THINK Lobby

THINK Lobby J. Vol.2 pp.17-30, 2024

研究ノート

SDGsの中間年を迎えて
「我々の世界を変革する」ための課題

長　島　美　紀

一般社団法人SDGs市民社会ネットワーク

第Ⅰ節　はじめに

筆者が所属する一般社団法人SDGs市民社会ネットワーク（以下、SDGsジャパン）は、持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals; SDGs）の達成を目指す市民社会組織（Civil Society Organization; CSO）を中心に構成されたネットワーク団体である。SDGsの前身ともいえるミレニアム開発目標（Millennium Development Goals; MDGs）に取り組む国際協力CSOを中心に運営されたキャンペーン組織である「動く→動かす」の後継団体として2016年に発足し（2017年2月に法人格取得）、2023年10月現在、約140の団体が参加し、SDGs達成に向けた政策提言活動、他セクターとの連携推進、普及啓発の事業を実施している。

2015年9月25日に第70回国連総会で採択された、「持続可能な開発のための2030アジェンダ（Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development; 以下2030アジェンダ）」[1]で、SDGsの実施にあたり「誰一人取り残さない」（前文第2段落）ことが誓われたが、SDGsジャパンは、とりわけこの「誰一人取り残さない」が重要だと考えている。団体のミッションでは、具体的に「誰一人取り残さない」こととして、「将来世代を含むすべての人が貧困・格差や差別、様々な形態の暴力、健康の不安から解放され、個人の多様性が尊重され、自然環境と共生し豊かさと人権を享受できる、平和で公正な社会」を目指すべき社会像として描いている。

2023年は、2016年の施行から、SDGs達成期限である2030年まで残り7年という中間年となった。また、日本では、4年に一度のSDGs実施指針改定が行われる予定である（2023年10月現在）。

折り返し地点に立った今、SDGsの達成状況を概観すると、2015年に2030アジェンダが採択された時よりも、状況は悪化、あるいは混迷を深めているように感じられる。2020年に起きた新型コロナウイルス（以下、COVID-19）の世界的流行によるパンデミックの発生は貧富の格差を拡大させ、2019年までの成果を後退させた。ロックダウン（都市封鎖）や行動自粛に伴う家庭内暴力（DV）件数の急増は、「影のパンデミック（Shadow Pandemic）」とアントニオ・グテーレス国連事務総長が述べた[2]ように、ジェンダー不平等という、もともとあったジェンダーに基づく格差を顕在化させ、さらに悪化させた。

こうした状況をさらに深刻化させたのが、地球温暖化に伴う自然災害と紛争の多発だ。過去40年来最落の干ばつと呼ばれるアフリカの角地域は、4秒に1人、飢餓で命を落とす子どもがいると、238の人道支援団体が、2022年に開催された第77回国連総会に集まった指導者たちに対し訴えた[3]。思い起こせば2005年の英国グレーンイーグルス・サミット時に「貧困を過去のものに（Make poverty history）」[4]をキャッチコピーに展開されたホワイトバンド・キャンペーンでは、「3秒に1人、子どもが貧困で命を落としている」と窮状を訴えていたが、それに近い状況が再び起きている。にもかかわらず、極度の飢餓や人道危機に直面している地域では、必要としている支援資金が不足しているのが現状だ。

中間年に当たり、私たちはこのような現状をどう考えるべきだろうか。進歩と揺り戻し、停滞と緊張、分断と対立がみられる社会において、SDGsはどのような役割を果たしうるのか。本稿では、SDGsを取り巻く現状と課題を概観したい。

第Ⅱ節　SDGsが目指すもの

第1項　「誰一人取り残さない」という視点

まず初めに、本稿で取り上げるSDGsおよび2030アジェンダを概観したい。2030アジェンダは、3年間にわたる作成プロセスの中で、「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」（2030アジェン

受付日：2023年10月24日　受理日：2023年11月15日
長島　美紀（一般社団法人SDGs市民社会ネットワーク　理事、〒102-0072 東京都千代田区飯田橋1-7-10 山京ビル本館604　nagashima@sdgs-japan.net）

ダ、宣言第6段落）、専門家や各国代表以外にも女性やユース、障害者、先住民など多様なステークホルダーが、100以上の国別コンサルテーションや、11のテーマ別コンサルテーションと、複数回開催された持続可能な開発目標に関する政府間オープンワーキンググループ（OWG）などの会合に参加し、意見を入れ込んだ。議論では、MDGsでは取り上げられなかった気候変動やエネルギー、イノベーション、経済やまちづくり、持続可能な消費、障害、格差、法と公正といった新たな課題も抱き合わせられた。17のゴール、169のターゲット、232の指標で構成されたSDGsは、日本も含めたすべての国がゴール達成の責任主体であることが謳われた。

2030アジェンダの根幹は、「誰一人取り残さない」にある。同文書の宣言第4段落は以下のように決意を表明した。

「*この偉大な共同の旅に乗り出すにあたり、我々は誰も取り残されないことを誓う。人々の尊厳は基本的なものであるとの認識の下に、目標とターゲットがすべての国、すべての人々及び社会のすべての部分で満たされることを望む。そして我々は、最も遅れているところに第一に手を伸ばすべく努力する。*」[5)]

「最も遅れている」と指摘されたのは、MDGs時代において、途上国での課題に取り組む際に、対策を取りやすい課題から取り組んだ結果、2030アジェンダでも「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」されていた、「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」（同宣言第2段落）をはじめ、困難な課題が未解決のまま取り残されてきたことだ。

例えばMDGsの目標1で掲げられた「極度の貧困と飢餓の根絶」については、1日1.25ドル未満[6)]で生活する、極度の貧困で暮らす人の割合は、世界全体で1990年の19億人から2015年の8億3,600万人まで半数以下に減少。開発途上国だけを見ると、極度の貧困状態で暮らす人の割合が人口の半数近くだったのが、2015年には14％まで低下するなど、大きな成果を見せた[7)]。しかしながら、約8億人は未だに極度の貧困に置かれ、飢餓に苦しみ、数百万人の貧しい人達は、未だに基本的サービスへのアクセスが無い状態に置かれていた。また、飢餓の中で暮らしている最貧困層家庭の子どもは最富裕層家庭の子どもに比べ、4倍の確率で学校に通っておらず、最貧困層家庭の5歳未満の幼児死亡率は、最富裕層家庭の子どもに比べ2倍高いなど、貧富の格差が引き起こす教育や健康における格差の存在は取り残された[8)]。

2030アジェンダは、前文が示す通り[9)]、MDGsの未達点への反省に立ち、17のゴール、169のターゲット、232の指標が不可分一体のものであることが謳われた。すなわち、ひとつのゴールだけ達成するのではなく、あらゆる課題に目配りしながら課題解決に取り組むことが、すべての国、ステークホルダーに求められたのである。

もうひとつ、2030アジェンダの策定過程で重要だったことは、政策決定の場から最も遠くに置き去りにされてきた者たちの存在を可視化したことだ。そしてそれは例えば取り残されてきた「女性」でも肌の色や年齢、出身国、宗教、教育レベルによってさらに差別されてきたこと、インターセクショナリティ（Intersectionality, 交差性）の視点を示すものでもあった。

アジェンダでは、「誰一人取り残さない」の理念の下、5つのP（「People（人間）」「Prosperity（繁栄）」「Planet（地球）」「Peace（平和）」「Partnership（パートナーシップ）」）を基本概念とし、社会、経済、環境のバランスの取れた持続可能な開発を目指すことが謳われた。このうちPeople（人間）については、以下のように基本原則が謳われている。

「*我々は、あらゆる形態及び側面において貧困と飢餓に終止符を打ち、すべての人間が尊厳と平等の下に、そして健康な環境の下に、その持てる潜在能力を発揮することができることを確保することを決意する。*」（2030アジェンダ、第5段落）

「すべての人の尊厳と平等の下に」という文言は、格差の解消を示している。宣言第4段落では、取り組むべき課題として、「あらゆる貧困と飢餓に終止符を打つこと。国内的・国際的な不平等と戦うこと。（以下略）」という決意が述べられ、第8段落で「人権、人の尊厳、法の支配、正義、平等及び差別のないことに対して普遍的な尊重がなされる世界」を目指すべき世界像として記しているが、これらは、あらゆる格差の解消を示している。SDGsのゴールは、これら国や地域、紛争の有無などで生み出された、食料へのアクセス（SDG2）、保健サービスへのアクセス（SDG3）、質の高い教育へのアクセス（SDG4）、ジェンダー平等（SDG5）、衛生環境（SDG6）、エネルギーの享受（SDG7）、安全に生活できる環境と公平な司法制度へのアクセス（SDG16）などの、差別と不平等に立ち向かい、格差を解消させることに焦点が当てられている。

第2項　人権ベースの視点

2030アジェンダの特徴のひとつは、人権保障が主眼

に据えられていることだ。2030アジェンダでは、「最大の地球規模の課題」として、「極端な貧困を含む、あらゆる形態と側面の貧困を根絶すること」が挙げられたが（前文第1段落）、貧困は人権侵害の形態のひとつである。貧困に陥ることで、本来すべての人間に保障されるべき衣食住を含む基本的なニーズを満たせず、その結果、健康を阻害したり、学校へ通い学ぶ、教育の機会が奪われたり、教育の機会が奪われることで、より良い労働の機会を逸失する可能性がある。これらはすべて人権に直結する課題である。

SDGsが成立する前に、国際社会では1990年代より「人権の主流化」が進められていた。1993年の国連世界人権会議で採択された、「ウィーン宣言および行動計画（Vienna Declaration and Programme of Action）」では「人権の伸長及び保護が国際社会における優先事項」（前文第1段落）であることが高らかに謳われた。そして同宣言第14項で「広範に存在する極度の貧困が完全且つ実効的な人権享受の障害となる。その即時的緩和と最終的根絶は国際社会の高い優先事項でなければならない。」として、人権侵害の源である貧困を取り除く取り組みの重要性が指摘された。1997年には、コフィー・アナン国連事務総長（当時）が、「人権の主流化」を提唱し、他あらゆる分野での人権への配慮の重要性が指摘された。

人権の主流化は、2030アジェンダにも受け継がれ、宣言第5段落でも「人権を擁護し」と記載されている。人権は不可侵かつ差別なきものであり、その保障の一義的義務は国に課せられている（ウィーン宣言第1項）。そしてその障壁となる貧困と飢餓は、人としての尊厳を奪うものであり、権利侵害の究極の形態であるとして、アジェンダ2030においても、地球上からなくすことが目指されている。

さらに、SDGsでも取り込まれた経済の領域において、「ビジネスと人権」の重要性も認識されている。グローバル化の進展に伴い、多国籍企業（Multinational Enterprise; MNE）の世界各国の国内総生産（Gross Domestic Product; GDP）への貢献度は推定32%とされ[10]、MNEの途上国への海外直接投資（Foreign Direct Investment; FDI）は、海外移民者などによる送金やODA、ポートフォリオ投資をも凌ぐ最大の対外資金源となり、また雇用の源泉となってきた。

他方、企業の本拠地や消費地から離れた原産国での環境破壊や人権侵害が顕在化した1990年代以降、抗議キャンペーンが多発している。1997年に発覚したスポーツメーカーのナイキ製品を製造するインドネシアやベトナムなどの東南アジアの工場で発覚した、児童労働や劣悪な環境での長時間労働は、世界的な不買運動につながった。2013年にバングラデシュの首都ダッカ近郊の縫製工場が入った商業ビルが崩落、1,133人が死亡した事件では、この縫製工場が各国のアパレル企業の「ファスト・ファッション」と呼ばれる低価格の衣料品などを、安い人件費で手がけていたことから、アパレル企業の責任が問われた。こうした動きは、原材料調達から製造、販売に至るあらゆるプロセスにおいて、責任あるサプライチェーン・マネジメントを企業に求める動きにつながっている。

国連では、1998年に国際労働機関（International Labour Organization; ILO）によって人権・労働分野の代表的な国際行動規範である「労働における基本的原則及び権利に関するILO宣言（ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work）」が採択され、ILO加盟国は、労働における基本的原則及び権利（結社の自由及び団体交渉権の効果的な承認、強制労働の廃止、児童労働の撤廃、雇用及び職業における差別の排除）の尊重、促進、実現に向けた義務を負うとされた。また1999年に、アナン国連事務総長により、企業に対し4分野（人権、労働、環境、腐敗防止）に関する10原則を実践するよう要請する「国連グローバル・コンパクト」が提唱された。

この流れを加速させたのは、2011年に国連の人権理事会で採択された、「人権を保護する国家の義務」、「人権を尊重する企業の責任」、「救済へのアクセス」を3つの柱とする「ビジネスと人権に関する指導原則：国連『保護、尊重及び救済』枠組み（Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework）」（以下、指導原則[11]）である。企業活動における人権尊重の指針とされる同指導原則では、「企業活動を通じて人権に悪影響を引き起こすこと、及びこれを助長することを回避し、影響が生じた場合は対処すること」（指導原則11）、「企業がその影響を助長していない場合でも、取引関係によって企業の活動、商品又はサービスと直接関連する人権への悪影響を予防又は軽減するように努めること」（指導原則13）、企業の規模、業種等に関係なく、人権を尊重する責任を果たすために、「人権方針の策定」（指導原則16）、人権への影響を特定し、予防し、軽減し、対処するために、人権への影響の評価、調査結果への対処、対応の追跡調査、対処方法に関する情報発信を実施する「人権デューデリジェンスの実施」（指導原則17～21）、「救済メカニズムの構築」（指導原則22）が定められている。

指導原則は、その後の国際社会におけるビジネスと

人権の標準化の流れにつながった。国際標準化機構（International Organization for Standardization; ISO）の企業の社会的責任（Corporate Social Responsibility; CSR）国際基準である「ISO26000」（社会的責任のガイダンス規格）や経済協力開発機構（Organisation for Economic Cooperation and Development; OECD）の「多国籍企業行動指針（The OECD Guidelines for Multinational Enterprises）」の改訂にも反映された[12]。OECDは、2018年に人権、環境、贈賄および汚職、情報開示ならびに消費者利益など、「RBC（責任ある企業行動）課題」のデューデリジェンスをカバーする「責任ある企業行動のためのOECDデュー・デリジェンス・ガイダンス」[13]を発表している。こうした動きは、2010年代半ば、イギリスの現代奴隷法（2015年）を皮切りに、各国で人権侵害と環境破壊に関するデューデリジェンスの実施と情報開示が義務付けられることにつながった。日本では2022年9月にビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議が「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」[14]を公表、法的拘束力はないものの、企業に自社の人権尊重を求める動きは加速化していると言える。

なお、上述のビジネスと人権の流れを生み出す契機となったのは、NGOやメディアであることは、改めて強調したい。先述のナイキの不買運動では、1996年6月アメリカ雑誌「LIFE」に、パキスタンのある子どもがサッカーボールの針仕事をする写真が載せられたことに端を発し、「児童労働」問題への世界的関心を高めた。また、ISO2600においても、消費者、政府、産業界、労働、NGO、SSRO（サービス・サポート・研究・学術及びその他）によるマルチステークホルダープロセスが採用され、最終的に99カ国の参加を得て（その3分の2以上は途上国）、6つのステークホルダーの合意により規格を策定するプロセスをたどった。

筆者は大学などでアドボカシー活動について説明する際に、「支持すること。また、擁護すること。特に、社会的な弱者の権利を擁護すること」（デジタル大辞泉）であると説明した上で、子どもや高齢者、患者、障害者、海外にルーツがある人など、社会的に弱い立場に置かれがちな人に代わって、代理人や支援者が意志や権利を伝える活動について紹介している。取り残されがちな人の声を拾い上げられるのは、市民社会の果たしうる役割であり、その声は、社会を構成するセクターとしてより権利擁護に関連したものと言える。SDGsの根幹が人権にある以上、改めて人権擁護や侵害について監視、評価、代弁を行う市民社会の立場は極めて重要と言えるだろう。

第Ⅲ節　SDGsを脅かす4つの危機

「偉大な共同の旅」（2030アジェンダ、宣言第4段落）と称されたSDGsだが、中間年に当たる2023年、その進捗は停滞傾向にある。SDGsの進捗が停滞する要因として、筆者は①ジェンダー不平等、②気候危機、③コロナ危機が引き起こした格差の拡大、④紛争の多発と民主主義の揺らぎ、の4点をあげたい。以下、本節ではこの4点を考えていく。

第1項　ジェンダー不平等

1995年に北京で開催された第4回世界女性会議から25年に当たる2020年、国連児童基金（UNICEF）および国連女性機関（UN Women）、およびプラン・インターナショナル（Plan International）は、25年の成果を振り返るレポート「女の子のための新時代：25年間の進歩をたどる（A New Era for Girls: Taking Stock of 25 Years of Progress）」[15]を発表した。同レポートでは、25年間で女児の就学率は上昇したものの、教育格差や、児童婚や女性性器切除（FGM）など今なお残る有害な伝統的慣習、思春期の女性の就労へのアクセスの困難や、ジェンダーに基づく暴力が今なお課題となっていることを指摘した。

2023年現在、世界のどの国や地域でも、ジェンダー平等は未達の状態にある。プラン・インターナショナルが2020年10月にシティ・グループと共同で行った調査では、開発途上国で中等教育を修了させるための投資がGDPを平均で10％伸ばす可能性があることを指摘し、ジェンダー投資の重要性を訴えた[16]が、今なお女性及び女児への投資は十分とは言えない。そして投資や政策決定の場からも女性は遠ざけられ、その声を届けることは今なお限定的な状況にある。

そうした状況に、2020年のCOVID-19によるパンデミックは追い打ちをかけた。日本では女性不況とも呼ばれた、女性（シー）と不況（リセッション）を合わせた造語「シーセッション（shecession）」という言葉が新たに生まれたように、世界全体でロックダウンや行動自粛が行われた結果、小売業や飲食業、宿泊業に非正規社員として従事していた女性が雇い止めにあう事態が発生した。また、低・中所得国では、インフォーマル・セクターの仕事に従事し、社会的保護等のセーフティ・ネットへのアクセスを持たない多くの女性の収入が途絶えた。マッキンゼーは、コロナ禍によって、女性の仕事が今回の危機で失われる確率は、男性の1.8倍と見積もっている[17]。

パンデミックは、女子教育にも影響を及ぼした。世界

銀行は、経済困窮や保護者に代わって無償ケア労働（家事・育児・介護）関連の負担を担うよう期待される傾向が高まり、長期的には教育を受け続けることが難しくなると指摘し、学習機会の喪失と退学率の上昇により、こうした児童・生徒は世界GDPの10％近い推定10兆ドルもの報酬を失う恐れがあると警告した。人数にすると、新たに学齢期の子ども7,200万人が学習貧困に陥ると予測された[18]。

2023年3月8日、グテーレス国連事務総長は、「ジェンダー平等の実現にはさらに300年を要する」として、ジェンダー平等を優先課題の一つとして取り組む必要性を訴えている[19]。また、プラン・インターナショナルの呼びかけで、2017年より始まった市民団体と民間セクターからなるパートナーシップによる「イコール・メジャーズ2030（Equal Measures2030, EM2030）」の2022年度報告は、ジェンダー平等に向け迅速に取り組んでいる国々は全体の4分の1以下であるとして、世界全体でジェンダー平等の進捗が停滞していることを指摘している[20]。

第2項　気候危機

世界気象機関（World Meteorological Organization; WMO）は、2023年7月は、前例のない暑い1カ月であったとし、グテーレス国連事務総長は、「地球沸騰（global boiling）時代の到来」と述べた[21]。世界の平均気温は、100年あたり0.74℃の割合で上昇している[22]が、その直接的な影響は、干ばつや洪水の多発など、世界各地に異常気象とそれによってもたらされる災害を引き起こしている。

とりわけ深刻なのが、アフリカのサヘル地域やアフリカの角地域だ。アフリカの角に位置するケニア、ソマリア、エチオピアは、過去40年間で最悪の干ばつに見舞われ、深刻な水不足、食料価格の上昇、食料供給力の低下、家畜の死亡、食料不安の急激な高まりに直面している。ケニア政府（2021年9月）とソマリア政府（2021年11月）は、国家非常事態を宣言した[23]。

また、後述するウクライナ侵攻後に起きた世界的な食料価格の高騰とエネルギー価格の高騰、家畜や農作物からの収入の激減により、同地域の飢餓人口は増加した。世界食糧計画（World Food Programme; WFP）は、2022年9月の時点で、3億4,500万人が急性飢餓に直面（2019年から2倍以上に増加）し、45カ国で5,000万人が飢餓の危険に直面と警告したが、世界的なインフレによって、従来の資金では十分な支援活動ができないことも指摘されている。

気候危機は、豪雨や干ばつ、砂漠化、海面上昇などを引き起こし、その結果、年間平均2,000万人以上の人々が国内避難を余儀なくされている、と国連難民高等弁務官事務所（United Nations High Commissioner for Refugees; UNHCR）は推定する[24]。2021年9月には世界銀行が報告書「大きなうねり：気候変動による国内移住」（Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration）」において、気候変動が原因で、2050年までに世界の6地域で2億1,600万人が国内移住を余儀なくされる懸念があると指摘している[25]。

UNHCRや世界銀行の報告書で指摘されたのは、気候危機によって避難を余儀なくされたり、飢餓に陥るのは、多くが最貧国であったり紛争リスクを抱えている脆弱な国や地域に暮らす人々であるということだ。干ばつや洪水、サイクロンなどで希少化する資源をめぐり新たな紛争や避難生活を余儀なくされることで、水や衛生へのアクセスが十分に保障されないために感染症の蔓延を引き起こすなど、新たな危機が生じている。2022年8月に大洪水が発生したパキスタンでは、国土の3分の1が水没したと言われ、2023年3月現在も約180万人が劣悪な環境で暮らしている。私たちは気候危機が引き起こす格差の課題にも目を配る必要がある。

第3項　COVID-19が引き起こした格差拡大

貧困はSDGsでも「一丁目一番地」とも呼ばれるように、人権侵害の最たる形態でありSDGs達成のために最も取り組むべき課題である。そして貧困削減は、MDGsからSDGsの時代に入り、2020年のCOVID-19のパンデミックまでは順調に進んでいるように見えた。

実際、数値を見ると1990年から2019年の間に、極度の貧困状態にある人々の数は、20億人から約6億6,000万人へと約66％減少した。また、同時期は世界人口の増加に伴い、国際貧困ライン以上の所得をもつ人が1990年の33億人から2019年の70億人に増加したことで、極度の貧困状態にある世界人口の割合は約38％から8.5％に減少していた。

しかしCOVID-19によるパンデミックは、世界を一変させた。ロックダウンによる経済停滞は、企業の投資の抑制や生産拠点やサプライチェーンの見直しを促し、結果外国直接投資（Foreign Direct Investment; FDI）に依存していた途上国の経済に打撃をもたらした。国際連合貿易開発会議（United Nations Conference on Trade and Development; UNCTAD）は、2020年にはFDIが3分の1減少し、2008年の世界金融危機後の最低水準を大きく下回り、とりわけ途上国では産業へのグリーンフィールド投資や新規インフラ投資プロジェクトが、大きな打撃を受けたことを指摘している[26]。

2020年には、1997年のアジア金融危機以降初めて、極度の貧困状態にある人々の数が増加し、世界の貧困率は2019年の8.9%から9.2%に上昇した。それ以来、不均衡な景気回復、食料価格の上昇、2022年以来のウクライナ紛争が、状況を悪化させていることが指摘されている。世界銀行による現在の予測によると、2030年には世界人口の約7%に相当する5億7,400万人が極度の貧困状態にとどまると推定されている[27]。

貧困層が増加する一方で、COVID-19によるパンデミックにおいて、富裕層は投資などによりさらに資産を増やしたことが指摘されている。国際NGOオックスファム（Oxfam）は、その報告書で、2020～21年に上位1%の富裕層が得た資産は、残りの99%が得た資産の約2倍に上ると指摘した[28]。

トマ・ピケティ氏らが運営する「世界不平等研究所（World Inequality Lab）」が発表した報告書では、1995年以降、超富裕層の富は年率6～9%で増加しているのに対し、平均的な富の増加率は年率3.2%に留まることを指摘している。富の増加における不均衡は、1995年以降、超富裕層が世界の富に占める割合を1%から3%以上に上昇させた。特にCOVID-19によるパンデミックによって、財政出動や金融緩和など景気刺激策によるマネーが株式市場などに流れ込み、多くの資産を保有する富裕層に恩恵をもたらしたことが指摘された[29]。

COVID-19によるパンデミックは、ワクチンにおける先進国と途上国の格差も引き起こしている。2021年時点で低位中所得国では確保したワクチンのうち約3割、低所得国は約1割しか接種できていなかった。これはワクチンにアクセスできる国とアクセスが容易ではない国の格差を引き起こしている[30]。接種の遅れは経済的利益の逸失を意味しており、国と国との格差を広げる結果ともなっている。

また、国内の所属格差にも目を向けると、格差の拡大は日本を含め多くの国で指摘されている。上位10%の所得層の所得と下位40%の所得の比率をあらわすパルマ比率は、1.0を超える数値の場合、上位10%の所得が下位40%の所得を上回ることを示しているが、OECD加盟国の状況を見ると、上位10%の総所得は下位40%の総所得を上回る状況が見て取れる（図1参照）。なお、OECDで公表されている日本のパルマ比率は1.28であり、所得格差が広がっていることが見て取れる。

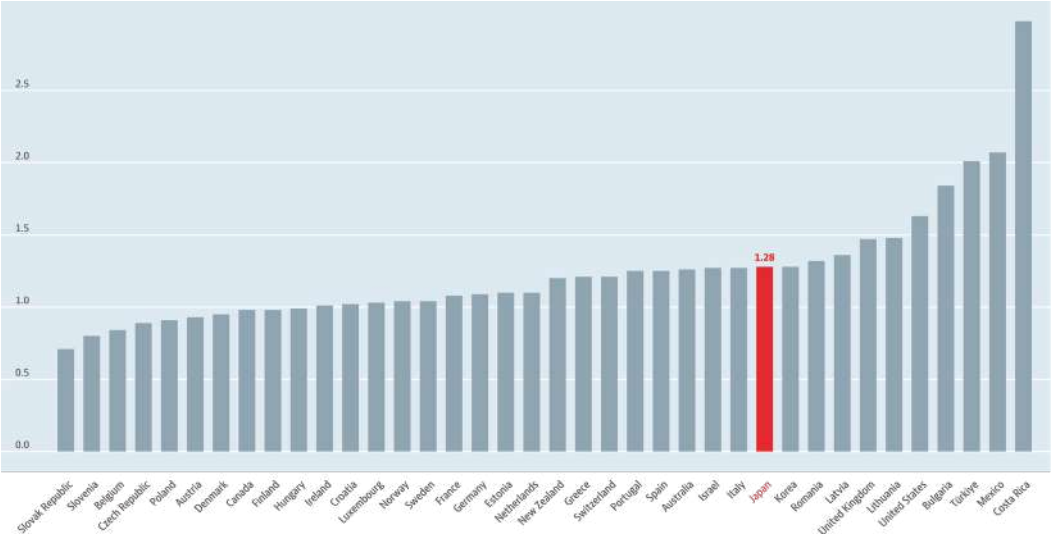


図1：OECD諸国のパルマ比率[31]

第4項　紛争の多発と民主主義の揺らぎ

国際連合人道問題調整事務所（（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs; OCHA）によれば、2022年現在、ロシアによるウクライナ侵攻も含め33の武力紛争が進行し、強度の高い武力紛争が世界の全事件の半分以上（52%）を占めている。OCHAは、紛争、気候ショック、世界的な不況の脅威、世界的な不安の深刻化に起因する、現代史上最大の世界的食料危機の発生への懸念を表明している[32]。

OCHAは世界各地での国家および非国家武装勢力による民間人に対する性的・ジェンダーに基づく暴力の発生を報告している。2015年から2019年にかけて、2万2,000人の生徒、教師、教育関係者が意図的に標的にされ、被害を受けた。また21カ国で、ジェンダーを理由とする教育への攻撃において、女児と女性が直接標的にされた。紛争下では、既存のジェンダー差別や、早すぎる結婚・妊娠といった有害な慣習を助長させ、紛争地で暮らす女の子の多くが中等教育を受けることを断念すること

も指摘されている[33]。

紛争は人権を守り、公正で安心して暮らせる尊厳ある生活を奪うだけではなく、軍事予算の増額と、安全保障への懸念から強権政治や独裁政権を正当化しかねない。スウェーデン調査機関V-Dem研究所（Varies of Democracy）が発行する、179ヵ国の民主主義の度合いを「自由民主主義」「選挙民主主義」「選挙独裁主義」「完全な独裁主義」に4分類する「民主主義報告書」2023年度版によれば、20年以上ぶりに、自由民主主義国家よりも独裁国家が多くなった。報告書では、世界人口の72%、57億人が暮らす42カ国が独裁国家であり（そのうち完全な独裁主義国家に暮らす人口は22億人）、それに対し自由民主主義国家に住んでいるのは人口の13%（10億人）に過ぎないとされた[34]。

また、同レポートでは、世界的に市民が享受する民主主義の度合いは、冷戦時代の1986年に逆戻りしていることが指摘された。具体的には、2012年には表現の自由をめぐって、市民の自由の制限や反対意見への抑圧が行われていたのが7ヵ国だったのに対し、2022年には35カ国で状況が悪化した。具体的には政府によるメディアへの検閲が47カ国で強化され、市民社会組織に対する政府の弾圧は37カ国で強まっていることや、選挙の質が30カ国で低下したことが挙げられている。

民主主義は、権利が侵害された者の司法救済のシステムや、公正な選挙が行われることでマイノリティの声を政策に反映させるための基盤となる政治システムである。しかしレポートで定義づけられている「選挙独裁主義」においては、選挙で政権を握った後、メディアや市民社会組織を弾圧し、反政権的な意見を封じ込めることで、社会の異なる意見を不可視化させ、異物の排除が試みられる。この選挙制度は残されているものの、社会の多様性が失われていく選挙独裁主義国家が増加傾向にあることは、憂慮すべきである。

SDGsの根幹にある「誰一人取り残さない」という信念は、人権を尊重し、多様性に配慮した公正な社会を目指すものだが、その多様性を反映させるために必要な、表現の自由や市民活動スペースが縮小することで、社会的に弱い立場に置かれやすい集団の声を政策の場に届け、政策を監視、評価し、時に批判することを困難にさせかねない。SDGsを進めるためには社会の公正が不可欠であるが、現在世界はそれと真逆の方向に進みつつあるといえよう。

第Ⅳ節　中間地点におけるSDGs進捗状況

本節では、持続可能な開発ソリューション・ネットワーク（Sustainable Development Solutions Network; SDSN）が2023年6月に発表した、166ヵ国のSDGs達成状況を分析したレポート「SDG Index and Dashboards Report」2023年版（以下、2023SDSNレポート）[35]を基に、世界及び日本の状況を、とりわけ格差に着目して分析する。

第1項　SDSNレポートが示す格差の拡大

筆者が所属する、SDGsジャパン代表理事である大橋正明は、2023SDSNレポートの結果について、以下のコメントを発表した。

「今年の報告書は、『2030アジェンダ』の中間年において、『SDGsの各目標は達成の道筋から大幅に外れている』という悲鳴で始まっている。日本に暮らす私たちにとっては、その悲痛な叫びを、どれだけ共感を持って受け止めることができるのかが大きな挑戦ではないだろうか」[36]

何が大橋を「大幅に外れている」と言わしめたのか。世界のSDGs達成指数の平均とその前年からの変化は2020年と2021年は66.8点、2022年は+0.4点と微増したものの、2022年は66.7点（前年比−0.5点）となり、2020年以前の状態に後退した。このことは2020年からのCOVID-19によるパンデミック、2022年からのウクライナ紛争がもたらした食料価格・エネルギー価格の高騰と地球沸騰による自然災害の多発などが影響していることが推察される。

加えて、低所得国（Low Income Countries; LICs）では大半が「停滞」か、一部は「減少」の傾向が多いのと対照的に、高所得国（High Income Countries; HICs）のそれらは「順調」や「緩やかに上昇」、「停滞」の方向性が多いため、結果として高所得国と低所得国の間でのSDGs進捗状況の格差がさらに拡大傾向にある。

SDG1の貧困については、世界全体では順調に改善がみられるものの、地域によっては進捗に課題が残る。とりわけ課題が世界平均でも遅れが指摘されるのがSDG3保健、SDG16法と公正だ。また、SDG13の気候変動についても、多くの国の努力や誓約が誠実に履行されたとしても、2100年までに約1.8度の温暖化につながることが予測されており、それに伴い生物多様性の損失（SDG15）の深刻さも指摘されている。熱帯林の森林伐採などの無計画な土地利用や地球温暖化、環境汚染などの要因が重なり、その損失の速度を増していることが考えられる。また、気温上昇に伴う水資源の希少化は現時点で世界人口の4割に影響を与え、し尿で汚染された飲

料水に依存している人は、推定18億人に上る[37]。

2023SDSNレポートの結果は、7月に開催されたハイレベル政治フォーラムに向けて作成された「The Sustainable Development Goals Report 2023: Special Edition」[38] でも共有されている。同報告書では、169ターゲットのなかで評価可能な約140のターゲットをみると、「順調に推移している」のは15%にとどまり、37%が2015年のベースラインと比べて「停滞か後退」、48%が「軌道から中程度か著しく外れている」としている。

第2項　SDGsの日本の進捗状況

SDSN2023レポートでは、日本の順位は166カ国中21位（前年比−0.2点、2ランク低下）となり、11位だった過去最高の2017年以降、SDGs進捗は続落した停滞傾向にある（図2参照）。

SDNSでは各ゴールの進捗状況を「達成済み」「課題がある」「重要な課題がある」「深刻な課題がある」の4段階で評価しているが、最低評価の「深刻な課題がある」とされた目標は、「ジェンダー平等」（SDG5）、「つくる責任、つかう責任」（SDG12）、「気候変動対策」（SDG13）、「海の環境保全」（SDG14）、「陸の環境保全」（SDG15）の5つだった[39]。

このうち、SDG10「不平等」は「重要な課題がある」とされた。2023年に厚生労働省が発表した「令和3年所得再分配調査」[40] では、国全体の所得や資産が各家庭にどれくらい平等に分けられているかを示す指標であるジニ係数が、調査が行われた2021年には、税や社会保障による再分配前の当初所得で0.5700となり、前回（2017年）の0.5594から上昇し、過去最高であった2014年の調査（0.5704）に次ぐ水準とされた。公的年金の給付などを含む再分配後の所得では、ジニ係数が0.3813となり、これも2017年の0.3721から微増している。厚生労働省では当初所得の拡大傾向が、社会保障を中心とした所得再分配機能により、ほぼ横ばいになっているとしている（図3）[41]。

