

季節のご挨拶と、新年のご多幸をお祈り申し上げます

【概要】

- 根深い不平等を克服する：ポスト 2015 開発目標の枠組みにおけるマイノリティの権利
- 社会保護フロアのグローバル連合、羽ばたく
- 持続可能な開発目標に関する国連のオープン・ワーキング・グループ第6回会合：ICSW 意見を述べる
- 有用なリソースとリンク

根深い不平等を克服する：ポスト 2015 開発目標の枠組みにおけるマイノリティの権利



2011年に国連人権理事会により任命された国連少数民族問題独立専門家である。どこの政府にも組織にも属さず、個人で活動している。ハンガリーの Pázmány Péter Catholic University で法学修士を取得している。

Rita Izsak¹

ミレニアム開発目標 (MDGs) の達成期限である 2015 年が近づく中、国際社会は既にポスト 2015 開発アジェンダの全体像や焦点について積極的に討議している。リオ+20 サミットで持続可能性や包括性 (インクルージョン) の問題に焦点が当てられるようになったのを受け、国内および国家間で様々な形で表れ、拡大しつつある不平等に関して、深く検討することが

¹ The author is the United Nations Independent Expert on minority issues appointed by the United Nations Human Rights Council in 2011. Independent from any government or organization, she serves in her individual capacity. Ms. IZSÁK holds a Master of Law diploma from the Pázmány Péter Catholic University, Hungary

不可欠となっている。最も重要なのは、不平等の構造的な原因や、政治・経済・社会の統合にもたらす有害な影響を評価することである。本稿では、マイノリティの状況と彼らに影響を及ぼす構造的な不平等に注目する。

独立系調査会社が収集した証拠によれば、2013年現在、ロマ族、アフリカ系住民、インドの不可触民（ダリット）、その他社会から取り残された少数派（マイノリティ）の民族、宗教、および言語グループなどの不利な立場にある人々にとって、MDGsの達成に向けた世界の進捗状況はお世辞にも良いとはいえず、期待に届いていない。実際には、一部のグループの状況が改善した一方で、不利な立場にあるマイノリティの状況は悪化したか、改善していないため、不平等格差は増加しているかもしれない。国や国際社会は概して、不利な立場にあるマイノリティ・グループに対する差別、社会的排除、経済的疎外の影響の大きさや、社会経済的発展を阻む既存の障壁を解決するための挑戦の重要性を、十分には認めていない。不利な立場にあるマイノリティに対して効果的な解決策が必要であるということに注目を集めるためには、大がかりで幅広い努力がなされなければならない。そうでなければ、ポスト2015開発アジェンダの戦略は今までと同じパターン、優先順位、モデルを繰り返し、不利な立場にあるマイノリティの開発ニーズに対処することができないだろう。

このような格差を評価し、対処するための大きな障害の一つが、適切なデータの不足である。例えば、民族、宗教、言語、性別ごとの貧困関連のデータを見つけるのは困難である。質の高い統計は、効果的な貧困削減戦略を概念化する上で重要なステップである。従って、貧困削減に関する資金提供者による援助形態では、民族文化別に分類されたデータを集めることが、均一にサポートされていないのは残念である。政治的にセンシティブな問題であることがひとつの要因である可能性があり、それを見逃してはならない。UNDPは「特定の民族グループに関するデータを提示し、分析することはセンシティブな問題である場合がある」と述べている。2005年には、UNDPの「MDGモニタリング・レポート：優良事例のレビュー」が、「性別、民族、地理的位置、年齢、その他の不平等要因による格差を明確にするためには、どこでも可能な限り、構成要素別のデータを利用すべきである」²と勧めている。しかし、多くの国はこの提言を採用していない。

このような構成要素別に分類されたデータが存在する数少ない国では、そのデータに多数派と少数派間の不平等が反映されている。ピュー・リサーチ・センター（Pew Research Center）がアメリカの最新の国勢調査³を分析したところ、国勢調査がこのようなデータを取り始めた1984年以降、白人とマイノリティの貧富の格差は広がり続けている。白人が所有する純資産

² MDG Monitoring and Reporting: A Review of Good Practices (UNDP Bureau for Development Policy, Poverty Reduction Group, August 2005): p. 18.

