

## 持続可能な開発・SDGs に向けた 人間中心の開発と NGO／市民社会

野田 真里<sup>†</sup>

### Human Centered Development and NGOs/Civil Society for Sustainable Development and SDGs

Masato Noda<sup>†</sup>

Currently the 2030 Agenda for Sustainable Development including Sustainable Development Goals (SDGs) is a key issue on international development. In 17 goals of SDGs, 'End poverty in all its forms everywhere' is highlighted as the 'Goal 1'. As well as the Millennium Development Goals (MDGs), poverty is still the key issue of international development. Initially, for an effective poverty reduction approach, human centered development is essential. The history of development shows economic development cannot always reduce poverty. Social development is another key factor for poverty reduction. Sustainable development emphasizes sustainability of economy, society and environment.

Another key issue for poverty reduction is the concept of 'leave no one behind' in the 2030 agenda. This concept is closely related to human security that highlights the 'free from fear and want' of each individual. In the 2030 agenda, collaboration and participation of multi-stakeholders is critical. Especially, NGOs/civil society are expected to play an important role for bottom up and broad based sustainable development for poverty reduction.

#### はじめに

2015年の国連総会で「我々の世界を変革する：持続可能な開発のための2030アジェンダ」(Transforming Our World: Agenda 2030 for Sustainable Development, 以下、「2030アジェンダ」)が採択され、「持続可能な開発目標」(Sustainable Development Goals: SDGs)が2016-2030年の15年間で、世界全体が取り組む開発目標として設定された。SDGsは17の目標(Goals)からなり、その第一目標は「あらゆる場所の形態貧困を終わらせる」となっており、依然、貧困削減が世界の最重要課題であることに代わりがない(United Nations General Assembly 2015: p. 14)。国際社会は2000年の国連ミレニアム総会において、「ミレニアム開発目標」(Millennium Development Goals: MDGs)を定め、その第一目標に貧困削減を掲げて2015年まで取り組んできたが、まだ道半ばであるといえよう。

また、「2030アジェンダ」の実施およびSDGsの達成においては、NGO／市民社会(civil society)の役割はきわめて重要である。「2030アジェンダ」の重要な理念として、「誰一人取り残さない」(leave no one behind)、「マルチステークホルダーとのパートナーシップ」等が強調されており、と

---

<sup>†</sup> 国立大学法人茨城大学人文学部・地球変動適応研究機構准教授, 早稲田大学アジア太平洋研究センター特別センター員。  
masato.noda.581@vc.ibaraki.ac.jp

りわけその成立過程においては「最も貧しく最も脆弱なところからの声に特別な注意を払いながら市民社会及びその他のステークホルダーとの間で行われた2年以上にわたる公開のコンサルテーション及び関与の結果、この目標とターゲットができた」(ibid: p. 5) ののである。

以上の点をかながみて、本研究では、国際開発とりわけ持続可能な開発(sustainable development)において人間中心の開発(human centered development)や民衆中心の開発(people centered development)のアプローチが主流となってきた中で、社会開発は経済開発とともに貧困削減にむけた国際開発潮流の中で、「車の両輪」としての重要な位置づけにあることを明らかにするとともに、裾野の広い下からの開発主体として重要であるNGO/市民社会の役割について分析する。

## 1. 持続可能な開発と貧困削減アプローチの変遷

持続可能な開発目標(SDGs)の第1目標にあげられているのは貧困削減であり、持続可能な開発における最大の目標は貧困削減であるといっても過言ではなかろう。「我々は、極端な貧困を含む、あらゆる形態と様相の貧困を撲滅することが最も大きな地球規模の課題であり、持続可能な開発のための不可欠な必要条件であると認識する」(ibid: pp. 1-2)。この点にかながみて、今日の「2030 アジェンダ」にいたる戦後70年の国際開発の歩みの中で、貧困削減へのアプローチがどのように変遷を遂げてきたかについて検討しよう(World Bank 2001: pp. 9-10)。1950-60年代は、物的資本とインフラへの投資、1970年代にはこれに加えて、保健医療と教育への投資が重視された。1980年代には累積債務危機により構造調整と市場メカニズムの活性化が重視された。また、1990年代に入って、環境と開発、人口、人権、女性、社会開発、居住といった一連の地球規模課題にかんする国連会議が開催され、人間開発(human development)が提起されるようになってきた。

そして、21世紀に入り、次のような開発の視点が注目されるようになってきた。まず、世界銀行においては、機会の拡大、エンパワーメントの促進、そして安全保障の強化が貧困削減戦略の3つの主要な側面とされ、貧困削減戦略(白書)(Poverty Reduction Strategy (Paper): PRS (P))の策定と実施という形で実践されてきた。また、国連においては「国家の安全保障」(state security)の限界を補うものとして「人間の安全保障」(human security, United Nations Development Plan 1995)の概念が提起されている。グローバル化の進展により、民衆は国家の保護を超えた様々な脅威や、場合によっては国家それ自体による脅威に直接的にさらされるようになってきているなかで、人間の安全保障では人間一人ひとりに着目し、保護とエンパワーメントを通じて「恐怖と欠乏」からの解放を目指す方向性が提起され、わが国政府開発援助(ODA)の基本指針ともなっている。