図2：SDSNレポートにおける日本の順位の変遷

年	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
順位	18位	11位	15位	15位	17位	18位	19位	21位
スコア（前年比）	75.0	80.2（+5.2）	78.5（−1.7）	78.9（+0.5）	79.2（+0.3）	79.8（+0.6）	79.6（−0.2）	79.4（−0.2）

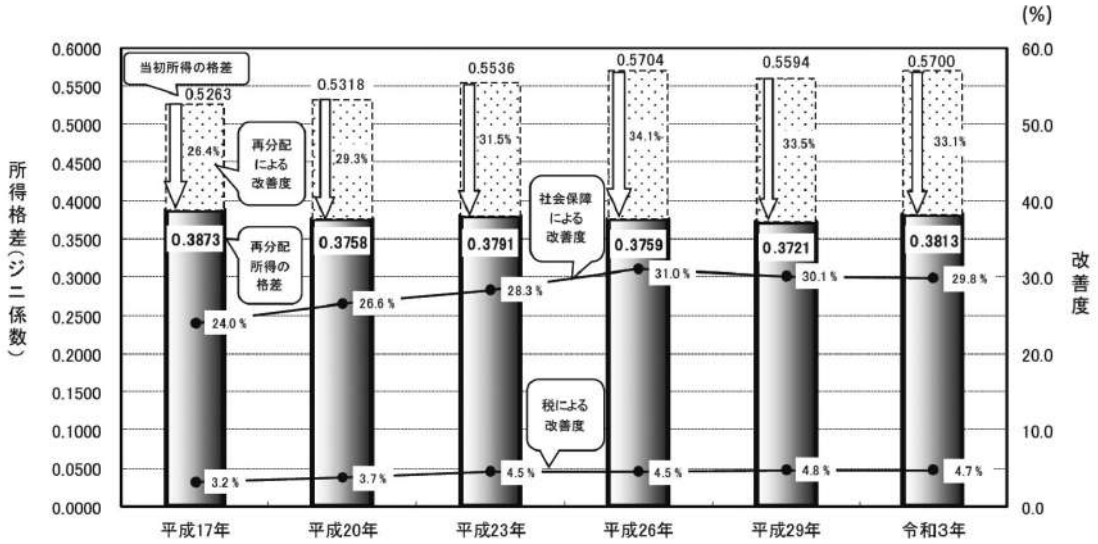


図3：所属再分配によるジニ係数の変化[42]

確かにジニ係数に大きな上昇はないものの、いずれの数値も一貫して上昇傾向にあることから、格差が拡大している傾向が推測される。係数の上昇の背景には、非正規雇用者が労働人口に占める割合が上昇したことによる労働所得格差の拡大と、低所得が多い高齢者世帯の増加、そしてジェンダー格差が挙げられる。

厚生労働省の「労働力調査2022年度版」によれば、正規の職員・従業員数は、2022年平均で3,597万人（前年比1万人増）、非正規の職員・従業員数は、2,101万人（前年比26万人増）であり、非正規雇用の割合は36.9%[43] に上る。1989年時点での非正規雇用者が817万人（労働力人口の19.1%）[44] であったのに対し2022年に

かけて、男性では229万人から669万人へ、女性では588万人から1,432万人と、非正規雇用の割合は過去30年にわたり増加傾向にある。

非正規雇用で注目すべきは、非正規雇用に占める女性の割合の高さである。男性労働者人口で非正規雇用労働者が占める割合は22.2%なのに対し、女性労働者で非正規雇用労働者が占める割合は53.4%[45]である。正規雇用の場合、年齢を重ねると賃金額が上昇していくのに対し、正規雇用以外の場合、賃金は横ばいの傾向のため、年齢が上昇するに従い、賃金格差は拡大傾向にある。非正規雇用労働者の待遇の改善として、最低賃金の引上げや同一労働同一賃金などの試みがあるものの、今なお賃金格差は依然として所得格差を生み出す要因となっている。

厚生労働省の調査では、平均当初所得は124.7万円、再分配所得は364.1万円、再分配係数は192.0%に上るが、再分配係数が高いのは社会保障給付の受給によるものであり、高齢者世帯ではジニ係数の改善度は47.3%とされた[46]。このことは、年金、医療、介護と手厚い給付があることで、高齢者の再分配所得が押し上げられているものの、高齢者世帯の収入は限定的であり、結果として高齢者世帯における経済格差につながっている。

また、非正規雇用人口の拡大と非正規雇用に占める女性の割合の高さは、女性の貧困、とりわけ高齢女性の貧困を引き起こしている。「2019年国民生活基礎調査」によれば65歳以上の者がいる世帯は2,558万4,000世帯（全世帯の49.4%）、そのうち「単独世帯」が736万9,000世帯（65歳以上の者のいる世帯の28.8%）、この65%を女性が占める[47]。2018年の貧困線（等価可処分所得の中央値の半分）は127万円であり、「相対的貧困率」（貧困線に満たない世帯員の割合）は15.4%、生活意識別に世帯数の構成割合をみると、「苦しい」（「大変苦しい」と「やや苦しい」）が母子家庭では86.7%に上る[48]。日本における格差は、とりわけ高齢女性および母子家庭に打撃を与えたことが見て取れる。

他方、民間企業の調査では、純金融資産保有額が1億円以上5億円未満の「富裕層」、および同5億円以上の「超富裕層」を合わせると2021年には148.5万世帯に上り、推計を開始した2005年以降最多となった。同報告書は2013年以降一貫して富裕層・超富裕層が増加していることを指摘している[49]。

第3項　SDGs達成を困難にする資金ギャップ

2023年9月18日から19日の2日間にわたり、国連本部ではSDGsの進捗状況を確認する首脳級会合（SDGサミット）が開催された。グテーレス国連事務総長は、同サミットで、「SDGsの達成は危機に瀕している。私たちは、SDGsの大半の進捗が遅すぎるか、2015年の基準よりも後退していることに警鐘を鳴らしている」と述べている[50]。

グテーレス国連事務総長は、2月には、主要先進国に対し、SDGsを達成するには、途上国に対し毎年5,000億ドルの融資が必要であるとする、「SDGs刺激策（SDG Stimulus）」を提案した。提案の背景にあるのは、コロナ危機や食料・エネルギー価格の高騰に伴う金利の上昇が引き起こした途上国と先進国の間の金融格差である。途上国には、復興、気候変動対策、SDGsへの投資に緊急に必要とされる資源がないため、危機に対し脆弱であり、グリーン・トランジションを含む将来の移行から恩恵を受ける可能性はさらに低くなると考えられる。

2022年11月の時点で、世界の最貧国69カ国のうち37カ国が債務苦に陥る危険性が高いか、すでに陥っており、極貧層の大半を抱える中所得国の4カ国に1カ国が財政破綻の危険性が高い。国連は、債務苦に陥っているか、そのリスクが高い国々で極貧に陥る人々の数は、2030年までにさらに1億7,500万人増え、そのうち8,900万人が女性と女の子と推定している。

途上国が直面する不利な市場環境を相殺するために、国連は「SDGs刺激策」として、

① 高金利の短期借入を低金利の長期、あるいは30年以上の債務計画に転換することを含め、高額の債務コストと債務苦境のリスク上昇に対処すること
② 多国間開発銀行（Multilateral Development Bank; MDB）の資本基盤を強化し、融資条件を改善し、すべての融資の流れをSDGsと整合させることによって、開発のための手ごろな長期融資を大幅に拡大
③ 災害およびパンデミック条項をすべてのソブリン融資に組み込むこと、および危機時にSDRをより自動的に発行することを含め、必要な国への緊急融資を拡大すること

の3点を提案し、これにより年間5,000億ドルの資金増加が可能としている。グテーレス事務総長は、「相互に関連するこの提案のパッケージをタイムリーに実施するために、協調的かつ調整された措置を講じる緊急の政治的意志が不可欠である」として、先進国首脳に、途上国への資金提供へのコミットメントや、少なくとも年間5,000億ドルの「SDGs刺激策」を行うことへの明確な支持、効果的な債務救済メカニズムなどを盛り込んだ政治

宣言を採択するよう呼びかけた[51]。

9月にニューヨークで開催されたSDGサミットと呼ばれる国連総会で採択された政治宣言[52]では、2015年の2030アジェンダ採択以降、世界が「貧困の継続、危機の長期化、不確実性の増大に直面」（第24段落）し、特にCOVID-19のパンデミックが貧困と格差拡大を引き起こしたこと、気候変動や生物多様性の損失などが地球と人間を脅かしている現状などが、SDGsの進捗の遅れを引き起こしていること（第25段落）、「連鎖する世界的危機が、医療、教育、社会的保護、適正な雇用及び経済的機会への不平等なアクセスなど、既存のジェンダー不平等を浮き彫りにし、悪化させていること」（第27段落）が指摘された。その上で具体的なアクションとして、以下の記述がなされた。

「*我々は、SDGs刺激策を通じてSDGsの資金ギャップに取り組む事務総長の努力を歓迎する。我々は、高い債務コストと債務窮迫リスクの高まりに対処し、途上国への支援を強化し、開発に対する手ごろな長期融資を大規模に拡大し、必要な国への緊急時の融資を拡大するため、国連ならびにその他の関連するフォーラムや機関における議論を通じて、事務総長の提案を適時に推進する。*」（38(t)(iv)段落）。

しかしこのSDGs刺激策については議論が始まった段階であり、具体的な取り組みが始まったわけではない。SDGs刺激策については支持を得たが、各国、とりわけ先進国首脳がどこまで具体策を示せるかは不透明である。実際、6月に広島で開催されたG7広島サミットの首脳宣言[53]では、SDGs達成のための開発資金の財源に関する行動計画（Addis Ababa Action Agenda, アディスアベバ行動計画）の実施の加速や、「国民総所得（GNI）に対する政府開発援助（ODA）比0.7％目標などのそれぞれのコミットメントの重要性を認識し、革新的資金調達メカニズムを含むODAの増加とその触媒的な利用の拡大のための継続した取組の必要性」（第11段落）が強調されているが、各国レベルでSDGs刺激策に対応した具体的な数値が示された訳ではない。

中間年においては、残念ながらSDGs実現の重要性は認識されつつも、具体的な手法に関する議論は2024年に予定される国連の「未来サミット」に棚上げされたとも言えよう。

第Ⅴ節　終わりに　誰一人とり残さない社会とは

本研究ノートでは、SDGs達成を阻害する要因及び資金ギャップについて見てきた。見えてくるのは、SDGsが掲げる各ゴールの達成を阻害するCOVID-19のパンデミックや気候危機が引き起こした格差の拡大であり、格差を埋めるために必要な資金の不足である。拡大はとりわけ脆弱な経済・社会・環境インフラ下で生活する、取り残されがちな女性や女の子、障害者、移民や難民などに打撃を与え、彼らの最低限の基礎的サービスにアクセスする機会をも奪っている。

中間年を迎えて明らかになったのは、SDGsを含む2030アジェンダが採択された2015年に比べ、社会情勢が複雑化し、分断が進む社会であった。2020年からのCOVID-19のパンデミックが引き起こした格差拡大、女性不況と呼ばれるジェンダー不平等は、既存の格差をさらに拡大、顕在化させた。さらに、2022年に始まったウクライナ侵攻によるエネルギー危機と食料価格の高騰を招き2023年10月に起きたイスラエルとパレスチナの武力衝突は、脆弱な暮らしを余儀なくされる途上国の、さらに周縁に追いやられている人々の生活に大きな打撃を与えている。その上、「地球沸騰化」と称される気温の上昇は気候難民と呼ばれる国内避難民を増大させ、結果として社会の不安定化を招き、混迷を深めている。

複雑化・深刻化・分断化された状況にある世界を眺めたとき、SDGsはどのような役割を果たしうるのだろうか。筆者は第Ⅱ節で述べた、SDGsの「誰一人取り残さない」という視座と人権ベースの視点こそが、SDGs実現に不可欠だと改めて強調したい。だからこそ、取り残されがちな人々の声を代弁し、玉虫色ではない人権保障や格差解消の姿勢を問う市民社会の役割は極めて重要であると、繰り返し訴える次第である。

1）外務省（2015）。
2）United Nations（3 July 2020）.
3）公益財団法人プラン・インターナショナル・ジャパン（2022年）。
4）今田（2006）。
5）邦訳はすべて外務省仮訳に従っている。注2参照のこと。
6）世界銀行は、2015年10月、国際貧困ラインを1日1.90ドルに、2022年には2.15ドルに引き上げ、同水準以下で生活している人を極度の貧困状態にあると定義している。
7）United Nations（2015）, p.4.
8）United Nations（6 July 2015）.
9）「（略）これらの目標とターゲットは、ミレニアム開発目標

（MDGsを基にして、ミレニアム開発目標が達成できなかったものを全うすることを目指すものである。（中略）これらの目標及びターゲットは、統合され不可分のものであり、持続可能な開発の三側面、すなわち経済、社会及び環境の三側面を調和させるものである。」（2030アジェンダ前文第2段落）。

10）Backer, Miroudot & Rigo（25 Sep 2019）.
11）OHCHR（2011）.
12）1976年に制定後、6回（1979年、1984年、1991年、2000年、2011年、2023年）改訂された。2011年の改定では企業には人権を尊重する責任があるという内容の人権に関する章の新設や、リスク管理の一環として、企業は自企業が引き起こす又は一因となる実際の及び潜在的な悪影響を特定し、防止し、緩和するため、リスクに基づいたデューデリジェンスを実施すべき等の規定が新たに盛り込まれた。2023年改定では、企業によるサプライチェーンの下流へのデューデリジェンスの適用範囲の明確化、企業に対する気候変動や生物多様性について国際的に合意された目標との整合性を図ることへの期待、データの収集や使用を含めた技術に関するデューデリジェンスの期待等の規定が入っている。
13）OECD（2018）.
14）ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議（2022年9月）。
15）Plan International（2020）.
16）Plan International（October 2020）.
17）McKinsey & Company（July 15, 2020）.
18）世界銀行（2020年12月14日）。
19）The United Nations（8 March 2023）.
20）Plan International（February 2022）.
21）United Nations（27 July 2023）.
22）気象庁（2023年9月27日）。
23）Plan International（April 2022）.
24）UNHCR駐日事務所。
25）World Bank（September 2021）.
26）UNCTAD（21 Jun 2021）.
27）World Bank.
28）Oxfam（2023）.
29）World Inequality Lab（2021）.
30）泉谷、出口（2022年1月5日）。
31）OECD（2023）.
32）OHCA（25 Jul 2023）.
33）Plan International（December 2021）.
34）V-Dem Institute（March 2023）.
35）Sachs, Lafortune, Fuller, & Drumm, E.（2023）.
36）一般社団法人SDGs市民社会ネットワーク（2023年6月27日）。
37）Sachs, Lafortune, Fuller, Drumm（2023）, p.5.
38）United Nations（10 July 2023）, P.11.
39）Sachs, Lafortune, Fuller, Drumm（2023）, p.288.
40）厚生労働省（2023年8月）。
41）厚生労働省、同書、6-7頁。
42）厚生労働省、同書、6頁。
43）厚生労働省（2023年1月）。
44）厚生労働省（2020年10月）3頁。
45）厚生労働省、注41、8頁より計算。
46）厚生労働省（2023年8月）10頁。
47）厚生労働省（2020年7月17日）5頁。
48）厚生労働省、同書、15-6頁。
49）野村総合研究所（2023年3月1日）。
50）Psaledakis（September 19, 2023）.
51）UN News（17 February 2023）.
52）United Nations General Assembly（15 September 2023）.
53）外務省（2023年）。

【参考文献】

泉谷諒、出口恭子（2022年1月5日）「コロナ危機と闘う　ワクチン・アクセスの南北格差の解消に経済合理性－援助から戦略的投資へのパラダイム・シフトを－」公益社団法人 日本

今田克司「「ほっとけない　世界のまずしさ」キャンペーンのめざすもの」『国際人権ひろば No.66』（2006年03月発行号）https://www.hurights.or.jp/archives/newsletter/section2/2006/03/post-211.html（2023年11月15日）

経済研究センター https://www.jcer.or.jp/jcer_download_log.php?f=eyJwb3N0X2lkIjo4NzI4MSwiZmlsZV9wb3N0X2lkIjo4NzMxM30=&post_id=87281&file_post_id=87313（2023年10月21日）。

一般社団法人SDGs市民社会ネットワーク「「持続可能な開発報告書2023」に見る日本と世界のSDGsの進捗状況」（2023年6月27日）https://www.sdgs-japan.net/single-post/sdsnreport2023

外務省

- 「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（仮訳）」https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/000101402.pdf（2023年10月20日）
- （2023年5月20日G7広島首脳コミュニケ）。翻訳は仮訳を使用。https://www.g7hiroshima.go.jp/documents/pdf/Leaders_Communique_01_jp.pdf?V20230521（2023日9月30日）

気象庁（2023年9月27日）「世界の年平均気温」https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/temp/an_wld.html（2023年10月22日）

厚生労働省

- （2020年7月17日）「2019年国民生活基礎調査の概況」https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa/k-tyosa19/dl/14.pdf（2023年10月21日）
- （2020年10月）「令和2年版厚生労働白書－令和時代の社会保障と働き方を考える」https://www.mhlw.go.jp/content/000735866.pdf（2023年10月21日）
- （2023年1月）「労働力調査（基本集計）2022年（令和4年）平均結果の概要」https://www.stat.go.jp/data/roudou/sokuhou/nen/ft/pdf/index.pdf（2023年10月21日）
- （2023年8月）「令和3年所属再分配調査報告書」https://www.mhlw.go.jp/toukei/list/dl/96-1/R03hou.pdf（2023年10月21日）

公益財団法人プラン・インターナショナル・ジャパン（2022年8月21日）「プレスリリース：4秒に1人が飢餓で犠牲に。国

際NGOプラン・インターナショナルをはじめ人道支援組織238団体が、国連総会に際し緊急対応を訴え」https://www.plan-international.jp/press/release/2022/0921.html（2023年10月16日）。

世界銀行（2020年12月14日）「2020年を振り返って：12の図表で見る新型コロナウイルス感染症の影響」https://blogs.worldbank.org/ja/voices/2020-year-review-impact-covid-19-12-charts（2023年10月21日）

熱帯林行動ネットワーク（JATAN）、https://palmoilguide.info/

野村総合研究所（2023年3月1日）「野村総合研究所、日本の富裕層は149万世帯、その純金融資産総額は364兆円と推計」https://www.nri.com/jp/news/newsrelease/lst/2023/cc/0301_1（2023年10月21日）

ビジネスと人権に関する行動計画の実施に係る関係府省庁施策推進・連絡会議（2022年9月）「責任あるサプライチェーン等における　人権尊重のためのガイドライン」https://www.meti.go.jp/press/2022/09/20220913003/20220913003-a.pdf（2023年10月21日）

マハジャン、ホワイト、マドガカー、クリシュナン（2020）「コロナ禍でジェンダー平等を後退させてはならない」Harvard Business Review、https://dhbr.diamond.jp/articles/-/7210（2023年10月21日）

UNHCR駐日事務所「気候変動と強制移動」、https://www.unhcr.org/jp/climate-change-and-disasters（2023年9月30日）

Backer, Miroudot, and Rigo（25 Sep. 2019）, "Multinational enterprises in the global economy: Heavily discussed, hardly measured" https://cepr.org/voxeu/columns/multinational-enterprises-global-economy-heavily-discussed-hardly-measured#:~:text=MNEs%20play%20an%20important%20role%20in%20today's%20global%20economy&text=MNE's%20contribution%20to%20world%20GDP,affiliates%20in%20the%20home%20country（2023年10月22日）

McKinsey & Company（July 15, 2020）, COVID-19 and gender equality: Countering the regressive effects,. https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/covid-19-and-gender-equality-countering-the-regressive-effects#/（2023年10月21日）

OHCA（25 Jul 2023）, Alert 2023: Report on conflicts, human rights and peacebuilding https://reliefweb.int/attachments/43d3d768-c3f4-4be1-a66b-766ad09854f6/alerta23i.pdf（2023年9月30日）

OECD

- （2018）「責任ある企業行動のためのOECDデュー・ディリジェンス・ガイダンス」https://mneguidelines.oecd.org/OECD-Due-Diligence-Guidance-for-RBC-Japanese.pdf（2023年10月23日）
- Palma ratio, Ratio2021, Annual one highlighted country（JPN）https://data.oecd.org/chart/7dPb（2023年10月21日）

OHCHR（2011）, Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations “Protect, Respect and Remedy” Framework. https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_en.pdf（2023年10月21日）

Oxfam（2023）, Survival of the Richest How we must tax the super-rich now to fight inequality. https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/621477/bp-survival-of-the-richest-160123-en.pdf（2023年10月21日）

Plan International（2020）

- （2020）A New Era for Girls: Taking Stock of 25 Years of Progress. https://www.plan-international.jp/about/pdf/EM2030_2020.pdf（2023年9月30日）
- （October 2020）The Case for Holistic Investment in Girls. https://plan-international.org/uploads/2021/12/report_citi_gps_girls_in_the_economy_submitted.pdf（2023年10月21日）
- （December 2021）Protect Our Education: Making Schools in Conflict Safer for Girls, https://www.plan-international.jp/about/pdf/220210_Protect_our_education.pdf
- （February 2022）. Equal Measures 2030: Back to Normal is not Enough. https://www.plan-international.jp/about/pdf/2022_SDG-index_report_en.pdf（2023年9月24日）
- （April 2022）Fact Sheet; Horn of Africa Food Crisis. https://www.plan-international.jp/about/pdf/HORN_OF_AFRICA_FOOD_CRISIS_FACT_SHEET_April_2022.pdf（2023年9月25日）

Psaledakis（September 19, 2023）, "World leaders warn goals to fight hunger, poverty, climate change in peril" REUTERS. https://www.reuters.com/world/world-leaders-warn-goals-fight-hunger-poverty-climate-change-peril-2023-09-18/（2023年10月10日）

Sachs, Lafortune, Fuller, Drumm（2023）Implementing the SDG Stimulus. Sustainable Development Report 2023. https://s3.amazonaws.com/sustainabledevelopment.report/2023/sustainable-development-report-2023.pdf（2023年10月22日）

UNCTAD（21 Jun 2021）, World Investment Report 2021 - Investing in sustainable recovery（UNCTAD/WIR/2021）. https://unctad.org/system/files/official-document/wir2021_en.pdf（2023年10月21日）

United Nations

- （2015）The Millennium Development Goals Report 2015, p.4. https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%202015%20rev%20(July%201).pdf
- （6 July 2015）MDG REPORT 2015 Final assessment of progress toward achieving the MDGs, https://www.un.org/millenniumgoals/2015_MDG_Report/pdf/MDG%20report%202015%20presentation_final.pdf.（2023年10月）
- （3 JULY 2020）, Press Release: Secretary-General Calls Gender Violence ‘Shadow Pandemic’, Spotlights COVID-19 Lockdowns, in Message to College Campus Event, https://press.un.org/en/2020/sgsm20160.doc.htm（2023年9月15日）
- （8 March 2023）The Secretary-General Op-Ed for International Women's Day. https://ghana.un.org/en/222057-international-womens-day-2023-op-ed-united-nations-secretary-general（2023

年9月30日）
- （10 July 2023）The Sustainable Development Goals Report 2023: Special Edition. https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023.pdf（2023年10月1日）
- （27 July 2023）Hottest July ever signals ‘era of global boiling has arrived’ says UN chief. https://news.un.org/en/story/2023/07/1139162（2023年9月25日）

United Nations General Assembly（15 September 2023）, A/HLPF/2023/L.1: Political declaration of the high-level political forum on sustainable development convened under the auspices of the General Assembly.

UN News（17 February 2023）, “Guterres calls for G20 to agree $500 billion annual stimulus for sustainable development”, https://news.un.org/en/story/2023/02/1133637（2023年10月22日）

V-Dem Institute（March 2023）, Democracy Report 2023:Defiance in the Face of Autocratization. https://www.v-dem.net/documents/29/V-dem_democracyreport2023_lowres.pdf（2023年10月21日）

World Bank
- （September 2021）. Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration. https://openknowledge.worldbank.org/bitstreams/158b2f56-a4db-5a2d-93b9-0070068fa084/download（2023年9月28日）
- Progress in ending extreme poverty. https://datatopics.worldbank.org/sdgatlas/goal-1-no-poverty/（2023年10月21日）

World Inequality Lab（2021）, World Inequality Report 2022: Summary of the report. https://wir2022.wid.world/www-site/uploads/2022/01/Summary_WorldInequalityReport2022_English.pdf（2023年11月15日）

Challenges to "Transform Our World" in the Mid-Year of the SDGs

NAGASHIMA Miki

Japan Civil Society Network on SDGs

Abstract *The Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*, adopted in September 2015, is based on the principles of "leaving no one behind" and "human rights protection". However, there are four factors that hinder these principles: gender inequality, the climate crisis, growing disparities brought to light by the COVID-19 pandemic, and the many conflicts and shaky democratic institutions that have emerged around the world. In addition, disparities are also widening in Japan, as the poverty of the elderly, female-headed households, and non-regular workers are getting poorer, while the population of the wealthy and ultra-wealthy wealthier is on the rise.

Progress on the SDGs is currently stagnant, and UN Secretary-General Guterres noted at the 2023 SDG Summit that progress at the halfway point is slow or fragile, with only 15 per cent of Sustainable Development Goals on track. “The SDG Stimulus" has been proposed at the UN to close the funding gap, but concrete commitments from governments, including Japan, have not been sufficient. The report once again emphasizes the significance of the role played by civil society.

Keywords: SDGs（Sustainable Development Goals）, 2030 Agenda, leave no one left behind, human rights, four crises

THINK Lobby

THINK Lobby J. Vol.2 pp.31-40, 2024

研究ノート

2つの危機下の世界のODA[1)]

高　柳　彰　夫

フェリス女学院大学国際交流学部

はじめに

2015年9月にSDGs（持続可能な開発目標）が採択されたときに予想されなかった2つ危機―新型コロナウィルス（COVID-19）パンデミック、ロシアのウクライナ侵略にともなうウクライナ危機―は世界のODA（政府開発援助）にどのような影響を与えてきたのだろうか。本稿執筆中に始まった3つ目の危機であるハマスのイスラエル攻撃を発端としたパレスチナ危機は、これから世界のODAにどのような影響を与えうるのだろうか。本稿ではこうした点を考えてみたい。

本稿で取り扱うODAのデータは、基本的にはOECD-DAC（開発援助委員会）のメンバーについてOECDが発表しているものを用いる。なお、DACには2022年11月にリトアニアが、2023年7月にエストニアが加盟し、現在は31カ国とEUの計32メンバーであるが、本稿が取り扱う2020－22年のデータには、この両国の数字は必ずしも含まれない。

COVID-19は開発援助が制度化された第二次世界大戦後の世界で経験していないグローバルな未知の感染症の拡大であり、またウクライナ危機も、第二次世界大戦後起きてこなかった主権国家による別の主権国家への侵略である。COVID-19がODAに与えた影響については、Brown（2021）がパンデミック発生から1年の段階で論じているが、ウクライナ危機についてはおそらくはまだ論じられていない。

本稿ではOECDが発表しているODAのデータ（2022年については2023年4月発表の速報値で、詳細な配分などに関するデータは本稿執筆時点で未発表）をもとに、パンデミックとウクライナ危機がODAにどのような影響を与えてきたのか紹介するとともに、以下の2つの問題を論じたい。

第一にODA供与国の援助の目的や動機にどのような変化をもたらしたのかである。援助の目的・動機については、しばしば人道的見地にもとづく開発目的と援助供与国の政治・外交・戦略的な目的や経済・商業主義的目的といった自己利益の競合として考えられてきた（たとえばTisch and Wallace 1994）。Lancaster（2007）によれば、伝統的に外交目的、開発目的、人道的救援目的、商業的目的の4つに加え、程度は弱いものの文化的目的もあった。1990年代以降の世界では、旧社会主義諸国の経済社会転換支援、民主化支援、グローバル・イシューズへの取り組み、紛争解決や紛争後の社会支援の4つの目的がこれに加わったという。Hulme（2016：邦訳2017）は、「豊かな諸国が貧しい人々を助ける理由」として、道徳的義務（基本的ニーズを満たされた人は満たすことができない人を助ける義務）、道徳的責任（植民地主義などにより貧富格差が歴史的につくられたことへの責任）、共通利益（利己主義と利他主義の両方を含み、貧しい諸国の健康・経済不安定などの問題が世界規模の問題になることを防ぐことでより豊かな人々の利益にもなる）、短期的な政治的・経済的利益の4つをあげる。実際、各国のODA政策は国内の関係諸部門（政府内の省庁だけでなく、市民社会や民間セクターを含む）のさまざまな競合する意見や関心の産物であり（Browne 2022）、それゆえに複数の目的や動機が含まれている。本稿ではODAデータの推移（2020年～2022年）を紹介しつつ、DACメンバーのODAの目的・動機が2つの危機によってどのような変化を見せたのかを考察してみたい。

第二に、COVID-19パンデミックもウクライナ危機も1960年ごろからODAの制度が確立されて以後、経験のない危機である。これまでも人道危機などが発生した際に、短期的危機対応が必ずしも追加的資金ではなく、ODAの最大の目的である長期的開発の資金からの転用で行われる事例はあった。長期的開発と短期的な危機対応とのトレードオフの発生である。本稿ではこのトレードオフ問題を2つの危機の文脈で考えてみたい。

Ⅰ．ODA額

2022年のDACメンバーによるODAの総額は2,040億

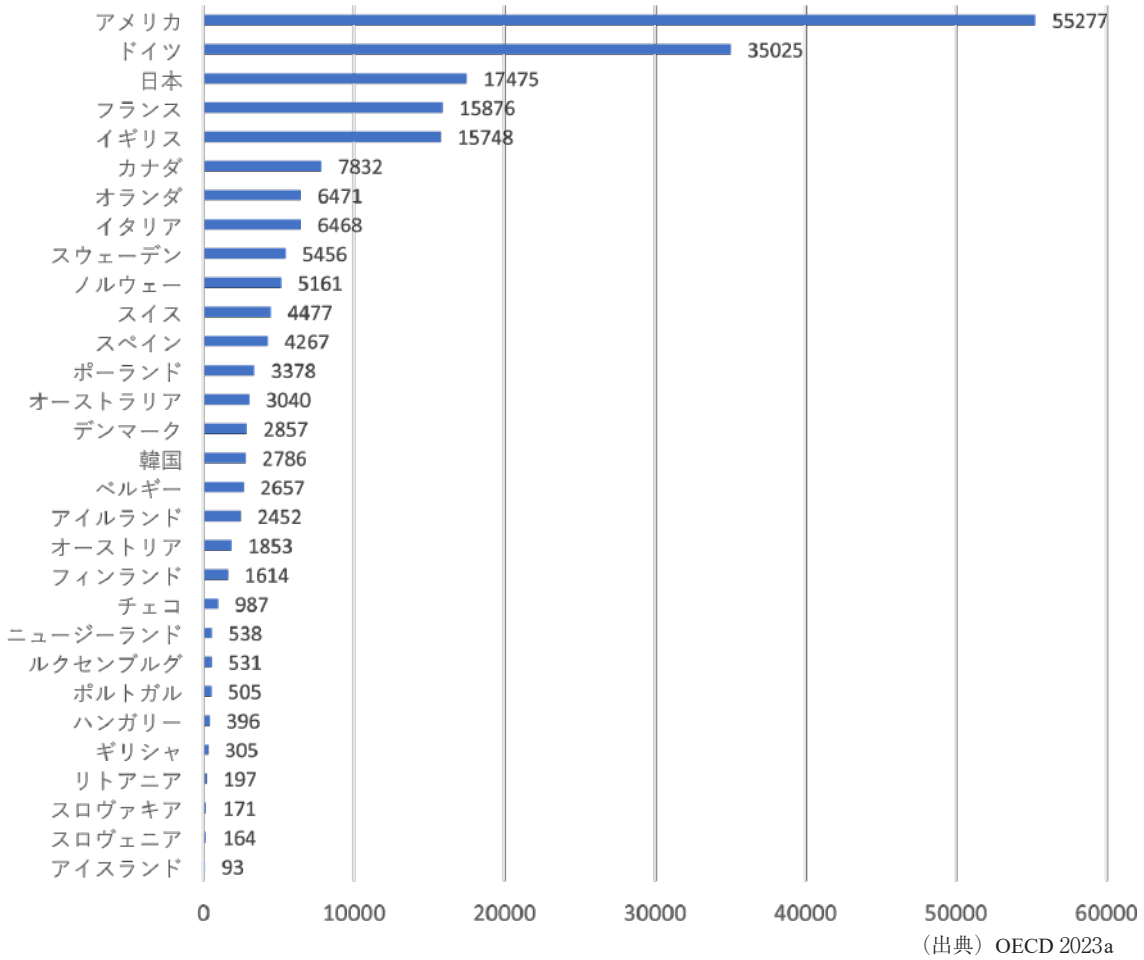
受付日：2023年11月15日　受理日：2023年12月1日
高柳　彰夫（フェリス女学院大学国際交流学部　教授　t-akio@msj.biglobe.ne.jp）

ドルで、前年比13.6％増、対GNI比は0.36％と、史上最高の値であった。2019年には1,655億ドルだったものが2020年に1,723億ドルとなり、2021年には1,860億ドルと推移してきたことから、COVID-19（2020年以降）とウクライナ危機（2022年）の中で世界のODA額は増加している。[2)]