³ <http://pewsocialtrends.org/2011/07/26/wealth-gaps-rise-to-record-highs-between-whites-blacks-hispanics/>

は、平均で黒人の 20 倍、ヒスパニックの 18 倍である。2007 年後半から 2009 年半ばの不況では、白人の財産よりもマイノリティの財産の方がはるかに大きな損害を受けた。2005 年から 2009 年の間に、インフレ調整後の平均財産額がヒスパニックの世帯は 66%、黒人世帯は 53%減少したが、白人世帯は 16%の減少だった。この資産減少の結果、典型的な黒人世帯の 2009 年の財産（資産－借金）はわずか 5,677 ドルで、典型的なヒスパニック世帯は 6,325 ドル、典型的な白人世帯は 113,149 ドルであった。

ブラジルの国勢調査のデータでは、人間開発のあらゆる分野で白人またはアジア人と、黒人との間に大きな不平等があることが示されている。白人やアジア系ブラジル人は、黒人や混血のブラジル人の平均 2 倍稼いでいる。黒人のブラジル人は貧困に陥りやすく、ビジネスや政治でトップレベルに到達することは稀である。極度の貧困状態に暮らす 1,620 万人（国民の約 8.5%）のうち、70.8%は黒人である。黒人や混血のブラジル人の給与額は白人やアジア系のブラジル人の 2.4 分の 1 である。⁴

イギリスでも、構成要素別に分類されたデータは同じ傾向を明らかにしている。マイノリティの人びとの 5 分の 2 は、低所得で暮らしており、その割合は白人の 2 倍である。低所得者の割合は民族によって大きく異なる。一番割合が高いのはバングラディッシュ人（65%）、次がパキスタン人（55%）、そして黒人のアフリカ人（45%）である。インド人や黒人のカリブ人は 25 から 30%で、上記の民族よりは少ないが、白人の 20%よりは多い。⁵

しかし、マイノリティ関連の貧困は収入だけではない。マイノリティは、財産だけでなく全ての人間開発指標において、マイノリティではないグループより常に劣っている。格差は、教育や医療施設へのアクセスだけでなく、雇用・平等な賃金・クレジットへのアクセスにおける差別や、開発計画において具体的なニーズを明確に述べるといった、政治その他の意思決定プロセスへの参加の不足や欠如などに表れている。マイノリティは土地を手に入れにくいか、または全く手に入れることができず、土地の権利に関する保障も少ない。また、住んでいる地域に公共サービスが少なく、雇用も少なく、主要言語の知識が欠けていることも、世界中のマイノリティが経験していることである。不平等に焦点をあてた「ポスト 2015 開発アジェンダのグローバル・テーマ別討議の統合報告書」⁶で正しく強調されているように、ある構造的な領域で不平等が増すと、他の領域の不平等も増すという証拠は十分ある。一つの領域で改善の機会があっても、多くの場合、別の領域で同時に起きる不利益によって進歩の機会が損なわれたり阻害されたりする。そのような互いに影響しあう不平等は、過去の歴史的な関係に根ざすことが多く、社会的、経済的、環境的、政治的な分野での差別を通して再