こうした中で、開発のパラダイムそれ自体がより人間中心、民衆中心の開発へと変化し、国家主導、市場メカニズム中心による「上からの」開発の限界を乗り越え、貧困問題の直接の当事者である草の根の民衆やコミュニティ、そしてNGO/市民社会中心による「下からの」開発を重視する、より包括的な「裾野の広い開発」(broad-base development)へとシフトしてきている。世界銀行は50か国、4万人を超える貧困層との対話をつうじて参加型貧困調査(Participatory Poverty Assessment)を実施し、『貧困層の声』(Voices of the Poor)3部作(Narayan et al. 2000a, 2000b, 2002)を作成するとともに、『世界開発報告書2000/01—貧困との闘い』を刊行した(World Bank 2001)。これらの研究や開発政策の中で「変革のための戦略」として、開発への取り組みや政府の政策を、貧困層の経験や

視点にたつて実行することが重要であるとし、コミュニティ主導の開発（Community Driven Development: CDD）や、NGO／市民社会との連携、社会規範の改善等をあげている（Narayan et al. 2000a: pp. 222-230）。

## 2. 人間中心の開発の両輪としての社会開発の登場

### 2-1. 経済開発の歪みと人間中心の開発

「アジェンダ 2030」においては、持続可能な開発とは「経済、社会及び環境というその三つの側面において、バランスがとれ統合された形で達成する」ものであるとされる（United Nations General Assembly 2015: p. 2）。しかしながら国際開発の潮流の中で、こうした経済、社会、環境のバランスの取れた開発という理念は当初から共有されてきたわけではない。産業革命以降、人類社会は目覚ましい経済開発を遂げてきた。本来、経済開発は個人の収入を増加させ、貧困を削減し、教育レベルや健康状態の改善に結びつくべきものである。しかしながら、今日に至るまで、経済開発は必ずしもこのような人間の福祉の向上に寄与してきたとは限らず、むしろ「ゆがんだ開発」をもたらし、貧困問題や環境問題等の社会問題を生んできた負の側面もある。

世界銀行は 1990 年版の『世界開発報告』で「貧困」を特集している。この報告の中で世界銀行は、従来型の経済中心の開発が、第三世界の民衆の生活改善や貧困撲滅に役立たなかったことを明確に認めている。

過去 30 年間にわたり途上国は著しい経済開発を遂げてきた。このことは、所得と消費の上昇トレンドにもっとも明瞭に見ることができる。すなわち、1965-1985 年の間に開発途上国世界における一人当たり消費はほぼ 70%増加した。…こうした進展があっただけに、開発途上世界の 10 億以上の人々が貧困の下にあるという事実は驚くべきことであり、恥ずべきことである（World Bank 1990: p. 1）。

こうした中で、経済開発だけでは成就が困難である、人間中心の開発（human centered development）つまり、人間の福祉（welfare）の向上あるいは社会福祉（social well-being）の向上を目指すものとして、社会政策（social policy）や社会開発（social development）が重要視されるようになってきた（Midgely 1995）。社会開発は常に経済開発とともにあり、開発における「車の両輪」として、両者がバランスよく調和してこそ、貧困削減が可能となり、開発の果実を人々にいきわたらせることができる。

では、経済開発の歪みに対して、人間の社会福祉を向上させるためにどのようなアプローチがとられてきたのであろうか。第 1 の制度的アプローチとは、「社会的博愛」であり、これはニーズに対応し、問題を解決するための個人の寄付やボランティア、慈善団体による活動である。第 2 に、「ソーシャルワーク」（social work）であり、社会的問題を解決するために福祉の専門家が個人やコミュニティとともに行う活動である。第 3 に、「ソーシャル・アドミニストレーション」（social administration）であり、政府が様々な社会サービスプログラムを提供するものである。

だが、「社会開発アプローチ」はこれら 3 つとは異なるアプローチである。社会開発の特徴は、

①貧困者はもとより社会全体の福祉の向上を目指すものであり、適切な福祉のレベルを維持するだけでなく、②社会の変革と発展を志向するダイナミックなものである。また、③社会開発は経済開発と結びついたものであり、開発過程において車の両輪となる。社会開発は経済開発を抜きにしては起こらないし、人々の社会福祉が改善されなければ、経済開発は無意味なものとなる。これが社会開発の原点である。

こうした、人間中心の開発、つまり人間の福祉向上を目的とした、経済開発と社会開発との協働による開発アプローチは、理念としては、国連の主要機関として経済社会理事会（ECOSOC）が設置される等、第2次世界大戦後の国際社会においても受け入れられてきた。にもかかわらず、戦後の国際開発の潮流においては、必ずしも社会開発は経済開発とともに重視されてきたわけではないし、社会開発の位置づけも変化してきた。また、社会開発の概念やアプローチそれ自体も変遷を遂げてきたのである（西川1997）。

## 2-2. 社会開発理論の進化

では、戦後の開発アプローチを踏まえたくうえで、社会開発の理論がどのように進化してきたか、検討しよう。

第1に、「社会インフラ整備としての社会開発」である。1960年～1970年代の開発の主流となってきたのは近代化論を中心とする経済開発であった。外部からの援助や投資を通じた近代部門を中心とするマクロ経済成長の果実が、「均霑効果」（trickle-down effect）を通じて草の根の人々に自ずと波及する、というものである。この時期において社会開発は、「社会基盤開発」つまり、都市、農村、商工業、農業等における経済開発の基盤となる社会インフラ整備ととらえられ、経済のパイを大きくすることにより、人々の社会福祉が向上するとされてきた。

第2に、「BHNとしての社会開発」である。1970年代半ばになると、国連や世界銀行が中心となり「基本的人間ニーズ」（Basic Human Needs: BHN）戦略がとられるようになり、食料、住居と衣類、教育、安全な水、保健といった分野の公的サービスの提供が、経済開発をもたらす人的資源・人的資本（human resource/human capital）へ投資としてなされるようになった。この時期においては、社会開発は、人的資本への投資として、公共サービスを通じてBHNを提供する、「ソーシャル・アドミニストレーション」（social administration）と考えられてきた。

