

## 〈資料紹介〉

# UNDP 『ジェンダーと人間開発』 人間開発報告書 1995

大海 篤子

## はじめに

国連開発計画（United Nations Development Programme=UNDP）は、開発政策に関する適切な情報を政策形成に関与する人たちに提供するために（1990, “Foreword”）<sup>1</sup>、1990年より、毎年『人間開発報告書』を刊行している。そして、各年度ごとに、人間開発に関する特定の領域に焦点を当て、国別の統計に基づく分析を行ってきた<sup>2</sup>。

『人間開発報告書』は、国連諸機関が収集した統計を基礎に、人々の生活状況、経済状況、社会状況を数値化し、国際比較を可能にした。これまでの国連の開発、援助活動は経済成長を目的としてきたが、「経済成長が大衆にまで波及する（trickles down）ことはめったになかった。自由な市場は非常に効率的に分配するかも知れないが正義ののっとつての分配が保障されているわけではない」（1990, p.3）。その意味で『人間開発報告書』の主張である「人間を開発の中心に」（1990, “Foreword”）とか「開発の基本的な目的は人々に健康的で創造的な生活を楽しむ環境をつくることである」という考え（1990, p.9）は、「開発に対する見直し」（rediscovering）（1990, “Foreword”）といえよう。

『人間開発報告書』はUNDPが専門家に委託した「独立」報告書と位置づけられている<sup>3</sup>が、発刊から現時点で6年経過し、「開発をモノではなく、ヒト中心に考えていくという考え方は他の国際機関でも当たり前になってきた」<sup>4</sup>。作成は、UNDPの特別顧問<sup>5</sup>が指揮し、世界各地から専門家8-10人がパネル・コンサルタントとして参加している。パネル・コンサルタントがいかなる基準で選出され、どの程度執筆者として関与しているのかについては報告書に記載がない。中にはアマーティア・センに代表されるような経済学の専門家や開発専門家も含まれている<sup>6</sup>。

1995年5月に発行された95年版『ジェンダーと人間開発』（日本語版は同年12月に刊行）は同年9月に予定されていた国連の「第4回世界女性会議」を念頭におき、〈ジェンダー（文化的・社会的につくられた性別）〉（1995年、表紙裏「キーワード」）を主要テーマとした。〈世界の女性の地位や権利は、依然として十分ではなく、「ジェンダー・ギャップ」が解消され、真の意味で女性と男性の平等・互惠の社会の実現が望まれている〉（95年、「日本語版によせて」）と現状を分析している。以下に、90年から96年までの既刊の『人間開発報告書』との関連を視野にいれて、95年版の内容を紹介する<sup>7</sup>。

## 1. 本報告における「人間開発」の定義と測定

### 1-1. 「人間開発」とは

「人間開発」の定義は、「人間の選択肢を拡げていくプロセスである」とされる（1990, p.1）。具体的には、「第一に、健康的な生活による長寿。長寿は自分の能力を活用し、自分の希望を達成するためにもっとも価値の高い資源である。第二に、知識の習得。良質の教育は創造的な生活を可能にする。第三に、生活水準を満たす資源へのアクセス、即ち、所得」（1990, p.11）をさす。

「人間開発」の目標は、上記の3点に関わる基本的な能力の獲得に止まらず、「基本的人権に保障された政治的、経済的、社会的自由への機会の増大から創造的、生産的で尊厳に満ちた生活の享受の選択まで」（1990,

p.11) と幅広いものであり、「能力の獲得という側面と、獲得した能力を文化的、社会的、政治的に発揮するという側面の2面からなる」(1990, p. 11)。

「人間開発」の概念と従来の「経済開発」理論との違いを明らかにするために、95年版では「人間開発パラダイムの4大要素」を以下のようにまとめている。

- (1) 生産性 (Productivity) : 人は生産性を向上させる訓練・教育を受けられるべきであり、所得を生み出す過程や雇用に参加できなければならない。
- (2) 公正さ (Equity) : 人は経済や政治参加の機会を均等に利用でき、その恩恵を受けなければならない。
- (3) 持続性 (Sustainability) : 参加の機会は未来の世代にも与えなければならない。
- (4) エンパワメント (Empowerment) : 開発は人のためだけではなく、人によるものでなければならない(95年、16頁)。