各国のODA額と対GNI比は図1、2のとおりである。

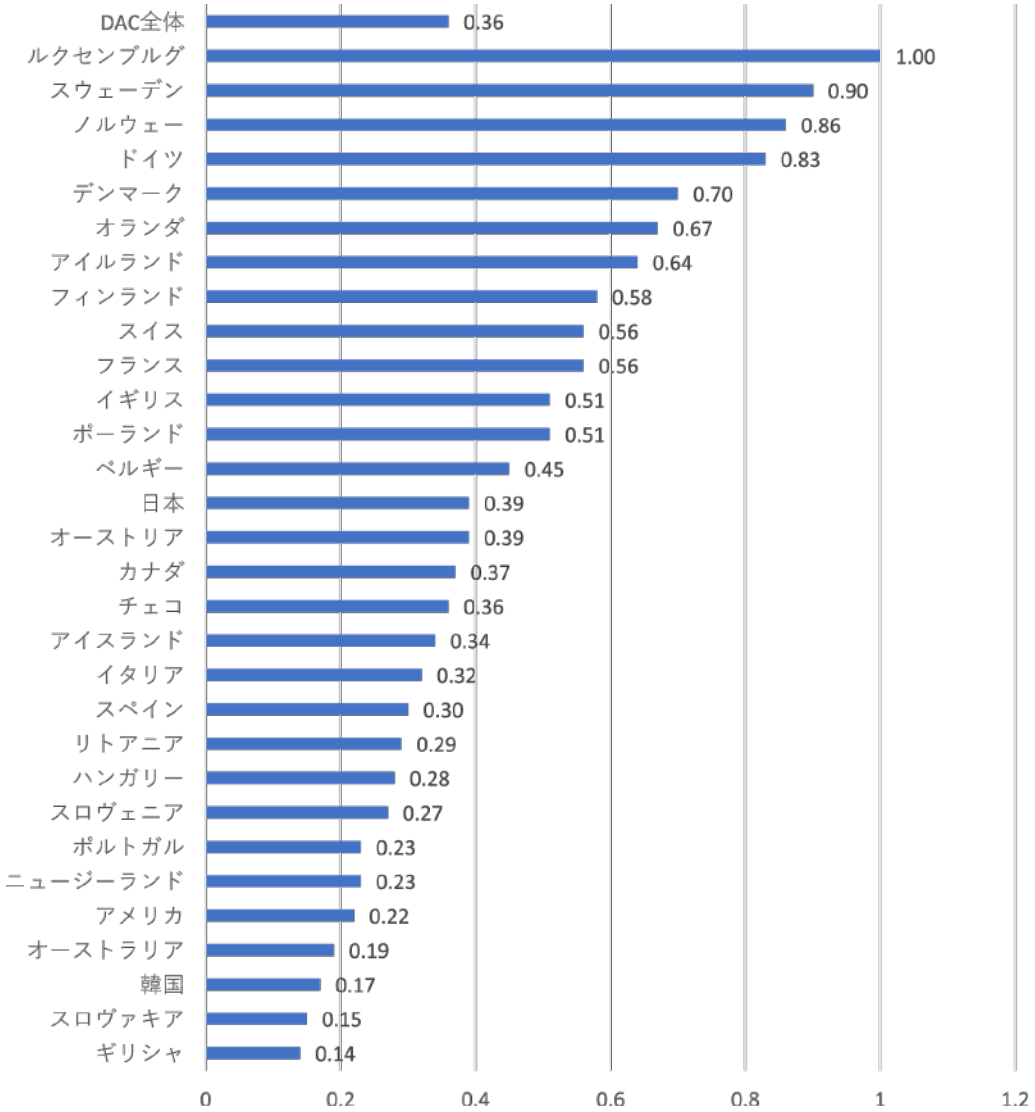
先進諸国のODAについては1970年代以来の国際目標として対GNI比0.7％があり、これはSDGsでも明記されているが（ゴール17・ターゲット2）、これを達成したのは、2022年には5カ国であった。イギリスは2020年にCOVID-19の下でODAの目標を0.7％から0.5％に下げ、その結果ODA額の順位は3位から5位に下がった。日本のODA額はアメリカ、ドイツに次いで3位である。

DACのODA総額は全体として増加しているが、各国ごとの増減率は大きく異なる（表1）。2022年にはいくつかのヨーロッパ諸国の中で大きな増加がみられる国があるが、これはウクライナ危機による難民支援への増加による。このことについては後述する。



（出典）OECD 2023a

図1：DAC諸国のODA総額（2022年、100万米ドル）



（出典）OECD 2023a

図2：DAC諸国のODAの体GNI比（2022年、%）

表1：DAC諸国のODAの対前年比（%）

	2021	2022			2021	2022
オーストラリア	4.5	−13.1		リトアニア	未加盟	121.6
オーストリア	8.7	36.2		ルクセンブルグ	9.7	4.4
ベルギー	2.3	7.0		オランダ	−7.2	30.1
カナダ	8.0	19.2		ニュージーランド	13.8	−17.2
チェコ	7.8	167.1		ノルウェー	−11.6	2.4
デンマーク	2.8	1.6		ポーランド	9.4	255.6
フィンランド	5.4	18.7		ポルトガル	4.0	17.5
フランス	4.6	12.5		スロヴァキア	0.6	15.4
ドイツ	5.1	12.0		スロヴェニア	19.0	48.7
ギリシャ	−23.9	−6.6		スペイン	12.5	26.1
ハンガリー	−0.1	−1.7		スウェーデン	−15.7	2.0
アイスランド	11.7	31.8		スイス	12.0	16.1
アイルランド	14.8	125.1		イギリス	−21.2	6.7
イタリア	34.5	15.8		アメリカ	14.4	8.1
日本	12.1	19.0		**DAC全体**	**4.4**	**13.6**
韓国	20.7	7.2				

（出典）OECD 2023a; 2022をもとに筆者作成

II．COVID-19関連ODA

表2はCOVID-19関連（関連保健分野支援、ワクチン支援、経済復興支援など）ODAをまとめたものである。

COVID-19関連ODAは、パンデミックが始まった2020年と翌2021年の数値でDAC諸国のODAの10.2%を占めた。ODAの増加率（対前年比）は、2020年は4.2%、2021年は8.0%であることから、COVID-19関連のODAは追加的資金で行われたとは言い難い。しかし、COVID-19パンデミックは、人の移動の制限、ロックダウンや感染拡大に伴う実施人員の減少などにより、長期的開発のプロジェクト・プログラムの中止や遅延を引き起こし、ODA予算の未執行や執行の遅れを生じさせた。その実態を把握することは容易ではなく、単純に長期的開発と短期的なCOVID-19パンデミック対応の間のトレードオフが生じたと言うべきではないだろう。またCOVID-19関連に限られない形で、保健セクターへのODAの割合が増加した（Brown 2021）ことをどう評価するのかという問題もある。COVID-19が収束に向かい、短期的対応のニーズが低下した2022年には、COVID-19 関連ODAは5.5%に低下した。日本は2022年にCOVID-19関連ODA額が最大となったが、パンデミック後の復興支援の借款によるものであると推定される。

COVID-19関連ODAの中で各国の自己利益の側面が強いのが、余剰ワクチンの寄付である。余剰ワクチンの寄付とは、もともと自国での接種用に購入したワクチンの

表2：2022年のCOVID-19関連ODA（100万ドル）

	COVID-19関連ODA	COVID-19関連支援のODA全体に占める割合（%）	そのうちワクチン寄付	そのうち余剰ワクチン寄付
オーストラリア	−	−	−	−
オーストリア	42	2.3	33	33
ベルギー	167	6.3	20	20
カナダ	743	9.5	108	108
チェコ	5	0.5	5	5
デンマーク	14	0.5	11	11
フィンランド	20	1.2	3	3
フランス	393	2.5	268	268
ドイツ	2,252	6.4	177	177
ギリシャ	20	6.6	20	20
ハンガリー	31	7.8	12	12
アイスランド	3	3.2	−	−
アイルランド	27	1.1	19	17
イタリア	290	4.5	169	169
日本	3,288	18.8	61	61
韓国	257	9.2	43	42
リトアニア	2	1.0	2	2
ルクセンブルグ	3	0.6	−	−
オランダ	125	1.9	−	−
ニュージーランド	49	9.1	18	−
ノルウェー	46	0.9	2	2
ポーランド	14	0.4	13	13
ポルトガル	19	3.8	18	18
スロヴァキア	20	11.7	15	15
スロヴェニア	4	2.4	4	4
スペイン	305	7.1	185	185
スウェーデン	73	1.3	32	32
スイス	127	2.8	19	19
イギリス	327	2.1	281	281
アメリカ	2,571	4.7	−	−
DAC全体	**11,236**	**5.5**	**1535**	**1515**

−は未報告
（出典）OECD 2023a

余剰を途上国へ寄付することである。余剰ワクチンの寄付については、2021年、2022年、それぞれODAにカウントすべきかDAC諸国の間で意見の対立があったが、カウントすることとなった。[3] 先進諸国によるワクチンの確保が途上国のワクチン確保困難を招いたにもかかわらず、これをODAとしてカウントしCOVID-19危機への人道的支援であるとみなすことにCSOは批判的である（高柳　2023a）。紙幅の都合もあり、表2には含めなかったが、COVID-19ワクチンの開発を受け、2021年には63.50億ドルのワクチン寄付がODAとしてカウントされた。このうちアメリカは途上国支援用のワクチン寄付を40億ドル相当行ったが、残りのほとんどが各国の余剰ワクチン寄付であった。さらに2022年は99%が余剰ワクチン寄付となっている。

余剰ワクチンの寄付をODAカウントする問題の背景には、いくつかのDAC諸国ができるだけ多くのものをODAとしてカウントし、その実績を増やすことを短期的な利益として考える傾向を持っていることが挙げられる。ODA実績が大きくなれば結果として対GNI比は大きくなる。対GNI比0.7%の国際目標とともに、個別にODAに関する基本法や政策枠組みで対GNI比の目標を定めているDAC諸国もある。余剰ワクチンなどをODAとしてカウントすることで実績を膨らませ、目標に近づけようとする国がでてきているのである。

Ⅲ．ウクライナと難民への支援

ウクライナはDACのODA受取国リスト（OECD undated）の分類では低中所得国であり、毎年DAC諸国から10億ドル前後のODAを受けていた。アジア・アフリカなどの途上国と違い、植民地支配を受けた経験がない一方で、旧ソ連の一共和国であり、旧ソ連の解体による独立と経済体制移行支援をきっかけにDACのODA受取国リストに入った。

ウクライナ危機は、ウクライナに対する緊急人道支援・復興支援とウクライナからの難民支援というODAの新しい課題を生むこととなった。

1. ウクライナ支援

表3に、ウクライナODA（緊急人道支援を含む）について、金額とODAに占める割合の上位10か国をまとめた。2022年にはDAC諸国の二国間ODAとして161億ドルがウクライナに供与された。またEUからは106億ドルが供与された。二国間援助計161億ドルのうち10.9%にあたる17.6億ドルが人道支援である。

金額については、アメリカ、カナダ[4]、日本が上位3カ国で、G7のヨーロッパのメンバーの4カ国とノルウェー、ポーランド、スイスがトップ10に入る。対ウクライナODAの割合が高い国としては、カナダ・アメリカ以外はすべてヨーロッパ諸国である。DACに新規加盟したリトアニア（旧ソ連のバルト3国の1つ）が2位となっている。

ウクライナ支援の約束額は、2022年に810億ドルであり、このうち420億ドルが借款（内日本からのものが61億ドル）で（OECD　2023b）、将来の債務問題が懸念される。

表3：対ウクライナ支援

対ウクライナODAの上位10か国（支出純額、100万ドル）		ODAに占める対ウクライナ援助が大きい国（上位10か国、%）	
アメリカ	8,980	カナダ	26.4
カナダ	2,448	リトアニア	25.2
日本	711	アメリカ	16.3
ノルウェー	582	ノルウェー	11.3
ドイツ	526	アイスランド	10.7
フランス	505	ポルトガル	8.4
イギリス	397	ポーランド	6.7
イタリア	359	イタリア	5.5
ポーランド	226	デンマーク	5.1
スイス	216	スロヴァキア	5.0
DAC全体	**16,121**	**DAC全体**	**7.8**

（出典）OECD（2023a）をもとに筆者作成

2. 難民支援

DACメンバーは自国で受け入れた途上国（DAC受取国リスト掲載国）からの難民への支援も、難民条約の手続きを経ている難民であること、受け入れから1年以内であること、人道的な目的に限ること（たとえば言語習得支援や子どもの基礎教育は該当、職業訓練は受け入れ国の経済的利益が生じるため非該当）などの細かいルールを満たせば、ODAとしてDACに報告できる。[5] これをin-donor refugee costs（IDRC）という。IDRCは、DAC諸国に難民受け入れのインセンティブを与えるため1980年代に導入された。2015年のシリア難民危機をきっかけに、より詳細なルールがつくられた。

IDRCは各国が任意でODA実績として報告できるものであり、実際に表4で見るようにオーストラリアとルクセンブルグは報告を行っていない。CSOは、DAC諸国は難民を積極的に受け入れるべきだが、IDRCは先進国内での支出で、途上国の開発支援というODAの本来の目的に反するのではという立場から、IDRCをODAとしてカウントすることには懐疑的で、DAC諸国はIDRCの

報告を控えるべきだとの考え方を持ってきた。[6)]

ウクライナ危機はIDRCの急激な拡大をもたらした（表4）。2022年はDACメンバーのODAの14.4%に当たる300億ドル近くがIDRCであった。2021年にはDACメンバーのIDRCの総額は128億ドル（全ODAの6.9%）であったから、金額が倍増以上、ODAに占める割合も2倍以上の数字となった（OECD 2023b）。

IDRCを除いたODAの増加は4.6%にとどまっている。ウクライナに近いポーランドのODAは250%を超える増加（3.5倍以上になったということ）、チェコでは150%を超える増加となったが、いずれもODAの3分の2前後をIDRCが占めている。多くのヨーロッパ諸国やアメリカ・カナダはIDRCがODAに占める割合が高い。先進国内で支出され、途上国に流れない資金であるために、ODAとしてのカウントの是非について議論があるIDRCがODA額を膨らませたともいえる。

懸念すべきは、IDRCがODA額の増加をもたらした一方で、IDRCを除いたODAは減額となっている国がいくつかあることである。特にイギリスはODAの30%がIDRCであるが、IDRCを除いたODAは16%の減少となっている。デンマーク、フィンランド、イタリア、ノルウェー、スウェーデン、スイスでも、ODA額は増えたものの、IDRCを除いたODA額は減少している。たとえばスウェーデンは2022年4月に難民支援のためのODA予算の一部凍結を発表し、2022年の難民支援に使用されたODAのうち80%が開発支援目的の予算を転用したものであった。[7)] スウェーデンに限らず、ウクライナ危機にともなうIDRC増加が追加的資金ではなく、開発支

表4：DAC諸国のODAによる難民支援（IDRC）

	IDRC額（100万ドル）	ODAに占める割合（%）	ODA増加率（%）	IDRCを除いたODAの増加率（%）
オーストラリア(1)	–	–	-13.1	-13.1
オーストリア	372	20.1	36.2	13.8
ベルギー(2)	249	9.4	7.0	7.3
カナダ	944	12.1	19.2	13.2
チェコ	646	65.7	167.1	-6.1
デンマーク	453	15.9	1.6	-12.7
フィンランド	410	25.4	18.7	-7.0
フランス	1,487	9.4	12.5	10.2
ドイツ	4,495	12.8	12.0	6.4
ギリシャ	40	13.0	-6.6	-9.0
ハンガリー	1	0.3	-1.7	-1.6
アイスランド	8	8.4	31.8	28.5
アイルランド	1,252	51.0	125.1	15.2
イタリア	1,480	22.9	15.8	-1.7
日本	51	0.3	19.0	18.6
韓国	11	0.4	7.2	6.8
リトアニア	50	25.2	121.6	15.2
ルクセンブルグ(1)	–	–	4.4	4.4
オランダ	946	14.6	30.1	20.4
ニュージーランド	12	2.3	-17.2	-17.7
ノルウェー	485	9.6	2.4	-6.2
ポーランド	2,181	64.6	255.6	28.2
ポルトガル	14	2.7	17.5	17.1
スロヴァキア(2)	1	0.8	15.4	15.4
スロヴェニア	21	13.0	48.7	32.0
スペイン	850	20.2	26.1	7.5
スウェーデン	384	7.0	2.0	-3.8
スイス	1,264	28.2	16.1	-8.0
イギリス	4,544	28.9	6.7	-16.4
アメリカ	6,646	12.0	8.2	5.6
DAC全体	**29,297**	**14.4**	**13.6**	**4.6**

（出典）OECD（2023a）

(1) IDRCを報告に加えていない国
(2) 他国よりも限定した条件で難民支援を報告している国

援目的の資金の転用が行われている国、すなわち長期的開発とのトレードオフが生じた国は他にもあることが推定される。

なお、難民受け入れに消極的な日本のIDRCはODAの0.3%にとどまる。

Ⅳ．減少したLDCsとサハラ以南アフリカ向けODA

本稿で取り扱う2022年のDACメンバーのODAデータは2023年4月発表の速報値にもとづいている。この速報値発表の際にはその時々のトピックに合わせる形で断片的に配分が発表されるだけである。詳細な配分については例年12月（COVID-19後は各国のデータの提出の遅れやOECD事務局内の人員不足により遅延が生じている）の確定値の発表に合わせてわかるが、OECDのウェッブサイトでアクセスできる。[8)]

所得階層別にみると、2022年は2021年と比較し、

・後発開発途上国（LDCs）：0.7%減
・低中所得国：52.8%増
・高中所得国：1.4%増

であった（OECD 2023a）。低中所得国への増加が際立つ大きな理由は、ウクライナがこのカテゴリーに入るためである。確定値の数字を見ると2020年の対LDCs向けODAは前年比6%増、2021年は3%増となっている（OECD 2023b）。

またサハラ以南アフリカに対する二国間ODAは7.4%減となっている。この他の地域に対するODAの増減は速報値では発表されていない。サハラ以南のアフリカ向けのODA（確定値）は、2020年は対前年比11.5%増、2021年は4.0%増であった。[9)]

COVID-19パンデミックは世界的なものであったから、その関連ODAもすべての所得階層や地域を対象としうるものであった。これに対してウクライナ危機関連のODAはウクライナに対するODAとDAC諸国のIDRCの急増をもたらした。[10)] その中でSDGsの達成状況が思わしくないことも含め、社会的・経済的に厳しい状況にあるLDCsやサハラ以南アフリカ諸国への支援がしわ寄せを受けた。また前述の通り、一部のDAC諸国では長期的開発目的の資金がIDRCやウクライナ危機関連に転用された可能性がある。言い換えれば、ウクライナ危機対応と特に経済・社会状況が厳しいLDCsやサハラ以南アフリカの長期的開発との間でのトレードオフが発生したのである。

おわりに

2022年のDACメンバーのODA総額は13.6%という大幅な増加により過去最高を記録し、対GNI比も大幅にアップした。しかし本稿でも見てきたように、大幅な増加は倍増以上となったIDRCと急増したウクライナ支援によるものである。IDRCを除いたODAの増加は4.6%にとどまっており、これにはウクライナ支援も含まれる。憂慮すべき問題としてLDCs、サハラ以南アフリカへのODAの減少がある。

IDRCは先進諸国の難民受け入れのインセンティブを与える趣旨でODAにカウントされるようになった。しかし先進国内で支出され途上国には流れない資金であるIDRCはODAとしてカウントされるべきかが疑問視されることは繰り返し述べてきた。すでにいくつかのヨーロッパ諸国ではIDRCと長期的開発支援との間でトレードオフが生じている。

COVID-19関連のODAは、危機の程度の低下にともなって減少傾向にある。しかし余剰ワクチンのODAカウント問題にみられるように、ODA実績を膨らませたい一部のDAC諸国の思惑もみることができる。

ウクライナ危機の収束の目途はたっていないが、はっきりしていることは、いずれウクライナの復興支援がODAの大きなテーマになるということである。世界銀行の2023年3月時点での推計によれば、ウクライナ復興にかかる費用は4,110億ドルで（World Bank 2023）、単純にいえば2022年の全DACメンバーのODA実績の2倍ということになる。実際にはODA以外の資金も動員されるだろうし、復興には複数年を要するだろうが、DACメンバーがウクライナ復興支援に多額のODAを支出する時がいつかくる。

本稿執筆中に、ハマスのイスラエル攻撃をきっかけにしたパレスチナ／イスラエル危機という新たな危機が発生した。これはまた、新たな人道危機を生み出している。IDRCやウクライナ支援が大幅に増える一方でLDCs、サハラ以南アフリカへのODAが減少した現実を本稿では見た。今後、パレスチナ／イスラエル危機への短期的な対応と、ウクライナ復興支援を、途上国（特にLDCsやサハラ以南アフリカ諸国）の長期的開発支援へのODAを減少させることなく（＝トレードオフを生じさせず）追加的資金で実施すべきであると筆者は考えるが、いかにこの資金を確保するのかがDACメンバーの大きな課題になる。

2つの危機への対応は、ODAの制度が整えられて以降、前例のないものであった。長期的開発と短期的な危機対応とのトレードオフは以前から見られたものである

が、今後パレスチナ／イスラエル危機も含む複数の危機への対応の中でより深刻になる可能性がある。国際開発協力研究においても、このトレードオフ問題は考察の対象に加えられるべきであろう。

本稿の最初に紹介した国際開発協力の目的・動機に関する議論についても、最後に論じてみたい。国際開発協力の目的・動機はしばしば開発・人道目的と自己利益との競合として論じられてきた。本稿で見た長期的開発と短期的な危機対応とのトレードオフを考えると、長期的開発目的・動機と短期的人道目的・動機の優先順位のあり方が考察される必要性が高まるのではないだろうか。Lancaster（2007）が開発目的、人道的救援目的にわけて論じたことは再度注目してよいかもしれない。

また、余剰ワクチンのODAカウント問題に典型的に現れ、IDRCのカウントの是非の問題とも関連するが、DACメンバーなど援助供与国にとって国際的あるいは個別の目標にもとづいていかにODA実績を大きく見せるのか、あるいは統計ルールについていかにODA実績を大きく見せられるものにするのかも、一種の短期的な自己利益追求として顕在化してきた。見せかけの開発・人道目的といえるかもしれない。これはたとえばHulme（2016）のいう短期的自己利益の一種として考えられるのだろうか。国際開発協力の目的・動機の議論にどう位置づけるのかは、今後の国際開発協力研究の一つの課題となるだろう。

関連して、1970年以来の国際目標であり、SDGsでも明記されたODAの対GNI比0.7％目標がある。DACメンバーの多くでもそれぞれのODA額についての目標を定めている。こうした目標を定めることは有意義であることに筆者は異論はない。しかし目標達成のために、難民支援やワクチン寄付など途上国の開発目的でなく、新規の資金でもないものをODAとしてカウントするよう要求するインセンティブとなっていることは注意すべきであろう。

1）本稿はTHNK Lobbyウェブサイトに掲載された高柳（2022; 2023b）と、Takayanagi（forthcoming）をベースに、国際開発協力の目的・動機に関する議論を加えるなどしてまとめ直している。

2）2021年の1,860億ドルと2022年の2,040億ドルは9.7％の増加であるが、OECDではインフレや為替レートの変動を視野に入れて13.6％増という数字を出している。2021年の基準の換算では2022年のODAの総額は2,113億ドルとなる（OECD 2023a）。

3）余剰ワクチンカウントの是非はDACの統計作業部会（WP-STAT）の2022年12月の会議で大きな論争となった。議事録要約は以下を参照。https://one.oecd.org/document/DCD/DAC/STAT/M（2022）4/FINAL/en/pdf

4）カナダが金額、割合いずれでもトップクラスであるが、カナダは建国（1867年）初期の19世紀終わりから20世紀初めにかけて大量にウクライナからの移民があり、2021年国勢調査でも民族的アイデンティティについての質問でウクライナ人との回答が11位（約130万人）となるなど移民のつながりが一つの背景と考えられる。（https://www150.statcan.gc.ca/n1/daily-quotidien/221026/dq221026b-eng.htm: Accessed October 19, 2023.）

5）詳細は、https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/refugee-costs-oda.htmを参照。

6）DACとの定期協議など政策提言を行う世界のCSOネットワークであるDAC-CSO Reference GroupのIDRCに関する提言は以下を参照。https://www.dac-csoreferencegroup.com/oda-in-donor-refugee-costs-and-migr

7）筆者のConcord SwedenとForum Civへのインタビュー（2022年10月と2023年9月）にもとづく。

8）特にDevelopment Co-operation Profilesには各国のODAの政策や配分について様々なデータが掲載される。（https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_2dcf1367-en）

9）OECDのDevelopment Finance Data（https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/）より筆者算出。

10）この他にモルドヴァなどウクライナ周辺のDAC受取国リストにある諸国における人道援助もODAとしてカウントすることができ、増加していることが考えられるが、本稿執筆時点でそれを裏づけるデータはOECDから発表されていない。

【参考文献】

Brown, S（2021）“The impact of COVID-19 on development assistance,” *International Journal*, Vol.76, No.1.

Browne, S（2022）*Aid and Influence: Patronage, Power and Politics*, Oxon and New York: Routledge.

Hulme, D（2016）*Should Rich Nations Help the Poor*, Cambridge and Malten, Polity.（佐藤寛監訳『貧しい人を助ける理由―遠くのあの子とあなたのつながり』日本評論社、2017年）

Lancaster, C（2007）*Foreign Aid: Diplomacy, Development, Domestic Politics*, Chicago and London: The University of Chicago Press.

OECD（2021）“ODA Levels in 2020: Preliminary data: Detailed Summary Note.”

OECD（2022）“ODA Levels in 2021: Preliminary data: Detailed Summary Note.”

OECD（2023a）“ODA Levels in 2022: Preliminary data: Detailed Summary Note.”

OECD（2023b）“2023 Trends and Insights on Development Co-

operation: Tracing the impacts of Russia's war of aggression against Ukraine on official development assistance（ODA）.”（https://www.oecd-ilibrary.org/sites/5096b978-en/index.html?itemId=/content/component/5096b978-en: Accessed October 28, 2023）

OECD（undated）“DAC List of ODA Recipients,”（https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/daclist.htm: Accessed October 28, 2023）

高柳彰夫（2022）「2021年　先進諸国のODA」THINK Lobby（https://thinklobby.org/0da2021/：アクセス2023年10月28日）

高柳彰夫（2023a）「NGO・市民社会とSDGs―市民社会スペース、COVID-19対応支援、アドボカシー」野田真里編『SDGsを問い直す―ポスト／ウィズ・コロナと人間の安全保障』法律文化社。

高柳彰夫（2023b）「2022年　先進諸国のODA」THINK Lobby（https://thinklobby.org/oda2022/：アクセス2023年10月28日）

Takayanagi, A（forthcoming）“Regional Aid Trends: DAC non-EU Members,” *The Reality of Aid Report 2023: 30 Years of Amplifying Southern Voices*.

Tisch, S and M Wallace（1994）*Dilemmas of Development Assistance: The What, Why, and Who of Foreign Aid*, Boulder: Westview.

World Bank（2023）“Updated Ukraine Recovery and Reconstruction Needs Assessment: Press Release: March 23, 2023.”（https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2023/03/23/updated-ukraine-recovery-and-reconstruction-needs-assessment：Accessed October 28, 2023）

Global Trend of Official Development Assistance under the Multiple Crises

TAKAYANAGI Akio

Ferris University, Faculty of Global and Intercultural Studies

Abstract This paper analyses the global trend of Official Development Assistance (ODA) of the members of the OECD's Development Assistance Committee (DAC). The total ODA volume of the DAC members in 2022 was 204 billion US Dollars, a record high, and was increased by 13.6% compared to 2021. The increase was brought about by a rapid increase in in-donor refugee costs (IDRC) in European and North American countries. Excluding IDRC, ODA was only increased by 4.6%. With the improved situation of the pandemic, the share of COVID-19-related aid was down to 5.5% in 2022 from around 10% in 2020 and 2021. A controversial issue in COVID-19-related aid was counting excess vaccine donations as ODA. A lesson that could be drawn from the aid trends under the multiple crises is that more attention should be paid to the possible tension between long-term developmental and short-term humanitarian objectives.

Keywords: ODA, OECD-DAC, COVID-19-related aid, Ukraine Crisis, In-donor refugee costs (IDRC)

THINK Lobby

THINK Lobby J. Vol.2 pp.41-47, 2024

調査報告

複合危機下の国際協力途上国の債務問題と市民社会の役割

内　田　聖　子

NPO法人アジア太平洋資料センター（PARC）

Ⅰ．複合危機の中で増加する途上国の債務

2019年末からの新型コロナウイルス（COVID-19）のパンデミック、それに続くロシア・ウクライナ戦争によって、これまで以上に世界経済の先行きが見通せなくなっている。それ以前からグローバルな課題として存在する気候危機も加えれば、まさに世界は「複合的な危機」の中にある。

食糧およびエネルギーのショックは、社会全体の不平等を増幅させてきた。途上国では、数十年にわたる貧困削減と開発の成果が複数の危機によって覆され、金利の上昇、成長の鈍化、不十分な債務救済・再編、不公平なグローバル税制、資金へのアクセスの制限などが要因となり、回復は足踏み状態だ。

1980年代以降の金融や貿易などのグローバル化によって、今や世界経済は多くの国が複雑に分かちがたく結びついている。途上国・新興国[1)]（低・中所得国）が直面する財政難や開発資金の不足といった厳しい状況は、長年の国際経済体制が生み出してきたものであり、また私たち日本の市民社会とも無関係ではない。こうした視点から、本稿では途上国・新興国における債務問題の現状と各国および国際機関の対応、さらに国際市民社会としての提言を紹介する。

図1は、各新興・発展途上地域の対外債務残高と同名目GDP比を示したものである。2022年末の低・中所得国の対外債務残高は約11兆9,000億ドル（1,606.5兆円）であり、2000年末の2兆4,000億ドルの約5倍、2010年末の約6兆ドルからも倍増している。まさにこの20年間で途上国・新興国の債務は急速に膨らみ続けてきたのである。新型コロナのパンデミック下での医療関連、景気対策関連の支出拡大や、エネルギー・食料価格上昇への対応策が政府債務そして対外債務を急増させた。さらに、物価高騰への対応として2022年3月に始まった米連邦準備制度理事会（FRB）による急速な利上げは、ドル建ての対外債務を多く抱える途上国に大きな打撃となった。金利上昇が利払い負担を増加させる一方、FRBの利上げによって進んだドル高は、自国通貨に換算したドル建て対外債務を大きく膨らませた。

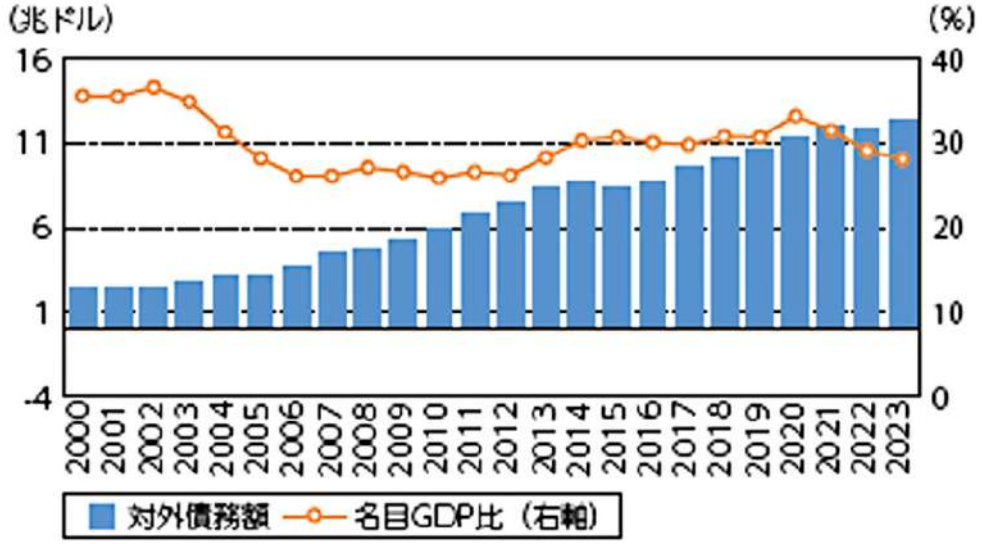


図1：途上国・新興国の対外債務

出典：経済産業省「通商白書2023」https://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2023/2023honbun/i1140000.html（2023年11月20日閲覧）

受付日：2023年11月1日　受理日：2023年12月3日

内田聖子（NPO法人アジア太平洋資料センター（PARC）　共同代表　kokusai@parc-jp.org）

II．1980～1990年代の債務問題と国際市民社会の運動

途上国の債務問題は、決して新しい問題ではない。1970年代以降、開発援助を必要としていた中南米やアジア、アフリカ諸国にIMF・世界銀行などから多くの融資がなされた。一方、多くの途上国は植民地時代から続く、コーヒーやカカオ等の一次産品の輸出収益に依存したモノカルチャー経済を運営していた。だが国家主導によるモノカルチャー経済の運営は、一次産品の国際価格の下落とともに破綻し、1980年代には債務返済ができない途上国が続出し、債務問題は一気に深刻化した。これに対し、IMF・世銀は新たな融資の枠組みとして「構造調整プログラム（SAP：Structual Adjustment Program）」を開始する。IMF・世銀が援助国政府の政策決定に大きく介入することを条件に、実施する開発援助である。ここで融資の条件として途上国に課されたのは、為替レートや金利、貿易の自由化、公共サービスの民営化、規制緩和、公共支出改革、税制改革など一連のパッケージであった。構造調整プログラムによって公的な支出は抑制され、自由化や市場開放が進むことで市場主導の経済成長が促されることが当初は期待された。これによって債務返済が可能となった途上国もある一方、財政構造も脆弱で教育や保健医療などの公共サービスも十分でなく、さらに汚職も頻発する途上国にあっては、構造調整プログラムは有効に機能しないばかりか、逆に公共サービスにアクセスできず貧困化する人々が急増したり、社会サービスの低下による就学率の低下やHIV／エイズ、マラリアなどの感染症が蔓延していったケースもある。

こうして途上国の債務問題は90年代に入っても課題として残った。1996年、IMF・世銀は、貧困国が制御不能な債務負担に陥ることがないよう、重債務貧困国（HIPC）に対するイニシアティブ[2]を立ち上げた。重債務貧困国とは、世界で最も貧しく最も重い債務を負っている途上国を指し、①1993年の1人あたりのGNPが695ドル以下、②1993時点における現在価値での債務残高が、年間輸出額の2.2倍もしくはGNPの80％以上、という基準で認定された。96年の時点で、世界で40カ国が重債務貧困国とされたが、そのうちサブ・サハラ・アフリカに33カ国が集中していた。一方、国際市民社会は、80年代以降も解決しない債務問題に対し、国際機関や先進国の貸し手の責任を問い、債務を帳消しにする国際キャンペーン「ジュビリー2000」を1990年に立ち上げた。重債務貧困国を多く抱えるアフリカの「全アフリカ・キリスト教会協議会」の呼びかけにより始まった国際運動で、イギリスに拠点が置かれた。主にキリスト教会のチャンネルを通してヨーロッパや米国などを中心に多くの国に広められ、債務に苦しむ途上国の状況を広く訴えた。ここには労働組合、NGOなども加わり、さらに著名なミュージシャンや文化人も賛同に名を連ねた。1998年にイギリス・バーミンガムで開催されたG8サミット時には、ジュビリー2000の呼びかけにより7万人が人間の鎖を作り会場を囲んだ。以降、同キャンペーンはG8サミット（ケルン、沖縄、ジェノバ）の場で債務問題をアジェンダにし、債務帳消しを先進国・国際機関に求めてきた。日本ではアジア太平洋資料センター（PARC）もこのキャンペーンに参画し、日本政府への働きかけや市民向けのアクションを行ってきた。

こうした努力の結果、一部の債務が帳消しあるいは返済猶予されるなど一定の成果を上げることができた。例えば1999年のG7ケルン・サミットでの首脳宣言にて「ケルン債務イニシアティブ」[3]が合意され、重債務貧困国の債務救済強化がされることになる。もちろん、市民社会が求めた債務帳消しは完全な形で実現したわけではなく、途上国の債務問題はこれ以降も大きな課題となり続けた。