そして、第3に、「人間開発としての社会開発」である。国際開発における1980年代の「失われた10年」を機に、従来型の経済中心の開発の行き詰まりが明白なものとなり、社会開発は復権を果たすこととなる。1990年代以降、人間開発の登場によって、社会開発は改めて国際開発の中軸となったといえよう。人間開発では経済開発とともに社会開発を開発の主要な要素と考えており、むしろ国際社会は社会開発をより一層重視する流れにある。1980年代に入ると、アフリカの重債務国等を中心に、国際通貨基金（IMF）や世界銀行による市場を重視した、新古典派の経済理論にもとづく、構造調整政策（structural adjustment policy: SAP）が実施された。市場が機能しないのは「政府の失敗」によるものであり、政府部門の縮小政策と市場化・民営化がすすめられた結果、教育、保健等のBHN分野での公共サービスの水準が低下し、人々の健康や栄養状態が悪化し、かえって貧困層の生活に深刻なダメージを与えることとなった。

### 3. 社会開発の復権と人間開発

#### 3-1. 国連グローバルイシュー会議とミレニアム開発目標

こうした経済中心の開発の行き詰まりのなかで、開発のあり方そのものを問い直し、人間を中心とした開発を志向する動きが出てきた。世界銀行は『世界開発報告』の1990年版と2000/2001年版で「貧困」を特集し、経済開発協力機構（OECD）は「1990年代の開発協力」にかかる政策声明において、参加型開発（participatory development）が、持続可能な経済成長、環境の持続可能性とならぶ政策課題であると論じた。

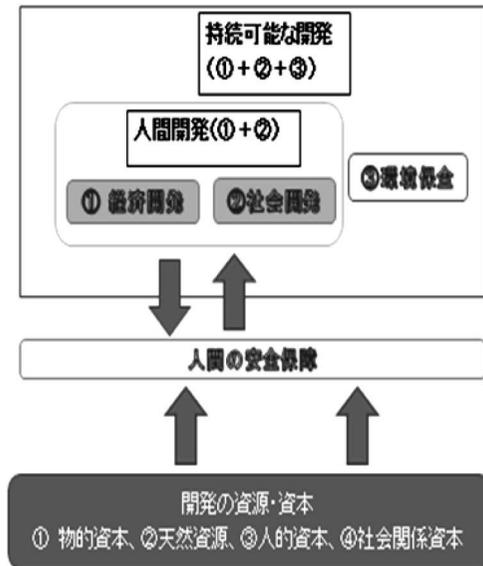
中でも画期的であったのが、人間開発（Human Development）の概念の登場と、1990年の国連開発計画（UNDP）による『人間開発報告書』（*Human Development Report: HDR*）の刊行である。人間開発においては「人々はまさに国家の宝」（UNDP 1990）なのであり、「人間が自らの意思に基づいて自分の人生の選択と機会の幅を拡大させること」を開発の目的とする。「人々が長寿で、健康で、創造的な人生を送る自由」、「意義ある目標を追求する自由」、そして、「すべての人類の共有財産である地球上で、平等かつ持続可能な開発を進めるプロセスに積極的に関わる自由」を拡大することが人間開発である（UNDP 2010）。こうした人間開発の進展は、人間開発指標（Human Development Index: HDI）によって測られ、各国の人間開発の進展はランクづけされる。人間開発指標は経済開発と社会開発の統合指標であり、①出生時平均余命、②成人識字率（15歳以上）、③複合初等・中等・高等教育総就学率、④購買力平価で計算した一人当たりGDP（USD）によって示される。

1995年にコペンハーゲンで開催された、「国連世界社会開発サミット（World Summit for Social Development: WSSD）」は、社会開発の復権を示す象徴的な会議である。国連社会開発サミットは、1990年代の一連の地球規模課題（global issue）に関する国連会議の頂点に位置づけられ、「貧困」、「雇用」、「社会統合」を3大テーマとして、各国首脳レベルが参加して開催された。これらの成果にもとづいて21世紀の国際社会共通の開発目標としてまとめられた、「ミレニアム開発目標」（Millennium Development Goals: MDGs）においても、貧困、教育、ジェンダー、保健医療、環境等の社会開発分野が重視される等、国際開発潮流においては、社会開発は中心的な位置を占めているといえる（UNDP 2003）。とりわけ「貧困削減」は、社会開発サミットの主要課題であり、また、ミレニアム開発目標（MDGs）のなかでも第1目標として掲げられる等、人間中心の開発アプローチにおいて最も重要な課題となってきたといつてよいであろう（表1）。

1990年代より国際開発において復権を遂げてきた社会開発は、人間開発、持続可能な開発、人間の安全保障といった、人間中心の開発アプローチとも符合しながら、新たな展開をみせている（図1）。第1に、「持続可能な開発の要因としての社会開発」である。2002年、ヨハネスバーグにて、「地球サミット」20周年をうけてヨハネスバーグで、「持続可能な開発に関する世界首脳会議（World Summit on Sustainable Development: WSSD）」が開催された。「ヨハネスバーグ宣言」（The Johannesburg Declaration on Sustainable Development 2002）の中では、「持続可能な開発の三つの構成要素」として「経済開発、社会開発、環境保全を、相互に依存し補強し合う支柱として統合」し、持続可能な開発において「貧困撲滅、持続可能でない生産消費形態の変更、経済、社会開発の基礎となる天然資源の保護と管理」は不可欠な要因である、と位置付けられている。