「人間開発」の目標を達成するための政策作りの客観的資料の必要<sup>8</sup>から『人間開発報告書』の執筆者たちは「人間開発指標 (Human Development Index=以下 HDI)」を編みだした。

HDIの具体的な算出方法は、90年版“Technical Notes”(1990, pp. 104-109)で説明されている。具体的な計算の基礎は、1)健康と長寿を知るために平均余命(Life Expectancy)、2)知識の獲得を知るために成人識字率(Adult Literacy)、3)一定の生活水準を知るために所得(GNP)(90年版はGDP)、である。90年にHDIが紹介されて以来、測定方法については活発な議論があり、毎年のように改良されている<sup>9</sup>。同時に、<HDIは特定地域の人間開発状況の断片を映し出すもので、包括的な人間開発の尺度ではない>(95年、17頁)と限界も明らかにされている。

## 1-2. 進歩と生存権の剥奪のバランスシート

1995年『人間開発報告書』では人間開発指標とともに、<人びとの進歩と生存権の剥奪状況の具体的な相関関係がみえるように>(95年17頁)バランスシートが作成された。「健康」、「教育」、「所得と貧困」などの項目で、プラスに「進歩」を、マイナスに「生存権の剥奪状況」を対比させたバランスシートから読めた結果を以下のようにまとめている。

- (1) 開発途上国は過去30年間にかつて経験したことのない人間開発の発展をみた。所得格差は縮小しないが、平均余命、就学率など人間開発は南北格差が狭まった(95年、20頁)(この問題は96年版『経済成長と人間開発』のテーマとなっている)。
- (2) しかし、生存権の剥奪状況は開発途上国にも、先進国にもかなり残っている。開発途上国では3人に1人は貧困状態。先進国では社会保障制度の保護があるとはいえ、1億人以上が貧困ライン以下で生活し、麻薬や犯罪の恐怖がある(95年、20頁)(この問題は94年版『人間の安全保障』のテーマであった)。
- (3) 内外の資源・エネルギーの優先順位の転換で人間開発は可能になる(95年、20頁)。(費用の優先的な割り当ては91年版『人間開発と財政』、92年版『人間開発の地球的側面』のテーマになっている)。
- (4) 21世紀に向けて、人間開発が力を入れて取り組む問題には地球規模の協定が必要(95年、20頁)。

## 2. ジェンダー不平等の測定

95年版『人間開発報告書』は第3章において「ジェンダー開発指標」と「ジェンダー・エンパワメント測定」という新たな数値を取り入れ、<執拗な問題である女性と男性との間の不平等に焦点をあてている>(95年、82頁)。

## 2-1. ジェンダー開発指数 (Gender Development Index=以下 GDI)

GDI は個人が必要とする基本資源の獲得状況を測定したHDIを男女別に調整したものである(95年、83頁)。例えば、識字率や勤労所得のように達成度の不平等さに調整媒介数をかけることで、一種のペナルティを課してGDIを計算している(95年、85頁、テクニカル・ノート、95年、256-259頁)。

<所得は家族所得を労働力比率、人口比率などから割り出している。しかし、入手できる統計は男女別に細分化したものは少なく、最新の推定値を使ったり、大まかな分類の利用など指標の変動は避けられない。特に、農業賃金や家事労働賃金などはデータが殆どないという制約を念頭にいれるべきであろう>(95年、88頁)。結論は、<殆どの先進国で教育、保健、栄養に関しての不平等は大幅に減少し、主戦場は経済的、政治的機会へと移った>(95年、91頁)。

## 2-2. ジェンダーエンパワーメント測定 (Gender Empowerment Measurement=以下GEM )<sup>10</sup>

GEMは経済、政治、専門職への参加の度合いを測定する。GDI は能力の獲得に焦点を当てたものであり、GEM は獲得した能力の活用に焦点を当てるものである(95年、83頁)。