⁴ <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>

⁵ <http://www.pverty.org.uk/reports/ethnicity.pdf>

⁶ www.worldwewant2015.org/file/299198/download/324584

生産され続ける。

地域的貧困の向こうに

メディアでは、パイマンド・チョコはよく「コロンビアで最も貧しい町」と呼ばれる。行政当局は、住民を支援できていないことを説明する際、この辺境地域へのアクセスが困難であることをしばしば理由に挙げる。しかし、地域住民の多くは、首都から遠いことだけが理由ではないと考えている。この最も貧しい町の住民のほとんどがアフリカ系民族や先住民であることは驚くに当たらない。保健、基礎的な公衆衛生、教育など、住民の最も基本的なニーズさえ満たされていない。町に出入りする唯一の交通ルートはキト川経由である。パイマンド・チョコに住む人々は、単に彼らが多数派の民族集団に属していないというだけで放置され、見捨てられている、と考えている。この状況は、先住民やアフリカ系住民のコミュニティでよく見られる。彼らのリーダーは行政当局に会うとたいいてい、下水や公衆衛生の改善など、非常に「基本的な事項」への支援を要請する。先住民の女性リーダーたちは、近代的な避妊方法へのアクセスに関する懸念を表明した。以前はばかばかしいほど一貫性がなく、ある月は薬局に避妊ピルが届けられ、次の月には女性たちは注射を薦められた。こうした無関心やこのような態度はなぜ起きるのか。彼女たちは民族的起源や少数民族という身分のせいにする。

しかし多くの場合、市民社会団体がこれらのコミュニティにおける状況について抗議し、政府に対して圧力をかけると、役人たちは言い訳じみた主張ばかりする。すなわち、それらの地域は政府のプログラムのアクセス圏外であり、地域の貧困は構造的な差別の結果ではなく、地理的要因によるものだ、というのである。

Source: Journey to the poorest town in Colombia by Alfredo Molano Bravo.
<http://www.soho.com.co/zona-cronica/articulo/viaje-al-pueblo-mas-pobre-de-colombia/32284>.
August, 2013

Information contributed by Ms. Martha Piedad Mosquera Figueroa

カーストによる差別は世界の 2 億 6 千万人に影響を及ぼしており、そのほとんどは南アジアに住んでいる。特に不可触民のコミュニティは、人生のあらゆる局面で差別や排除に苦しんでいる。女性の識字率の全国平均が 43% であるにも拘らず、不可触民の少女の識字率は 25% と最低の地域もある。ムシャハールの不可触民コミュニティでは女性の識字率はわずか 9% である。⁷

⁷ http://idsn.org/fileadmin/user_folder/pdf/New_files/UN/IDSN_Forum_on_Minorities.pdf

アフリカでは、児童の 13%しか母国語で初等教育を受けることができない。アフリカよりも言語の多様性が高い東アジアや太平洋地区では 62%である。⁸

2012 年のロマ族地域調査によれば、調査を受けたロマ族の 70~90%が極度の物質的欠乏状態にある。ロマ族の児童の中学・高校中退率が高いため、小学校以降の就学率は多数派の人口に比べて著しく低い。例えば、南東ヨーロッパでは、他の民族の子どもの 75%が中等教育を受けているのに対し、ロマ族ではわずか 18%であり、ロマ族の大学進学率は 1%以下である。⁹

上記のデータをみても分かる通り、特定のマイノリティに属している者は、それだけの理由で平等の面で後れをとり、ひいては可能性の開発でも後れをとることになる。しかし問題は、従来の貧困分析が所属グループよりも個人や世帯に焦点をあて、社会的な側面よりも物質的な側面に焦点を当てているため、マイノリティのそのような傾向を見逃しがちなことにある。特に国勢調査では、民族、母国語、宗教などが質問されるが、利用されるのは統計処理のため、もっと全体像を見たり、収入、識字、学歴、雇用、差別の経験、住所など他のデータと関連付けようとはしない。貧困にはしばしば地域的な側面があり、同じ社会的階級にいる人々は近くに住む傾向があると言われている。その論理に従えば、政府が取るべき賢い方策は、国内の最も不利な条件におかれた地域を特定し、その地域で大規模かつ的を絞った横断的な開発プロジェクトを実施することである。そうすれば、そのようなプロジェクトが最も貧しいことが多いマイノリティのコミュニティでも実施される可能性が高い。また同時に、モニタリング手段も準備し、援助が必要な人がそのようなプログラムから平等に恩恵を得られるようにする必要がある。そのような政策は多数派の住民にも受入れられやすく、より支持を得やすいだろう。彼らは通常「貧困地域」に投資することには反対しないが、選ばれたマイノリティに公的資金を支出することには強く反対するからである。マイノリティをターゲットにしたプロジェクトに多数派の支持を得ることは、持続可能な成功のための前提条件になるかもしれない。