III．複雑化する債務問題

それから約20年余りが経った現在、途上国の債務問題はさらに複雑化し、そして先述の通り債務額は増加し、借り手国の財政を大きく圧迫している。その大きな特徴は、貸し手の多様化である。主要な債権国政府が集まり、債務危機に直面した債務国の救済措置について協議する会合として「パリクラブ」が存在する。日本や韓国、カナダ、米国、フランス、ドイツ、英国など22ヵ国がそのメンバーだ。従来の債務の主要な貸し手はIMFおよびパリクラブであったが、この20年で中国による債務の比重が高まった。90年代以降、中国経済は拡大し、2001年の世界貿易機関（WTO）加盟などを経てさらに発展してきた。中国はその膨大な外貨準備を活用し、債務返済に苦しむ貧困国を救済する緊急資金の供給源としての地位を確立してきた。また2013年に打ち出された「一帯一路構想」では、世界各地のインフラやその他のプロジェクトに融資を行ったこともあり、中国は一気に「貸し手」の側に変化した。先進国の援助や国際金融機関からの融資額が伸び悩む中で、民間部門（企業）による貸し付けも増加した。図2は、途上国・新興国の対外債務に占めるパリクラブメンバーからの借入割合を示したものであるが、大半の国でパリクラブメンバーからの借入割合は半分に満たないことがわかる。つまり、パ

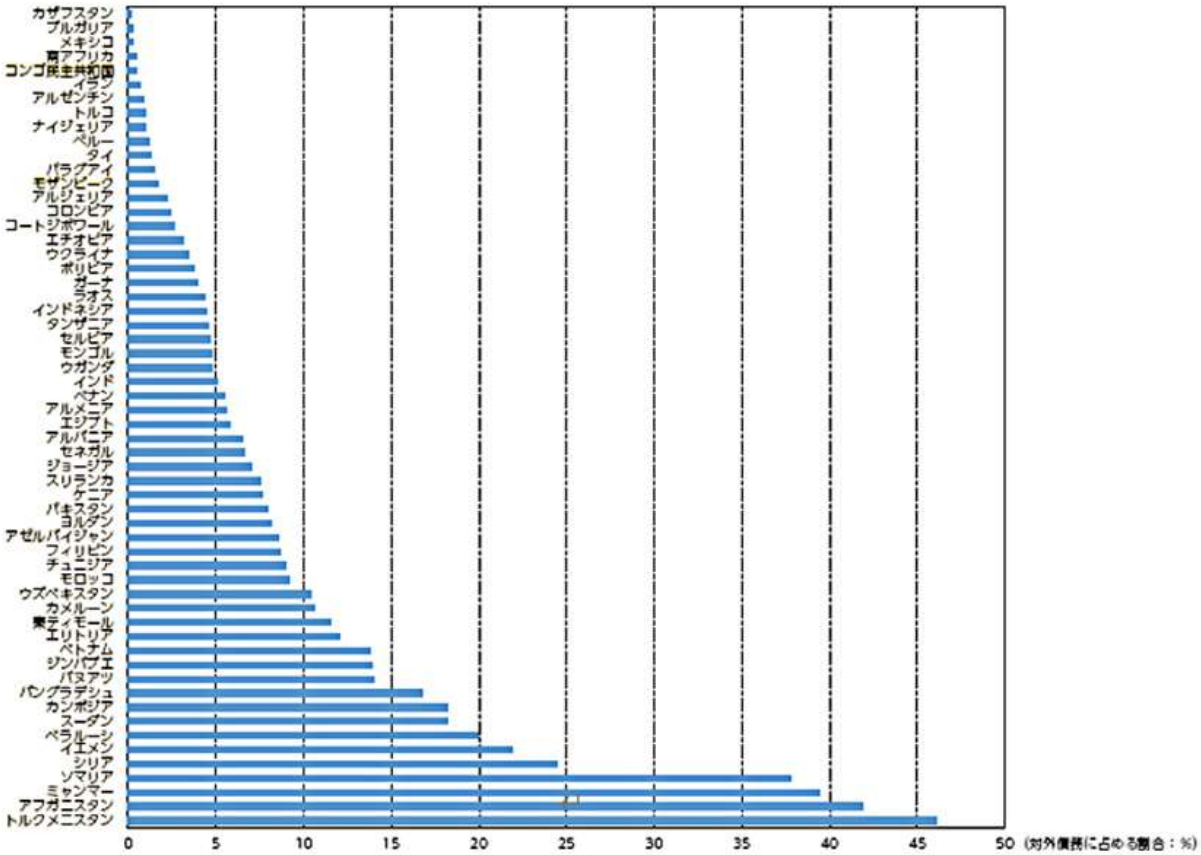


図2：各国の対外債務に占めるパリクラブメンバーからの借入割合（2021年）
出典：経済産業省「通商白書2023」https://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2023/2023honbun/i1140000.html（2023年11月20日閲覧）

リクラブ内での債務削減や再編の議論をしているだけでは、途上国の債務問題はまったく解決しないといえよう。

Ⅳ．G7、G20、IMF・世銀などの取り組み

IMFによれば、2023年8月末時点で世界の低所得国70ヵ国のうち、14％にあたる10ヵ国が過剰債務に陥っていて、37％にあたる26ヵ国が過剰債務に陥るリスクが高い[4]。こうした状況を受け、IMF・世界銀行やパリクラブのメンバー国、またG7やG20なども手をこまねいているわけではない。この数年、途上国の債務をいかに再編していくか、すなわち貸し手と借り手の間での債務再編に向けた調整の必要性が多くの場で議論されてきている。

例えば、2020年4月、G20及びパリクラブは2020年末までの途上国の債務について支払猶予に合意した。また同年10月に支払猶予期間の6か月間延長（～2021年6月末）、2021年4月にさらに6か月間の最後の延長（～2021年12月末）に合意した。これは債務支払猶予イニシアティブ（DSSI）[5]と言われる。

Ⅴ．債務支払猶予イニシアティブ

また2020年11月、G20はDSSIの終了後を見越し、ケースバイケースで低所得国向けの債務救済を行うための「共通枠組」[6]を承認した（パリクラブでも承認）。中国を含む非パリクラブ国が、債務救済をパリクラブと共通の枠組に従って合同で行うことを初めて約束したものだ。債務問題の解決に向けては、主要な貸し手となった中国の「共通枠組」への参加が不可欠であり、G20前から米国が参加を働きかけてきた。「共通枠組」は、すべてのG20及びパリクラブの債権者と参加意思のある他の公的な二国間債権者は、債務措置の主要条件を合同で確定し、①名目債務支払額の変更、②割引現在価値での債務削減、③償還期間の延長、等の形での措置を実施することになっている。

共通枠組が承認された後、チャド、エチオピア、ザンビアの3ヵ国が「共通枠組」の下での債務救済を要請した。また直近ではガーナが同枠組による債務救済を要請している。

しかしながら、これらのメカニズムも債務問題の解決に向けて完全なものではない。先述の通り債権国として存在感を増している中国は、「共通枠組」に参加はした

対象国	世銀のIDA支援対象国（76か国）、国連が定義する後発開発途上国（47か国）、のいずれかに属する国が対象（要請ベース）。
支払猶予の条件	債務国が、IMFによる支援を要請していることに加え、以下の取組にコミットすることが必要。 • 支払猶予期間中に、保健分野等への支出を増加させること。 • 借入に関する情報をIMF・世銀に開示すること。 • 支払猶予期間中、非譲許的な借入を原則として増加させないこと。
対象債権者	二国間の公的債権者に加え、 • 民間債権者に対し、同等の条件で参加することを要請。 • 国際金融機関（IMF・世銀等）については、今後、国際金融機関自らが参加の可能性を模索。
支払猶予期間	2020年5月1日～2021年12月末まで
対象債権	支払猶予期間（上記）中に支払期限が到来する元本および利子。

出典：「債務支払猶予イニシアティブ（DSSI）と債務問題の今後の展望」財務省発行『ファイナンス』2022年7月号 No.680 https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/202207/202207f.pdf（2023年10月30日閲覧）

ものの、概して債務減免に否定的である。各種報道から読み取れる範囲でいえば、返済期限の延長を認めつつも、つなぎ融資によって引き続き債務返済を途上国に求めている。例えば、パキスタンの債務問題では、先進国を中心とするパリクラブが経済改革の実施と引き換えに債務軽減をパキスタンに求める姿勢であるのに対し、主要債権国の中国はつなぎ融資で返済の継続を促す姿勢であり、債務再編策の合意ができない状況が続いている。

2023年4月のIMF・世銀の春季総会でも、途上国の債務問題は喫緊の課題としてあがったが、大きな進展はなかった。2023年10月にモロッコのマラケシュで開催されたIMF・世界銀行の年次総会では、デフォルト（債務不履行）に陥ったザンビアが債権国と債務再編で覚書に合意するなど一定の進展があったが、民間債権者との交渉が残るなど課題も残る。また多くの債務国に関して、中国や民間の債権者など債務再編に関わるさまざまなグループの間で協議が行われたが、先進国側、国際機関、そして中国の間での隔たりは大きく、「債務再編」と一言でいっても具体的には非常に複雑で個別の事情があるため、事態の打開につながる合意に達することはできなかった。

さらに2023年5月に行われた広島G7サミットでも、債務問題の位置付けは決して高いものだったとは言えない。G7首脳コミュニケ[7]での経済課題のうち債務問題に関しては、債務データの透明性の向上に一定の進展があったものの、債務編成については「G20など他の枠組みを支持し、任せる」という主旨が首脳声明に記載されただけである。G7の経済課題の優先順位は「経済安全保障」であり、中国の台頭をいかに封じ込めるか、またウクライナ危機への対応などが前面に出た結果であると言える。また中国や民間債権者の協力と合意抜きでは債務問題の解決が困難であることを示してもいるだろう。

Ⅵ. 民間債権者の問題

低所得国々の多くが、開発のための追加資金創出の大きなニーズを抱えており、外部から資金を調達するために、ソブリン債[8]の発行や新たな公的融資機関からの借り入れ、国外の民間債権者への依存度を高めざるを得なくなっている。ソブリン債と民間融資は金利が高くて支払期限が短いことが多く、債務の返済費用が増え、その管理が困難になる。

例えばザンビア、ラオス、モザンビークでは、中国からの債務に続き債権、すなわち民間から借りている金額が一定以上の比率となっている。債務再編の際のカギを握るのはこうした民間債権者だが、こうした新たな債権者を含んだ債権者間調整のメカニズムづくりから始めなければならない。

主要な民間債権者は、米資産運用会社ブラックロックやバンガードグループ、ドイツのアリアンツ、クレディスイスなど米国やEUに拠点を置く企業の場合がほとんどだ。

2022年12月31日時点で8兆5,900億ドルの資産を運用していたブラックロックは、2億2,000万ドル（約322億円）のザンビア政府債務を保有しているとして非難を浴びてきた。2023年8月、債務問題に取り組むNGOらは、ニューヨーク市にあるブラックロック本社の外に集まり、資産管理会社に対し、ザンビアのGDP 220億ドル（2021年時点）の約1パーセントを占めるザンビアの対外債務を帳消しにするよう要求した[9]。

2023年4月、国際連合人権高等弁務官事務所（OHCHR）は、ザンビアの債務負担について懸念を表明し、債務再編の遅れは国際法に基づく人権義務を果たす同国の能力を妨げる可能性があると強調した。人権専門家らは債務再編の遅れが続けば、経済発展と国民の生活水準が妨げ

られる可能性があると警告している[10]。彼らは、この問題に対処し、権利に沿った回復を確実にするため、世界的に調整された多国間ソブリン債務メカニズムを求め、ザンビアの公式債権者委員会に対し、審議の期限を設定するよう要求した。G20の共通枠組に加え、このような民間債権者が債務削減や再編の交渉テーブルにつくことの重要性を改めて指摘しておきたい。

Ⅶ. 市民社会にできること

このように解決への道がなかなか開けない中で、窮状に置かれたままになるのは途上国・新興国の人々である。債務返済のために教育費や社会保障費が減額されたり、本来開発に充てるべき資金が足りないという状況に多くの債務国が陥っている。国際市民社会は、2000年代の債務帳消しキャンペーン以降、各国において組織を継続あるいは再編し、今もこの課題に取り組んでいる。近年、先行きの見えない国際金融・経済情勢と債務問題の変容に応じて、公正で持続可能な財政運営をすべての国に保障するべく債務問題の解決を訴えている。

その主要な国際的なイニシアティブは、ジンバブエを拠点とする「債務と開発に関するアフリカ・フォーラム＆ネットワーク（AFRODAD）」[11]や、英国に拠点を置く「債務の正義」[12]、米国に拠点を置く「ジュビリーUSA」[13]、「債務と開発に関するアジアの民衆運動（APMDD）」[14]などが担う。また債務問題に対しては、カトリック教会や宗教家も積極的に発言をしている。

広島G7サミットにて日本の市民社会団体が中心となり形成したC7（Civil7）の「公正な経済への移行」ワーキンググループでも、途上国の債務問題は最優先課題として位置付けられた。筆者はジュビリーUSAにて金融・債務問題を専門とするアルド・カリアリ氏とともにこのワーキンググループのコーディネーターを務めたが、ここでの債務問題に関する政策提言[15]を引用しよう。

「途上国の債務レベルは50年来の高水準にあり、多くの国が債務危機に直面しています。金利の上昇と経済成長の鈍化の中で、債務国は、経済や社会の回復力を高めるために必要な投資を行うことはおろか、脆弱な保健・社会保護制度を守るための財政スペースも限られています。国際的な債務構造は解決策を提供するには不十分であり、G20共通枠組みのようなその場限りのイニシアティブでは、まだ債務救済を実現できていません。迅速で予測可能なルールベースの債務整理を促進する国際債務アーキテクチャがないため、借入国は債務問題への対処を先送りし、危機は債権者だけでなく国民も含めたすべての人に大きな犠牲を強いることになります」

その上で、ワーキンググループは具体的に以下の提言を行った。

- 民間債権者が多国間債務再編合意を損なうことを防止する国家拘束力のある法律を実施する。
- 必要な脆弱な途上国に対して、迅速かつ包括的な債務帳消しを支援する。
- 自動停止を発動し、すべての債権者を含み、すべての低・中所得国がアクセスできる債務再編メカニズムを確立するために、国連で多国間交渉を開始し支援する。再編プロセスと十分な債務削減を促進するために、債権の透明性と債権者・債務者の説明責任を促進する。
- IMFの上乗せ金利（サーチャージ）を撤廃する[16]。
- 債務契約に対するインセンティブを調整する気候災害やその他の外部ショックなどのリスクを公平に配分する。

特に、民間債権者に対し、債務再編の交渉につくことを義務づける立法は、民間債権者の多い米国や英国にて市民社会が強く推進している取り組みだ。「ニューヨーク納税者および国際債務危機保護法」[17]という名の法律が、州議会に提起されている。民間債権者が保有する世界の債務の50％以上は、ニューヨーク州法に基づいて契約されている。そのため、同州法にて民間債権者が米国政府や他の政府、他の債権者と同じレベルで債務救済の取り組みに参加することを義務づければ、債務再編交渉も進むことを意図している。[18] この法案はジュビリーUSAなどの市民団体をはじめ、弁護士や専門家も加わり、州議会で提案された。

債務問題については、借り手側である途上国政府の情報の不透明性やキャパシティ・ビルディングなどの課題もある。例えば、債務管理の業務は多岐にわたるが、途上国では財務担当局の職員数が不足しているため、債務の総額の把握すらままならないケースもある。日本政府は、独立行政法人国際協力機構（JICA）の支援の一環として、こうした国々の債務管理に関する人材育成やシステム構築の支援を行っているが[19]、こうした形での国際協力は今後も重要になってくる。

植民地支配時代から続く南北構造の上にグローバル経済の負の側面を常に引き受けてきたのは途上国側である。途上国・新興国で現場の開発支援を行ったり、途上国の貧困問題をなくす取り組みやSDGs達成に向けた活動をする組織などは日本にも数多くある。途上国の財政

状況の中でも、とりわけ大きな負担となっている債務問題について、人々の暮らしや生業への影響という視点から見ることで、グローバルな経済構造の課題も見えてくるだろう。特に、国際協力という文脈で考えた場合、例えば先述のJICAによる債務管理に関する支援も有効だろう。また開発の現場で活動するNGOは、債務返済に苦心するその国の政府の財政状況が、人々の暮らしにどのように影響しているのかを知りえることもあるだろう。こうした実態を発信することで、より多くの人たちが債務問題に関心を持つこともできる。持続可能な開発のための資金確保という文脈で、一人でも多くの市民が債務問題に関心を持ち、政府や国際機関へ働きかけをする力を強化していきたい。

1）本稿では、途上国の中でも特にG20に参加する中国やインド等を中心に、高い経済成長を遂げている国々を「新興国」と呼ぶ。

2）国際通貨基金（IMF）日本語ウェブサイト「重債務貧困国（HIPC）に対する債務救済イニシアティブ） https://www.imf.org/ja/About/Factsheets/Sheets/2023/Debt-relief-under-the-heavily-indebted-poor-countries-initiative-HIPC（2023年11月23日閲覧）

3）外務省ウェブサイト「G7首脳声明」（仮訳） https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/cologne99/g8s_sei.html（2023年11月23日閲覧）

4）IMF「グローバル債務データベース」 https://www.imf.org/external/datamapper/datasets/GDD（2023年11月23日閲覧）

5）低所得国が抱える公的債務の支払いを一時的に猶予する措置。DSSIは2年弱実施され2021年末に終了した。

6）DSSI後の債務措置に係る共通枠組（仮訳）（2020年11月13日） https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/convention/g20/g20_201113_2.pdf（2023年11月23日閲覧）

7）G7広島首脳コミュニケ（2023年5月20日） 仮訳 https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100507033.pdf（2023年10月30日閲覧）

8）国債、政府機関債など、中央政府により発行・保証された債券のこと。一般的にはOECD加盟国など格付けの高い国の国債等を指すことが多く、安全性の高いとされるが、発行体などにより信用リスクの大きさは異なる。

9）"'Drop the debt!' — Protestors slam BlackRock for predatory loans to Zambia" https://www.liberationnews.org/drop-the-debt-protestors-slam-blackrock-for-predatory-loans-to-zambia/（2023年11月20日閲覧）

10）"UN experts concerned over delay in Zambia's debt restructuring" https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/04/un-experts-concerned-over-delay-zambias-debt-restructuring（2023年11月20日閲覧）

11）African Forum and Network on Debt and Development（AFRODAD） https://afrodad.org/（2023年11月20日閲覧）

12）Debt Justice https://debtjustice.org.uk/（2023年11月20日閲覧）

13）Jubilee USA https://www.jubileeusa.org/（2023年11月20日閲覧）

14）Asian Peoples' Movement on Debt and Development（APMDD） https://apmdd.org（2023年11月20日閲覧）

15）G7 市民社会コアリション 2023「Civil7 政策提言書2023」 https://civil7.org/wpC7/wp-content/uploads/2023/04/C7_communique_JPN.pdf（2023年11月20日閲覧）

16）IMFの融資には上乗せ金利（サーチャージ）が課されるが、これが債務の借り手国側の大きな負担になっている。近年、債務再編を求める交渉の中でも途上国側からは上乗せ金利の見直しを求める声がある。

17）"New York Legislation Resolves Developing Country Debt Crises and Protects US Taxpayers" https://www.jubileeusa.org/pr_ny_debt_bill_fahy（2023年11月20日閲覧）

18）"THE NEW YORK TAXPAYER & INTERNATIONAL DEBT CRISES PROTECTION ACT" https://assets.nationbuilder.com/jubileeusa/pages/1518/attachments/original/1678908754/English_-_NY_Legislaiton_Information.pdf?1678908754（2023年11月20日閲覧）

19）JICA緒方貞子平和開発研究所によるナレッジフォーラム「複合リスク下における途上国の債務問題」（2023年2月8日）での報告「途上国における公共財政管理の課題、JICAの取り組み～公的債務管理を中心に～」（坂野太一氏）

参考文献

経済産業省『通商白書2023』 第4節 新興国・途上国で高まる債務リスク https://www.meti.go.jp/report/tsuhaku2023/2023honbun/i1140000.html（2023年11月20日閲覧）

世界銀行『年次報告2022 変化する世界に適応するための途上国支援』 file:///C:/Users/kokus/Downloads/AR2022JP.pdf（2023年11月20日閲覧）

三浦有史『拡張する中国の対外融資―債務危機で揺らぐ国際社会における地位』 https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/rim/pdf/12403.pdf（2023年11月20日閲覧）

International Cooperation under Multiple Crises: Debt in Developing Countries and the Role of Civil Society

UCHIDA Shoko

Pacific Asia Resource Center

Abstract The world is facing multiple crises, including COVID-19 pandemic, the war in Ukraine, and high prices and energy insecurity. Against this backdrop, the external debt of developing countries is increasing. The debt problem, which has persisted since the 1980s, cannot now be resolved through traditional restructuring negotiations due to the diversification of lenders. This article presents the current situation of debt problems in developing countries, the responses of countries and international institutions, and the recommendations by international civil society.

Keywords: Debt, Developing country, Global Economy

THINK Lobby

THINK Lobby J. Vol.2 pp.49-59, 2024

調査報告

複合危機下の国際協力
－保健分野を含めて－

中　嶋　秀　昭

特定非営利活動法人 メドゥサン・デュ・モンド ジャポン（世界の医療団）

はじめに

近年、人道危機が頻発している。具体的にはミャンマーでのクーデター後の人道危機、ウクライナ紛争、トルコ・シリア震災、モロッコ震災、リビア洪水、アフガニスタン震災、イスラエル・ガザ紛争が挙げられるが、これらの被害は突発的なものに留まらず、従来の紛争等による被害と重層的なものとなっている。他方、グローバルには気候変動という増幅的な危機も存在する。

以上は人々の命、健康にも一時的および長期的な影響を及ぼしている。上述以外の顕著な危機として新型コロナウィルスの世界的蔓延（パンデミック）が挙げられる。この起源は不明であるものの、他に国際的にパニックを引き起こしたエボラウィルス等を含めて、ウィルスの宿主である動物との接触が開発の進展により増加したこと[2]が疑われる[3]。さらに、気候変動は感染症の増大・拡大要因となると予測されている。

このような現状に対して国際協力はどのようにあるべきか？世界では「民主主義国」と「権威主義国」の分断が深化するとともに、人道危機が起こりやすく、これらの影響を最も甚大に被りやすい「グローバルサウス」の国々が両「陣営」の狭間におり、両陣営がこの国々を取り込むための競争を繰り広げている。この中で「民主主義陣営」に属する日本の態度としては2023年に改定された開発協力大綱[4]にあるように、支柱として「安全保障上の国益」を従来に増して前面に出し、政府開発援助（official development assistance（ODA））を含む開発援助を、これを実現するためのツールと位置付けている。

本稿では現行および将来的な人道危機の内容や背景、関連動向について述べ、保健分野を含む人道危機の保健への影響やリスク等を論考する。その上で国際協力においてステークホルダーの一つで、筆者も所属する市民社会が何をなすべきか、また、国際社会や日本政府にいかに影響を与えられるのかを考察する。

Ⅰ　複合する危機

1　近年の人道危機

冒頭に挙げた人道危機の詳細を記載する。

受付日：2023年10月27日　受理日：2023年11月27日
中嶋秀昭（特定非営利活動法人メドゥサン・デュ・モンド ジャポン（世界の医療団）海外事業プロジェクト・コーディネーター nakajima@mdm.or.jp）

表1：近年の人道危機

危機	ミャンマー人道危機	ウクライナ紛争	トルコ・シリア震災	リビア洪水	モロッコ震災	アフガニスタン震災	イスラエル・ガザ紛争
発生日	2021年2月1日	2022年2月24日	2023年2月6日	2023年9月11日	2023年9月12日	2023年10月7日	2023年10月7日
被害者数[5]	・死　者：4,155[6] ・近隣諸国への避難民：106,303[7] ・国内避難民：200万[8] ・監禁されている人々　：19,616[9]	・近隣諸国への難民：580万[10] ・国内避難民：367万[11] ・死　者：9,701[12] ・負傷者：17,748[13]	・死者（トルコ）：18,342[14] ・死者（シリア）：5,025[15] ・負傷者（トルコ）：74,242[16] ・負傷者（シリア）：9,501[17]	・死　者：4,345[18] ・行方不明者：8,500[19] ・避難者：43,400[20]	・死　者：2,497[21] ・負傷者：2,476[22]	死者：2,000以上（大半が女性と子ども）[23]	（2023年11月19日現在） ・死者（イスラエル）：1,200以上[24] ・死者（ガザ）：11,078[25] ・負傷者（イスラエル）：約5,000[26] ・負傷者（ガザ）：27,490[27] ・避難者（ガザ）：160万[28]
支援に関する概要	軍によりアクセスが著しく制限され、国際社会による効果的な支援が実施できていない	・1,760万人に人道支援が必要[29] ・うち1,110万人を対象とし、830万人に支援を提供。39億ドルの必要な資金に対して半分程度の20億ドルが集まっている[30]	・トルコでは1,500万人が直接的・間接的に被災[31] ・シリアでは1,087万人が直接的・間接的に被災[32] ・シリアでは290万人の紛争による避難民を含む410万人に支援が必要[33]	・25万人が被災。うち15万6千人に支援を提供[34] ・7,140万ドルの必要な資金に対して半分未満の3,210万ドルが集まっている[35]	海外からの支援については英国、カタール、スペイン、アラブ首長国連邦のみに門戸を開いている	・4万人以上が被災。WFP、ユニセフ等の国連機関等が支援を行っている[36] ・必要な資金：1,440万ドル[37]	ガザに限定された量の人道支援物資が入った。ただ、恒常的な「人道回廊」設置は未定
(1) 医療施設への攻撃数 (2) 損傷した医療施設数	(1) 1,044[38]	(1) 1,157[39] (2) 534[40]	(2) 15（トルコ）・48（シリア）[41]	–	–	–	(1) 94[42] (2) 16[43]

※他にスーダンやイエメン、ティグレイ（エチオピア）、ナゴルノ・カラバフにおける紛争があるが、人為的危機と自然災害の双方を限られた紙幅で羅列するためにこれらを省略した。

従前の危機に上述の引き続く人道危機が加わり、これらに対して支援の資源が逼迫している[44]。これらの危機に対しても必要な資金の半分ほどしか集まっていない場合が多く、急性の危機のみならず、継続している危機（protracted crisis）への資金充足も芳しくない。たとえば、筆者が従事しているロヒンギャ難民支援については国際社会に要請している額の40％しか集まっていない[45]。WFPは難民一人1ヶ月当たり12ドルの食糧援助を行っていたが、現在、これが8ドルに減らされている[46]。

上述した最近の人道危機の背景には次に挙げるように従前の危機が存在し、人々を二重・三重の困難に陥れている。

●ミャンマー
長期にわたる軍部による支配。少数民族武装勢力との衝突
●ウクライナ
2014年のロシアによるクリミア侵攻
●シリア
2011年以来の内戦
●リビア
2011年のカダフィ政権の崩壊[47]後の地域の分断、二重権力体制（※首都トリポリに所在する国際的に承認された政府と上記危機発生地である東部の反政府勢力との分断体制）
●アフガニスタン
2001年に米国主導でタリバン政権が崩壊したものの、その後、米国を中心とする国際連合軍・アフガニスタン国軍とタリバンとの間での戦闘や、後者によるテロ攻撃、前者による市民への暴力により2万人近くが犠牲となり、3万5千人以上が負傷[48]。2021年にタリバン勢力が再び実効支配。女性の中等・高等教育や就労を認めないという、特に女性に対する抑圧的な政策を実施している
●イスラエル・ガザ（パレスチナ）
約70年間にわたるイスラエルによるパレスチナ占領・封鎖、一方的入植、人権侵害・国際人道法違反行為

現時点（2023年10月時点）で、世界で23人に1人が人道支援を必要としており[49]、2023年6月時点で世界人口の73人に1人以上に当たる1億1千万人が紛争や迫害により避難を余儀なくされている[50]。前年（2022年）末からは160万人増加し、2023年6月から9月までの3ヶ月間でさらに400万人増加したと予測されている[51]。そして、こうした人々の10人のうち9人が低・中所得国に滞在している[52]。

2　グローバルな危機

グローバルな危機としては気候変動が挙げられる。グテーレス国連事務総長は「地球は沸騰化の時代に入った」と述べた[53]が、気候変動は温暖化、これによる自然災害の増加、海面上昇、旱魃（かんばつ）の増加、これらによる水・食料不足（食料生産の低下）、衛生環境の悪化、栄養不足、蚊等の生息域の拡大によるマラリア等人々の健康への悪影響、貧困や避難民の増加等をもたらす[54]。こうした危機は人道危機に見舞われている、また、見舞われるリスクが大きい途上国のみならず、従来、存在しなかった感染症の勃興・蔓延や移民の流入等がもたらされ得る経済的に豊かな国々を含めて全世界にとってのリスクである。ある研究[55]によると、2000年から2019年の間に気温変動によって年間500万人が死亡したという。また、世界で平均5％の経済的損失に繋がるとも試算されている[56]。筆者が所属するNGOも気候変動と保健にかかる取り組みを本格化させるところである。

気候変動の主要因は化石燃料を用いた発電、工業生産（これを支える消費を含む）、森林伐採等である[57]が、人道危機として先に挙げた紛争やこれを支える軍事インフラもこれを助長している[58]。

3　SDGsは達成されるのか？

持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals、SDGs）は、2030年までに持続可能な世界を目指す目標である[59]。2015年に達成期限を迎えた途上国の貧困削減目標であるミレニアム開発目標（Millennium Development Goals、MDGs）に対して、先進国や企業、大学・研究機関、市民社会等のさまざまなアクターを含めて「誰一人取り残さない」としている。

2023年の報告では、気候変動の影響、ウクライナ紛争、グローバル経済の弱体化、新型コロナウィルス蔓延によりSDGsの進捗は全世界的に鈍化しており、貧困層・脆弱層の人々が影響を最も大きく受けていると述べる[60]。引き続く上記の危機はさらにSDGsの進捗を阻害する要因となると懸念される。

II　複合する危機の保健への影響

1　緊急的危機

引き続く近年の人道危機においても多くの人々の生命が失われ、多くの人々が犠牲となっている。こうした危機が発生する国々の多くにおいては元来、保健システム[61]が脆弱で、危機は攻撃による施設破壊、従事者の被災・避難、交通網の寸断や人々の不安・恐怖による施設へのアクセスの低下、資機材・薬剤のサプライチェー

ンの機能不全をもたらし、負傷した人々の治療を遅らせ、その能力を低下させて、さらなる人々の生命を奪い、障害を負わざるを得ない人々を生み出す。また、被災者・被害者の精神的トラウマも甚大なものである。

表1に医療施設への攻撃数および損傷した医療施設数を挙げたが、これは保健システムを弱体化、最悪な場合には崩壊させる。医療施設への攻撃は国際人道法違反行為であるが、2022年には世界中で計1,572件の攻撃があった[62]。

2 忍び寄る（slow onsetな）危機

私達の多くが感染し、 記憶にまだ新しい新型コロナウィルスは、「公衆衛生上の危機（public health emergency of international concern（PHEIC））」ではなくなった[63] ものの、いまだ世界的な蔓延状態（パンデミック）にあり、これまでに世界中で700万人近くの命を奪ってきた[64]。

新型コロナウィルスの起源は不明であるものの、他に国際的にパニックを引き起こしたエボラウィルス等を含めて、背景には開発（森林伐採、都市化、観光、野生動物取引等）の進展によるウィルスの宿主である動物との接触の増加が疑われる[65]。

感染症の発生頻度増加や発生域拡大にはすでに挙げたグローバルな危機である気候変動も関連し、たとえば温暖化によってマラリアを媒介する蚊の生息域が拡大すると予測されている[66]。気候変動は暴風、豪雨、旱魃等の頻度を増加させ、規模を拡大させ、海面上昇を招き、衛生状況を悪化させ、これによる感染症の発生・拡大を起こし得る。また、自然災害は農業生産に影響を与え、多くの人々を栄養不足に陥らせ、疾病を蔓延させ得る。そして、自然災害による人々の移動が入植、森林伐採、農地開拓・拡大等を通じた開発域拡大に繋がり、野生動物との接触機会を増加させ、新たな感染症を生み、伝播させ得る。新しいパンデミックを起こしかねない[67]。他方、従来の感染症でも結核により世界中で新型コロナウィルスによる死者数に次ぐ年間160万人が亡くなっており[68]、下痢症でも同規模の数の人々が犠牲となっている[69]。気候変動による状況悪化も鑑み、さらなる保健システム強化、衛生・栄養状況の改善支援が必要である。また、気候変動による衛生環境悪化、農地の縮小、居住可能域の縮小は「環境難民・避難民」を生み、大きなグローバルレベルの人道危機となる。このようにさまざまな事態・側面が連関し、総合的に悪化する、悪循環が発生する・継続するリスクが大きい。

気候変動は人為的にもたらされるものであるが、こうした人為的自然環境破壊の人間を始めとする生物の健康への影響や、これらの連関を考え、研究し、さまざまなステークホルダーが協働して事態の打開を目指す「プラネタリーヘルス（Planetary Health）」という考え方・学問領域が生まれている[70]。これはSDGs達成を目指していくことと軌を一にすることに他ならない。

Ⅲ 危機と政治

Ⅰ-1に述べたように政治が人道危機の発端であったり、これを深刻化・複雑化させたりしている要素が大きい。たとえば、直近の人道危機であるイスラエル・ガザ紛争については、長年にわたるイスラエルによる圧倒的軍事力・経済力を背景としたガザ（パレスチナ）占領・封鎖、ここへの一方的入植、殺害を含む人権侵害・国際人道法違反行為の積み重ねの結果、起こっている。これに国際政治が絡み、米国・英国等はイスラエルによる「テロとの戦い」（大規模空爆）を一方的に支持し、2024年1月現在、双方の停戦を求める国連安全保障理事会決議案は常任理事国の拒否権行使により採択されていない。イスラエル政府はガザへの電力供給や人道支援物資流入を止め、「テロリスト（ハマス）を殲滅（せんめつ）するための」地上作戦実施のため約100万人の北部住民に南部への退避を呼びかけ、米国政府の関与によりようやくごく少量の人道支援物資の流入のみ認めた。恒久的な「人道回廊」設置に至っておらず、危機は日々、増幅・深刻化している。

グローバルレベルでは米国主導のG7を主体とした「民主主義（大）国」と中国、ロシアを主体とした「権威主義（大）国」の分断が深まっている。そして、これらとは別の多数の国家群として「グローバルサウス」が存在し、両「陣営」がこれを取り込もうとしている。しかし、多くの開発途上国がいずれに与するかという立場を明確には表明していない。たとえば、ロシアによるウクライナ侵攻直後の2022年3月2日、国連総会にてロシア非難決議が出されたが、投票した181ヶ国のうち141ヶ国が賛成、5ヶ国が反対、35ヶ国が棄権した[71]。棄権国は中国、インド、バングラデシュ、ベトナム、モンゴル等を含む[72]。