GEMは以下のような変数を利用して算出する。

- (1) 経済資源は1人当たりの所得(95年、94頁)
- (2) 専門職、技術専門職、管理職の仕事をしている女性の割合(95年、94頁)
- (3) 政治の機会や政治的意思決定過程への参加は国会に占める女性議員の割合<sup>11</sup>

GEM の順位を見ると、北欧諸国がトップにあたり、開発途上国の中には経済的に豊かな先進国を遥かに上回る国がある。結果的に、GEM の成績の良い国は、女性に対して経済・政治の機会を広く解放した国であるといえる(95年97頁)。

GEMのほかにも『人間開発報告書』では、各国の<時間の使われ方調査>(time use data、生活時間調査<sup>12</sup>)によって、女性の家庭内、地域社会への貢献が明らかになったことに言及している。「目にみえない」女性の貢献(invisible contribution)を「目に見える」ようにするための計算方式を模索している現状であるが、この問題は、「アンパイドワーク」<sup>13</sup>として北京会議以後も議論が続いている。『人間開発報告書』では<国連国民経済計算方式(SNA)の見直し>(95年102頁)を訴えている<sup>14</sup>。なお、1995年版『人間開発報告書』の表紙のデザインは、世界中の経済活動時間の半分以上は女性が行っているが、報酬を得る「仕事」の3分の2は、男性が行っている事実を表現している。

## 3. ジェンダー平等への提案

国連憲章前文、人権宣言や各国憲法で男女の権利の平等は明文化されている。しかし、女性は男性と同等の機会、恩恵、責任を分けあっているわけではない。平等の内容は有形で数値化できるものもあれば、無形のものもある。男女間の不平等は世界的に共通していても、平等への優先順位は国によって違う。経済的、社会的、政治的意思決定への平等な参加、平等な報酬の保障には、第一に社会的、文化的、経済的な規範の根本的变化、第二にジェンダーの平等は人間開発に不可欠、という新しい考え方の2つが必要である、とする(95年、119頁)。そして、ジェンダー問題解決のための積極的な政治行動として以下の5つの戦略を提案している<sup>15</sup>。

- (1) 女性差別撤廃条約(CEDAW)の批准を拡大するキャンペーン、不平等是正措置(affirmative action)、女性オンブズマン(ombuswomen)の任命など(95年、124-128頁)。

- (2) 社会・制度上の規範の変化

家庭での役割分担の平等化、無償の仕事に光を当てる。経済、政治活動への参加促進のために最低数値目標30%を設定する(95年、128-134頁)。

(3) 女性の地位向上のために：教育とリプロダクティブ・ヘルス／ライツ

今後の15年で全ての女性に初等・中等教育が受けられるように。その結果、人口コントロールが可能になり、幼児死亡率も減る。

リプロダクティブ・ヘルス／ライツについては、女性が出産や健康管理を主体的に行い、人生の選択が広がってきた。リプロダクティブ・ヘルスとは疾患がないだけでなく、リプロダクティブな機能の過程すべてにおいて身体的、精神的、社会的に健全な状態にあることを意味する（95年、134-140頁）。

(4) 経済的・政治的機会への参加の増大

途上国は国会予算の20%を、援助国は援助予算の20%を基本的社会サービスに（95年、140-141頁）。

(5) 21世紀ビジョンとして平等への世界的な体制の形成（95年、141頁）

## 4. 人間開発をめぐる論争

### 4-1. 「人間開発をめぐる論争」

第6章では『人間開発報告書』が創刊された切実な理由として80年代の経済危機を挙げ、<「人間開発」の概念が国レベル、国際レベルで開発政策の論争と対話に重大な影響を及ぼした>（95年、144頁）と5年間に展開された議論を振り返っている。

すなわち、『人間開発報告書』は国レベルにおいて数多くの政策議論を引き起こした。各国は自国版『人間開発報告書』の作成、HDIの細分化、社会政策データの改善など、開発戦略の議論の基礎としてHDIを利用するようになった（95年、144-146頁）。一方、UNDPでは、よりよい資料を提供できるように議論を重ね努力している（95年、24頁）。

