

第 10 章

ミレニアム開発目標とジェンダー

第 58 回国連婦人の地位委員会の議論を中心として

越智 方美

1 はじめに

ミレニアム開発目標 (Millennium Development Goals、以下 MDGs) は、2000 年に採択された「国連ミレニアム宣言」と 1990 年代に開催された主要な国際会議及びサミットで定められた具体的な数値目標を伴う開発目標である。MDGs は達成期限を 2015 年と定め、8 つの目標と 21 のターゲット、60 の指標から構成されている。

MDGs の 8 つの目標は以下の通りである。1. 極度の貧困と飢餓の撲滅、2. 普遍的な初等教育の達成、3. ジェンダー平等の推進と女性の地位向上、4. 乳幼児死亡率の削減、5. 妊産婦の健康状態の改善、6. HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止、7. 環境の持続可能性を確保、8. 開発のためのグローバルなパートナーシップの推進。

これら 8 つの目標はいずれもジェンダーとは密接な関わりを持っている。第 3 目標は女性の地位向上を掲げ、第 4、第 5 目標も女性のリプロダクティブ・ヘルス・ライツ (性と生殖に関する健康と権利) との関連が強い。教育や疾病予防、環境保全など残り 5 つの目標もジェンダー平等の推進なくしては達成することは難しい。

本稿の目的は開発目標としての MDGs が国連加盟国における男女平等の進展に果たした貢献を概観し、2015 年以降の展望をさぐることにある。これまで MDGs の進捗状況の分析と 2015 年以降の新たな開発目標(いわゆるポスト MDGs)については、既に国際機関や国際 NGO、学識経験者らによる議論が積み重ねられ、多くの提言がなされている (Sweetman, 2005, UN ESCAP et al., 2014, World Bank and IMF, 2015)。ここでは先行研究を踏まえ、分析対象を筆者が参加した第 58 回国連婦人の地位委員会 (Commission on the Status of Women 以下 CSW) での一般討論に絞り、ジェンダーの視点に基づく MDGs の検討に主眼を置く。

CSW は 1946 年に、国連の経済社会理事会の機能委員会のひとつとして設置された女性の地位向上に係る課題を扱う委員会であり、政治的、経済的、市民的、社会的及び教育分野における女性の権利の促進と、女性の権利分野で緊急の配慮を要する問題について、経済社会理事会への勧告と報告をおこなうことをいう、ふたつの機能を有している。CSW は毎年 2 月末から 3 月にかけてニューヨークの国連本部で 10 日間開催され、年ごとに定められた優先テーマに沿って議論がおこなわれる。第 58 回にあたる 2014 年度の CSW の優先テーマは、「女性及び女兒に対するミレニアム開発目標 (MDGs) 実施における課題及び成果」であった。

CSW の期間中は、各国の政府代表や国連機関、国際 NGO の代表らによるステートメントが一般討論で読み上げられる¹⁾。ステートメントとは、各国や機関がその年の CSW の優先テーマに関する自国での取組の進捗状況を報告し、今後の取組について述べる意見表明を指す。第 58 回 CSW では MDGs の達成成果について 158 の国と地域、国連機関等による報告がなされた。筆者は 3 月 13 日午前中におこなわれた一般討論に出席し、30 ヶ国の CSW 代表によるステートメントを傍聴した。2 節での考察はこの日のステートメントの内容によっている。

第 2 節では第 58 回 CSW での MDGs の評価についての討論を概観する。第 3 節では妊産婦死亡率の低下をめぐる成功事例から得られた教訓を紹介し、第 4 節でポスト MDGs の課題についてまとめる。

2 MDGs の成果

まず MDGs の成果について目標ごとにみていくことにしよう。

目標 1 極度の貧困と飢餓の撲滅

貧困削減という目標は MDGs の期限である 2015 年を待たずに、一定の進展をみた。貧困線（1日の所得が 1.25 米ドル以下）を下回る人々の割合は、1990 年の 47% から 2010 年には 22% へと半減している（UN Women website）。しかし、就労分野での男女格差は依然として大きく、CSW においても女性の就労支援について、具体的な事業や制度改革への言及がなされた。現金給付事業を通じて、最貧困層世帯の約 2 割に現金を支給した事例（パキスタン）や、非農業部門の女性を対象とした所得創出活動（income generation program）の実施（ブルンジ）が報告された。農地改革プログラムを通じて、女性への農地の割り当てを確保した事例（ジンバブエ）もみられた。