水平的不平等と、民族的、宗教的、または言語的アイデンティティーに起因する既存の紛争の間には、相関関係が存在することが証明されている。不平等の持続と不平等格差の拡大は不安定要素であり、政府がこれらの問題に対処できていない（または問題を引き起こしている）場合には特に問題となる。マイノリティに属する人々の貧困削減をモニタリングするこ

⁸ UNDP, Human Development Report 2004 (New York, NY: UNDP 2004): p. 34, Figure 2.4.

⁹ Expert paper prepared by UNICEF on Ending discrimination against Roma children, referred to in the Council of Europe report “Ending discrimination against Roma children”
<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=19545&Language=EN>

とがきわめて重要な理由の一つは、紛争予防になるからである。例えば、ある社会経済的計画が多数派にとっては成功だが、少数派にとっては失敗だとすると、不平等が広がり、緊張が高まる。その意味では、全ての人々が参加する包括的な貧困削減戦略は、同時に紛争予防の効果的な手段にもなることが証明されている。

私の前任者である Ms. Gay McDougall 氏が行った調査の結果、MDGs の報告書¹⁰においてマイノリティに特別な注意を向けていた国はほんの一握りしかないことがわかった。マイノリティのことを述べていても、どこで、どのように、なぜマイノリティが極度の貧困や深刻な不平等を経験しているかについての考察が欠けている。マイノリティに属する女性は特に弱い立場のままであり、多くの場合無視されている。

私の意見では、ポスト 2015 の枠組みは、人権と、平等・無差別・参加の原則に基づくべきである。¹¹ 国が、生活のあらゆる面にマイノリティを包括（インクルージョン）するよう、具体的な目標を設定することが必要不可欠であり、同時に確固たる行動によってマイノリティの参加を増やすべきである。民族、宗教、言語などや、共通する差別に関して分類されたデータの収集が、国家統計の恒久的な機能になることが必要である。そうすれば新たなポスト 2015 開発枠組みの中でマイノリティの状況やその進歩をモニタリングすることができる。国家レベルでマイノリティの状況に対して、担当省を作り、焦点を決め、オンブズマンを置き、委員会を作り、その他の活動を始めるなどの献身的で組織的な取り組みをすることで、これらのグループが直面している固定された差別や不利益を克服する手始めになるだろう。

社会がこれらマイノリティを完全に包括する事に失敗すれば、それは政府がマイノリティの人権保護への取り組みや義務を重視していないことを意味するだけでなく、社会がインクルージョンによって得られる利益や経済発展を失うことになる。世界銀行の調査によれば、マイノリティのインクルージョンは、自動的に GDP の増加につながる。¹² 一部のグループが発展から取り残されると、社会全体が損害を受ける。マイノリティが永続的に不利益を受け継いでいるのは、道徳的に間違っており、経済的に非生産的であり、政治的に危険である。マイノリティの完全な融合を促進するための思い切った行動を素早くとればとるほど、社会は長期的にみるとより多くの恩恵を受ける。

この記事で表明されている見解は著者のものであり、必ずしも ICSW の方針であるとは限りません。

¹⁰ <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G07/113/05/PDF/G0711305.pdf?OpenElement>

¹¹ The recommendations are in line with those appearing in the *Synthesis Report of the Global Thematic Public Consultation on the Post-2015 Development Agenda* on addressing inequalities