「人間開発」の概念は市場やコミュニケーション、技術が世界的に統合されている過程で、市場が片隅におしやった「人間」に注目するものである。世界規模の20：20協定<sup>16</sup>を設定し、平和の配当<sup>17</sup>による「人間開発」への投資を増大させるなど、具体的な政策提案をしてきたと自負している。

### 4-2. 『人間開発報告書』にかかわる学問的争点（95年、148-149頁）

人間開発理論の枠組みに対して、研究や経済成長と人間開発の関連についていくつかの学術論文が提出されているが、それらをまとめると以下ようになる。

- (1) HDIには政治的自由や文化的価値環境維持などの項目が欠落している、という指摘である。政治的自由度の測定を91年に試みたが、方法について、あるいは政治的自由度の測定指数をUNDPが作成する権限があるのかなどの論争があり、研究機関にゆだねられた<sup>18</sup>。
- (2) データの質に対する議論に応えるために、95年にはデータの欠陥・限界の公表、情報源や改善に必要な注釈をつけるなどを試みている。データの質や収集のタイミングは、HDIの基礎になるために厳密さが求められ、基本的なデータの改善が推進されつつある。
- (3) 所得は「人間開発」の指標として妥当か。その計算方法の技術的な問題、HDIの予測性に疑問が提示された。しかし、HDIはGNPより測定範囲が広く有効である、と主張する（95年、149頁）。

### 4-3. 『人間開発報告書』に関する合意点（95年、149頁）

- (1) 開発は人間を中心に据えなければならない。
- (2) 開発の目的は所得の増大だけでなく、人間の選択の幅の拡大にある。
- (3) 「人間開発」は人間の能力を拡大し、かつ最大限活用させる。
- (4) 「人間開発」は生産性、公正さ、持続性、エンパワーメントの4つの柱で成り立つ。

(5) 人間開発アプローチは開発の最終目標を明確にし、達成の為の選択肢を分析する。

#### 4-4. 諸議論の中の誤解 (misconception)

第1の問題は「人間開発は経済成長に反する」というものである。

経済成長と人間の進歩には必然的な関連はないが、「人間開発を永続させようとするれば経済成長からの間断のない助力が必要となる。」(1990, p.42)。経済成長と人間開発の望ましい関係を築くには4つの方法がある。

- (1) 人間の教育、健康、技能に投資すれば報酬の多い就職が可能になり、人びとは成長に参加でき、恩恵が受けられる。
- (2) 所得と財産の公正な配分が不可欠である。
- (3) 政府が社会投資の計画・達成に努力すれば、成長や所得配分が高くない国でも人間開発状況は改善される。
- (4) 人びと、特に女性に力をつけること (empowering) が成長と人間開発を結びつける確実な方法である。

第2の問題は、人間開発戦略は社会的な内容で経済的な分析がないというものである。これは、人間開発理論と人的資源開発とが混同された分析から生まれたものである。

人間開発戦略は、人間を単に経済成長の受益者とするのではなく、経済的、政治的、社会的、文化的な変化の真の担い手とするところにある(95年、152頁)(ちなみに、この問題は96年版で扱っている)。

#### まとめ

UNDPは「国連システムにおける最大の技術協力推進機関」<sup>9)</sup>である。そのUNDPが「経済発展」から「人間開発」へ軸足を動かし、ジェンダーに注目していることは特筆されるべきであろう。しかし、国連システムの長期間に亘る「経済発展」路線の修正は、例えば、<80年代は人間生活を犠牲にして予算の帳尻を合わせた時代であった>(95年143頁)とあいまいに表現され、開発経済や国際関係などの知識がないと理解しにくい。