表1. ミレニアム開発目標 (MDGs) と主な関連の 1990 年代地球規模課題会議

<ul style="list-style-type: none"> <li>• 目標1: 極度の貧困と飢餓の撲滅</li> <li>• 目標2: 初等教育の完全普及の達成</li> <li>• 目標3: ジェンダー平等推進と女性の地位向上</li> <li>• 目標4: 乳幼児死亡率の削減</li> <li>• 目標5: 妊産婦の健康の改善</li> <li>• 目標6: HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止</li> <li>• 目標7: 環境の持続可能性確保</li> <li>• 目標8: 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「万人のための教育(EFA)世界会議」(1990年、ジョムティエン)等</li> <li>• 「国連人間環境開発会議」(UNCED:地球サミット、1992年、リオデジャネイロ)</li> <li>• 「国連人口開発会議」(ICPD、1994年、カイロ)</li> <li>• 国連社会開発サミット(WSSD、1995年、コペンハーゲン)等</li> <li>• 第4回世界女性会議(1995年、北京)</li> <li>• 第2回国連人間居住会議(HABITAT II、1996年、イスタンブール)</li> </ul> <p>(出典)筆者作成</p>
--	---



(出典)筆者作成

図1. 人間中心の開発の諸概念

### 3-2. 人間の安全保障によるダウンサイドリスクの軽減と人間中心の開発

第2に、「人間の安全保障と補完しあう社会開発・人間開発」である。2000年の国連ミレニアムサミットを機に、従来の国民国家を前提とした安全保障の在り方が問い直され、人々を安全保障の中心に据えた「人間の安全保障」(human security)の議論が高まった。人間の安全保障とは、グローバ

ル化の中で国民国家の枠を超えて人々に降りかかる経済危機、環境・気候変動、感染症等といった脅威がもたらす、「恐怖と欠乏」から、「人間の生にとってかけがえのない中枢部分を守り、すべての人の自由と可能性を実現すること」を目的とする（Commission on Human Security 2001）。人間の安全保障は、社会開発を含む人間開発とは補完関係にある（図1）。即ち、人間の安全保障は、人間の生存と日々の生活、さらにはその尊厳を脅かすような要因を考慮に入れ、「状況が悪化する危険性」にきめ細かく取り込むことにより、人間開発が目指す、拡大を通じた公平な進歩「成長下における均衡」と相互に補い合うものである（Commission on Human Security 2001）。人間の安全保障の脅威である「欠乏」とはすなわち貧困であり、社会開発が取り組む主要課題となっている。

第3に、「社会関係の開発としての社会開発」の視点である。社会開発の復権が図られる中で、その本来の特徴である人々の参加による社会変革が重視されるようになってきた。すでにみたように、経済開発機構（OECD）では「1990年代の開発協力」において、参加型開発が主要課題の一つとされ、『人間開発報告書1994年版』では参加型開発の特集が組まれた（UNDP 1994）。こうした中で、人々自身が主体となり、生活の場であるコミュニティを中心としたボトムアップによる参加型開発の重要性が認識されるようになってきた。こうした、開発における社会的側面や社会関係への注目は、社会関係資本（social capital）の議論として深められてきた。社会関係資本とは「人々の調和の取れた行動を促進するような、信頼、規範、ネットワーク」であり、これが開発に不可欠な物的資本、天然資本、人的資本をつなぎ、これによって経済開発や社会開発、そして環境保全を促進するものと考えられている（図1）。こうした社会関係資本を強化することは、人間の安全保障の観点からみた場合、「欠乏」つまり貧困を削減していく取り組みにおいて、民衆主体の開発やコミュニティ主導の開発（CDD）を促進するうえで極めて重要である。社会開発において、教育、保健等の社会分野の開発のみならず、社会的機能それ自体の開発、つまり社会が有する制度や能力の開発がアジェンダに上がったといつてよい。

以上みてきたように、今日、社会開発は人々の社会福祉を向上させるものとして、経済開発とならんで人間開発の柱に位置づけられる。さらに、社会開発は経済開発や環境保全とともに持社会の持続可能性を高め（持続可能な開発）、ダウンサイドリスクの軽減とも補完しつつ（人間の安全保障）、社会が持つ制度・機能・能力（社会関係資本）を強化する等、国際開発において新しい役割と展開をみせているのである。

## 4. 国際開発と「台頭するセクター」としてのNGO／市民社会

### 4-1. 国際開発理論の発展とNGO／市民社会

こうした人間中心の開発アプローチが主流となり、社会開発とくに貧困削減が開発課題の中心となる中で、開発を担う主体についても、大きな変化が現れてきている。NGO／市民社会や、民衆そしてコミュニティの、重要な「開発主体」（development actor）としての台頭である。従来型の経済成長中心の開発においては、政府や企業が開発の主体であり、NGO／市民社会や、民衆そしてコミュニティは「脇役」として受動的な役割を果たすにとどまったが、人間中心の開発アプローチにおいては、「主役」として主体的・能動的な役割を果たすようになってきたのである。「アジェンダ2030」の成立過程および実施において、NGO／市民社会をはじめとするマルチステークホルダーが大きな

役割を果たすことは上述のとおりである。以上の点をふまえて、国際開発理論の発展、開発潮流の変遷の中で、NGO／市民社会が人間中心の開発アプローチにおいて果たす役割について検討する。

戦後の開発アプローチの変遷の中で、NGO／市民社会の役割はどのように変化してきたのだろうか。開発アプローチと貧困削減政策としての社会政策の変遷に関する議論（Hall and Midgley 2004: 3-23）のコンテクストを対応させて概観しよう。人間中心の開発アプローチが主流化し、裾野の広い、「下からの開発」が注目される中で、NGO／市民社会は、開発はもとより社会全体において「台頭するセクター」（‘the emerging sector’, Salomon and Anheir 1994）として、国家、企業といった従来の開発主体とともに、重要な開発の主体の一つとして注目されている。「NGO／市民社会は、貧困層の組織を構築し、また、見守る（‘watch dog’）うえで、重要な役割を果たすことができる」（Narayan 2000a: p. 227）。