「グローバルサウス」に属する国々については、①経済力が増した半面、「先進国」のそれが相対的に低下している、②いささか民主主義的、権威主義的、これらの中間的といった異なる政治体制の国々からなり、玉虫色である[73]、という側面がある。多くの被援助国は経済成長・開発上のニーズや政権の正統性保持、治安安定等を鑑みて、いずれかの「陣営」に与するかということではなく、双方からバランスよく可能な限り多くの援助・投

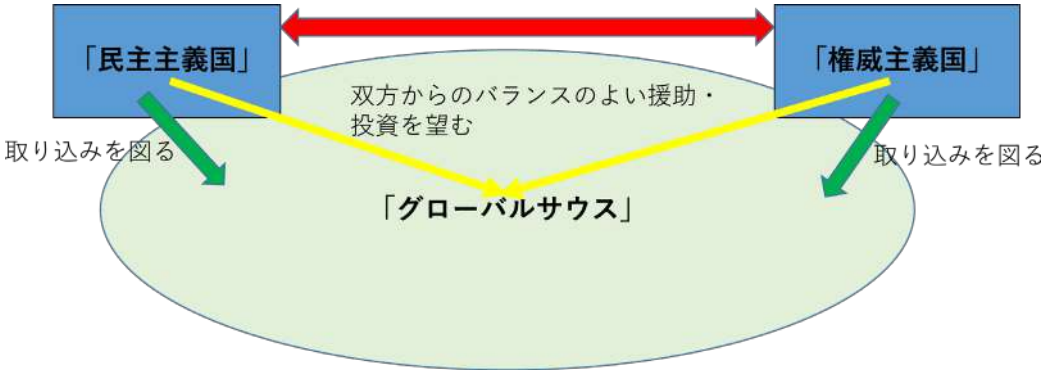


図1：「民主主義国」・「権威主義国」・「グローバルサウス」の関係性

資を得たいと望んでいると思われる。

なお、日本経済新聞は「グローバルサウス」の西側諸国への不満を具体的に以下のように挙げている[74]が、これらは20年間以上、アジア・アフリカの10数ヶ国で技術協力に従事してきた筆者が現地の人々から耳にした、または感じ取った認識と一致している。

(1) 国連安全保障理事会、金融体制（ブレトンウッズ体制）等の現在の国際システムが米欧主導であり、自分達の意見が十分に反映されていない[75]。
(2) ウクライナ紛争にかかる対ロシア制裁に伴うエネルギー・食糧価格の値上がりで自国の安定が脅かされているとの危機感。また、たとえばシリアでの長年の紛争には対応せず、ウクライナには即時対応に注力しているとの西側の「二重基準」への不信感[76]。
(3) 過去の植民地支配への怒りや反発（このときに生まれた人工的な国境やいびつな産業構造が発展を妨げているとの不満）。

また、2023年5月19日から21日まで開催されたG7広島サミットでは、ウクライナ紛争への対応を含む「権威主義国」への対抗が打ち出しされ[77]、他方、同年10月17日から18日まで北京では「第3回一帯一路フォーラム」が開催され、「グローバルサウス」の国々から多くの出席があった。また、これに合わせて習近平・中国国家主席とプーチン・ロシア大統領との会談も行われた。

以上の動向は、残念ながら人道危機の発生・再発の防止、解決、グローバルな危機への共同対応を困難にしているものと思われる。

Ⅳ　国際協力に何ができるのか？何をすべきか？

1　日本政府の動向

こうした現状に対する日本政府の動向は「民主主義陣営」のそれをなぞっている。2023年6月に閣議決定された新開発協力大綱の冒頭の「Ⅰ．基本的考え方」には、世界情勢認識を地政学的競争激化が国際社会の分断のリスクの深刻化をもたらし、これが多くの開発途上国にとってさらなる打撃となり、エネルギー・食料危機、インフレ、債務危機、人道危機とも相まった複合的危機を生み出しており、「自由で開かれた秩序」が脅かされていると捉えている。また、この情勢に対置すべきは「人間の安全保障」であると述べ、2022年12月に策定された「国家安全保障戦略」も踏まえて、開発協力を外交の最も重要なツールの1つに位置付け、いっそう効果的・戦略的に活用して国益獲得に用いると書かれている[78]。

「国家安全保障戦略」においては具体的に中国およびロシアを脅威として[79]「自由で開かれたインド太平洋」（Free and Open Indo-Pacific（FOIP））を展開し、そのためにODAを戦略的に活用し、具体的には質の高いインフラ、人材育成等による連結性、海洋安全保障、法の支配、経済安全保障等の強化のための支援を行って、ODA以外の公的資金やNGO等との連携を強化するという[80]。このたびの開発協力大綱改定は国家安全保障戦略策定が背景の既定路線であったことが疑われる。新開発協力大綱においても「海上保安能力の向上を始めとする法執行機関の能力強化、テロ・海賊対策等の海洋安全保障を含む、社会の安全・安定の確保のための支援を行う」と書かれている[81]。

上述の「具体的支援」として日本は従来、フィリピン沿岸警備隊やベトナム海上警察への巡視艦供与等を実施しているが、2023年4月5日に政府は国家安全保障会議において国家安全保障戦略に定めのある「同志国」の軍

等に対する支援に関して外務省予算による「政府安全保障能力強化支援（Official Security Assistance（OSA））の実施方針」を決定した[82]。2023年度当初予算に約20億円を計上し、「同志国」[83]の「グローバルサウス」に属するフィリピン、マレーシア、バングラデシュ、フィジーを対象として警戒監視レーダーや警備艇等の提供を想定している[84]。この上で外務省は来年度（2024年度）にOSA予算を2.5倍の約50億円に拡大し、フィリピン、ベトナム、インドネシア、モンゴル、パプアニューギニア、ジブチを対象とする方向で調整を行っている[85]。

このような「安全保障強化」のための援助を強めていくことははたして有益なのであろうか。以下のようなリスクが考えられ得る。

1　供与資機材の軍事転用

開発途上国のガバナンスや、特にその軍や警察といった「暴力装置」の性質を鑑みるに、供与資機材の使途の十全なモニタリングは困難である。たとえ当初はこれが奏功したとしても、政権交代等によって困難となる場合もあり得る。

たとえば、現在のミャンマーにおいては供与資機材が市民を迫害している軍に使用されている。他にはスーダンにおける事案のように、国によっては為政者の「用心棒」的な準軍事組織が存在する場合もあり、これによる反乱行為を抑えるために供与資機材が転用される、また、こうした組織に供与資機材が流れるといったことも起こり得る。このような事態は大綱の主旨に完全に違反している。

2　無用な「援助合戦」

日本政府が「権威主義国」との外交的信頼醸成を欠いたまま、援助を拡大・強化していくと、当然、後者も同様に援助を拡大・強化するのではなかろうか。上述のように、多くの被援助国はいずれかの「陣営」に与することはなく（具体的にはたとえばOSAの「同志国」には国連総会でのロシア非難決議を棄権した国々も含まれる）、双方からの援助を受け続けるであろう。このことは1で述べた状況により、対象国の安全の不安定化に寄与することにもなりかねない。

3　市民社会（NGO）の利用

「オールジャパン」との掛け声の下、中立性原則を有するNGOが（知らぬうちに）政府による「国益」追求に巻き込まれる恐れも否定できない。具体的な想定は容易でないが、たとえば純粋な開発援助が同対象地域への「安全保障強化」支援や、紛争への人道援助が日本政府の紛争当事者への敵対および他方の紛争当事者への支援に関連付けられる[86]といったことが考えられる。

2　現状を力強く一歩ずつ改善していくために

以上で見てきたように、日本政府を含めて、複合危機に対応していこうとする国際社会の基盤は残念ながら弱いのが現状である。端的に言えば、権力を有する者による地政学、国内政治、パワーゲームがいまだ多数の人々を巻き込む決定・行動を左右しているのが現状と言えよう。筆者が属するNGO・市民社会がいかに独立性（independency）をもって他のステークホルダーも含めて協力・連帯し、粘り強く状況の転換を図っていくかが鍵であると信じる。全般的にはやはりSDGsを柱として、その達成を目指すべく動いていくべきであろう。

(1)　保健分野

人々が等しく医療保健サービスを享受できている現状ではない。記憶に新しいところでは、新型コロナウィルス蔓延に対するワクチン供給・接種で、国々の経済力に伴う格差が生じた[87]。

「グローバルサウス」に属する国々の大半では保健システムが万全でなく、人々の間で経済的・地理的側面や情報格差等によって医療保健サービス利用に格差が存在する。これに対して国際社会で「ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）」の実現の必要性が認識され[88]、2023年9月21日に国連総会に合わせてUHCハイレベル会合が開催された[89]。関連して前日の20日にはパンデミック防止・対応にかかる同会合が行われ、また、II-2に述べたように従来の危機的感染症である結核に関する同会合も22日に開催された[90]。

ただ、UHCにかかる政治宣言は検証可能な数値目標に乏しく、アカウンタビリティの面で問題のある内容に留まった[91]。また、パンデミック防止・対応に関する政治宣言も同様に抽象的な内容であるが、経済制裁にかかる「一方的強制措置」（Unilateral Coercive Measures）について医薬品へのアクセスや国内の保健政策に投入できる資金が実質上減少するなどの不利益を受けるとして、事前に「グローバルサウス」の国々や「権威主義国」が書簡[92]を国連総会議長に送付した[93]。ここでもグローバルな分断が反映されている。

他方、新開発協力大綱においては「グローバルヘルス戦略（令和4年5月24日健康・医療戦略推進本部決定）を踏まえ、グローバルヘルス・アーキテクチャーの構築に貢献し、将来の公衆衛生危機に対する予防・備え・対応を強化するとともに、保健人材育成を含む開発

途上国の保健システム強化等を通じてより強靭、より公平、より持続可能なユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）を推進していく」と書かれている[94]。これは進めていくべきである。保健分野において推進すべきは、従来の（危機的）格差を埋め、これによって影響が悪化し得るパンデミックの予防・対応を効果的に行うとの国際公共益のために、①技術・資金協力におけるODAの推進、②「グローバル公共投資」[95] のような新たな資金モデルの導入、③現地のアクターが主体的に、より効果的に活動していくための「援助の現地化」（「脱植民地主義」）の推進、④NGO・市民社会間の連帯の強化、である。UHCの推進には、途上国の債務、恣意的にも行使され得る経済制裁、途上国政府の（意図的）不作為等が障害として立ちはだかっている。以下、⑵に述べることも通じて、④は③の促進を支援し、NGO・市民の政府・企業といったステークホルダーとの公平で透明性をもった対話や、これの実現のためのアドボカシー、ロビイングをもって、①・②も支援すべきである。

⑵ 全体課題

とはいえ、保健分野を含む全体状況において複合危機の解決は容易ではない。人道危機を生み出し、継続させていたり、権威化を維持・促進させたりしている権力者の思惑や利害、グローバルな分断は深刻化している。このたびのイスラエル・ガザ紛争もこうした分断を助長するだろう。

しかし、NGO・市民社会は粘り強く、SNSの有効活用等も通じて相互に連帯を深めていかねばならない。たとえばイスラエル・ガザ紛争についても希望はある。イスラエルによる長年にわたるパレスチナの占領・封鎖、一方的入植、人権侵害等を容認しながら、「テロへの闘い」を掲げて短期間で未曾有の犠牲者・負傷者を生み出しているイスラエルによる国際人道法違反行為を支持し、ウクライナ紛争における対応との矛盾を来しているように見える「民主主義国」である欧米諸国の態度に対して、多くの人々がガザの人々への連帯とイスラエル非難を表明している。民主主義国のNGO・市民社会は言論の自由を最大限、駆使し、自国の民主主義の後退を阻み、途上国への人道支援・開発支援を促進するための政府との対話やアドボカシー、ロビイングを強化すべきである。また、企業に対しても人権デューデリジェンス促進のために同様の活動やインパクト投資を行うこともできる。また、新開発協力大綱にも言及されるように、政府、企業、NGO・市民社会等のステークホルダーが対話・協調・協力していくための動き・仕組みが必要だ。ただし、上述のように新大綱の内容・方針はむしろグローバルな分断を促進するリスクもあるので、これを是正し、たとえば援助を⑴で述べたような方向性に導くためのメディアも巻き込んだODA実施のモニタリング、批判、アドボカシー、ロビイング、対話が求められる。他方、政府に対しては、軍事的・経済搾取的方策ではなく、あくまでも外交を通じて人権尊重について権威主義国に働きかけることを要請し、政府や他国のNGO・市民社会とともに、国際人道法の順守や国際刑事裁判所の機能強化等にかかる訴えを強め、また、当事者の安全性も考慮しながら「権威主義国」や「グローバルサウス」のNGO・市民社会による活動を支援していかねばならない。

当然、以上はまったく容易なことではなく、相当の熱意と共感、連帯感と情勢分析、戦略、忍耐が必要である。しかし「誰一人取り残さない」どころか、「誰一人殺させない」ことを目指すために、人道危機やグローバル危機の進展・深化を看過する余裕はもはやない。筆者も市民社会構成員として、微力ながら貢献していきたい。

1）Animals | Free Full-Text | The Impact of Human Activities on Zoonotic Infection Transmissions（mdpi.com）（2023年10月18日）。
2）同上。
3）How Does Deforestation Interact With Our Standard of Living? Empirical Evidence From Cross-Countries Analysis Over the Period 2010-2020 | Earth.Org（2023年10月18日）。
4）https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_kaitei.html（2023年10月18日）。
5）戦闘員を含まない市民。
6）Assistance Association for Political Prisoners » Blog Archive » Daily Briefing in Relation to the Military Coup（aappb.org）（2023年10月25日）。
7）Situation Myanmar Situation（unhcr.org）（2023年10月25日）。
8）Myanmar Humanitarian Update No. 33 | 2 October 2023 | OCHA（unocha.org）（2023年10月25日）。
9）Assistance Association for Political Prisoners » Blog Archive » Daily Briefing in Relation to the Military Coup（aappb.org）（2023年10月25日）。
10）Ukraine Humanitarian Response 2023: Situation Report, 11 October 2023［EN/UK］| OCHA（unocha.org）（2023年10月19日）。
11）同上。
12）Ukraine: civilian casualty update 24 September 2023 | OHCHR（2023年10月20日）。
13）同上。

14）who_flashappeal_earthquakeresponse_11-feb-2023.pdf（2023年10月20日）。
15）同上。
16）同上。
17）同上。
18）Libya | Situation Reports（unocha.org）（2023年10月20日）。
19）同上。
20）同上。
21）Morocco Earthquake – Flash Update #3, As of 11 September 2023 | OCHA（unocha.org）（2023年10月20日）。
22）同上。
23）UN teams ramp up aid after another earthquake strikes Afghanistan | UN News（2023年10月20日）。
24）Hostilities in the Gaza Strip and Israel - reported impact, 19 November 2023 at 23:59 | OCHA（unocha.org）（2023年11月27日）。
25）同上。
26）同上。
27）同上。
28）同上。
29）Ukraine Humanitarian Response 2023: Situation Report, 11 October 2023［EN/UK］| OCHA（unocha.org）（2023年10月20日）。
30）同上。
31）who_flashappeal_earthquakeresponse_11-feb-2023.pdf（2023年10月20日）。
32）同上。
33）North-West Syria: Situation Report（13 September 2023）［EN/AR］- Syrian Arab Republic | ReliefWeb（2023年10月20日）。
34）Libya | Situation Reports（unocha.org）（2023年10月20日）。
35）同上。
36）UN teams ramp up aid after another earthquake strikes Afghanistan | UN News（2023年10月20日）。
37）Afghanistan: Agencies launch funding appeal for quake-hit families | UN News（2023年10月20日）。
38）・Myanmar（MMR）: Attacks on Aid Operations, Explosive Weapons Incident Data, Education and Health - Humanitarian Data Exchange（humdata.org）（2023年10月25日）。
・2016-2023-mmr-attacks-on-health-care-incident-data.xlsx（live.com）（2023年10月25日）。
ただし、広範な記録。
39）Attacks on Health Care in Ukraine（attacksonhealthukraine.org）（2023年10月20日）。
40）同上。
41）who_flashappeal_earthquakeresponse_11-feb-2023.pdf（2023年10月20日）。
42）2. 12 -15 October 2023 Attacks on Health Care in Israel and the oPt（insecurityinsight.org）（2023年10月20日。）
43）同上。
44）Global Humanitarian Assistance Report 2023（ams3.cdn.digitaloceanspaces.com）（2023年10月20日）。
45）JRP funding update_30 Sep 2023_final.xlsx（rohingyaresponse.org）（2023年10月20日）。
46）UN in Bangladesh announces devastating new round of rations cuts for Rohingya refugees | UN News（2023年10月20日）。ただし、ドナーの支援により2024年1月より一人1ヶ月当たり10ドルとなった。
47）その後、武器がアフリカにおいて拡散し、地域の不安定化を招いている（Libya: The Proliferation of Small Arms Post-Ghaddafi | SpringerLink（2023年10月20日））。
48）unama_poc_midyear_report_2021_26_july.pdf（unmissions.org）（2023年10月20日）。数値は正式な記録がある2009～2021年のもの。
49）OCHA（unocha.org）（2023年10月20日）。
50）Mid-Year Trends | UNHCR（2023年10月26日）。
51）同上。
52）同上。
53）7月は史上最も暑い月に　国連総長は「沸騰化の時代」と警告 - BBCニュース（2023年10月20日）。
54）Causes and Effects of Climate Change | United Nations（2023年10月20日）。
55）World's largest study of global climate related mortality links 5 million deaths a year to abnormal temperatures - Medicine, Nursing and Health Sciences（monash.edu）（2023年10月26日）。
56）The Economic Impact of Climate Change over Time and Space | NBER（2023年10月26日）。
57）Causes and Effects of Climate Change | United Nations（2023年10月20日）。
58）温暖化ガスの6%を排出している（ResponsibleScience_02_WEB.pdf（sgr.org.uk）（2023年10月20日））。
59）SDGsの目標：MDGsとの比較｜JICAについて - JICA（2023年10月22日）。
60）— SDG Indicators（un.org）（2023年10月22日）。
61）人材、資機材、インフラ、情報、資金、ガバナンスが効果的にかつ連携的・相乗的に機能して、（質の高い）医療保健サービスが提供され、これが維持され、発展することと定義する（05_What-is-a-Health-System_Factsheet.pdf（who.int）（2023年10月22日））。
62）Stopping attacks on health care（who.int）（2023年10月22日）。
63）Statement on the fifteenth meeting of the IHR（2005）Emergency Committee on the COVID-19 pandemic（who.int）（2023年10月22日）。
64）WHO Coronavirus（COVID-19）Dashboard | WHO Coronavirus（COVID-19）Dashboard With Vaccination Data（2023年10月22日）。
65）Animals | Free Full-Text | The Impact of Human Activities on Zoonotic Infection Transmissions（mdpi.com）（2023年10月18日）。
66）Climate Change and Malaria - A Complex Relationship | United Nations（2023年10月22日）。
67）World must be ready to respond to next pandemic: WHO

chief | UN News（2023年10月22日）。

68）Tuberculosis（who.int）（2023年10月22日）。こうした事態に対して本年（2023年）9月に開催された国連総会に合わせて結核に関するハイレベル会合がパンデミック予防・対応、ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（UHC）についてのものに加えて行われた（UN General Assembly High-Level Meetings on health 2023（who.int）（2023年10月22日））。

69）The top 10 causes of death（who.int）（2023年10月22日）。

70）PLANETARY HEALTH - Planetary Health Alliance（2023年10月22日）。グローバルヘルス（Global Health）はグローバルレベルでのさまざまなステークホルダーの関係・パワー（バランス・闘争）・協力等を通じた保健にかかる動向を指すが、プラネタリーヘルスはこれを包括するものであると考えられる。

71）https://www.voanews.com/a/un-general-assembly-overwhelmingly-condemns-russia-s-invasion-of-ukraine-/6467348.html（2023年10月22日）。

72）同上。

73）・（2023）“Is a bigger party a better one?” in The Economist, pp.50-52
・The Economist（2023）“Democracy Index 2022”

74）秋田浩之（2023）「新興国、反欧米に染まる日」『日本経済新聞』2023年7月29日付朝刊、9頁。

75）このことは筆者が携わっている援助についても同様である。人権や人道性といった普遍的価値を基盤としつつも、さらに当事者（グローバルサウスの人々）が主体的に関与していくように全世界的に「援助の現地化（localization of aid）」が議論され、進められているが、いまだ紆余曲折がある。

76）この対象としては他に2003年の米国等によるイラク侵攻も含まれる。こうした事実にも関連して、筆者は米国の広島、長崎への原爆投下への疑問や米国への怒り・嫌悪を聞くことがしばしばある。

77）https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100506875.pdf（2023年10月25日）。

78）https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100514343.pdf（2023年10月23日）。

79）https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514805.pdf（2023年10月23日）。

80）https://www.mod.go.jp/j/policy/agenda/guideline/pdf/security_strategy.pdf（2023年10月23日）。

81）https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100514343.pdf（2023年10月23日）。

82）https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009659.html（2023年10月23日）。この方針の所管は外務省総合外交政策局で、ODAの所管部署（国際協力局）と異なる。市民社会はOSAの動向はODAと関連しており、受益国はこれらを明確に区分しない可能性もあるとしてOSAについての討議も外務省に求めているが、拒否されている。

83）ちなみに開発協力大綱改定案にも当初、この表現があり、市民との意見交換会にて筆者らは具体的な国名を外務省に尋ねたところ、「一般名詞にて答えられない。ただ、これらの国々はOSAの「同志国」とは異なる」と言われ、また、「開発パートナー国」といった名称が適切であると述べたところ、最終的に新大綱には「同志国」との表現は採用されなかった。しかし、ODAによる安全保障関連援助とOSAによる援助の対象国が結局、同じとならないか、また、両者の援助が相互補完的なものとならないか等に留意が必要であると思われる。

84）上地一姫、高橋杏璃（2023）「「同志国」の軍 援助制度」『朝日新聞』2023年4月6日付朝刊、1・2頁。

85）https://www.yomiuri.co.jp/politics/20230808-OYT1T50059/（2023年10月23日）。

86）新開発協力大綱には「市民社会との戦略的パートナシップ」も言及されているが、同大綱改定にかかる市民との意見交換会にて尋ねたところ、ウクライナへのNGOによる支援が挙げられた。これは外務省関連資料（「対ウクライナODA関連支援③」（https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514805.pdf））に記載されているが、NGOの支援があたかも「オールジャパン」体制の下で外交政策に結び付けられているような印象を受ける。

87）Infographic: The global COVID vaccine divide | Infographic News | Al Jazeera（2023年10月25日）。

88）ユニバーサル・ヘルス・カバレッジ（Universal Health Coverage：UHC）の取り組みについて｜国際協力NGO 世界の医療団（mdm.or.jp）（2023年10月25日）。

89）UN General Assembly High-Level Meetings on health 2023（who.int）（2023年10月25日）。

90）同上。

91）会議は踊る：本来の達成水準を示せなかった3つの国連保健系ハイレベル会合 – アフリカ日本協議会 -Africa Japan Forum-（ajf.gr.jp）（2023年10月25日）。

92）NV-00492-1.pdf（healthpolicy-watch.news）（2023年10月25日）。

93）会議は踊る：本来の達成水準を示せなかった3つの国連保健系ハイレベル会合 – アフリカ日本協議会 -Africa Japan Forum-（ajf.gr.jp）（2023年10月25日）。

94）https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100514343.pdf（2023年10月23日）。

95）旧来の援助の概念を揺るがす「グローバル公共投資」理論は真の多国間主義に行きつけるか – アフリカ日本協議会 -Africa Japan Forum-（ajf.gr.jp）（2023年10月25日）。

参考文献

1. Dauda Abubakar and Sharkdam Wapmuk（2021）“Libya: The Proliferation of Small Arms Post-Ghaddafi” in *The Palgrave Handbook of Small Arms and Conflicts in Africa*, pp.739-759.
2. Development Initiatives（2023）“Global Humanitarian Assistance Report 2023”, p.30.
3. Insecurity Insight（2023）“Attacks on Health Care in Israel and the occupied Palestinian territories 12-15 October 2023”,

p.1.
4. Klaus Desmet and Esteban Rossi-Hansberg（2021）“The Economic Impact of Climate Change over Time and Space” in *The Reporter*, National Bureau of Economic Research.
5. Michelle Marie Esposito, et al.（2023）“The Impact of Human Activities on Zoonotic Infection Transmissions” in *Animals*.
6. Stuart Parkinson（2020）“The carbon boot-print of the military” in *Responsible Science*, no. 2, pp.18-20.
7. UNAMA（2021）“Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict Midyear Update: 1 January to 30 June 2021”, p.1.
8. UNOCHA（2023）“Morocco Earthquake Flash Update #3”.
9. UNOCHA（2023）“Myanmar Humanitarian Update No. 33”, p.1.
10. UNOCHA（2023）“North-West Syria Situation Report 13 Sep 2023”, p.2.
11. UNOCHA（2023）“Ukraine Humanitarian Response 2023: Situation Report, 11 October 2023”, p.1.
12. WHO（2023）“WHO flash appeal Earthquake response in Türkiye and Whole of Syria”, p.2.
13. 秋田浩之（2023）「新興国、反欧米に染まる日」『日本経済新聞』2023年7月29日付朝刊、9頁。
14. 上地一姫、高橋杏璃（2023）「「同志国」の軍 援助制度」『朝日新聞』2023年4月6日付朝刊、1・2頁。
15. 外務省（2023）“G7 Hiroshima Leaders’ Communiqué”。
16. 外務省（2023）「開発協力大綱」。
17. 防衛省（2022）「国家安全保障戦略について」、16頁。
18. 読売新聞（2023）「防衛装備品供与、来年度はベトナムやジブチなど6か国対象…外務省調整」。

Aid amidst Complex Crises: Navigating Challenges, with a Focus on Health

NAKAJIMA Hideaki

Médecins du Monde Japon

Abstract The World has confronted numerous humanitarian crises, including the Myanmar Coup, conflicts in Ukraine and between Israel and Palestine, earthquakes in Turkey, Syria, Morocco, and Afghanistan, and floods in Libya. They have resulted in large-scale damage to human lives and livelihoods, exacerbated by damage continued and accumulated from other human-made disasters in the affected areas. Concurrently, at the global level, we are also threatened by climate change at a slow onset but also as an imminent risk.

These crises have brought about significant consequences for human health. Among the notable global disasters is the COVID-19 pandemic. Although its exact origin is unknown, the cause of viruses, including an endemic Ebola, is ostensibly the increasing interaction between humans and animals as the host of those viruses[1)]. Besides, it is expected that climate change will lead to the increase and spread of infectious diseases.

What actions can be taken in response to these challenges? From a political angle, the world is being polarized into "democratic" and "authoritarian" nations, with countries in the "Global South," prone to and most affected by crises, lying in between them. Both "groups" actively try to influence as many countries as possible from the "Global South" to win their respective positions. Meanwhile, the Japanese government amended its Official Development Assistance (ODA) Charter as a national security assurance tool.

In this study, I have introduced the recent crises' details and background and analyzed their consequences and risks, including health. I then suggested the duties of the civil society I belong to, including influencing the international community and the Japanese government in collaboration with other stakeholders.

Keywords: Humanitarian crises, health, politics, aid

THINK Lobby

THINK Lobby J. Vol.2 pp.61-77, 2024

調査報告

在住外国人支援のアクターとしての社会福祉協議会と国際協力NGO/NPO
―「多文化ソーシャルワーク」の先へ―

小川玲子[1)]、田中慎吾[2)]、市川　斉[3)]、
田中雅子[4)]、吉富志津代[5)]

1）千葉大学社会科学研究院、2）社会福祉法人豊島区民社会福祉協議会総務課、3）公益社団法人シャンティ国際ボランティア会地球市民事業課、4）上智大学総合グローバル学部、5）武庫川女子大学心理・社会福祉学部

はじめに

本研究ノートは、2023年5月28日（日）に明治大学で開催された2023年度移民政策学会年次大会における本稿と同名の社会連携セッション企画パネルでの議論をもとに再構成したものである。企画の背景としては、コロナ禍を契機として社会福祉協議会（以下、社協）およびソーシャルワーカーが在日外国人支援の「新しい」アクターとして捉えられるようになったという社会の構造的な変化がある。

1980年代以降、日本の「国際化」に関する施策の中では、外国人相談窓口として国際交流協会が中心となった活動が展開され、特に1990年の出入国管理及び難民認定法一部改正によって、多くの日系南米人を受け入れたことからその対応言語が増えていった。その後に発生した1995年の阪神・淡路大震災時は、被災地において住民自治の大切さにスポットがあたり、また全国からも多くの市民が救援・復興活動に関わり始めたことから、「ボランティア元年」と言われた。そして、地域の外国出身の被災者がクローズアップされることにより、「多文化共生」という言葉が定着する契機となった。この二つの動きが、2000年のNPO法制定につながった。以降、国内のNPOや国際交流協会が、多文化共生をめざす活動を継続している。2011年の東日本大震災においても、阪神・淡路大震災の被災地で活動をした市民団体を中心に緊急救援や復興支援が展開された。多くの国際協力NGOも社協等を通じて支援活動に関わったが、これは災害時限定であり、地域の外国人住民を対象とした恒常的な活動には至らなかった。

社協が外国人住民と日常的に関わるようになったのは、COVID-19の拡大後である。コロナ禍による解雇や収入減によって生活困窮に陥った人たちのために、政府からの指示により全国の社協は2020年3月25日から生活福祉資金緊急小口資金等特例貸付（以下、コロナ特例貸付）を開始した。コロナ特例貸付は、2022年9月末に終了したが、貸付実績は381万件、金額にして1兆4,447億円となった[1)]。コロナが拡大した2020年度の貸付は、2019（令和元）年度の通常貸付である生活福祉資金貸付件数と、2020（令和2）年度の通常貸付とコロナ特例貸付の合算で比較すると、前年度と比較して82倍に急増しており、東日本大震災があった2011年度と比較しても25倍となっている[2)]ことから、これまで経験したことがない規模の未曾有の危機であったと言える。特に外国人住民は在留資格や言語の壁があり、情報へのアクセスも限定的であることから、日本人以上に複合困難を抱えることとなった。実際、留学生は就職の内定が取り消され、技能実習生や日系人は契約終了や解雇されても帰国することができず、住居も食料もなく困窮していた[3)]。中には路上生活をしていた人もおり、シェルターは長期間にわたって満杯の状態であった。そのような状況において、コロナ特例貸付は生活保護申請のような在留資格による制限がなかったことから、生活に困窮した外国人住民にとって文字通り命をつなぐための最後のセーフティネットとなっていた。

社会福祉分野では、誰も排除されない社会をめざして、地域での共生や地域資源を活かすコミュニティソーシャルワーク、医療現場でのメディカルソーシャルワーク、教育現場ではスクールソーシャルワークなどという専門性を意識した言葉が生まれていく中、2010年ごろから使われ始めた多文化ソーシャルワークという言葉については、その実践も含めてあまり広がりが見られない。ソーシャルワークとは、生活上の問題を抱えている「人」の問題解決に向けて「人」に対して働きかけるだけでなく、「環境」にも働きかける支援の方法であり、適切な社会資源やサービスにつなげ、必要に応じて社会資源そのものを開発し、制度や政策も変えていく活

受付日：2023年11月24日　受理日：2023年11月25日
小川　玲子（千葉大学社会科学研究院　教授　reiogawa@chiba-u.jp）

動である。多文化ソーシャルワークは、この手法を外国にルーツを持つクライエント（支援を必要とする人）に対して用いる。つまり、多文化ソーシャルワークとは、クライエントが自分の言葉や文化と異なる環境で生活することによる心理的・社会的問題に対応するソーシャルワークである。

一方、国際協力NGOのいくつかは、国境を越えた移動制限が長く続いたことやSDGsが国内の不平等や格差の是正を掲げていることなどから、国内の外国人支援に取り組み始めていた。これまで海外で支援してきた人々が日本国内にも居住しており、海外で培ってきた地域づくりや多様な背景を持つ人々に対する支援の経験が国内の多文化共生のために活用できるのではないかと考えられた。すでに国境を越えた移民による海外送金はODAの援助額を上回っており、トランスナショナルに移動する人々を視野に入れた共生社会の実現は大きな課題である。つまり、コロナ禍という危機を契機として、これまで国民国家の枠組みにとらわれていた社協は地域住民である外国籍者に目を向け始め、これまで海外を向いていた国際NGOは地域における多文化共生にかかわるようになった、という2つの流れが収斂しつつある。このような2つの流れによって、在住外国人支援の現場にはどのような構造的な変化があり、どのような課題が生まれているのかを明らかにすることが本稿の目的である。

本稿では、特例貸付申請者の約4割が外国人であった豊島区民社会福祉協議会（以下、豊島社協）を例にとりあげ、2021年5月に始まった「としまる（Toshima Multicultural Support）」の実行主体である公益社団法人シャンティ国際ボランティア会（SVA）と共に、社協と国際NGOが、行政や地域のNPO、法律事務所など多様なアクターと協働する事例と課題を紹介する。

コロナ特例貸付において社協の担当職員の負担は増しており、外国籍住民への対応としては「コミュニケーションが難しく、書類の作成支援が必要」という項目に対して都道府県社協の85.1％、市区町村社協の66.5％が「非常にあった」「あった」と回答している[4)]。社協が外国人市民に対してアウトリーチするためには、他機関との連携が不可欠であり、「としまる」のケースは今後、社協と国際NGOが連携するための1つのモデルになるのではないかと考えられる。

1. 報　　告1

本稿ではまず、冒頭で述べた2023年度移民政策学会年次大会における社会福祉法人豊島区民社会福祉協議会総務課長の田中慎吾[5)]による報告を取り上げる。

社会福祉協議会（社協）とは、「社会福祉をみんなで協議する会」の略であり、戦後、民間福祉の育成策として、地域福祉の推進を図ることを目的とする団体として生まれた。住民の参加を基本とする民間の非営利団体であり、幅広い関係者の参加に支えられ、行政の支援を受けている地域の公益的・自律的組織である。社会福祉法に設置が定められた法人であり、全国の市区町村や都道府県にあり、全国社会福祉協議会もある。