とはいえ、90-92年まで『人間開発報告書』は人間の能力に対して投資をする開発 (development of the people)、および経済成長は広範な人びとに公平に分配されるべきである (development for the people) と主張してきた。93年には「人びとの参加の機会」 (development by the people) (1993, p.3) を保障するようになり、95年にはジェンダーを無視できなくなった。この流れは、「人間開発」の概念が発展しつつあることを物語っている。その点では大いに評価できるのであるが、気になるのは、「男女の機会の均等」が前面に押し出され、「結果の平等」に関する言及が少ないことである。例えば、政府にCEDAWの批准と法的な枠組みを要求すれば、平等への機会は準備されるであろうが、実施面の平等をどう担保するのか。その意味で、今後の『人間開発報告書』が「結果の平等」の実現に対してどのような道筋を作るのか見守っていきたい。

日本の女性の「差別的状況」は見えにくいだけに、格差解消への戦略もたてにくい。『人間開発報告書』をどのように役立てるべきか。地方ごとの細分化や職種ごとの細分化などで日本において政策提案作りができようが、残念ながら未だに『人間開発報告書』を基礎にした議論が発展していない。

筆者は1996年5月にインドのバンガロールで開かれた「GDIとGEMを見直すワークショップ」に参加する機会を得た。インドの女性経済学者を中心にした討議は熱心なもので、社会のあらゆるところに目に見える形の差別があるインド社会に生きるインド女性は「ジェンダー・ギャップ」解消に懸命に努力していた。『人間開発報告書』をもとに、政治的ポジティブ・アクションとして30%の議席の確保(国会、地方議会)、女性省の設置、人口抑制政策など、政策推進の基礎データとして利用していた。

日本においても『人間開発報告書』において用いられている諸指標の意義を批判的に検討しつつ、「平等への戦略」に関してより妥当な測定の方法を見出していく必要がある。国際的な見地に立つ場合、特に、UNDPへの拠出金が世界で一番である日本では、そのことに対して自覚的になり、一層『人間開発報告書』の利用が検討

されるべき時であろう。

(お茶の水女子大学人間文化研究科博士課程)