第1に、1960年代～1970年代の国家主導の「上からの開発」、「外発的発展」による経済中心の開発アプローチである。これは、「テイク・オフ（take off）」理論（W. W. Rostow）をはじめとする近代化理論に代表されるように、開発の遅れは途上国のとりわけ伝統社会の後進性にあり、途上国は「貧しいがゆえに貧しい、貧困の悪循環（vicious cycle of poverty）」に陥っている（R. Nurkse）とし、国家主導により途上国の近代部門に外部の資本や援助によるマクロ経済の拡大と均霑効果（trickle-down effect）によって貧困を削減するというものであり、開発独裁政策が代表的な実践例である。これに符合する第1の貧困削減政策としては、「福祉サービス提供」としての社会政策があげられる。先進国においては、第2次大戦後のヨーロッパの福祉国家政策に見られるように、東西冷戦下の社会主義体制への対抗として、国家による「ゆりかごから墓場まで」の包括的な社会サービスの提供を特徴としている。独立後まもない途上国への開発援助も、「貧困は共産主義の温床である」という認識から、その本質においては国家主導の福祉政策を海外に拡張したものと見てよい。つまり、国家が中心となって人々の生活の安心・安全を守る「国家による安全保障」という政策であり、その主たる担い手は政府であり、NGO／市民社会の役割は限定的であった。

第2に、1980年代の「構造調整政策」（SAP）に代表される、市場原理にもとづく、経済成長中心の開発アプローチである。途上国における国家主導の開発・開発独裁による腐敗・汚職や民衆の抑圧等のガバナンスの問題、そして累積債務問題の深刻化等に伴い、「上からの」開発に対する疑念が生じた。先進国においても1970年代の2度の石油危機にともなう経済停滞により福祉国家政策の維持が困難となった。以上の点から、先進国の間に「援助疲れ」または「援助懐疑論」が生まれ、「1980年代には『構造調整』というテーマが『開発』というテーマにとってかわり、IMFと世銀の接近によって生み出された構造調整借款（安定化政策と構造調整製作との一体化）が定着することによって、途上国政府に要求するコンディショナリティーの実行という形で、新古典派開発理論は一つの制度と化すことになった」のである（絵所 1994: 35）。その後の「ワシントン・コンセンサス」（Washington consensus）に基づく、「ニューポリシー・アジェンダ」（new policy agenda）等の新自由主義（neo liberalism）の政策も基本的には同様の思想に基づくと考えてよい。

これに符合する第2の貧困削減政策は、「社会のセフティ・ネット」としての社会政策があげられる。民営化と市場経済化が推進される中で、市場原理に基づく開発から排除され「落ちこぼれる」貧困層を救済するための「安全装置」としての社会政策である。その担い手としては、「肥大化した、

非効率な政府」への不信感とは裏腹に、「民間」である NGO／市民社会への役割とパートナーシップの期待が高まった。NGO は、市民の立場から政府のガバナンスを改善するとともに、社会的弱者に対して通じてきめ細かくサービスを提供するアクターとして注目を集めてきたのである。他方、こうした官民連携（public-private partnership: PPP）の背景には、上述の通り、経済停滞にともなう政府の財政危機や「援助疲れ」があり、これを補完する「安上がり」のサービス提供者として NGO を利用しているのではないかとの批判的見方もある。

そして、第3に、1990年代以降の「人間開発」（human development）に代表される、人間中心のアプローチである。これに符合する第3の貧困削減政策としては「持続的な生計（sustainable livelihood）」としての社会政策である。これは、人々の適正で安全な生計と所得のために、社会福祉、社会制度そして社会関係を変革するために直接的に働きかける包括的な政策である。こうした生計アプローチの特徴は、主体としての貧困層等民衆やコミュニティの役割に注目する点である。貧困層を単に脆弱な集団と一様にみなすのではなく、こうした人々が持てる能力や資源を生かしながら、開発プロセスに主体的に参加するよう働きかけるものである。人間中心、民衆主体のアプローチにおいては、NGO／市民社会は貧困層等民衆やコミュニティのエンパワーメント（empowerment）や参加の促進において重要なアクター（主体）となる。

#### 4-2. 開発アクターとしての NGO／市民社会の役割

次に、開発アクターとしての NGO／市民社会の役割について論じる。NGO／市民社会とは、どのような存在であろうか、また、国家・政府とどのような関係を持つものであろうか。第1に、NGO という用語自体が国際社会において認知されたのは、国連憲章においてであるといつてよい。「経済社会理事会は、その権限内にある事項に関係のある民間団体（Non-Governmental Organisations—原文）と協議するために、適当な取極めを行うことが出来る。この取極めは、国際団体との間に、また、適当な場合には、関係のある国際連合加盟国と協議した後に国内団体との間に行うことが出来る」（第71条）。周知の通り、今日、NGO という概念は国連経済社会理事会（ECOSOC）との協議資格の有無にかかわらずより広い意味で用いられるようになっており、むしろ協議資格のある NGO のことを国連 NGO と呼ぶことが一般的である。経済社会理事会における協議資格には、その担当範囲等に応じて「総合協議資格」「特殊協議資格」「ロスター」の3つがある。国連 NGO の中には、開発 NGO だけでなく、経営者団体、社会福祉団体、宗教団体等々様々な団体も含まれている。