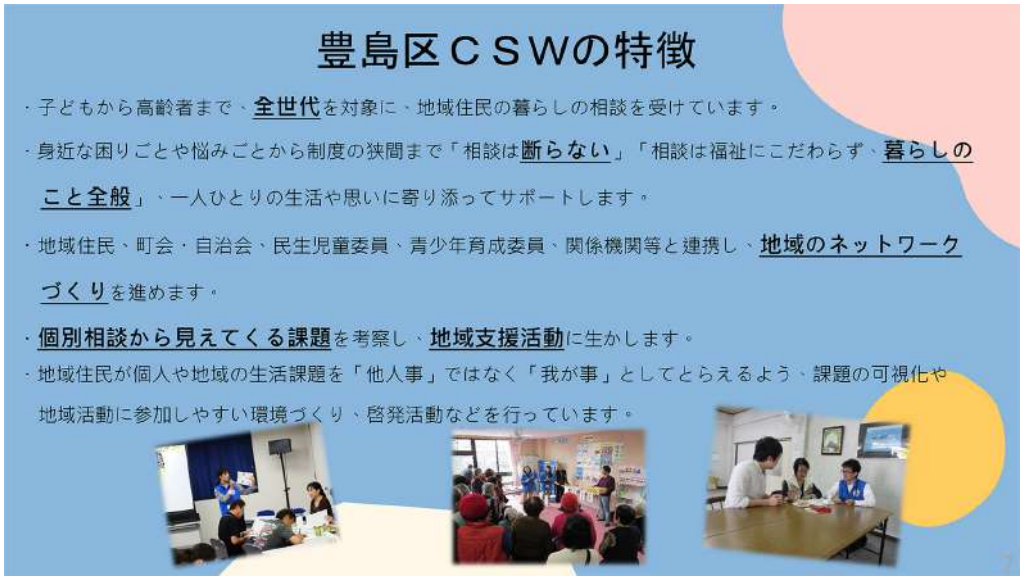
豊島社協は1953年に設立され、2023年で創立70周年を迎える。豊島社協は10年前の60周年の時に、豊島区民という「民」の文字を入れており、住民が作っている団体であることを明確にしている。このように「民」という文字を掲げているのは東京の武蔵野市と豊島社協だけである。なお、今回紹介する取り組みは、豊島社協のものであり、同じ社協と言っても地域によって取り組みは多様である。

豊島社協の活動は、属性に関係なく地域に住んでいる方々の地域福祉の推進が目的であったが、これまでは高齢者や児童や障害がある方などへの支援が中心であり、どちらかと言えば外国人支援にはあまりかかわってこなかった。一方、豊島区の人口は約29万人で、人口密度は日本一であり、人口の1割が外国籍者である。コロナの影響で一時期減少したが、豊島区の人口増加は外国籍の方々の増加によるところが大きい。豊島区の特徴としては留学生が多く、約30％パーセントは留学の在留資格の方たちである。国籍としては1990年代頃から中国の方々が増加してきたが、ここ数年はベトナム、ミャンマー、ネパール国籍の方が非常に増えている。

豊島社協は、豊島区の委託事業としてコミュニティ・ソーシャルワーカー（以下、CSW）を地域に配置をしている。豊島区には区民ひろばという老人福祉センターと児童館が一緒になった施設があり、住民であれば、赤ちゃんから高齢者まで誰でも使える施設が小学校区単位で存在している。区全体で20数ヵ所ある区民ひろばのうちの8ヵ所に、CSWが2人ずつ常駐しており、地域共生社会の実現を目指して活動している。

CSWは「何でもとにかく話を聞きます」というスタンスで活動しており、福祉とは関係ないことを相談されることも多いが、地域の人々の暮らし全般を対象とした何でも相談を行っている。住民や町会や民生委員など、いろいろな方々とネットワークを張りながら、日々、活動し、個々の課題解決と同時に個人が生活しやすくなるような地域づくりを目指している。CSWが地域を基盤としたソーシャルワークを展開しているというのが、豊島社協の特徴である（スライド1）。

多文化共生分野では、豊島区に数年前に多文化共生推



スライド1：豊島区コミュニティソーシャルワーカーの特徴（田中慎吾報告資料）

進課が設置され、多文化共生推進基本方針が策定されている。外国籍の住民の方に対して多言語対応や、やさしい日本語による動画を使って、情報発信などを行っている。ただ国際交流協会がないため、外国籍住民の困りごとなどについては、各相談窓口で通訳タブレットを利用したり、その場で相談しながら対応している。

福祉分野では、行政計画である地域保健福祉計画と、豊島社協が住民と一緒に作っている豊島区民地域福祉活動計画の両方の計画の中で、「多文化共生の促進」や「多文化共生に向けた地域づくり」を取り上げている。コロナ前までは多文化共生交流会としてゴミの分別のワークショップや各国のお茶の飲み比べ等のイベントの他、災害時のコミュニケーションとして、やさしい日本語を地域住民と一緒に学びながら相互理解を深めるような取り組みをしてきた。また、在住外国人の支援を考えるインフォーマルなネットワークとして「多文化としまネットワーク」が数年前から動いており、子どもの教育を中心にした取り組みを行ってきた。

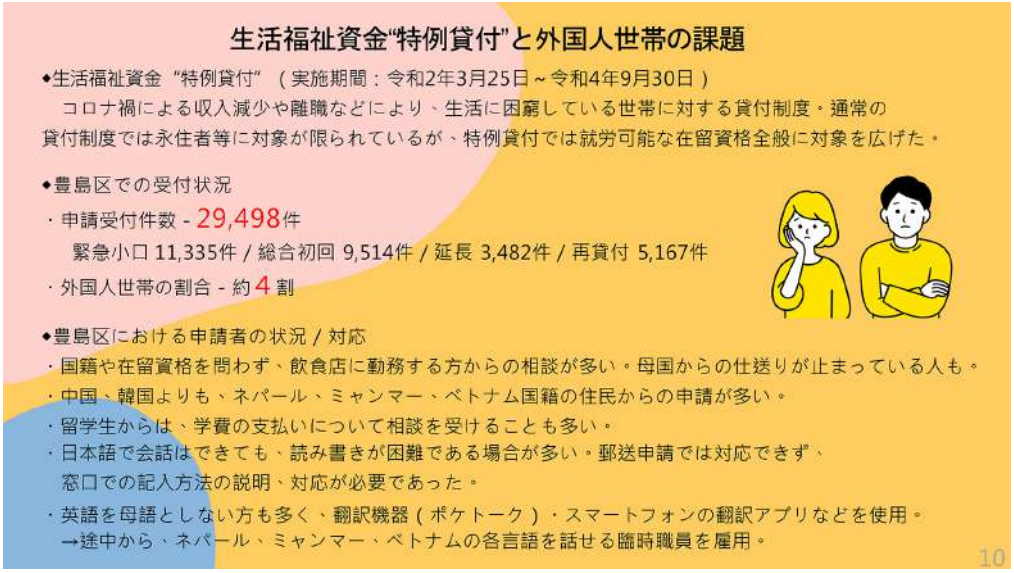
しかし、コロナの影響で大きな変化があった。これは生活福祉資金の特例貸付という制度が始まったことによる。もともと離職などをきっかけに生活に困った方々に貸し付けをする生活福祉資金という事業があったが、生活保護と同様に対象になる外国籍の方の在留資格が限られていた。しかし、コロナ禍による離職や減収が理由で生活困窮になった方々に対するコロナ特例においては、在留資格を問わない形で対象が拡大された。そのため、多くの在住外国人の方が相談にこられた。

コロナ特例については豊島区だけでも延べ3万件弱の申請があり、その中で外国人の世帯の割合は約4割を占めた。外国籍者は人口比では1割であるが、申請は4割だったことから、いかに多くの方が困窮したかということが窺える。豊島区においては中国の方の人口が多いにも関わらず、ネパール、ミャンマー、ベトナム国籍の方からの申請が多く、留学生が多いこともあり、学費が払えないという相談も多かった。（スライド2）

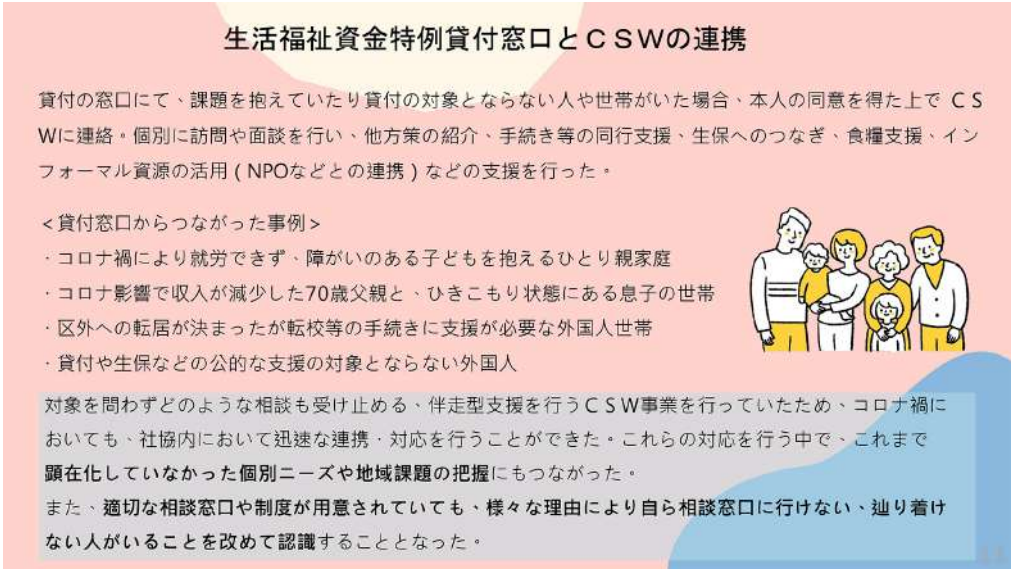
相談に際しては言葉の問題が大きく、会話はできるが、読み書きはかなり難しかったので、窓口では連日、職員が通訳機を使いながら申請書の書き方を説明しながら対応していた。途中から、ネパール、ミャンマー、ベトナムの言語を話せる留学生等を臨時職員として雇用し、一緒に支援を行った。豊島社協のマンパワーでは3万件弱の申請手続きをするだけで手いっぱいだったが、その中でいろいろな課題を抱えた方がいることが明らかになった。国籍にかかわらず、複合的な困難を抱えている方はCSWにつなぎ、そこから詳しく生活の状況などを聞き取り、場合によっては自宅訪問をして話を聞き、必要な手続きの窓口に同行した。もともと豊島区の中では、CSWによる体制があったので、その経験が活かされたと言える。（スライド3）

ただし、外国人支援に関する課題や反省といえば、社協の中では言語や文化や宗教の違いを始めとして、在留資格や就労制限に関する知識や支援経験も乏しかったことがあげられる。最初は在留カードの見方すら分からない職員も多く、在留資格を更新中の人にどう対応すべきかも良く分からなかったため、他機関に頻繁に問い合わせる等、職員も学びながらの対応であった。（スライド4）

また、外国人特有の課題を踏まえたアセスメントをする力量がなかったので、果たしてこれであっているのだろうかと、日々職員で話し合いながら取り組んでいた。



スライド2：生活福祉資金「特例貸付」と外国人世帯の課題



スライド3：生活福祉資金特例貸付窓口とCSWの連携

スライド4：外国人支援に関する課題・反省

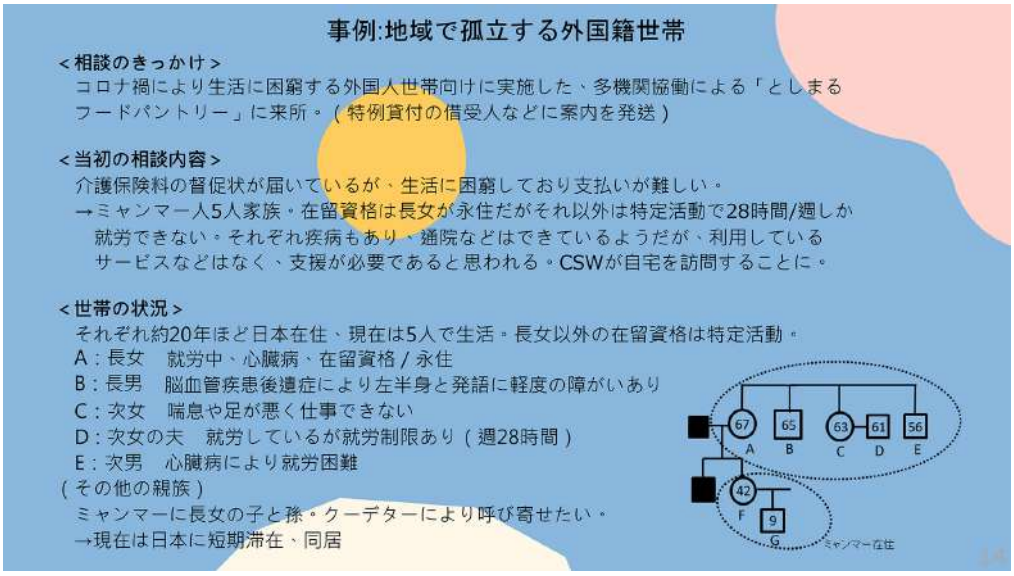
それまで多文化共生という言葉を使ってはいたが、外国人が抱える生活課題に、日々向き合えていなかったのではないか。地域に住む生活者として、本当に捉えられていたのかという反省があった。

また、外国籍者はエスニック・ネットワークで支え合っているという印象があったが、必ずしもそうではないということも分かった。家族が日本にいない場合も多いので、日本人よりも孤立する可能性が高いということも感じた。

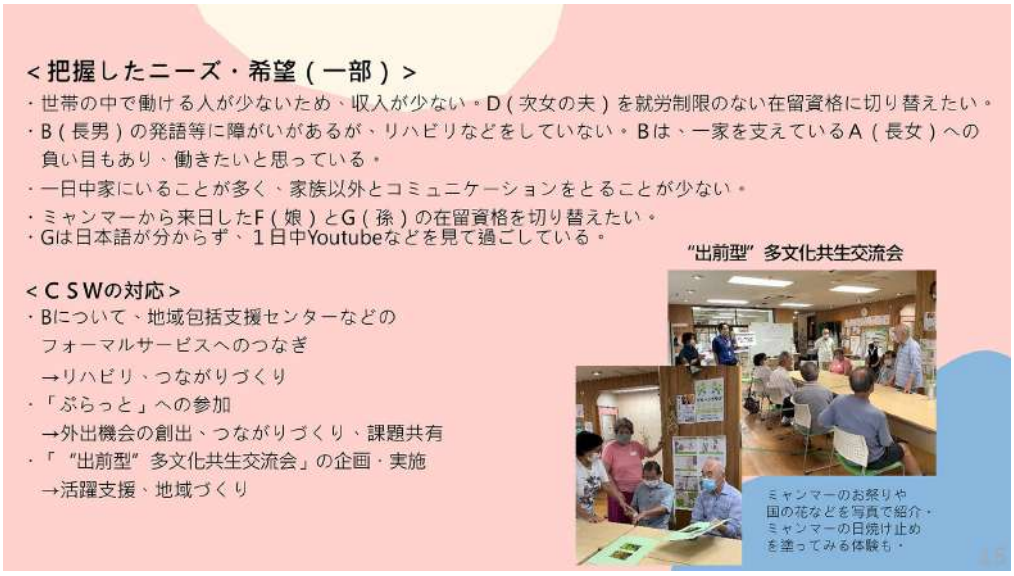
貸し付けの窓口で相談を受けた中に初めての出産を控えて不安を抱える夫婦がいた。出産費用をどうするのか、産んだ後、どうやって育てていくのか、日本には誰も知り合いがいないので、地域の子育て支援のNPOにつないで、一緒に関わっていただいた。この経験は、言葉の問題があるため、外国人は孤立に陥りやすいということを強く認識するきっかけとなった。

また、コロナ禍によって生活困窮に陥った外国人世帯向けにシャンティ国際ボランティア会と共にフードパントリーをやる中で見えてきたこともある。ある相談者の方がフードパントリーに来て、最初は介護保険料の支払いができなくて困っているという話だったが、よく話を聞いていくと、家族がたくさんいて、永住の在留資格以外の方々が病気を抱えていたり、在留資格（特定活動）で制限される28時間以上働きたい等、複合的な課題を抱えていたりすることが分かった。（スライド5～8）

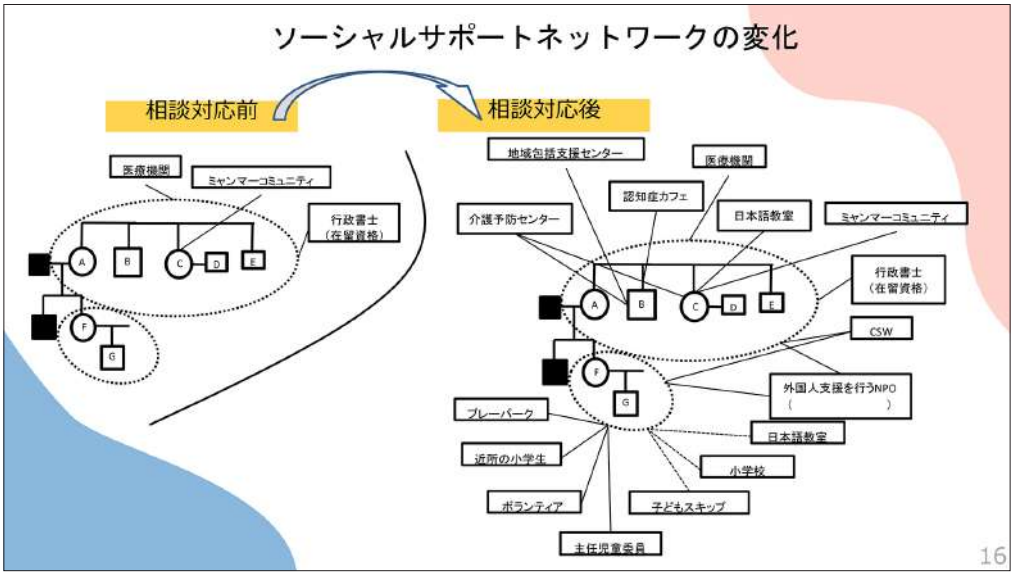
そこで、高齢者の生活を支援するセンターにつないだり、在留資格の問題で就労に制限があったことから弁護士に一緒に携わっていただいた。他にも体調が悪い方に



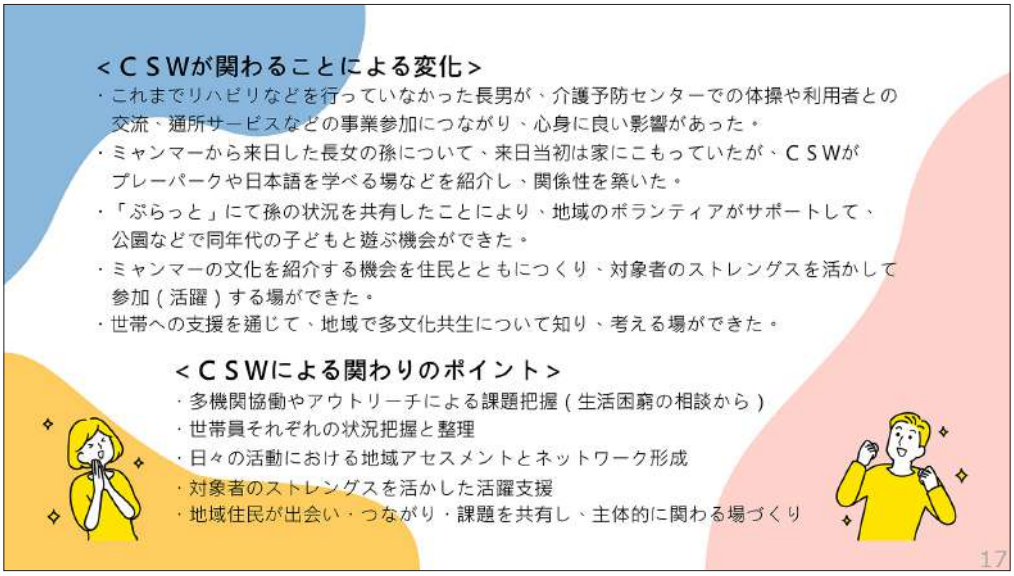
スライド5：事例：地域で孤立する外国籍世帯



スライド6：事例：地域で孤立する外国籍世帯



スライド7：事例：地域で孤立する外国籍世帯



スライド8：事例：地域で孤立する外国籍世帯

リハビリを紹介したり、地域にあまり知り合いがいないということだったので、地域で通える場所を紹介したりした。また、住民の人が地域課題について話し合う場をつくっているので、この方にもその場所に来ていただいて、自分たちの置かれている状態を話していただいたところ、そこから、その人たちが主役になってできることはないかということを住民と一緒に考える機会ができた。出前型の多文化共生交流会として外出するきっかけをつくるのも、1つの大きな目的だった。その方々が持っている力をどう使えるかということで、地域で高齢者が集まるサロンで文化を紹介していただいたりする場を体験型で作ったりという取り組みをしてきた。つまり、ソーシャルサポートネットワークを地域でつくるきっかけとなったと言える。

地域にはいろいろな資源があり、国籍に関係なく利用できる場所はたくさんあるが、その情報を知らないため豊島社協がつなぎ、今はご家族が自分たちで行ける場が増えてきたというところが、一番大きな成果である。CSWが関わることによって、まず個人が抱えている課題を解決し、ミャンマー文化を紹介する機会が出来たことで、活躍する場ができるとともに、地域の方たちにとっては多文化共生について考える機会がつくれた。

豊島社協は個々の課題を解決するというのも大きな役割ではあるが、地域づくりをしていくということもまた重要な役割の1つと考えている。「としまる」の取り組みの中で、地域課題が見えてきたので、今後はそれを住民と共に考える機会をつくっていきたいと考えている。また、いろいろな悩みごとを抱えて、地域で困っている方

の中には、まだつながってない方々もたくさんいるので、社協だけでなく、いろいろな方々と連携しながら、外国籍者を支援する体制づくりを進めていきたい。「としまる」の取り組みも、もともと時限的なものなので、豊島区全体の中で、相談を受ける体制が必要だということを行政とも共有しながら進めていく必要があると思う。実際にいろいろな計画づくりをする中で、社協のほうからも行政計画に反映できそうなことを共有している。

社協が出来ることは限られているので、地域の中で一緒に考えてくれる人をどんどん増やしていくというのが大事であり、いろいろ発信をしながらやっていきたい。また、お互いさまの関係性が大事であり、国籍関係なく、それぞれが支援する、されるだけではなくて、困っていることがあれば声を掛け合うような地域をつくっていきたいと思っている。

ソーシャルワークとは生活上の困難を抱えている「人」と、制度や政策を含めた「環境」の両方に働きかける実践的な活動であり知の体系である。しかし、多様な文化的背景を持つ人々に対して働きかけを行う多文化ソーシャルワークは日本ではまだ普及しておらず、外国籍者や外国ルーツの市民は、社会資源へのアクセスから排除や制限を受けている。それはソーシャルワークの側の問題だけでなく、政府の外国人受け入れ政策が「労働者」としての受け入れを中心としており、定住のための政策が不十分であったことにも起因している。田中が「それまで多文化共生という言葉を使ってはいたが、外国人が抱える生活課題に、日々向き合えていなかったのではないか」と述べるように、コロナ禍は多文化共生施策の限界を露呈し、日本のソーシャルワークには構造的にナショナリズムが組み込まれていることを顕在化させた。

2．報　　告2

次に「国際協力NGOが関わる在住外国人支援」と題してシャンティ国際ボランティア会[6] 地球市民事業課課長の市川斉（ひとし）[7] より報告があった。

シャンティが目指しているのは、共に生き、共に学ぶ社会の実現であり、主に初等教育改善支援と国内外の緊急人道支援をしている。現場の教育支援活動では「本」、人材育成を含めた「人」、それと図書館とか学校建設などの「場所」の三つがあって、初めて教育支援が成り立つと考えている。これまで42年間、「教育には人を変える力がある」と活動してきた。活動地は、最初はタイの難民キャンプで始まったが、今では日本も含めて、全部で7カ国8地域での活動をしている。

特に今回の国内事業について改めて考えてみると、最初入職した1990年頃は南北問題といわれるように、経済的に豊かな日本、ヨーロッパ、アメリカがあり、それ以外のアジアやアフリカなどの貧しい国々があり、先進諸国の豊かさは途上国を搾取することによって成り立っているのではないかという問題意識があった。そのため、当時のNGOの国内活動は開発教育などが中心であり、基本的には日本で資金調達をして、海外の現場で活動することがメインだった。

その後、国内災害に初めて関わった1995年の阪神・淡路大震災では、それまでは、災害ボランティアといえば登録された専門家が現場に行くのが一般的であったが、いわゆる「素人」で登録しなくてもコーディネーションがきちんとあれば、災害現場で活動できるようになり、国内災害支援が変わっていった。シャンティは当時、関東から被災地に出向いた団体としては一番長く、2年3カ月ほど現場に事務所を常設し活動していたが、当時は、そのような活動をしている団体は少数派であった。

それ以降、様々な国内災害において各地の社協と連携して活動してきた。社協は、国内災害で一緒に活動する相手だと思ってきた。まさかこの2年間くらいで、国内の外国人支援を一緒にやることになるとは思わなかったが、大きな変化である。

これまで日本のNGOは、日本で資金調達をして海外で使用するパターンが主流であったが、この数年で変わってきたのが、国内課題に関わるNGOがかなり増えてきたということである。例えば2016年には国内課題に関わるNGOは10パーセント以下だが、2021年の調査では40数パーセントと、私たち団体も含め日本のNGOが国内課題にシフトしている[8]。

シャンティが最初に行ったのは、2020年の5月から開始した、外国ルーツの子ども支援である。いろいろな地域で1年間ぐらい調査をして始めたのが、WAKUWAKUネットワークとの連携である。豊島区で活動するNPOとの連携事業という形で、外国にルーツを持つ子どもたちの居場所づくりに取り組んだ。当初は居場所づくり、ということで対面での活動を考えていたが、この時期はちょうどコロナ禍が急拡大していたので、やむを得ずオンラインという形で始めた。

豊島区には本当にいろいろな子どもたちがいて、参加した子どもは、中国、ネパール、フィリピン、トルコなど、多様なルーツを持つ子どもたちを中心に、大体1回10名程度であった。WAKUWAKUネットワークの大学生メンバー内にはクロスルーツというグループが作られている。大学生や大学院生を中心に、週に1回

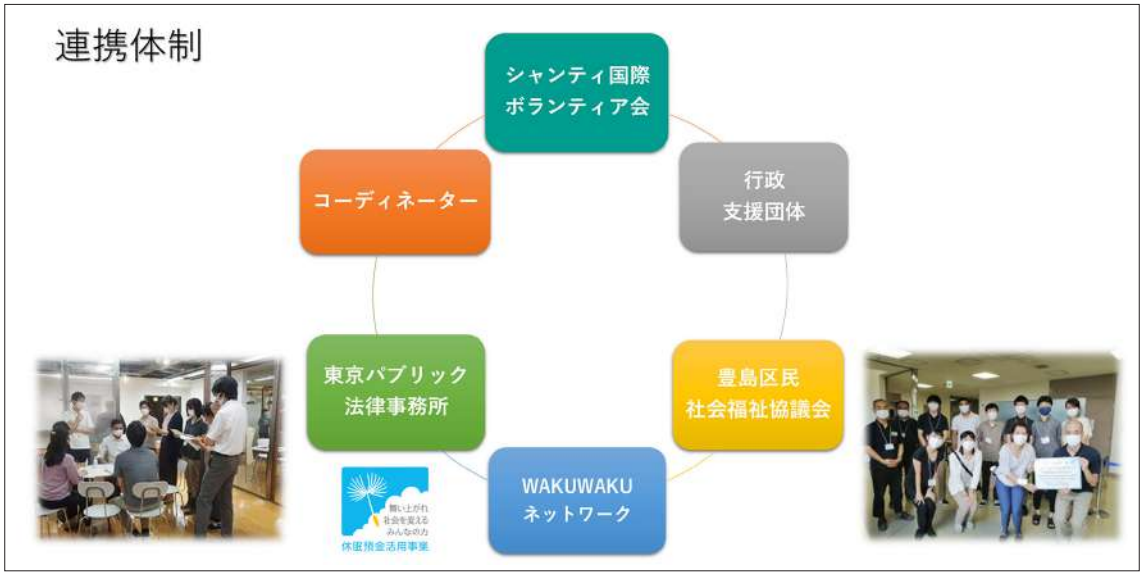
だが子どもたちが自分たちのことを話したり、いろいろな場を持って自己肯定感を感じられる場所を持ったりすることを重視してきた。今年の3月までで137回開催し、延べ約1,013名が参加している。一般的に親が仕事で先に来日し、子どもを後から呼び寄せて学校に入れるケースが多いが、子どもたちは言葉の問題や文化の問題があり、学校ではおとなしかったりする。しかし、WAKUWAKUでは、ネパール語やミャンマー語などの通訳も入るので、みんな活き活きしている。このような場ができて本当によかったなと感じており、ずっと続けてきている。

こうした取り組みの中で、子どもたちの背景や親たちの現状がかなり厳しいということを感じてきた。都市部では日本人ですら孤立しているのに外国人はさらに孤立しがちであるということに加え、在留資格の問題もあった。豊島区には国際交流協会や外国人相談窓口がなく、多文化共生のセクションはあるが、その専用窓口がなかなか十分に機能しがたい状況だった。そんな時、豊島社協から外国籍者は豊島区に1割しか在住していないのに、コロナ貸付への申請が4割になっているという話を聞いて驚いた。しかも外国人の半分を締める中国人の方より、ミャンマー、ネパールの方が多く、これらはシャンティが海外で事業を行っている国でもあり、何とか協力できないかと考えた。そこで、シャンティがコーディネーションを行う主管団体になり、行政、豊島区の多文化共生の窓口、豊島社協、WAKUWAKUネットワーク、東京パブリック法律事務所、またバイリンガルでソーシャルワーク的な業務を担うシャンティの外国人のコーディネーターで「としまる」というグループを作った（スライド9）。

活動はアウトリーチ、支援の実施、支援力の強化の3本柱とした。アウトリーチについては、相談者の名簿を豊島社協が持っていたことから、対象となる在留外国人の方に案内を発送していった。最初はその名簿一本だったが、途中からはSNSを活用しながら新しい方にもどんどん情報を拡散していった。また、フードパントリーに加え、CSWと弁護士がペアになった相談会を月1回継続したが、その中で最初のちょっとしたきっかけから、話を続けていくとどんどんいろいろな悩みが出てくるという経験をした。ソーシャルワーカーやシャンティの外国人コーディネーターが一緒に同行したり、法的なケースについては弁護士に個別支援をお願いしたりもした。支援力の強化については月に1回、支援連絡会という、としまる連絡会を開催し、ケース相談と協議を行った。協議を通して外国人が支援される側から支援する側に回るという良い循環が出てきた。

支援の流れとしては広報→フードパントリーと相談会→ケース会議を繰り返しながらやってきた。その中で特に広報に関してはSNSの活用と外国人コーディネーターが前日までに「明日、来る？」という電話を入れてフォローをし、関係性を作るということをしてきた。また、食料支援と相談を行う中で、就労の課題が見えてきたことから、特定技能に関するセミナーを開催したり、子育てサポートや公営住宅の申し込み方法が分からない方々に向け、説明会を開催したりした。

フードパントリーについては、2021から2023年3月までに全部で29回、約800組以上の方が来場し、皆さんコンスタントに参加している。場所は豊島区の企業の方、例えば良品計画や寺院関係の施設をお借りしたり、ミャンマーやネパールレストランとか、色々な場所で関



スライド9：連携体制（市川報告資料）

フードパントリー・相談会　計28回開催 834 組来場

2021年

6月19日	良品計画本社（東池袋）	３２組
7月18日	功雲院（池袋）	３８組
7月31日	ミャンマーレストラン（池袋）	２２組
8月22日	豊島区清掃事務所（池袋本町）	３８組
9月 5日	ネパールレストラン(大塚)	２２組
9月25日	南大塚地域文化創造館	６３組
10月 9日	白泉寺（巣鴨５丁目）	３８組
11月 6日	雑司が谷地域文化創造館	２４組
11月14日	特定技能セミナー（大塚）	１８組
12月 4日	外国人子育て応援（池袋）	１５組

2023年

1月22日	東部区民事務所（北大塚）	２８組
2月11日	日本福音ルーテル教会（新宿区大久保）	９組
2月25日	しごとセミナー（西池袋 IKE Biz）	２８組
3月12日	南大塚地域文化創造館	２７組

2022年

1月22日	五郎久保稲荷神社(南長崎)	４１組
2月26日	ハローワークセミナー	３６組
3月19日	南大塚地域文化創造館	６１組
3月27日	特定技能セミナー（池袋）	１５組
4月16日	功雲院（池袋）	３８組
5月28日	東部区民事務所（大塚）	３９組
6月18日	IKE Biz（西池袋）	２６組
7月23日	良品計画本社（東池袋）	１７組
7月30日	在留資格セミナー	２３組
8月20日	南大塚地域文化創造館	３３組
9月19日	在留資格セミナー	１９組
10月15日	功雲院（池袋）	３１組
11月25日	南大塚地域文化創造館	２７組
12月17日	IKE Biz（西池袋）	２６組