## 注

1. 引用文献の出典については、95年日本語版の場合は「～年」と「頁」とし、英語版を使用した場合は「[19△△]と「p.」とする。〈 〉内は『人間開発報告書』の日本語訳本文をそのまま引用したものである。訳語についての疑問がある場合や特に英語を示す方がよいと筆者が判断した場合には( )内に英語で表記し、現在日本語として定着したと考えられるものに関しては、( )に日本語を併記する。なお、1995年版『人間開発報告書』日本語訳においては、いくつかのキーワードなどの訳語が、必ずしも統一されていない。
2. 1990年から英語版は *Human Development Report* として発行されてきた。94年に発行された初の日本語版のタイトルは『人間開発報告書1994』である。1995年以降日本語版はテーマにそった日本語題名が付けられるようになった。1995年『ジェンダーと人間開発』、1996年『経済成長と人間開発』、1997年『貧困と人間開発』である。1994年までのテーマは1990年「人間開発の概念と測定」、1991年「人間開発と財政」、1992年「人間開発の地球的側面」、1993年「人びとの社会参加」、1994年「人間の安全保障の新しい側面」となっている(94年裏表紙)。
3. Sakiko Fukuda-Parr, 本多ゆか訳、「世界的に見た日本のジェンダー平等の位置づけ」『日米女性ジャーナル』No.19、1995年、61頁。
4. 丹羽敏之の UNDP 局長の96年日本語版発表に際しての会談。1996年7月15日『朝日新聞』、夕刊2頁。
5. 90-95年はパキスタンの元蔵相・企画大臣のマブール・ハック、96年からはリチャード・ジョリが指揮した。ハックはパキスタン経済計画庁のチーフ・エコノミストから1970年代後半、世界銀行を経てパキスタンの大臣となった。1989年から UNDP 総裁の特別顧問 (Special Adviser to the Administrator)。
6. アマーティア・セン (Amartya Sen) ハーバード大学経済学教授、は90年からのすべての『人間開発報告書』に論文を提出したり、パネル・コンサルタントをしている。「経済学には倫理学が関わっている、一国の経済力は国民総生産での大きさや成長率で判断されるが、それでは分配の不平等や貧困、健康、識字能力、ジェンダーの問題はわからない」というセンの考えは UNDP の『人間開発報告書』に取り入れられた、と自ら述べている(1996年7月14日『日本経済新聞』、朝刊13頁)。
7. 『日米女性ジャーナル』19号(1995年)にも本多ゆかによる「女性と人間開発：『1995年人間開発報告書』全体報告」があるが、これは英語版からの「要約翻訳」である。本稿では資料としては『人間開発報告書』の1990-96年英語版と1994-96年の日本語版を利用した。なお発行月は、本多ゆかによれば、「第4回世界女性会議の1ヶ月前に発行された」ので、1995年8月ということになる。
8. 例えば、1986年第31回国連総会にあたって、「女性の地位委員会」は「開発と女性の役割について」ナイロビ会議にむけて将来戦略をうたてるために「記述的でない、標準化された統計調査の必要性」を総会に訴えている (Commission on the Status on Women, *Report on the thirty-first session 24 Feb. - 5 Mar. 1986, Economic and Social Council, Official Records 1986 Supplement No.4, the United Nations, p.35*)。
9. 例えば、知識を数値化するための識字率に加え就学率が92年から導入された。95年には平均就学率から合計就学率にしたり、94年には計算の基礎である、平均余命、識字率、GNPの「最大値」「最小値」を「標準値(ゴール・ポスト)」に替え、各年度の達成度が見えるようにした。
10. 本多ゆかの訳は「ジェンダーエンパワーメント水準」である。『日米女性ジャーナル』前掲。74頁。
11. 地方議会の方が政治参加の状況がわかるであろうが、データの入手が困難なため、1994年6月時点の国会の上下両院における女性代議士の数で表わす(95年95頁)。
12. 例えば、NHKは1960年から5年毎に『国民生活時間調査』を行っている。総理府統計局の1976年から5年毎の社会生活基本調査には生活時間調査が含まれている。伊藤セツ、天野寛子、森ます美、大竹美登利『生活時間』(光生館、1984年)。小学館『日本大百科全書』(1987年)参照。
13. 「無報酬労働」(アンペイド・ワーク)の問題は「国連女性の10年」で一貫して取り上げられてきた。例えば、久場嬉子「高度工業国女性の生活とアンペイド・ワーク」女性のアンペイド・ワーク研究会『女性のアンペイド・ワーク 国際的調査研究と資料』1995年、89頁参照。
14. マリリン・ウォーリング、篠塚英子訳『新フェミニスト経済学』(東洋経済新報社、1994年)は、原題が *If Women Counted* であることから知られるように、この問題を扱い、SNAを批判している。
15. 〈内政干渉的または慈善的アプローチと解釈を誤らないように〉と注意がある(95年124頁)。
16. 『人間開発報告書』94年版が1995年3月にコペンハーゲンで開催される予定の「社会開発に向けての世界サミット」への提案として、途上国は国家予算の20%を、援助供与国は援助の20%を「人間開発」に向けるよう提案したもの(94年7頁)。

17. 1990年1月、アメリカ大統領ブッシュが一般教書で使った。東西緊張緩和にともなう軍縮による国防費削減をアメリカ経済の国際競争力強化に使うと言うもの。「平和の配当」『現代用語の基礎知識』自由国民社、1993年参照。
18. 91年版は政治的自由度について言及しているが(1991, p.70) 数値化はしていない。92年版では、政治的自由度の章をたて(1992, 第2章, p.26-33) 数値化したデータを104ヶ国から収集し作表した。「政治的自由指標」は①個人の安全保障、②法治国家、③表現の自由の保障、④政治参加の保障、⑤機会均等の保障、によって測定した。92年の結論は「人間開発」のために、人々の経済的、政治的自由は重要な構成要素である、とした。世界の政治的自由度は高、中、低の国がそれぞれ3分の1の割合である。現在経済的にうまくいっている国々は、自由度も高い。所得が高い国の「政治的自由度」は84%、中位所得の国は61%の自由度、低位所得の国は43%の自由度という結果であった(1992, p.27)。
19. 中田勝巳『UNDP-国連開発計画』(国際開発ジャーナル社、1985年)。