今日、一般的に NGO が示す概念としては、「開発問題、人権問題、環境問題、平和問題など地球規模の諸課題に「非政府」かつ「非営利」の立場からその解決に取り組む市民主導の国際組織および国内組織<sup>1</sup>」（国際協力 NGO センター 2002: p. xv）であるといえよう。また、より狭義には「開発や貧困削減に地域で、国内でそして地球規模でとりくむ団体」つまり「開発 NGO（NGDO）の通称として NGO」と呼ぶ場合もある（Lewis 2001: p. 1）。

次に、市民社会概念（civil society）について検討しておこう。開発のコンテキストにおいては、

<sup>1</sup> 日本では1998年の特定非営利活動促進法（通称 NPO 法）の施行以来、NPO（Non-Profit Organizations）という概念が流布するに伴い、一部には「NGO は国際的活動を行う団体であり、NPO は国内的活動を行う団体である」といった認識もなされているが、これは妥当ではない。「国連憲章」71条においては NGO は国内団体も含むものとされている。

市民社会は1990年代以降、急速に注目を浴びるようになってきた。今日、および市民社会組織（Civil Society Organizations: CSOs）は、NGOも含むより幅広いステークホルダーを示す概念として、次のように定義される。「市民社会とは、公共の生活において、民族、文化、政治、科学、宗教として慈善といった背景のもとに、そのメンバーあるいはメンバー以外の関心や価値観を表明する非政府・非営利組織の領域を指す。したがって、市民社会組織（CSO）とは、コミュニティ基盤組織（Community Based Organizations: CBOs）、NGO、労働組合、慈善団体、宗教団体等の広範な組織を指す」（World Bank 2009）<sup>2</sup>。また、マイクロファイナンス組織（micro finance institute: MFI）等の営利を目的としない社会的企業（social business）も広くは市民社会の構成組織といえる。

こうした市民社会の概念は、NGO／市民社会における国際比較研究の先駆である、ジョンズ・ホプキンス大学「非営利セクター国際比較プロジェクト（Johns Hopkins University the Comparative Nonprofit Sector Project: JHCNP）」による「非営利組織」（non-profit organizations）の定義にほぼ等しい。非営利組織とは、以下の5つの要件を満たす組織であるとされる（Salamon and Anheier 1994）。即ち、①正式の組織（formal organizations）であること、②民間団体（private organizations）であること、③非営利（not for profit）であること、④自己統治（self-governance）がなされ

表2. NGO／市民社会の諸組織と国際非営利組織分類（ICNPO）における主要グループ

- |                           |
|---------------------------|
| グループ 1：文化とレクリエーション        |
| グループ 2：教育と研究              |
| グループ 3：保健医療               |
| グループ 4：社会サービス             |
| グループ 5：環境                 |
| グループ 6：開発と居住              |
| グループ 7：法律、アドボカシーと政治       |
| グループ 8：フィランソロピーやボランティアの推進 |
| グループ 9：国際的な活動             |
| グループ 10：宗教                |
| グループ 11：産業および職業組織、組合      |
| グループ 12：その他               |

(出典) Salamon and Anheier 1994

<sup>2</sup> 世界銀行は、市民社会の様々な組織の中で、住民組織（CBO）を「コミュニティ主導の開発」（CDD）の中心となる存在として、また、宗教・信仰基盤組織（FBO）を「価値・倫理に関する開発対話」（DDVE）のパートナーとして、それぞれ重要視している。World Bank（2009）等を参照。

ていること、⑤自発的組織 (voluntary organizations) であることである。また、こうした定義にもとづく、具体的な非営利組織の分類として、「国際非営利組織分類」(the International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO) が開発され、NGO／市民社会研究において広く受け入れられている。この分類では、非営利組織は12の主要グループとそれぞれのサブグループに分けられている(表2)。開発NGOや国際協力NGO(グループ9)、環境NGO(グループ5)はもとより、宗教組織(グループ10)、そして病院、学校、環境団体、社会福祉団体等も含まれる<sup>3</sup>。また、「広義の非営利組織」として、地縁団体や互助組織、住民組織、協同組合等も含む、幅広い概念である(表2)。

## 5. 「2030 アジェンダ」、持続可能な開発目標 (SDGs) とミレニアム開発目標 (MDGs)、人間の安全保障

### 5-1. 「2030 アジェンダ」、SDGs と MDGs

すでにみたように、「誰一人取り残さない」という「2030 アジェンダ」の実現、SDGsの達成において、NGO／市民社会の役割はきわめて重要である。持続可能な開発を推進する「2030 アジェンダ」およびSDGsにおいては、貧困削減がもっとも主要な目標となっており、その実現のために、経済開発のみならず、社会開発含む人間中心の開発が重要視されている。こうした人間中心の開発やNGO／市民社会の役割の重要性は国際開発の潮流の中で主流化されてきた。以下、「2030 アジェンダ」、持続可能な開発目標 (SDGs) が、ミレニアム開発目標 (MDGs) や人間の安全保障の理念をどのように関係しているのかについて検討しよう。