¹²

http://siteresources.worldbank.org/EXTROMA/Resources/Economic_Costs_Roma_Exclusion_Note_Final.pdf

社会保護フロアのグローバル連合、羽ばたく

社会保護フロアのグローバル連合の中心チームは、フリードリヒ・エーベルト財団 (Freidrich Ebert Foundation)の招きを受け、2013年12月にドイツのベルリンで、会議を開いた。ICSWはこの連合の創設者の一員で、開始当初から上記の会議を含め中心グループの活動に積極的に参加している。

2012年夏に創設された社会保護フロアのグローバル連合は、支援者の代表であり、グローバル連合の原理や目的に賛同する NGO が自由に参加できる。グローバル連合は、世界中にネットワークをもつが、正式な本部や事務局をもたずに、国際的な組織、例えば、国連や ILO、社会保護機関間調整委員会 (Social Protection Interagency Co-ordination. Board :SPIACB) などの関係機関と連絡をとることや、また、国際フォーラムや地域フォーラムに貢献することを目指している。グローバル連合は、包括性、非差別、相互尊重の原理に基づき、交渉の立場を策定する際には、共同で結果を出し、連帯することに重きを置いている。グローバル連合の主な目的は下記の通りである。

- 社会保護フロア (SPF) 問題に関する国際的な議論を促し、国際労働総会 (ILC) の提言 R202 の認知度を高める。
- 世界中の市民社会組織が学ぶ機会となるプラットフォームを創る。そこには適切なツールを開発することも含まれる。
- 既に活動をしている国または地域の社会保護プラットフォームや連合と協働し、SPF の目的を促進する。
- 社会保護フロア的设计、実施、モニタリング、評価を促進するために、まだ実現していない包括的な連合の形成を提言する。

ベルリンの会議では、いくつかの新しい提案や活動が議論された。その一つは、ポスト 2015 開発枠組みにおいて、貧困撲滅が重要な目標であり続ける中、いかに SPF を独立した目標として統合できるかであった。社会保護に関する市民社会組織の活動を明確にするワーキンググループの報告 (誰が何をどこで行なっているか) も議論された。事実を明確にする作業は、アイデアの議論、実例や事例研究の提供、SPF に関する全国的対話を促進するフォーカスグループの特定などの面では重要だが、その分野ですべきことはまだまだたくさんある。もう一つの展開は、ニューヨークの社会開発に関する NGO 委員会 (NGO Committee for Social Development ; Facebook と Twitter にリンク) による署名キャンペーンである。これにより、SPF を支持する 15,000 人以上の署名を集めることに成功した。

会議では、特に開発途上国からもっと幅広くグローバル連合のメンバーを集める必要性や、地理的地域ごとに中心を創るなど、コアグループ間や連合内全体でもっとうまく活動をコー

ディネートする必要があるということによって一致した。まず優先すべきなのは、グローバル連合のメンバーが行っているSPFの概念化や実施に関する活動をモニタリングすることである。グローバル連合のウェブサイトは近々開設される予定である。

持続可能な開発目標に関する国連オープン・ワーキング・グループの第6回会合：ICSW 意見を述べる

2013年12月13日、持続可能な開発目標に関する国連オープン・ワーキング・グループの第6回会合で、ICSWはグローバル・ガバナンスと人権について演説する機会を得た。ICSWは、世界レベルでのグット・ガバナンス〈良い統治〉とは、広い意味では、地域・国家・州・市町村レベルのガバナンスと似ており、代表性・一貫性・有効性・説明責任・透明性などの同じ原理を持っている、と強調した。ポスト2015開発アジェンダを定義し実施する際、市民社会の代表者の参加を有意義なものにするには、全ての市民と関係者、とりわけ女性・貧しい国の人々・子ども・若者・高齢者、その中でも特に南半球の人々が意思決定に関わる仕組みを採用し、資源を配分する事が強く望まれる。¹³