目標 2 普遍的な初等教育達成

女子教育の推進を含む目標 2 は、一般討論でも多くの政府代表が言及した項目である。その要因は MDGs での数値目標が初等教育の「就学率」であったため、目標達成の度合いが他の数値目標と比べて可視化しやすかったことによる。また MDGs の実施と相前後して、ユネスコや世界銀行が主導した「万人のための教育（Education for All）」運動や、「ファスト・トラック・イニシアティブ（Fast Track Initiatives）」等、世界規模での初等教育の普及を支援する取組がなされ、その成果が反映された結果といえるだろう。

CSW で報告された個別の成果としては、初等あるいは中等教育の無償化（ケニア、バーレーン、スリナム）、就学率の男女間格差の縮小や識字率の向上をあげることができる。世界の非識字者の 3 分の 2 が女性である事実を考えれば、初等教育の普及を掲げた MDGs がジェンダー平等に貢献したことは論をまたない。しかし、こうした成果の一方、この分野については未解決の課題も指摘されている。

それは就学率という数値化が容易な問題の影に隠れた、より達成度の測定が困難な教育の質の確保や途上国の少女や女性を取り巻く貧困に起因する女子の中退率の高さである（菅野ほか、2012）。CSW でも報告されたように十代の望まない妊娠やシングルマザーの復学への支援（マラウィ、マーシャル諸島）や、紛争地域と非紛争地域における国内の教育格差（スーダン）が課題として残されている。

目標 3 ジェンダー平等の推進と女性の地位向上

目標 3 は、初等・中等教育での男女間格差の解消、女性の政治・経済参画という、ジェンダー平等に係る複数の重要な領域をカバーしている。筆者が傍聴した一般討論では、クォータ制の導入により 4 割の公職に女性が就いたモンゴルの他、やはりクォータ制を活用して就労アクセスの改善を図った事例（ブルンジ）や、意思決定の場への女性の参画の促進（モーリタニア）についての報告がなされた。ルワンダの代表も女性の土地所有権を保障する法整備を通じて、女性の経済的基盤の強化を図ったことを強調していた。先進国では、スイスから政府と緊密な関係を有する組織の役員は 3 割が女性となるよう、クォータ制を実施しているとの報告がなされた。

こうした取組にも関わらず世界の現状に目を向けると、女性の政治参画は未だ充分ではない。女性議員の比率は下院で約 22%、上院で 19%に留まっている。クォータ制が導入されていない地域でどのような施策が可能か、数値目標を達成した後の女性リーダーの継続的な育成などについても、配慮する必要があるだろう。また、教育機会へのアクセスについても、中等教育への移行の過程で、財政的に余裕のある世帯であっても女子は男子より就学機会が制限されていることが、UN Women が 63 カ国で実施した調査で明らかになっている（UN Women website）。

目標 4 乳幼児死亡率の低減 / 目標 5 妊産婦の健康状態の改善

目標 4 と 5 はワクチン接種率の向上により 2015 年までに数値目標を達成予定であると表明したコンゴ民主共和国や、乳幼児死亡率の低減をほぼ達成したモン

ゴルなど、数値目標に沿ったステートメントがなされた。妊産婦を対象とした医療サービスの無償化の実施（スーダン）のような改善施策も報告された。妊産婦死亡率は減少傾向にあるが、依然として大きな問題であるとらえたブラジルもあった。

目標 6 HIV/エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止

CSW では HIV/エイズ感染者数の削減に成功した（モンゴル）、15 歳以下の児童を対象としたマラリア治療の無償化を実現（コンゴ共和国）などの報告がなされた。しかし HIV/エイズに限ってみてみると、『国連エイズ報告書』によれば、2012 年の新たなエイズ感染者は 230 万人にのぼり、とりわけ世界的にみても生殖年齢にある女性の主要な死因のひとつが HIV/エイズである（UNAIDS, 2013）。また、女性のエイズ患者増加の背景には、経済力の欠如により世帯内で劣位におかれている女性が、夫やパートナーとの性行為を断れないことにも起因している。このことは、数値目標に基づく開発政策が、時として分野横断的な解決策を見いだすことが不可欠なジェンダー課題を見えづらくしてしまうことを示している。

目標 7 環境の持続可能性の確保

開発途上地域では、社会インフラストラクチャー、特に公衆衛生設備の整備の遅れが、女性たちにマイナスの影響をもたらしている。安全な水へのアクセスが滞ると、水を集める役割を担っている女性や子どもたちの負担増となり、世帯内での児童労働への依存が女子の就学率の低下や中退率の高さの一因ともなっている。また、国土の一部が温暖化により水没の可能性に直面している南太平洋の島嶼国の代表からは、気候変動が女性に及ぼす負の影響が指摘された（フィジー、トンガ、マーシャル諸島）。