まず、ミレニアム開発目標 (MDGs) との関係についてみてみよう。基本的に、「2030 アジェンダ」、SDGsはMDGsでの成果を踏まえつつ、MDGsにおいて達成できなかった点を補い、またその内容をさらに深化させているといえる。「2030 アジェンダ」の冒頭「このアジェンダは、人間、地球及び繁栄のための行動計画である。これはまた、より大きな自由における普遍的な平和の強化を追求するものでもある。我々は、極端な貧困を含む、あらゆる形態と側面の貧困を撲滅することが最大の地球規模の課題であり、持続可能な開発のための不可欠な必要条件であると認識する」と述べられており、貧困削減をはじめとする、人間中心の持続可能な開発が中心課題であることが明記されている (United Nations General Assembly 2015: p. 1)。実際、SDGsにおける17の目標においても、「SDGs目標1. あらゆる場所のあらゆる形態の貧困を終わらせる」、「SDGs目標2. 飢餓を終わらせ、食料安全保障及び栄養改善を実現し、持続可能な農業を促進する」とあり、これは「MDGs目標1. 極度の貧困と飢餓の撲滅」に対応する。つまり、SDGsにおいてはこの点においてMDGsが継承されており、貧困削減が第一の目標である点は変わりがない。

また、MDGsの他の目標(表1)についても、すべてSDGsにも組み込まれている。たとえば、「MDGs目標2. 初等教育の完全普及の達成」は、「SDGs目標4. すべての人に包摂的かつ公正な質の高い教育を確保し、生涯学習の機会を促進する」に包摂されている。「MDGs目標3. ジェンダー

<sup>3</sup> JHCNPにおいては、非営利セクターの重要な一部ではあるが、第一段階の分析作業上「非宗教的であること」、「非政治的であること」を加えていたが、後の研究では宗教組織も非営利組織の主要グループの一つとして取り扱われている。日本においては特定非営利活動促進法の制定以来、「NPOは非宗教・非政治」といった認識が一部で流布しているがこれは大きな誤りである。

平等と女性の地位の向上」は、「SDGs 目標 5. ジェンダー平等を達成し、すべての女性及び女児の能力強化を行う」に引き継がれている。「MDGs 目標 4. 乳幼児死亡率の削減、目標 5. 妊産婦の健康改善、目標 6. HIV／エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延の防止」は、「SDGs 目標 3. あらゆる年齢のすべての人々の健康的な生活を確保し、福祉を促進する」つまり、ユニバーサルヘルスカバレッジ（Universal Health Coverage: UHC）に包摂、継承されている。また、「MDGs 目標 7. 環境の持続可能性確保」については、SDGs においては、持続可能な開発の三本柱の一つ、環境の持続可能性として、いくつかの目標に詳しく述べられている（代表的なものとして目標の 6.7.13.14 等）。そして、「MDGs 目標 8. 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進」については、「SDGs 目標 17. 持続可能な開発のための実施手段を強化し、グローバル・パートナーシップを活性化する」に包摂、継承されている。

こうした MDGs と SDGs の連続性の一方で、両者の間には多くの違いが存在する。紙幅の関係で詳細な検討は別に譲るが、一点だけ強調すればその形成プロセスは大きく異なる。MDGs は国連職員によるイニシアティブによってつくられたのに対し、SDGs は時間をかけて幅広いステークホルダーとのコンサルテーションによって生み出された。このプロセスにおいても NGO／市民社会が大きな役割を果たした<sup>4</sup>。

## 5-2. 「2030 アジェンダ」、SDGs と人間の安全保障

次に「2030 アジェンダ」、SDGs と人間の安全保障の関係についてみてみよう。また、「2030 アジェンダ」の特徴として「すべての国及びすべてのステークホルダーは、協同的なパートナーシップの下、この計画を実行する。我々は、人類を貧困の恐怖及び欠乏の専制から解き放ち、地球を癒やし、安全にすることを決意している。我々は、世界を持続的かつ強靱（レジリエント）な道筋に移行させるために緊急に必要な、大胆かつ変革的な手段をとることに決意している。我々はこの共同の旅路に乗り出すにあたり、誰一人取り残さないことを誓う」とのべている。すなわち、「人類の恐怖と欠乏からの解放」と「人間一人ひとりに焦点をあてて、誰一人取り残さない」という人間の安全保障の基本理念を継承している。また、「全てのステークホルダーの協同的なパートナーシップ」を強調しており、この中には公的セクターはもとより市民社会セクター、民間セクターおよび学術セクター等が含まれることは言を待たない。

こうした持続可能な開発・SDGs をめぐる機運は、わが国においても SDGs スタート年における 2016 年、G7 伊勢志摩サミットが開催されたことにより、各セクターにおいて一気に高まって来ている。公的セクターにおいては、まず立法府において参議院 ODA 等特別委員会において、5 月 20 日に「G7 伊勢志摩サミット、第六回アフリカ開発会議（TICAD VI）および『我々の世界を変革する：持続可能な開発目標のための 2030 アジェンダ』に向けた我が国の開発政策に関する決議」が党派を超えて、全会一致で採択された。この決議文には 2016 年 G7 サミット市民社会プラットフォーム共

---

<sup>4</sup> Sakiko Parr Fukuda 氏（国連開発計画、『国連開発報告書』元 director）への聞き取り（2017 年 1 月 16 日、於 JICA 研究所）。

同事務局<sup>5</sup>や、国際開発学会の会員が大きくコミットした。また、行政府はこの決議を受ける形で、日本国政府として首相を座長とし全閣僚を構成員とする「持続可能な開発目標（SDGs）推進本部」を同日、閣議決定してスタートさせた。

市民社会においてはSDGs市民社会ネットワーク、民間セクターにおいてはグローバルコンパクトネットワークジャパンが夫々のセクターの代表的なネットワークとなっている。学術セクターについては、2016年11月に国際開発学会「持続可能な開発とSDGs」研究部会（JASID-SDGs）がスタートし、他の学会やステークホルダーとも連携した分野横断的な持続可能な開発・SDGs研究のフロンティアとしての役割が期待されている<sup>6</sup>。また、地域においては、G7伊勢志摩サミットが開催された三重県にて2017年1月に「持続可能な開発・みえ」（SDGs-Mie）<sup>7</sup>がマルチステークホルダーの県民等によるSDGsを推進するネットワークとして発足する等、様々な動きが出て来ている。