NGO、社会運動、非公式の同盟、地元の組織などのいわゆる市民社会は、問題を明確化し、政策を伝達し、予算を作成し、実施し、経過を観察し、評価する際に中心的なパートナーとして認められるべきである。全ての市民と関係者が参加できる仕組みを築き、資源を配分するには、能力開発も含め、政府と国連システムの協働が必要である。FAO食糧安全保障委員会(CFS)の「市民社会メカニズム(Civil Society Mechanism)」モデルは、バランスよく市民社会を代表する洗練されたシステムであり、交渉や意思決定において提案するなど、真に有意義な参加を促進することを目指している。このモデルに基づいてシステムを構築することは、市民社会と地元の行政当局が協働していく上で有効だろう。¹⁴

もしこれが国連の本部レベルだけでなく地域レベルでも実現すれば非常に有益だろう。国連総会がこの内容の提案を採用すれば、他の国連の委員会にも波及するかもしれない。

人権とグット・ガバナンスとはお互いに支えあう関係にある：一方が勢いを失い欠けると、もう一方は必ず苦しむ。人権の枠組みをポスト2015開発アジェンダに盛り込むことは、貧困のあらゆる局面に取り組む政策やグット・ガバナンスを目指す政策にとって強固な基盤となるだろう。

¹³ -NGLS Policy Brief #5. Recommendations on Global Governance
<http://bit.ly/NGLSglobalgovernanceOWG>

¹⁴ 同上

有用なリソースとリンク

●児童婚をなくすための解決策：エビデンスのまとめ

国際女性研究センター（International Center for Research on Women（ICRW））が発表した研究によれば、主として幼いうちに強制的に結婚させられる児童婚の女性が全世界に約 7,000 万人いる。ICRW は、児童婚に関する知識、態度、行動の変化を測定したプログラムを系統的に吟味し、児童婚を遅らせる、または予防するために使える計画的戦略を発見した。

詳しくは下記を参照のこと。

<http://www.icrw.org/publications/solutions-end-child-marriage-0>

●良い仕事と社会サービス：コスタリカはいかに二つの目標を同時に達成したか

全ての国民に、よい仕事と社会サービスへのアクセスとを同時に提供している開発途上国はほとんどない。国連社会開発研究所（UNRISD）が出版したこの本は、コスタリカが経験した数少ない成功例を検証している。著者の Juliana Martinez Franzoni 氏と Diego Sánchez Ancochea 氏は、国民の雇用を拡大し、中小企業を奨励し、誰もが社会サービスを受けられるようにするための、国の重要な役割に焦点をあてている。この本は、政策立案者や開発担当者に向けた 8 つの教訓で締めくくられている。

詳しくは下記を参照のこと。

[http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpPublications\)/110BB7FDD22E4AF7C1257BC900485755?OpenDocument](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpPublications)/110BB7FDD22E4AF7C1257BC900485755?OpenDocument)

～グローバル・コーポレーション ニュースレターの読者のみなさまへ～

ICSW 経営委員会は、現在の ICSW ウェブサイトを、最新の情報が載ったより使いやすいものに改良する予定です。新しいウェブサイトについての皆様のご意見をお待ちしています。現在のもバージョンと比べて、どのような内容をご覧になりたいですか。皆様のご意見、ご提案を icsw@icsw.org までお送りください。

ICSW 運営委員会より

本ニュースレターの内容の引用・転載は、出典を明らかにする限り自由です。本ニュースレターに掲載された見解は、必ずしも ICSW の方針であるとは限りません。

編集：ICSW 常務理事 セルゲイ・ゼレネフ

ICSW 連絡先

ICSW

P.O.Box 28957

Plot 4, Berkeley Lane, Off Lugard Avenue

Entebbe

Uganda

Tel: +1 718 796 7417、+256 414 32 11 50

Email: szelenev@icsw.org、icsw@icsw.org

Website: www.icsw.org

※ ニュースレターの配信停止をご希望の方は、お名前とメールアドレスをお知らせください。