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

目標 8 については援助を提供するドナー国からの発言に着目した。政府開発援助の実施に際しては、対象国のジェンダー主流化の進展度合いと、組織内の男女

間格差の是正に留意しているとのスイス代表のステートメントは、自国内の取組のみではなく、援助を提供する側の責務を自覚したバランスのとれたものであった。また筆者が傍聴した一般討論では言及が限定的であったが、MDGs の目標 8 には情報通信技術へのアクセスの男女間格差の是正も含まれている。女性は男性に比べて携帯電話の所有率が約 21% 少ないとの統計データもあり、情報格差がもたらすジェンダー不平等問題については今後も注視していくことが求められている。

3 MDGs 成功事例からの示唆

これまで第 58 回 CSW での一般討論での議論を中心として、MDGs の成果と課題について振り返った。既に述べたように、MDGs の 8 つの目標は、ジェンダー平等の推進の視点から検証すると、それぞれ達成できた部分と未達成の部分がある。各国を取り巻く状況は異なるものの、一定の成果をあげることを可能にした要因は何であったのだろうか。

CSW の一般討論では、1 カ国につき 5 分以内と報告時間が定められているため、成功事例やベスト・プラクティスの詳細な分析が述べられることはない。そのため、ここでは女性や女兒のリプロダクティブ・ヘルス・ライツの向上を目指した目標 4 と目標 5 について、世界保健機関やユニセフら 5 つの国際機関がおこなった妊産婦死亡率低下のための取組を分析した報告書、『1990 年から 2013 年における妊産婦死亡率の傾向 (“Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2013”)』(WHO et al. 2014) を手がかりとして考えてみたい。同報告書によれば調査対象となった国のうち、MDGs の目標 5 について 2013 年度内に達成見込みとなっているのは 19 カ国、11 カ国が「順調に推移 (on track)」しており、63 カ国が「目標達成に向かい進展がある (making progress)」と位置づけられ、「取組が不十分 (insufficient progress)」とみなされたのは 13 カ国となっている (前掲書: p.27.)。なお、この評価はいずれも 1990 年の妊産婦死亡率の数値をもとに、2013 年の数値を比較、検討した結果による。

報告書は、目標達成が順調である事例には4つの共通点が見出せると結論づけている。それら共通の要因とは、1. 明確なリーダーシップと多様な主体との連携、2. 実証的根拠に基づきイノベーションを可能にする環境、3. 短期及び長期的視野に基づいた戦略の組み合わせ、4. 持続性の高い進捗を担保する息の長い取組の4点である。

例えばカンボジアでは、産婦人科・乳幼児医療体制の改善計画を遂行するためには、専門医への照会制度や、医療設備、医薬品供給制度の改善、関係機関間の連絡網の構築が不可欠であることが関係者間で共有された。このような共通認識のもと、母子保健医療の向上に資する包括的な取組をおこない、MDGsの数値目標を86%達成したと報告書は分析している。

また、専門職の頭脳流出が続くルワンダでは、医療従事者の育成という長期的目標に挑戦した。国内で専門知識を持つ教授資格者は数名しかいなかったため、近隣諸国在住の専門家が休暇を利用してルワンダの専門学校でボランティアとして教鞭をとった。こうした地道な人材への投資が実を結び、現在ルワンダ国内で国外の医療専門学校と提携しつつ看護学や歯科の教育を提供することが可能となっている（前掲書: pp.27-28）。

ここに紹介した事例は女性のリプロダクティブ・ヘルス・ライツに関するものであるが、WHOらが抽出したベスト・プラクティスはMDGsが対象としている他の領域にも適用できる部分がある。第58回CSWでは、日本政府代表がユニバーサル・ヘルス・カバレッジの推進と多様化する保健ニーズへの対応、そのための開発途上国への支援を国際公約として表明した²⁾。ここで述べたような好事例を蓄積、共有することは、日本の取組にとっても参考になるだろう。

4 まとめにかえて

——ポストMDGsの枠組みでジェンダー平等を独立した目標ととらえる

CSWの一般討論での議論をもとに、各国のMDGsの進捗状況について論じた。最後にこれまでの議論を振り返り、MDGsに向けた今後の課題について述べ本稿

の締めくくりとしたい。

一般討論では MDGs の 8 つの領域には該当しないが、複数の代表が言及した課題がある。これらの課題を通して MDGs という開発目標がどのような分野のジェンダー課題に十分に訴求できなかったかがあきらかになると思われるので、この点についても触れておきたい。

まず最も多くの国の代表が述べた課題が、女性に対する暴力根絶のための取組であった。具体的にはドメスティック・バイオレンス防止法など、女性に対する暴力に係る法的枠組みの整備（カザフスタン、アンゴラ、トンガ、バーレーン）や、パートナーから暴力を受けた女性への支援の充実を表明した国（アルバニア）が目立った。また、1カ所で医療、行政手続き、法的支援など暴力を受けた女性が必要としている多様なサービスが提供される、いわゆるワン・ストップ・センターの運営（ルワンダ）も、成果のひとつとして挙げられている。日本を含む多くの国でドメスティック・バイオレンス防止法が制定、施行されている。しかし、女性に対する暴力の件数は減少傾向にはなく、法整備のみでは抑止力とはなっていないのが現実である。ポスト MDGs の枠組みでは、女性に対する暴力を独立の目標として設定する方向で調整が続いている。