## おわりに

以上、分析してきたように、持続可能な開発目標（SDGs）の実現において、人間中心の開発アプローチはきわめて重要である。マルチステークホルダーの役割と連携が重要であるが、人間中心の開発アプローチにおいてはなにかんずく NGO／市民社会の役割への期待は大きい。持続可能な開発とSDGsにおいてはこうした人間中心の開発アプローチの潮流の中で国際社会が合意したものであり、わが国が中心になって提唱をした「人間の安全保障」の理念、つまり、「恐怖と欠乏からの自由」や「誰一人取り残さない、人間一人ひとりに焦点を当てる」といった基本指針は継承されている。

日本国政府は「SDGs実施指針」を2016年12月22日に決定、わが国のSDGsへの取り組みの方針を示した。これにかかり、今後は国際開発・協力分野はもとより、国内の開発政策においてもSDGsへの取り組みが重要となる。特に「誰一人取り残さない」という観点に立った場合、中央政府のみならず、地方自治体の役割はきわめて重要である。また、NGO／市民社会や企業、大学・学会等のマルチステークホルダーの役割やこれらの協働がより一層重要となるといえよう。

## 参考文献

（英文文献）

- Anheier, H. et al. eds. (2001), *Global Civil Society 2001*, Oxford University Press.  
 Commission on Human Security (2003), *Human Security Now*, United Nations.  
 Edwards, M. (2004), *Civil Society*, Cambridge: Polity Press.  
 Giddens, A. (1998), *The Third Way—The Renewal of Social Democracy*, Polity Press.  
 Friedman, J. (1992), *Empowerment—The Politics of Alternative Development*, Basil Blackwell.  
 Hall, A. and Midgley, J. (2004), *Social Policy for Development*, SAGE Publications.  
 Howell, J. and Pearce, J. (2001), *Civil Society and Development—A Critical Exploration*, Lynne Rienner Publishers.

<sup>5</sup> 2016年G7伊勢志摩サミット市民社会プラットフォームは、同サミットに向けた日本の市民社会の政策提言やキャンペーン等を行うナショナルセンターであった。事務局は「動く動かす」と特定非営利法人国際協力NGOセンター（JANIC）が共同で担った。筆者はJANICの政策アドバイザーとしてG7伊勢志摩サミットにおいて、持続可能な開発・SDGsおよび国会対策等担当として、政治提言活動を行った。

<sup>6</sup> 筆者は国際開発学会理事およびJASID-SDGsの代表を務めている。

<sup>7</sup> SDGs-Mieは、1996年に発足したグローカルNetみえ（G-Net）を、2016年のG7伊勢志摩サミット及びSDGsの実施にさいし、「三重の課題を地球規模で考え、足元で行動する」という基本理念を継承しつつ、発展的にリニューアルしたものである。筆者はG-Netの設立発起人・代表をつとめ、SDGs-Mieのリニューアル・スタートに当たっては副代表を務めている。

- Hudock, A. (1999), *NGOs and Civil Society—Democracy by Proxy?*, Polity Press.
- Midgley, J., 1995, *Social Development: The Development Perspective in Social Welfare*, London: Sage.
- Lewis, D. (2001), *The Management of Non-governmental Development Organizations—An introduction*, Routledge.
- Narayan, D., R. Patel, K. Schafft, A. Rademacher and S. Koch-Schulte (2000a), *Can Anyone Hear Us? Voice of the Poor*, New York: Oxford University Press.
- Narayan, D., R. Chambers, M. K. Shah and P. Petesch (2000b), *Crying Out for Change: Voices of the Poor*, New York: Oxford University Press.
- Narayan, D. and P. Petesch ed. (2002), *From Many Lands: Voices of the Poor*, New York: Oxford University Press.
- Salamon, L. and H. Anheier, (1994), *The Emerging Sector*, The Johns Hopkins University.
- United Nations (1945), *The Charter of the United Nations*.
- United Nations Development Plan (1990), *Human Development Report 1990*, Oxford University Press.
- (1994), *Human Development Report 1994*, Oxford University Press.
- (2003), *Human Development Report 2003*, Oxford University Press.
- (2010), *Human Development Report 2010*, Oxford University Press.
- United Nations General Assembly (2015), *Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*.
- World Bank (1990), *World Development Report*, Oxford University Press.
- (2001), *World Development Report 2000/01: Attacking Poverty*, Oxford University Press.
- World Summit for Sustainable Development (2002), *The Johannesburg Declaration on Sustainable Development*.
- World Bank (2009), *Development Dialogue on Value and Ethic Strategy Note for 2009 & 2010*.
- Yunus, M. (2009), *Creating a World without Poverty: Social Business and the Future of Capitalism*, Public Affairs.

(和文文献)

内閣府持続可能な開発目標 (SDGs) 推進本部 (2016) 『持続可能な開発目標 (SDGs) 実施指針』

西川潤 (1997) 『社会開発』有斐閣。

西川潤, 野田真里編 (2001) 『仏教・開発・NGO—タイ開発僧に学ぶ共生の智慧』新評論。

2016年 G7 伊勢志摩サミット市民社会プラットフォーム (2016) 『G7 伊勢志摩サミットと日本の市民社会～2016年 G7 サミット市民社会プラットフォーム活動報告書～』特定非営利活動法人アフリカ日本協議会、特定非営利活動法人国際協力 NGO センター (JANIC)。

以上