スライド10：フードパントリー相談会

食料配布・相談会来場者データ（延べ人数）

国籍

ミャンマー	227
ネパール	141
フィリピン	81
中国	23
ベトナム	23
バングラデシュ	19
その他	49

在留資格

特定活動（**主に帰国困難**）	180
技術・人文知識・国際業務	73
家族滞在	67
技能	56
永住	53
留学	44
定住	40
その他	19

相談内容

在留資格	116
仕事探し	85
生活費	48
住居	36
労働環境・賃金・解雇	28
家族・子育て	22
日本語学習	21
借金	3
学費	2
その他	12

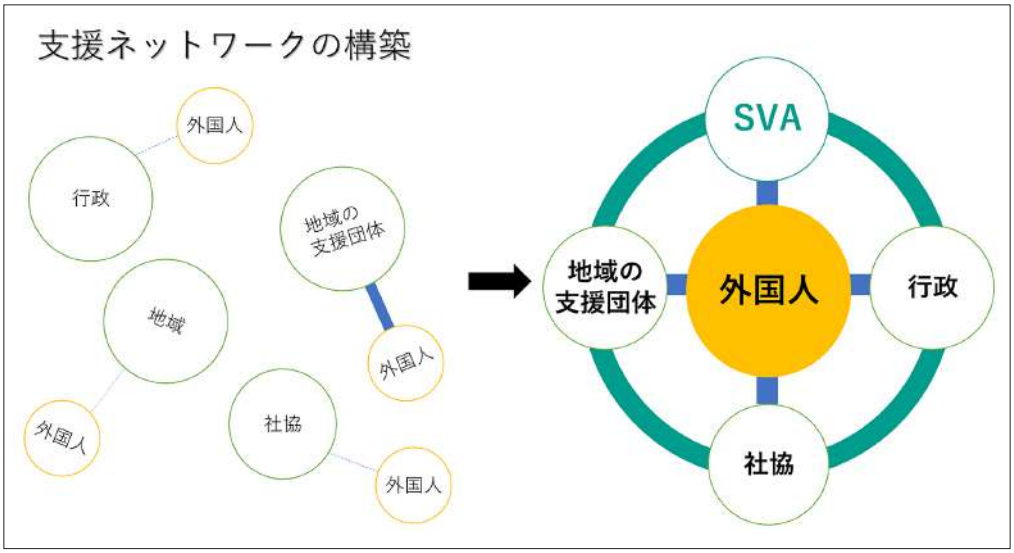
スライド11：食料配布・相談会来場者データ

係性築いたりしながらやってきた。（スライド10）

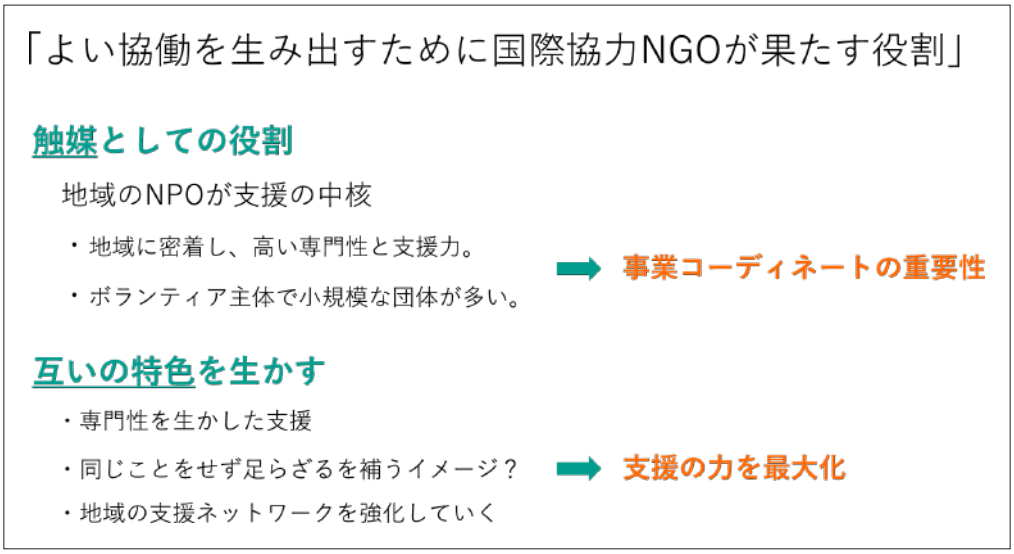
数で見てみると、相談に来る方はミャンマー、ネパール、フィリピンの方が多い。これはある企業が一斉にフィリピンの方の雇用を解除したために、就労や在留資格をめぐって問題が生じたことが大きな理由である。在留資格について特定活動が多いのは、ミャンマーの方が多いことが理由である[9)]。また相談内容については、在留資格、仕事、生活費、住居等が中心である。（スライド11）豊島社協の強みは、CSWが各地域の地区に2人ずつ配置されていて、その方たちが本当に地道に相談に乗っているということだと思う。

本報告に見られるように、国際協力NGOとしての強みは外国人の出身国の状況に対する理解があること、多様なステークホルダーとの連携の経験があること、地域づくりに関する知見を有することであると言える。外国籍者の独自のニーズとして在留資格と言語の問題があるが、司法関係者や外国人コーディネーターと連携することで、豊島社協を支える体制を構築している。

ソーシャルワークも国際協力NGOもある現実と出会ったときに「自分はどう考えるのか？」「自分には何ができるのか？」と絶えず問い、そのような状況を生じさせている原因を分析し、利用可能な資源を探し、現場に対して応答するという点で親和性が高い。そして、当事者を従属的に構築するのではなく、問題解決のための声を発する場を提供し、エンパワーしていくことを重視している。社会福祉と国際協力という異なる体系が、コロナ禍の外国人支援の現場で出会ったのは偶然ではないと言える。（スライド12～13）



スライド12：支援ネットワークの構築



スライド13：良い協働を生み出すために国際協力NGOが果たす役割

3．パネルディスカッションの概要

以上の報告をもとに、以下のメンバーで、パネルディカッションを実施した。ここではその概要をまとめる。

・登壇者

田中　慎吾（社会福祉法人豊島区民社会福祉協議会 総務課 課長）

市川　　斉（公益社団法人シャンティ国際ボランティア会（SVA）地球市民事業課 課長）

・討論者

吉富志津代（武庫川女子大学心理・社会福祉学部　教授／国際センター長）

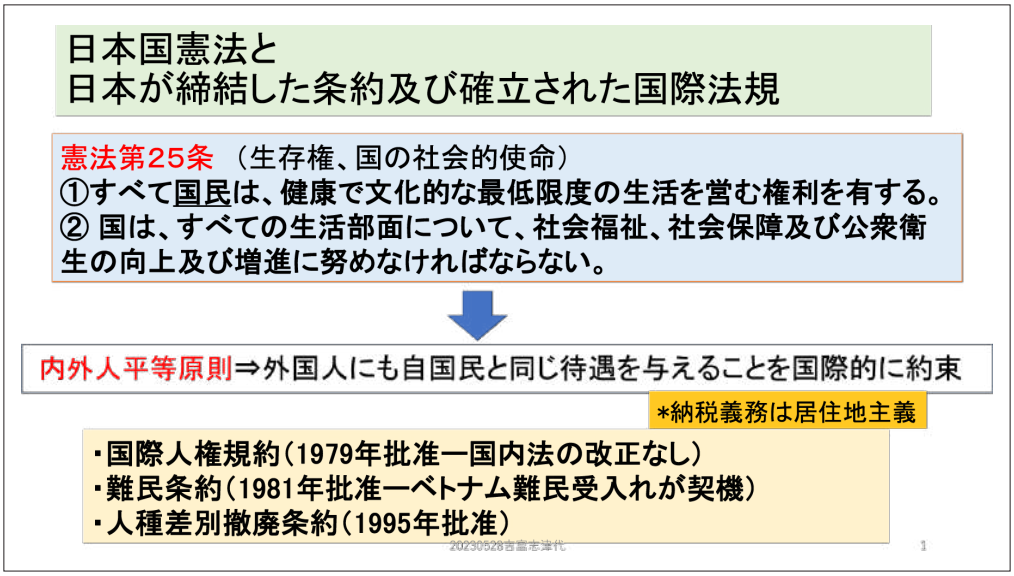
田中　雅子（上智大学総合グローバル学部　教授、社会福祉士）

・司会進行

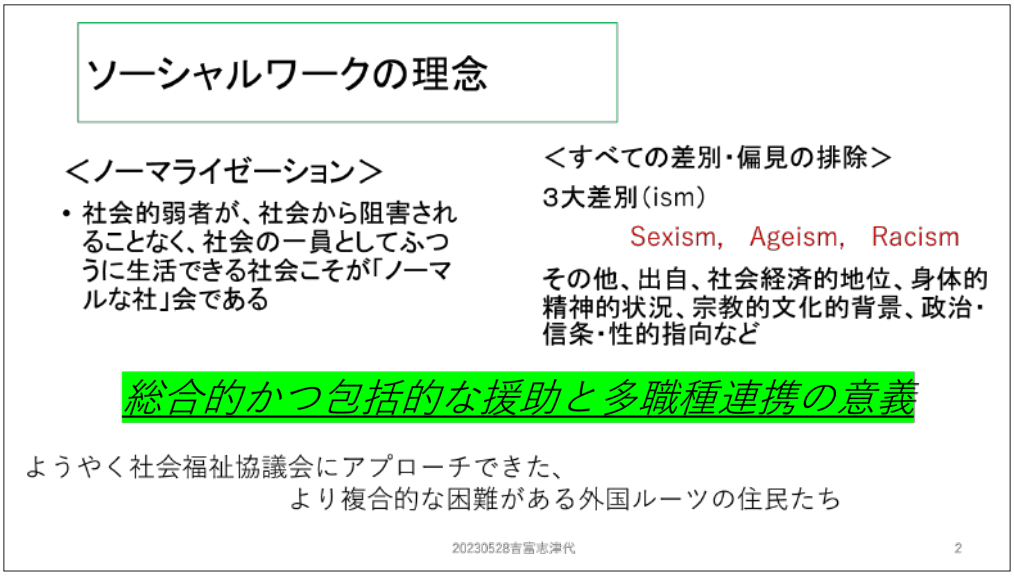
小川　玲子（千葉大学大学院社会科学研究院 教授）

1　問題提起として（吉富）

在日外国人支援や、多文化共生関連の活動をしている者の間には、在日外国人が社会保障制度へのアクセスが難しいという問題意識がある。しかし、社会福祉分野で社会福祉士という国家資格のための講習に外国人の事例がほとんど出てこない現状がある。外国人も住民として生活しているという意識が低いなかで、豊島区民社会福祉協議会は、多文化共生推進課を設置するなど、早くから問題意識を持ってきた。豊島区の近隣に拠点を置いて活動する国際NGOであるシャンティも阪神・淡路大震災などの国内の多くの災害支援にも関わった経験があり、この2つの連携は、先駆けた事例である。



スライド14



スライド15

コロナ禍において、貸付金の窓口が社会福祉協議会になったこともあって、ようやく全国的に外国ルーツの住民の存在が見えてきている。日本国憲法第25条に定められている生存権、国の社会的使命については「すべて国民」が主語となっているが、日本は国際人権規約や人種差別撤条約に批准しており、基本的には外国人にも自国民と同じ待遇を与えることを国際的に約束している。（スライド14）

コロナワクチン接種は、在留資格がない外国人も対象となった。ただし、ここで課題となったのは、自治体がワクチンの接種券を配布する際に、入管への通報義務をどう取り扱うかが市町村によって異なったことである。ソーシャルワークの理念自体は総合的かつ包括的な援助と多職種連携の意義があるということを基に、社会の一員として、どんな人も排除しないという姿勢が基本である。（スライド15）

ようやく社会福祉協議会にアプローチできた外国ルーツの住民の、より複合的で困難な解決のために関係機関が連携をすることが求められている。そして、社会保障制度をどのように活用するのかについては、在留資格による制限や在留資格がない非正規の人たちも含めて、自治体と関係機関が正しい知識を持ち正しい運用をしているのかどうか、問題提起として次の討論をしたい。

2　日本の現状と草の根の取り組みからの展開（田中雅子）

日本の現状は、ソーシャルワークのグローバル定義からほど遠い。豊島区の連携事例は、東京都内だけでなく、他の地域でも水平方向に展開していくモデルになり

得る。入管法改正の問題など、国会レベルでの議論には課題が多い。今回の事例のような自治体レベルの草の根の取り組みが、中央政府の政策にどう活かされるだろうか。垂直方向の展開、ソーシャルワークで言うなら、いわゆる「マクロソーシャルワーク」も必要である。

シャンティは、移民の出身国であるミャンマーやネパールでも活動している。トランスナショナルな移民、例えば、父親が日本でコックとして働き、子どもはネパールで学校に行っているような、お金と人が行ったり来たりする環境下にある家族について、国際協力NGOとして移民の出身国と日本の両方で知見があることが強みとなる。

社会福祉協議会も、全国で一律ではなく多様であることがわかった。豊島社協の取り組みを通じて、豊島区役所本体、行政の各部署はどう変わったのだろうか。学校や病院など外国籍住民と日常的に関わる部署の担当者も変わっていく必要がある。同行支援をする「としまるネットワーク」に依存するのではなく、行政の各部署が変わっていくためには、議員など決定権のある立場の人との連携も必要である。

神奈川県や川崎市のように、地方参政権がなくても外国人住民会議を通じて政策提言をする枠組みのある自治体もある。しかし、町内会やPTAの役員になる人は少ない。外国籍住民がまちづくりの担い手として活躍できれば、支援団体に依存しなくてすむはずである。言葉の壁があるという思い込みが、彼らの参加を阻んでいるかもしれない。

Q. 社会福祉協議会の対応は、外国人と日本人とでどのように違うのか。（小川）

A. 外国人への積極的なアプローチはなく、区民ひろばで外国ルーツの子どもの保護者が学校からの通知などが読めない場合にサポートする程度のことはあっても、生活困窮などの実態にまでは踏み込んでいなかった。

支援するときの違いは、貸付制度にしても、在留資格によってはそれが使える制度かどうかなどを確認する必要がある。今は、としまるというネットワークの取り組みで食料提供をすることでつながりができていき、支援が始まっている。

たとえば仮放免の人が貸し付けの申請に来ても、対応できないということがある。その際に社協では、食料支援などまずはできることをした上で、支援団体を紹介することもある。医療対応が必要な場合は、無料低額診療の仕組みを紹介するなど、困りごとはしっかり受け止めつつも、できることは限られているので、ワーカーとしてはジレンマを感じながら支援にあたっているというのが実態である。（田中慎吾）

Q. シャンティは、ネパールやミャンマーでの国際協力の経験を、多文化共生という国内の活動において、具体的にどのように活かすことができるのか。（小川）

A1. 例えば難民キャンプや災害時には、いわゆるコミュニティとか、子どもたちの緊急時の居場所づくりに取り組んできたので、その大事さを知っている。国内でも、同様の活動を3年ぐらい展開している。また、災害時に、本心がうまく表現できない状況になったとき、専門家の判断が必要になるということもわかっているので、そのような経験が活かせるのではないか。特に、言葉や文化の壁がある場合、その背後にある本心を想像する際に、その国の文化を理解していないと難しい。例えば、ネパールやミャンマーでの活動において、出身民族やカースト制度による身分などにも配慮が必要である。（市川）

A2. 社協では、このような背景への配慮に慣れておらず、相談者は遠慮して本当に困っていることを伝えられていないのではないかと感じる。それでも遠慮せずに相談していいということを伝えることが大切だと思う。多文化ソーシャルワークにおいて、女性の相談者に対して男性が対応していいのかどうかなど、国によっても異なる宗教的・文化的背景については、勉強する必要を感じている。（田中慎吾）

Q. 海外での支援と国内での支援において気をつけなければいけないことなどはあるか？（小川）

A1. コミュニティソーシャルワークの分野では個人の課題への対応ということになるが、多文化ソーシャルワークの場合、その範囲が広いため、日本とは異なる視野や想像力を持って関わる必要がある。今は多文化ソーシャルワークという言葉を使っているが、外国ルーツの住民たちも、実は一人の住民という意味ではコミュニティソーシャルワークの範囲に入っているはずなので、いずれはなくなっていく方がいいと思う。あえて多文化ソーシャルワークと言わなくても、コミュニティソーシャルワークの中で当たり前に考えられている社会になればいいと思う。ただ今の段階ではまだそこを意識する必要がある。（吉富）

A2. 外国籍住民は、出身国や民族ごとの団体、同郷人組織などに支えられていると考えられがちである。それらのネットワークには言語の壁がないものの、同胞ゆえに相談できないこともある。例えば、同郷のオーナーの下で働くネパール人コックは、雇用関係にあるオーナーに悩み事を相談できないことも多い。DVなど同じ国の出身者には知られたくない悩みもある。

多民族多言語国家の出身者は、民族などのアイデンティティに加えて、日本での在留資格による階層化も見られる。同じ留学生でも、文科省から奨学金を給付されている大学院生と、日本語学校や専門学校生の間には溝がある。移民の中には、支えられる側から、支える側へと役割を変えた人もいる。そういう人材が増えていくことで、相談支援の担い手を増やせるのではないか。（田中雅子）

Q. 自国の文化や階級がそのまま日本にも移植され、その上に在留資格という縛りがある。その国出身のコーディネーターの役割が重要である。では、2つの団体による先進的な取り組みをいかに垂直展開するのか、つまりソーシャルワークの中で制度化する道筋についての考えを聞きたい。（小川）

A. ポストコロナになって、貸し付けをした生活困窮者に、どのように今後もアウトリーチをしていくのか、どのように情報を届け、困りごとを把握していくのかという課題があり、またそれを社協がどこまで続けるのかということも課題である。実際には、多文化共生推進課が兼務している場合も多く、例えば今後新たな窓口を作って地域に住んでいる外国人の課題を把握するような特別な動きはまだない。

福祉計画で施策に反映するための状況把握、課題把握のためのヒアリングなどには行政としても関心を持っているが、具体的ではない。議会や議員の中にも関心を持っている人はいる。（民間組織の）社協なら動きは早いが、行政は時間がかかる。それでも伝えていきたい。（田中慎吾）

Q. コミュニティソーシャルワーカーは社協の中でどれぐらい普及しているのか？（小川）

A1. コミュニティソーシャルワーカーの役割は、社協や自治体でも広がっているが、地域によっても内容は様々である。豊島区では平成21年からモデル事業ではじめ、現在は委託事業として、16名のソーシャルワーカーを配置。豊島区ではコミュニティソーシャルワーカーというが、法的根拠はなく、東京都では地域福祉コーディネーターという名前で人材養成が行われている。（田中慎吾）

A2. 社協との取り組みは2年ぐらいである。社協は全国に2,000、東京都に62あるので、横に展開できないかと考えている。政策についてのアドバイスなど、踏み込んでいきたい。また、この活動とは別にウクライナ支援やアフガニスタンの難民支援もしており、自分たちのミッションとして、より厳しい状況の人にどうアプローチするかについて展開していきたい。（市川）

Q. 垂直展開というところで、政府の政策に対してどう反映していくことができるのか、アドボカシー活動として、何か考えられることはないか。（小川）

A. 全国社会福祉協議会や他の省庁関係へのアプローチを考えている。在留外国人・多文化共生については、国の予算もついているものの、まだつながりが浅いのでアドボカシーの垂直展開については模索中である。（市川）

＜会場からの質問・コメント＞

Q. 大学で多文化ソーシャルワーカー育成に長く関わっている。本来は社協が担当すべき内容を国際交流協会が肩代わりをしていると感じていた。豊島区は国際交流協会がないため、社協が取り組むべき事業をしている。豊島区のように非常に熱心に取り組んでいるところもあれば、そうではない社協もあるなど大きな格差がある中で、社協全般として、もっと外国人のケースに取り組む意識を高めて活動していくためには、どんな体制づくりが必要か。

A1. 非常に難しい。他の地域の国際交流協会や、国際交流協会がある地域の社協とも話をしたことがあるが、あまりつながっていなかった。地域性が違い過ぎるので何とも言えない。豊島社協は、職員自体が基本的にはソーシャルワーカーとしての資格を持っており、9割が社会福祉士か精神保健福祉士の資格を持っている。しかし、外国人は地域にいても支援が必要とは認識していなかったということがある。

社協も多様だが、地域福祉を推進することは、地域づくりをどう進めるかという大きな命題であるため、外国人住民が多い地域であればアプローチするはずであるが、国際交流協会がある地域で、社協がどう関わっているかはよくわからない。外国人支援がしたい

という意識を持つ職員が増えてくると変わっていくと思う。日本福祉大学のように、大学での福祉教育も大切。また外国人の子どもが多い小学校に通っている子どもたちも意識が違うと思う。（田中慎吾）

A2. 国際交流協会は規模も形態も地域によってさまざまに違いがありすぎるので、連携の仕方も多様な形が必要だと思う。いずれにしても、コロナで社協が全国的に外国人住民の存在に気付いているということこそが、大きなチャンスだと思う。若い人たちの中には、外国人住民のことも社会福祉で考えなければならないと思っている人が少しずつ増えているので、小さな取り組みを積み重ねていくしかない。

田中氏の発言の「ジレンマを感じながら制度の運用をしている」というそのジレンマをしっかりと社協から発信する、ということが重要。そして異文化理解、言葉、在留資格などの専門性がある国際NGOや国際交流協会の専門性を活かす協力体制をとり、社協そのものが動くことが大きな動きにつながり、それが縦の仕組みにも影響を与えていくのではないかと期待している。（吉富）

Q. 社会福祉を学ぶ大学に、必ず多文化ソーシャルワークの科目を作ることも必要だ。社会福祉を学ぶ現場で多文化ソーシャルワークの位置付けがどうなっているか、状況を教えてほしい。

A. 日本福祉大学の石河先生が、15年ぐらい前から多文化ソーシャルワーク研修を、いくつかの県で実施したときには、社協の方の参加は少なかったそうである。しかし今はコロナ禍で、多くの外国人が社協の窓口に直接来たということが大きな気付きになっている。社協の職員研修の内容にも取り入れるなど、手ごたえは感じている。（吉富）

Q.（コメント）台湾出身の留学生として来日し、数年前から多文化ソーシャルワークを研究している。台湾も十分ではないものの、結婚移民に対して各地域に支援センターができている。中心部の支援センターには、必ず専門の多文化ソーシャルワーカーが配置されていて、システムもありお金もある。しかし、その地域住民の多文化理解というところは、かなり働きかけてはいるが、地域住民による多文化共生の視点は感じられない。

新宿区では、外国人住民の地域行事への不参加や民生委員の高齢化という課題がある。豊島区もまちづくり推進委員などに外国人の当事者がいないようである。さまざまな立場の住民の声を聞いて、このような仕組みづくりを進めていかなければならないと思う。

4．まとめにかえて

パネルディスカッションを終えて、各登壇者のまとめのコメントを紹介する。そして、最後に筆者の本セッションの分析と課題を述べ、本研究ノートのまとめとする。

1. 国際協力では「コミュニティ・ディベロップメント」、つまり「地域づくり」が基本だが、日本のソーシャルワークは、個人単位の対人援助が基本である。近年、日本でも地域づくりが意識されるようになってきたが、地域の課題や予算配分を話し合って決める機会も少ない。国外でのコミュニティ・ディベロップメントの経験を活かせる場が、今後国内で増えていくだろう。（田中雅子）

2. まだ2～3年の活動ではあるが、色々な可能性が見えてきた。海外の現場での42年の活動が、国内でも活きるのではないかと思う。今後は、海外だけではなく国内でも活動しながら、両方をつないでいくというところに新しいミッションがあるのではないかと思う。そして、さらにその経験から得た学びを国の政策につなげていくことを意識しながら、今後は活動していきたい。（市川）

3. 社協もそれぞれ全く違い、できることも限られている。地域性が違えば、外国人住民の課題も違う。みなさんも関わりのある社協とできるだけコミュニケーションをとってほしい。できることは、それぞれ違うが、社会福祉協議会と連携して何ができるかということも一緒に話し合って考えていただきたい。連携しているシャンティや弁護士たちが危機感を共有してくださったことが非常に大きかった。何とかしないといけないという共感があってこその連携だった。組織の立場では、何ができるか勝手に言えないところもあるし、職員の中にも関心ある職員と関心ない職員もいる。しかし、これから学びを深めていかなければならないと思っている。実際に、一昨年ぐらいから、国際交流協会の支援に関する研修に社協の職員も参加するようになってきている。最後に、先ほども話に出たが多文化ソーシャルワークという言葉がなくなるのが一番、良いと思う。地域の中で当たり前のように課題

を共有しながら生活できるようになるのが理想だと思う。豊島区で町会長と話す中で、フードパントリーに来ている人たちに町会を知っているかというアンケートを取ると、関心のある人は多かった。地域のコミュニティに参加したい人もいる。今後の展開として、そこを考えていきたい。（田中慎吾）

4. 先ほど会場から、多文化ソーシャルワークの研修をという発言があったが、それは15年前から石河先生が取り組まれている。愛知県では国際分野に多文化ソーシャルワーカーを置いている。それでもまだ社会福祉分野とつながってなかったということが問題だと思っている。でも今、ようやくその必要性に社協が気付いた。社協そのものは、住民と多様な地域資源や多職種機関をつなぐ役割も担っているが、社協にいる人たちの人権意識は高く、ソーシャルワークの理念のもと社会を変えていこうという意識も高い。そういう人たちに、地域の外国につながる人のことに気付いてもらったとことを大きなきっかけにして、社協が様々な社会資源につなげていくことを期待している。それは翻って考えると、私たちの地域社会が、これからどうやって変わっていけるかということが試されていると思っている。

　コロナの貸付金の返済が始まると、返済できずいろいろな困難を抱えている住民の中にも、きっとたくさん外国につながる人がいる。在留資格にかかわらず、どのように排除せずに解決するのか、少なくともここに参加している人たちが、意識を共有することが、このセッションの目的だと思う。（吉富）

5. 危機という言葉、クライシスという言葉は、危険という言葉と機会、opportunityという言葉とが2つ重なっている。コロナという重大な危機の中で、新しい方向性が生まれている。そしてソーシャルワークや社会福祉は、色々な学術分野の中でも、「人権」と「社会変革」の2つが学問体系の中にきちんと入っている。手の届かないところにアウトリーチして、個人の生活の困難と地域を変えていくポテンシャルは非常に高いと思う。同時に政策、制度、教育、多様な機関の連携等、課題が多いことも明らかになった。ぜひこの出会いをきっかけに、それぞれの現場でエンパワーされ、活動を継続していただけたらと思う。（小川）

おわりに

今回のセッションのまとめのコメントで整理されたように、①日本におけるソーシャルワークが個人単位の対人援助が基本になっている現状を地域づくりへと視点を広げること、②そこには多様な住民が住んでいることを当然の認識として定着させるための住民の意識と仕組みを変えていくこと、③そのためには国際・多文化共生分野と社会福祉との連携が必要であることが示唆された。

　このセッションの副題に出てくる多文化ソーシャルワークについて考えるためには、原点にあるソーシャルワークについて言及する必要がある。日本ソーシャルワーカー連盟の「ソーシャルワーカーの倫理綱領」の原理として、最初に以下のような記述がある。

> Ⅰ（人間の尊厳）　ソーシャルワーカーは、すべての人々を、出自、人種、民族、国籍、性別、性自認、性的指向、年齢、身体的精神的状況、宗教的文化的背景、社会的地位、経済状況などの違いにかかわらず、かけがえのない存在として尊重する。

　このように明記されているにもかかわらず、そもそも、この国に居住する人々は、国籍や出自に関わらず、あらゆる社会保障制度の対象者であるべきだということを、多くの人が理解していないのではないか。内外人平等原則により、日本が外国人にも自国民と同じ待遇を与えることを国際的に約束したことも周知が十分ではない。日本は国際人権規約（社会権規約またはA規約）を1979年に批准しているが、国内法の改正や運用はまだ十分ではない。この規約の締約国は、第9条で社会保険その他の社会保障について、第15条で文化的な生活に参加する権利について、すべての者の権利を認めるはずである。また1995年に批准した人種差別撤廃条約には、第5条で「経済的、社会的及び文化的権利、特に公衆の健康、医療、社会保障及び社会的サービスについての権利」について、「あらゆる形態の人種差別を禁止し及び撤廃すること並びに人種、皮膚の色又は民族的若しくは種族的出身による差別なしに、すべての者が法律の前に平等であるという権利を保障する」ことを約束しているのである。それにもかかわらず、日本では在留資格によってさまざまな制限がある。

　今後はソーシャルワークの原理に立ち、課題解決に向けて社会福祉分野と国際や多文化共生分野が連携して、誰も排除されない豊かな日本社会に変えていくことが求められているのではないか。この研究ノートでは、危険を機会と捉え、ソーシャルワークの命題である人権と社会変革をめざすための一つの道筋を示しておきたい。

1）社会福祉法人全国社会福祉協議会政策委員会、2022、コロナ特例貸付から見える生活困窮者支援の在り方に関する検討会報告書、https://www.shakyo.or.jp/tsuite/jigyo/teigen/seisakui/seikatsu/honbun.pdf、p3.（2023年10月17日閲覧）
2）同上、p7.
3）帰国困難な技能実習生や留学生は2020年12月1日時点で約4万6千人にのぼった。同上、p20.
4）社会福祉法人全国社会福祉協議会政策委員会、2022、コロナ特例貸付から見える生活困窮者支援の在り方に関する検討会報告書、https://www.shakyo.or.jp/tsuite/jigyo/teigen/seisakui/seikatsu/honbun.pdf、p48.（2023年10月17日閲覧）
5）2006年に豊島社協に入職。日常生活自立支援事業などを担当するサポートとしまに5年、ボランティア担当に4年従事した後にチーフ（係長）としてコミュニティソーシャルワーク事業を担当。2020年4月～10月まで、コロナ禍における生活福祉資金特例貸付対応のため特例貸付担当課長を兼務し、地域相談支援課長を経て、2022年10月より現職。
6）シャンティという名前は、インドのサンスクリット語から来た言葉で、「平和」とか「寂静」を意味する。1980年のインドシナ難民救済支援を契機として設立。その後、公益社団法人になり、名前もシャンティ国際ボランティア会(SVA)に変更。
7）静岡県三島市出身で大学卒業後、1990年よりシャンティに参加。神戸、アフガニスタン、ミャンマーへの現地赴任を経て、第16回ヘルシー・ソサイエティ賞ボランティア部門（国際）受賞。地球市民事業課は在留外国人支援を含めた国内外の緊急人道支援を行う。現在、大学でボランティア論を教える傍ら社会人大学院生として非営利セクターの経営について経営学の観点から学んでいる。肩書は当時。
8）2016年に行った調査によれば、国内課題にかかわっている団体は調査対象430団体のうちの28団体（調査対象団体の6.5％）であった（JANIC、2016）。2020年に関西NGO協議会が行った調査対象70団体においては、国際課題にかかわる団体は47.6％に増加している（関西NGO協議会編、2021）。
9）ミャンマーでは2021年2月1日に国軍によるクーデターが発生し、国軍や警察の発砲等による一般市民の死亡や負傷、デモに参加していない住民に対する暴力等も報告されていることから、日本政府は緊急措置として特定活動の在留資格を付与している。

【参考文献】

JANIC（2016）『NGOデータブック2016～数字で見る日本のNGO～』外務省 国際協力局 民間援助連携室
関西NGO協議会編（2021）『新型コロナウイルス感染症拡大に対する日本の国際協力NGOの対応戦略』外務省　国際協力局　民間援助連携室
公益財団法人PHD協会（2023）『兵庫県さんだ発！　社会福祉×多文化共生　ひろがる支え合いの輪』、http://www.phd-kobe.org/wp/wp-content/uploads/2023/08/sanda-booklet.pdf（2023年10月20日閲覧）
日本ソーシャルワーカー連盟（JFSW）「倫理綱領」https://jfsw.org/code-of-ethics/#:~:text（2023年11月1日閲覧）

Beyond "Multicultural Social Work": Social Welfare Councils and International NGOs as Actors Supporting Foreign Residents

OGAWA Reiko[1], TANAKA Shingo[2], ICHIKAWA Hitoshi[3], TANAKA Masako[4], YOSHITOMI Shizuyo[5]

1) Graduate School of Social Sciences, Chiba University
2) General Affairs Division, Toshima Ward Residents Council of Social Welfare
3) Global Citizenship Division, Shanti Volunteer Association
4) Faculty of Global Studies, Sophia University
5) School of Psychology and Social Welfare, Mukogawa Women's University

Abstract This research note illuminates the panel organized by the Special Thematic Session for Community Relations at the 2023 Annual Conference of the Japan Association for Migration Policy Studies (JAMPS) held at Meiji University on Sunday, May 28, 2023. The panel dealt with the structural change in society under COVID-19, where social welfare councils and social workers have emerged as "new" actors in supporting foreign residents in Japan. Simultaneously, several international NGOs had begun to support foreigners in Japan due to the restrictions on cross-border movement and the SDGs' commitment to mitigate inequality within the country. The COVID-19 disaster has triggered the convergence of these two actors to collaborate in dealing with foreigners in great need but remained largely invisible within the society.

The collaboration between Toshima Ward Residents Council of Social Welfare and an international NGO Shanti Volunteer Association was highlighted as a case study. The community social workers of Toshima Ward Residents Council worked with Shanti Volunteer Association, which played a pivotal role in organizing the network of experts, including multi-lingual coordinators and lawyers, to provide comprehensive support to improve the situation of foreigners in Toshima Ward, Tokyo. The next step is to transform and institutionalize the current social work to incorporate foreign residents into Japan's social work theory and practice.