2点目の課題は、グローバル化の進展の下で発生しているジェンダー課題をどうとらえるかである。グローバル化は人の越境的な移動も促進しており、このことにより MDGs が策定された 1990 年代末に比べて、従来のように一国の枠組みでは、対応が困難なあらたなジェンダー課題が発生している。たとえば性的搾取を含む人身取引の件数は増加しているが、その発生メカニズムは複雑であり、送出国、中継国、受入国間の緊密なネットワークと協働が求められている（国立女性教育会館、2011）。上記に加え、先進諸国の少子高齢化や女性の社会進出を背景として、家事、介護労働の一部を女性移住者が担ってきたという側面がある。

このような新たな課題は CSW での議論にも反映されており、一般討論では、ギリシャが人身取引被害者への支援の提供を述べたほか、パラグアイが移住労働の女性化への対応の必要性について言及している。また、ブラジルのステートメントでは、ジェンダーのみならず、先住民民族やセクシュアル・マイノリティの人々、

移住者や障がいを持つ人など、様々な文化的背景や民族的出自、性的志向を持つ人たちへの配慮に基づいた開発政策の必要性についての言及があった。

人身取引や女性移住者への対応は日本にとっても、無関係な問題ではない。日本は人身取引問題への対策について、米国国務省より監視対象国（第2階層）にランクされており、(U.S. Department of State, 2014)、外国人労働者の受入れをめぐる議論も進行している。

ポスト MDGs の議論の中で、“Stand Alone Goal”という言葉が重要なキーワードとなっている。“Stand Alone Goal”とはジェンダー平等や女性のエンパワーメントをポスト 2015 開発アジェンダにおける独立の目標とすることを意味する。“Stand Alone Goal”という考え方が強調されるようになった背景には、MDGs ではジェンダー視点が個別の問題領域の影に不可視化されがちであったことに由来する。結果として8つの分野での取組を実施する際に、たとえば、女性の無償労働や男女間の賃金格差のような重大なジェンダー課題が等閑視される傾向にあったことが、ジェンダー平等推進に従事する実務家らにより指摘されている (UN Women, 2013)。ポスト MDGs の枠組みではこうした点をふまえ、多様性の包含と人権の視点に立ち戻り開発政策を進めていくことが求められているだろう。

注

- 1 CSW で政府代表が読み上げるステートメントは、UN Women のサイトで閲覧可能である。<http://www.unwomen.org/en/csw/csw58-2014>
- 2 日本政府代表による第 58 回 CSW でのステートメントは下記の外務省のサイトを参照されたい。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/women/>

参考文献

- 菅野琴・西村幹子・長岡智寿子編著『ジェンダーと国際教育開発 課題と挑戦』福村出版, 2012 年
- 国立女性教育会館『人身取引（トラフィッキング）問題について知る 2011』国立女性教

育会館、2011 年

Sweetman, Caroline ed.,2005, Gender and the Millennium Development Goals, Oxfam Publishing, London.

United Nations Programme on HIV/AIDS (UNAIDS) , 2013, UNAIDS Report on the Global AIDS Epidemic 2013, UNAIDS, Geneva.

UN ESCAP, ADB and UNDP, 2014, Asia-Pacific Aspirations: Perspectives for a Post-2015 Development Agenda, UN ESCAP, Bangkok.

UN Women, 2013, A Transformative Stand-Alone Goal on Achieving Gender Equality, Women's Rights and Women's Empowerment: Imperatives and Key Components, UN Women, New York.

The World Bank and International Monetary Fund, 2015, Global Monitoring Report 2014/2015 CONFERENCE EDITION Ending Poverty and Sharing Prosperity, The World Bank, Washington DC.

World Health Organization, UNICEF, UNFPA, The World Bank, United Nations, 2014, Trends in Maternal Mortality: 1990 to 2013, WHO, Geneva.

ウェブサイト

U.S. Department of State, 2014, Trafficking in Persons Report 2014.

<http://go.usa.gov/NsAP> (2014 年 9 月 15 日 アクセス)

UN Women, Progress towards Meeting the MDGs for Women and Girls.

<http://www.unwomen.org/en/news/in-focus/mdg-momentum> (2014 年 9 月 15 日 アクセス)

(おち・まさみ 国立女性教育会館研究国際室専門職員)