Keywords: Social Work, Foreign Residents, COVID-19, Community Development, Social Inclusion

THINK Lobby

THINK Lobby J. Vol.2 pp.79-87, 2024

調査報告

「伝統的」ドナーから「新興」ドナーへ 北と南のNGOの関係の再構築の試み

林　　明　仁

上智大学アジア文化研究所

1. はじめに

NGO（非政府組織）[1] の活動が活発化し始めた1980年代、NGOの存在は既存の開発パラダイムに代わるアプローチを提示するものと期待されていた。しかし、こうした期待は徐々に失望に変わっていった。北のNGOは、伝統的なドナー国の代理人としてプロジェクトを遂行するサービス・プロバイダーあるいはドナー国の資金をドナーに代わって管理し、南のNGOに提供する資金管理団体になっていった。さらに、ドナー国がバリュー・フォー・マネー（Value for Money）などのスローガンのもと、定量的なプロジェクトの成果を重視し始めると、NGOによる活動の成果も数値化され可視化されるべきとの方向性が強く打ち出されるようになった。

北のNGOを通してドナー国から資金を受け取る南のNGOにとって、北のNGOからの資金が増えるにつれ、北のNGOは伝統的な援助構造の中で柔軟性に欠ける支援者と見られるようになった。南のNGOへの柔軟性を欠いた支援は南の市民社会の成長を十分に促すことができず、現在多くの南の市民社会が直面する民主主義の後退や、市民社会スペースの縮小の一因になったとも考えられる。

オルタナティブな開発アプローチを提唱するNGOがその概念を実現するためには、伝統的な開発援助構造からの脱却と、ドナーとしてあるいは開発の実践者として新しい形態を模索することが不可欠である。そのためには、現在の伝統的な援助モデルに組み込まれた北のNGOの位置付けを転換し、北と南のNGOの関係を再構築する必要がある。実際に、これまで南北NGOの関係を再構築しようとする動きは何度か試みられてきた。しかし、そのほとんどは結果を残せていない。

そのような中でも近年、北のNGOが主導するプレッジ・フォー・チェンジ（Pledge for Change）や、南側のNGOが主導するシフト・ザ・パワー（Shift the power）といった新たな取り組みが出てきている。さらに、ドナー国とNGOの関係を見直そうという動きもOECD-DAC（経済協力開発機構開発援助委員会）の中で活発化している。これらの取り組みは、伝統的な援助の構造に内在する権力関係と資源格差の是正に焦点をあてている。

本稿は、ドナーとしての北のNGOと、北のNGOから資金を受け取る南のNGOとの関係に関わる課題と現状を既存の研究や報告を通して振り返るものである。特に、南北NGO間の関係再構築を目的とする取り組みや、南の市民社会への支援を再検討しようとする取り組みに焦点をあてる。最後に、ドナーとしての北のNGOの現在地と、南北のNGOの関係を再構築しようとする取り組みの可能性を検討する。

2. 南北NGO間のパートナーシップに対する批判

本節では、主に2000年前後に北のNGOに向けられた批判を検討する。この時期、北のNGOは公的なドナーから多額の資金を受け取り、パートナーシップという形で南のNGOに資金を提供し始めた。同時に、このパートナーシップをめぐってさまざまな批判がNGOに向けられ始めたのもこの時期である。

パートナーシップは、南北NGOが協力する際の重要な概念として強調されてきた。開発プロジェクトを成功させるためには、様々な人や組織を巻き込む必要があり、そのためには協力関係を築く必要があるためである。北のNGOは南のNGOに単に資金を提供するだけでなく、南のNGOとパートナーシップを構築し、協力することが標準的な活動形態となっている。

パートナーシップには普遍的な定義はないが、その中心的な価値としては、目標の共有、相互の役割と責任、ガバナンスの共有、長期的な関与、コストと利益の公平な配分、結果に対する責任の共有、開かれた対話、相互の説明責任などが挙げられる。具体的なアプローチを例示すると、北のNGOから見た場合、現地パートナーの

受付日：2023年11月18日　受理日：2023年12月3日
林　明仁（上智大学アジア文化研究所　客員所員　hayashi@bose.jpn.org）

自主性を尊重し、活動の決定権を譲り、能力を育成するための柔軟な資金を提供することなどがこれにあたる（Fowler 1998, Lister 2000, Brehm 2004）。

1980年代後半、北のNGOは、人間中心の開発あるいはオルタナティブな開発という方向性を志向する中で、プロジェクトの目標を達成するための戦略として、また南のNGOとの関係を構築する方法として、パートナーシップの概念を取り入れていった（Brehm 2004, Mawdsley et al, 2002, Harrison 2007, Lewis & Kanji, 2009）。1990年代後半には、北のNGOの多くが、開発を進める上で南のNGOとのパートナーシップが不可欠であると考えていたとされる（Lewis 1998, Nyamugasira1998, Brehm 2004）。

しかし、同時に北のNGOはパートナーシップに関する原則を守っていないという批判を受けてきた（Ashman 2001, Lister 2000）。具体的には、パートナーシップの実態が北のNGOを上位に置いたトップダウンの関係であること、資金提供の際に様々な条件が付されること、信頼関係よりも管理が優先されること、つまり自律よりも依存につながるような関係性が北と南のNGOの関係性を特徴づけているとの批判である。

特に、北のNGOの活動は、資金の出処であるドナーの意向を強く反映しているとの批判が強い。北のNGOが南のNGOと協働する際、現地の状況や優先事項が取り組みに反映されることは少なく、背後にいるドナーの意向を反映した活動になることが多いとされる。援助国から受益国へ流れる援助の連鎖は、二国間および多国間ドナーから北のNGOへ、そして南のNGOへとつながっている。そしてその連鎖の中でさまざまな条件が付けられる（Bornstein 2003; 2006）。その結果、北のNGOは南の意見をほとんど取り入れないだけでなく（Lister 2001）、プロジェクトの設計に独自の方針を押し付けることがある（Fowler 1998, Lister 2000）。さらに、2000年前後から、NGOへの支援に関連する資金について、目に見える成果と高い透明性が要求されるようになった（Nelson 2006）。援助の連鎖が密になっている現状を踏まえると、北のNGOが政府資金に依存すればするほど、ドナー国政府の政策変更が南のパートナー団体に影響を与える可能性は高くなる（Biekart 1999）。

パートナーシップという言葉の曖昧さもまた、批判の対象となった。パートナーシップに内在する「平等」という概念は、南北NGO関係の現状を曖昧にし、関係性を美化するため、パートナーシップという言葉自体が問題視された。すなわち、北のNGOが南のパートナーに自分たちの方針を押し付ける手段としてパートナーシップという言葉を意図的に使っているという主張である（Crawford 2003, Abrahamsen 2004）。この観点からすると、パートナーシップは、「新しい植民地主義」（Wallace et al. 2006）の一部として、本来の動機を隠すために使われる「トロイの木馬」のようなものと見なすことができる。

このようなパートナーシップの理想と現実の乖離の原因は、南のNGOが北のドナー団体に経済的に依存していることにある（Michael 2004, Hately 1997, Lister 2000）。パートナーシップとは、両者が目標を達成するために互いを必要とするという意味において、相互依存的な関係と考えられる。南のNGOはその使命を遂行するために資金を必要とし、北のNGOは、自らの資源を効果的に活用できる信頼のおける南のパートナーを必要としている（Ebrahim 2002, 2005）。しかし、この相互依存は、必ずしも両者の対等な関係を構築するものではない。多くの南のNGOにとって、自国内で資金を調達することは困難であるため、北の資金を失うことは組織の存続にかかわる事態である。そのため、パートナーシップは必然的に南のパートナー組織よりも北のNGOに優位性を与えることになる（Hudock 1995, Lister 2000）。

パートナーシップの原則と実践の矛盾は、最終的に北のNGOの正統性に大きな影響を与えることも指摘されてきた。本質的なパートナーシップを実現できないことによって、北のNGOは自らが提唱する価値と矛盾する行動をとることになる。この矛盾が拡大すると、北のNGOは南のNGOを支援する公的ドナーの仲介者であること以外の存在価値を失わせ、信頼性を損なうことになる（Biekart 1999, Ashman 2001, Fowler 2000）。価値主導型の組織であるNGOは、そのアイデンティティと信頼性を維持するために、自らが追求する価値と行動を一致させる必要があるといえる（Edwards & Fowler 2002, Hudson 2000）。

3. 南北NGO間のパートナーシップの現在

前節で概観したように、南北NGO間のパートナーシップは2000年前後から批判されてきた。特に、北のNGOによる南のNGOに対する資金的な支援のあり方は、NGOコミュニティの中で改善されるべき問題とされてきた。北のNGOは伝統的なドナーの援助構造の中に組み込まれ、ドナーの代理人として機能してきた。しかし、長年の批判にもかかわらず、近年そのような状況が改善されたとは言い難い。本節では、近年実施された調査や報告を通じて、南北NGO間のパートナーシップの現状を明らかにする。

3.1. *Development Assistance Committee Members and Civil Society, The Development Dimension*（DAC加盟国と市民社会、開発の側面）

本報告書は、OECD-DACが2020年に発表したDAC加盟国と市民社会間の開発協力に関するものである。一般的に、DAC加盟国はNGOを支援するために複数のメカニズムを持っており、対象や目的、地域によって異なるメカニズムを用いてNGOを支援する。本報告書によれば、NGOに対する支援、中でも南のNGOへの支援にはさまざまな問題がみられる（OECD 2020）。

まず、DAC諸国による南のNGO支援が限定的であることが挙げられる。DAC諸国からNGOに供与される資金のうち、南のNGOに直接流れる資金はわずか7%で、残りの93%は北のNGOが受け取っている。北のNGOは、これらの資金を自らの活動に使うか、自身の管理の下、南のNGOの活動の支援に活用している。この数字から、ドナー諸国が南のNGOを直接支援することに消極的であることがうかがえる。

NGOがドナー国から受け取る資金の質も問題とされる。NGOが受け取る資金は大きく2つに分けられる。ひとつはNGOを通じた資金（support “through” NGO）であり、もうひとつはNGOへの資金（support “to” NGO）である。前者は、ドナー国が実施するプロジェクトをNGOに委託する形態であり、この場合プロジェクトのオーナーシップはNGOにはない。一方、後者はNGO自身の活動に資金を提供するものであり、この場合NGOが主体的に資金を使うことになる。DAC諸国がNGOに拠出する資金の80%から90%は前者にあたる[2)]。このことは、NGOを独立した開発アクターとして扱う資金が限られていることを示している。ドナー側にオーナーシップをもたせる資金提供のあり方は、DAC諸国によるNGO支援メカニズムが、支援対象国の市民社会強化という目的に適切に合致しているかどうかという疑問を残している。

報告書はまた、支援対象国の市民社会強化を適切に評価するための情報が少ないことも指摘している。加盟国の資金援助メカニズムが、NGOの優先事項や戦略にどの程度対応しているのか、あるいは支援を提供する際に加盟国がどの程度のコンディショナリティを課しているのか、などのデータを補足すべきであるとしている。

支援の際のコンディショナリティについては、ドナー国の支援メカニズムが過度に指示的であるため、NGOの裁量が少ないことが指摘されている。また、9割のDAC加盟国において、NGOが資金を得るためには、NGOの活動がその国の政策の優先順位に合致している必要があるとされる。その意味では、ドナー国から資金援助を受けている北のNGOは、パートナー国の市民社会を強化するというよりも、ドナー国の政策を実現するためのプロジェクトを実施しているといえる。

報告書は、パートナー国の市民社会を直接支援する国や組織が少ない理由について、南の市民社会に対する信頼が十分ではない点を指摘している。その原因として、パートナー国の法律や規則、手続きが複雑であったり、パートナー団体自身の能力が不足していることが挙げられている。例えば、調査に回答した加盟国29カ国の中で23カ国がパートナー国の団体の能力の不足（専門性の欠如や職員の高い離職率など）を指摘している。また、18カ国がそれらの団体のアカウンタビリティや透明性の問題（資金の不適切な管理や汚職）を挙げ、17カ国がそれらの団体を支援する際のパートナー国の法的、制度的制約を問題として指摘している。パートナー国の制度や組織に対する信頼が十分ではないために、リスク回避をする目的で南のパートナー団体を直接支援することを避ける傾向がみられる。

このように、DACに所属する国々は南のNGOへの支援に消極的なだけでなく、支援の際にもさまざまな制約を課している。その結果、南のNGOにとって、ドナー国あるいは北のNGOによる資金は柔軟性に欠けた硬直的な資金として映る。北のNGOは南のNGOと協力しつつも、ドナー国によるさまざまな制約の下で自身の活動を展開したり、南のNGOに資金を提供しているのが実態である。

3.2. *Fostering Equitable North-South Civil Society Partnerships*（公平な南北市民社会のパートナーシップの推進）

この報告書は、2020年に600を超える南のNGOに対して実施された北と南のNGOのパートナーシップに関する調査の結果を示したものである。その中で、多くの南のNGOが北に拠点を置くNGOとパートナーシップを結び活動しつつも、その関係に難しさを感じていることを指摘している（Rights CoLAB, 2021）。

報告書はまず、調査に回答したほぼすべての南のNGOが複数の北のNGOとなんらかの協力関係をもって活動していることを明らかにしている。このことから、現在では、北と南のNGOが協力することは一般的となっていることがわかる。その上で、南のNGOの9割近くが、北のNGOとの協力を好意的にとらえつつも、その関係は対等ではないと考えていることを調査は明らかにしている。例えば、多くの北のNGOが現地の状況を理解していない、あるいは現地の状況が北のNGOのプログラムや計画、戦略に反映されていないという意見

が南のNGOの中に根強い。さらに、プロジェクトの実施にあたって欧米のシステムやモデルが採用されているため、南のNGOの業務の進め方、予算の組み方、報告の仕方などが考慮されていないとする意見もある。そのため、南のNGOの9割近くは、北のNGOによるこのようなプロジェクトの進め方が、プロジェクトの効率性と継続性に悪影響があると考えていると報告書は指摘している。

調査結果からわかるように、南北のNGOの関係性が抱える問題の構造は20年前から変わっていない。北のNGOは伝統的な援助構造に組み込まれ、先進国ドナーの意向を反映した政策を実行する主体として捉えられている。その意味で、南のNGOからみると北のNGOは伝統的ドナーの代理人という立場から脱却できていないと映る。

3. 3. *Time to Decolonise Aid*（援助を脱植民地化するとき）

2020年、ピースダイレクト（Peace Direct）[3] は市民社会関係者とのインタビューや議論を基に作成した「援助を脱植民地化するとき」と題する報告書を発表した。この報告書の中心的な議論は、パートナーシップを含む援助の構造を新植民地主義的であるとして批判し、この構造を改革するために援助の脱植民地化を求めている点にある（Peace Direct 2020）。本報告書が発表された2020年当時、援助の脱植民地化という言葉はほとんど使われていなかったが、報告書はパートナーシップの現状を新植民地主義や構造的人種主義といった枠組みで読み解くことで現在の問題に対する処方箋を提供している[4]。

ここでいう脱植民地化とは、西洋の思想やアプローチの優位性に基づく植民地時代のイデオロギーの解体を指す。報告書によると、植民地化されたパートナーシップでは、関係者間に不平等な力関係が存在するとともに、グローバル・サウスのアクターの主体性と独立性が尊重されていないと指摘している。そして、その根底には構造的人種主義があるとする。開発援助の文脈における構造的人種主義とは、開発協力や人道支援に関する業務を遂行するための基本的な能力や技術を南のアクターが欠いているという前提を持つことであり、援助の実践にあたっては北のアクターが資金や活動を管理する形で進められる[5]。報告書では、このような構造的人種主義の問題に取り組んでいくことが、脱植民地化されたパートナーシップを構築するための重要な行動としている。

本報告書のひとつの焦点は、公平なパートナーシップ（Equitable Partnership）と脱植民地化されたパートナーシップ（Decolonized Partnership）を別物と捉え、その違いについて言及していることである。パートナーシップに関する論文や報告書の多くは、主として公平なパートナーシップの問題を議論しており、その際には相互の信頼と尊重や相互の利益といった価値が重視される。しかし、本報告書では、既存のパートナーシップには新植民地主義的な考え方や人種差別的な視点が内在しており、公平なパートナーシップを実現するためには、それらの視点や考え方を乗り越える必要があるものの、現在のパートナーシップに関する論文や報告書には、その試みがないことを批判する。報告書はさらに踏み込んで、北と南のアクター間の権力と資金量の格差を考慮すると、現在のアプローチでは真に公平なパートナーシップの実現性にも疑問があると指摘している。

パートナーシップに対する批判が高まるにつれ、公平なパートナーシップを実現するためのイニシアティブやコミットメントが北のNGOによって多く試みられてきた。しかし、報告書は、世界の北と南のアクター間のほとんどのパートナーシップの性質や形は変わっていないとし、その理由として4つの点を指摘する。ひとつは、パートナーシップという言葉の曖昧性である。北のアクターはこの曖昧性を利用して、自分たちに都合のよい関係を構築しているとする。2点目は、北のアクターが現場で成果を生み出すための道具として南のNGOを利用しているだけであるという指摘である。3点目は、北のアクターは人種差別主義、新植民地主義的な考えを持っているが、それを自覚しておらず、また南のNGOはその存在に気づいているが、資金を失うことを恐れて声を上げられない状況にあるという指摘である。最後に、北と南のアクターの間には不平等な権力構造があり、北のNGOはこの構造を認識しているが、あえてこの問題に触れていないという点を指摘する。

報告書は、北のアクターが権力についての議論を避ける理由についても批判的に分析している。報告書によると、北のNGOは現状を維持したいという欲求を持っているだけでなく、依然として外部からの助けが必要な存在として南の市民社会を捉えている。さらに、北のNGOは自分たちが必要とされない世界を想像することができない存在であり、同時にパートナーシップの中に構造的に内在する非対称的な権力関係について議論する能力を欠いている存在でもあると指摘している。近年発表されている報告書の中ではもっとも厳しい批判がこの報告書の中で北のNGOに対して向けられている。

4. 公平なパートナーシップ構築への試み

上記で挙げた報告書の他にも多くの研究や調査が、パートナーシップの問題は現在も続いていることを指摘

している。伝統的な援助構造に組み込まれている北のNGOは、南のNGOとの関係においてパートナーシップという言葉を使いつつ、実際には資金を背景に優位な立場で権力を行使していると言われる。

そうした状況に対して、変化を起こそうとする動きもある。NGO自身がイニシアティブをとって状況を変えようとしたこれまでの動きとして、例えば、2010年に世界中のNGOが参加して策定された「CSO（市民社会組織）開発効果のためのイスタンブール原則（Open Forum for CSO Development Effectiveness, 2010）」や、2015年に策定された「変革のための憲章（Charter for Change）[6]」などがある。これらの取り組みは、NGO自身が行動を変革するための方法として行動規範や方針を作成し、NGO自身が実行しようというものである。

しかし、これまでの取り組みが成功したとは言い難い。類似の取り組みが試みられては、限られた変化を起こした後、終了してきた。そのような中、本節では南の市民社会支援の文脈で近年形成された3つのイニシアティブと報告書に焦点をあてる。

4.1. *DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance*（開発協力と人道支援におけるDAC市民社会勧告）

援助国の集まりであるOECD-DACは、2021年に「開発協力と人道支援におけるDAC市民社会勧告」を発表した（OECD 2023a）。この勧告は、開発協力や人道支援の分野でDACに加盟するドナー国と市民社会との協働を支援することを目的としている。この勧告が出される以前もDACは、加盟国による市民社会との協力の状況や現状について調査を実施してきた。その中で、開発協力や人道支援の分野で市民社会との協力をさらに強化すべきとの認識が高まり、2020年のDACハイレベル会合のコミュニケの中で、市民社会との協力に関する政策文書をDACとして作成することが記載された。その結果、作成されたのがこの勧告である。

この勧告とそれに続いて作成されたツールキットは、南の市民社会への支援に開発援助関係者の関心が集まっていることを示している。この勧告は、1）市民社会スペースを尊重・保護・促進する、2）市民社会を支援し、関与する、3）CSOの効果・透明性・アカウンタビリティ　のインセンティブを与える、の3つの柱からなり、それぞれの柱の下に合計28の項目がある。この3つの柱と28の項目の実施を支援するために、技術的な方法を示したツールキットを作成することが勧告の中で求められており、関係者が議論を重ねた結果、2023年に2つ目の柱に関するツールキットである「パートナー国の市民社会への資金供与－開発協力および人道支援におけるDAC市民社会勧告を実施するためのツールキット」が発表された（OECD 2023b）。このツールキットは、資金を提供する側が南のNGOを含む市民社会組織を支援する際の選択肢と留意点について示したものである。OECD-DAC内では、市民社会支援に関する様々な問題が議論されてきたが、南の市民社会支援に特化した議論はこれまでなかった。DAC市民社会勧告やツールキットの作成の動きは、開発援助の世界で南の市民社会への支援に焦点が当たりつつあることを示している。

このツールキットでは、これまで南の市民社会を支援する際に指摘されていた課題への対応策が、ガイダンスとして10の項目にわたり記載されている[7]。例をひとつ挙げると、資金の経路（Funding Channel）の項には、もっとも効果的な支援の方法として「地元のオーナーシップとリーダーシップを強化するために、パートナー国の市民社会に直接資金を提供する」と書かれており、資金を提供する際の留意点として、「最も適切なチャンネルを決定するために、定期的に状況分析とニーズ・アセスメントを行うこと」と記されている。前述の通り、北のアクターは、南の団体を直接支援することが少ないことに加え、現地の状況を考慮せずに支援を決定することが多いという批判がある。このように、ツールキットでは、これまで指摘されてきた課題に対する対応策が対になる形で示されている。

このツールキットで注目すべき点は、南北の権力関係に触れている点である。同ツールキットは、南のアクターへの支援について、「現地化（Localizing）は、開発協力や人道支援を提供する側が力の不均衡に対処し、現地のオーナーシップを高め、現地の状況に対応するために資源や意思決定をシフトさせる、より広範なパワーシフトとパワーシェアリングの概念に含まれる」と述べ、権力構造の変化が南のアクターを支援する上で重要なポイントであることを指摘している（OECD 2023b）。

4.2. *Pledge for Change*（プレッジ・フォー・チェンジ）

プレッジ・フォー・チェンジ[8]は、南のNGOとの公平なパートナーシップを実現するために、北の大手国際NGOが2022年に制定したガイドラインである[9]。このようなガイドラインは、北のNGOの間で何度か作られてきたが、十分な変化を生んだことはなかった。

プレッジ・フォー・チェンジは3つの項目からなる。1つ目は公平なパートナーシップの実現、2つ目は公平な広報の実施、3つ目は幅広いステークホルダーの参画である。1つ目の公平なパートナーシップの実現につい

ては、北のNGOがパートナー国で活動する際には、できる限り相手側の団体に業務を委ねることや、プロジェクト実施にあたっては意思決定や資源の管理に関する権限を委譲することが明記されている。公正な広報に関する2つ目の点については、ドナー国においてパートナー国の実情を伝える際、貧困や紛争に関するステレオタイプを助長するような記述やイメージの使用は控えるべきであるとされている。また、ステークホルダーの参画の項目では、市民社会以外のステークホルダーにもプレッジ・フォー・チェンジの実施について広く知らせることで、このイニシアティブへの支持を広めることが述べられている。

加えて、これまで策定されてきた類似のガイドラインの場合、参加団体に署名を求めるだけであることが多かったが、このプレッジ・フォー・チェンジでは透明性と説明責任を確保するために進捗状況の報告を義務付けている。さらに、ガイドラインの達成度の検証可能性を高めるために、今後具体的な数値目標を設定するとしている。こうした動きは、これまでの取り組みには見られなかった。

モニタリングや目標設定に加え、OECD-DACのツールキット同様、公平なパートナーシップを構築するためには権力関係の変化が必要であることをプレッジ・フォー・チェンジは明示している。ただし、権力関係に関する詳細な記載がないため、どのように権力関係に変化をもたらすことができると考えているのかは明らかではない。このような課題はあるものの、北の大手NGOのこうした取り組みが、他の北のNGOに影響を与えることは十分に予想される。

4. 3. *Transforming Partnerships in International Cooperation*（国際協力におけるパートナーシップの変革）

ピースダイレクトは、南北のパートナーシップの課題を批判的に指摘するだけではなく、南北のアクター間の関係の変化を促すための提案も試みている。2023年に発表されたこの報告書では、70カ国200人を超える関係者との議論を踏まえ、公平かつ脱植民地化したパートナーシップを実現するための提案を示した（Peace Direct 2023a）。報告書の中では、パートナーシップを公平かつ脱植民地化するためには4つの側面からパートナーシップを考える必要があるとする。まず第一に、西洋の優位性を前提としたマインドセットと世界観（Mindset and Worldviews）を変えること、第二に、信頼、謙虚さ、尊敬、相互性／互恵性（Trust, Humanity, Respect & Mutuality/Reciprocity）という4つの価値を尊重すること、第三に南北アクター間で使われるコミュニケーションと言葉（Communication and Language）を変えること、最後にパートナーシップ下で実施される活動に具体的な変化を起こしていくことである。これら4つの側面に関して、具体的に取るべき行動について報告書の中では詳細な記述がされている。

さらにピースダイレクトは2023年、「国際協力における中間支援団体の9つの役割（The nine roles that intermediaries in international cooperation）」という報告書を発表した（Peace Direct 2023b）。ここでの中間支援団体とは北の国際NGOを指す。報告書は、北のNGOが単に公的ドナーからの資金を管理するだけの役割ではなく、南のNGOとの関係でより積極的な役割が果たせるとする[10)]。例えば、北のドナーの政策や方針を南のNGOにわかりやすく伝える通訳者の役割である。北のドナーの政策や方針は各国に固有の事情を背景にしている場合があり、外部者には用語や意味が理解しにくいことがある。その場合、ドナーと接点の多い北のNGOが南のNGOの文脈に沿って説明する役割が期待される。ピースダイレクトは北のNGOに対してこれまで意識されていなかった9つの役割を提案し、北のNGOが資金管理団体という役割を超えて、南のNGOの動きを積極的に支えていく役割を発信している。

5. おわりに

北のNGOは、自らプロジェクトを実施しつつ、同時に南のNGOへのドナーとしても機能してきた。そのような中、北のNGOが南のNGOと協働してプロジェクトを実施する際には、常にパートナーシップに関する問題がつきまとってきた。北のNGOは、このパートナーシップの問題の解決を図るために関係団体の間でイニシアティブや枠組みの形成を模索してきたが、いずれも問題の解決には至らなかった。

しかし、最近の取り組みの中で、パートナーシップという言葉の根底にある権力構造への言及が増えていることは注目に値する。第三者的な研究だけではなく、ドナー国や、南のNGOに資金を提供する北のNGOも、自らの力を認識し行動を起こし始めたことは特徴的な動きといえる。このことは、関係者がパートナーシップの構造の根本にある問題を理解し、変革しようとする姿勢を反映していると考えられる。

現在、北のNGOの多くは、依然として伝統的な援助構造の中に組み込まれ、先進国ドナーの代理人として機能する側面がある。しかし、変化を起こそうとするアクターの多様化や取り組みの多様化を踏まえると、現状を

変えるための試みの厚みは増しつつある。これらの試みが現状を変える十分な力を持ちうるかは依然として不透明であるが、これまでにない動きが進んでいることは指摘できるだろう。

実際に具体的な変化が起こりつつある。イギリスのネットワークNGOであるBONDは、「反人種主義と脱植民地化－組織のための枠組み（Anit-racism and decolonising-A framework for organizations）」とする文書を2023年に発表し、BONDに参加する団体に対して人種主義の問題への対応を求めた（BOND 2023）。さらに、公平で公正な社会を目指すにあたり適切ではない表現として援助（Aid）、裨益者（Beneficiaries）、発展途上国（Developing countries）といった言葉に着目し、組織としてこれらの表現を使わないという決定を下した[11]。このような具体的な動きが今後どのように積み重なっていくかがパートナーシップの構造的な問題に変化を起こせるかの鍵になる。

1）Non-Governmental Organization。本稿では、非政府、非営利の団体で主に開発分野に従事する団体を扱う。また、広く市民社会に属する組織としてCSO（Civil Society Organization、市民社会組織）も類似の概念として用いられるが、本稿では固有名詞を記述する際以外はNGOを使用する。

2）同報告書は、この2つの区分が実態を必ずしも反映していない可能性も指摘している。例えば、スウェーデンの事例では、南の市民社会を支援するスウェーデンの中間支援団体への資金がNGOを通じた資金（through）として計上されているが、最終的にこの資金が南の市民社会に流れる際にはNGOへの資金（to）として活用されている例があることを例示している。

3）https://www.peacedirect.org/

4）この議論については、以下の文献も参考となる。高柳彰夫『DAC市民社会勧告の実施－パートナー国の市民社会の支援をめぐる南のCSOの主張』。

5）報告書では、構造的人種主義に基づいた行動は次のような具体的な行動に現れるとされる。例えば、雇用の際に欧米の文化圏で教育を受けた人間を優先的に雇用する、欧米で使われる分析ツールや評価方法を適用する、グローバル・サウスの人々を支援が必要な人々と描くことでファンドレイジングを図る、などである。

6）https://charter4change.org/

7）10の項目は以下のとおりである。1）価値と原則（Values and principles）、2）支援額目標（Funding target）、3）人材（Dedicated human resources）、4）資金の経路（Funding channel）、5）資金の形態（Funding modality）、6）パートナー団体の特定（Identifying partners）、7）リスク管理（Managing risk）、8）透明性（Transparency）、9）モニタリング（Monitoring progress towards localising）、10）その他補完的な活動（Complementary actions to enable funding civil society in partner countries）。

8）https://pledgeforchange2030.org/

9）このプリッジに参加しているNGOは以下のとおりである。Adeso, CARE International, Christian Aid, Cordaid, FHI 360, Mercy Corps, Oxfam, Plan International, Save the Children International, SOS Children's Villages Norway, The International Rescue Committee, Women for Women International.

10）9つの役割は以下の通りである。1）通訳者（Interpreter）、2）知識の仲介者と生産者（Knowledge broker and producer）、3）トレーナー、コーチ、学習者（Trainer, coach and co-learner）、4）主催者（Convenor）、5）エコシステムの起業家（Connector and ecosystem builder）、6）提案者・擁護者（Advocate and amplifier）、7）監視役（Watchdog）、8）批判的な友人（Critical friend）、9）親しい仲間（Sidekick）。

11）Maryam Mohsin. “Taking British politics, jargon and colonialism out of our language.” BOND. https://www.bond.org.uk/news/2020/12/taking-british-politics-jargon-and-colonialism-out-of-our-language/（参照2023年12月1日）

参考文献

高柳彰夫（2023）『DAC市民社会勧告の実施－パートナー国の市民社会の支援をめぐる南のCSOの主張』THINK Lobbyジャーナル1号. 31-40項.

Abrahamsen, R. 2004. "The power of partnerships in global governance." *Third World Quarterly*. 25(8). 1453-1467.

Ashman, D. 2001. "Strengthening North-South partnerships for sustainable development." *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 30(1). 74-98.

Biekart, K. 1999. *The politics of civil society building: European private aid agencies and democratic transitions in Central America*. Utrecht: International Books.

Bornstein, L. 2003. "Management standards and development practice in the South African aid chain." *Public Administration and Development*. 23(31). 393-404.

Bornstein, L. 2006. "Systems of accountability, webs of deceit? Monitoring and evaluation in South African NGOs". *Development*. 49(2). 52-61.

BOND. 2023. *Anti-racism and decolonising: A framework for organisations*.

Brehm, V. M. 2004. *Autonomy or dependence? North-South NGO partnerships*. Oxford: INTRAC.

Crawford, G. 2003. "Partnership or power? Deconstructing the "partnership for governance reform" in Indonesia." *Third World*

Quarterly. 24(2). 139-59.

Ebrahim, A. 2003. "Accountability in practice: Mechanisms for NGOs." *World Development*. 31(5). 813-829.

Ebrahim, A. 2005. *NGOs and organisational change: Discourse, reporting, and earning. Cambridge*: Cambridge University Press.

Edwards, M., & Fowler, A. 2002. "Introduction: changing challenges for NGDO Management." In M. Edwards & A. Fowler, Eds. *The Earthscan reader on NGO management*. London: Earthscan. 1-11.

Fowler, A. 1991. "Building partnerships between Northern and Southern NGOs." *Development and Practice*. 1(1). 5-18.

Fowler, A. 1998. "Authentic NGDO partnership in the new policy agenda for international aid: Dead end or light ahead?". *Development and Change*. 29(1). 137-159.

Fowler, A. 2000a. "Beyond partnership: Getting real about NGO relationships in the aid system." *IDS Bulletin*. 31(3). 1-13.

Fowler, A. 2000b. "Partnerships: Negotiating relationships, a resource for non governmental development organisations". *INTRAC Occasional Papers* 32.

Harrison, T. 2007. "The role of contestation in NGO partnerships." *Journal of International Development*. 19(3). 389-400

Hately, L. 1997. "The Power of Partnership". In L. Hately & M. K. Malhotra, Eds. *Between rhetoric and reality: Essays on partnership in development*. Ottawa: North South Institute. 3-37.

Hudock, A. C. 1995. "Sustaining Southern NGO's in resource-dependent environments." *Journal of International Development*. 7(4). 653-667.

Hudson, A. 2000. "Making the connection: Legitimacy claims, legitimacy chains and northern NGOs' international advocacy." In D. Lewis, D. & T. Wallace, Eds. *New roles and relevance: Development NGOs and the challenge of change*. Hartfort CT: Kumarian Press.

Lewis, D. 1998. "Development NGOs and the challenge of partnership: Changing relations between North and South." *Social Policy and Administration*. 32(5). 501-512.

Lewis, D., & Kanji, N. 2009. *Non-governmental organizations and development*. London: Routledge.

Lister, S. 2000. "Power in partnership? An analysis of an NGO's relationship with its partners". *Journal of International Development*. 12(2). 227-239.

Lister, S. 2001. "The consultation practice of Northern NGOs: A study of British organizations in Guatemala". *Journal of International Development*. 13(7). 1071-1082.

Mawdsley, E., Townsend, J. Porter, G., & Oakley, P. 2002. *Knowledge, power and development agenda. NGOs in North and South*. Oxford: INTRAC.

Nelson, P. 2006. "The varied and conditional integration of NGOs into the aid system: NGOs and the World Bank". *Journal of International Development*. 18(5). 701-713.

Nyamugasira, W. 1998. "NGOs and advocacy: how well are the poor represented?". *Development in Practice*. 8(3). 297-308.

OECD. 2020. *Development Assistance Committee Members and Civil Society, The Development Dimension*. OECD Publishing: Paris.

OECD. 2023a. *DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance*. OECD Publishing: Paris.

OECD. 2023b. *Funding civil society in partner countries*. OECD Publishing: Paris.

Open Forum for CSO Development Effectiveness. 2010. "Istanbul CSO Development Effectiveness Principles".

Peace Direct. 2020. *Time to Decolonise Aid-Insights and lessons from a global consultation*.

Peace Direct. 2022. *Race, Power, and Peacebuilding Insights and lessons from a global consultation*.

Peace Direct. 2023a. *Transforming Partnerships in International Cooperation*.

Peace Direct. 2023b. *The nine roles cooperation can play in international that intermediaries*.

Rights CoLAB. 2021. *Fostering Equitable North-South Civil Society Partnerships – Voices from the South*.

From "Traditional" Aid Provider to "Emerging" Aid Provider?

HAYASHI Akihito

The Sophia University Institute of Asian, African, and Middle Eastern Studies

Abstract The paper reviews the issues and current situation related to the partnership between Northern and Southern Non-Governmental Organizations（NGOs）, focusing on initiatives aimed at rebuilding these relationships and re-examining support for civil society in the South. It also examines the current position of NGOs as donors and the potential of initiatives to rebuild relationships with Southern NGOs.

NGOs started to evolve since the 1980s with an expectation of offering an alternative approach in development. However, northern NGOs have become part of the traditional aid structure to provide service providers and function as fund managers of donor countries, focusing on quantifiable project results, often perceived as inflexible donors by Southern NGOs.

To truly embody an alternative development approach, NGOs need to break away from the traditional aid structure. This involves transforming the position of Northern NGOs and reconstructing their partnership with Southern NGOs.

Several attempts to rebuild this relationship have been made, but with limited success. However, recent initiatives like “Pledge for Change” and reports by Peace Direct are emerging, focusing on correcting power relations existing in partnerships between Northern and Southern NGOs.

Keywords: NGO, North-South, partnership, aid, donor

THINK Lobby

THINK Lobby J. Vol.2 pp.89-101, 2024

Research Report

The Experience of Becoming a Refugee: Evacuation and Resettlement of Afghanistan Citizens in Japan

OGAWA Reiko[1], Ahmad Z.H.[2], AKBARI Hourieh[3]

1) Graduate School of Social Sciences, Chiba University
2) Evacuee
3) Department of Japanese Language and Literature, Shirayuri University

Abstract Japan has been one of the major donors for the reconstruction of Afghanistan over the past 20 years, and has also developed broad relationships with the country through international cooperation projects, while accepting students from Afghanistan in various fields. In the aftermath of the dramatic political change that took place on 15 August 2021, it became clear that government employees, civil society workers and former international students were no longer able to utilize their expertise; and had additionally become the primary target of persecution due to their association with foreign countries including Japan. More than 800 people have been evacuated to Japan since that time, including former staff of the Japanese Embassy and Japan International Cooperation Agency (JICA), former international students, and local staff of Japanese NGOs.

The purpose of this study is to identify the challenges of "refugees" in Japan by interviewing people who fled there following Afghanistan's political upheaval. The interviews centered around three issues affecting interviewees' lives: (1) their fear of persecution, (2) their experiences of migration to Japan, and (3) the challenges they have faced during resettlement. Although Japan ratified the UN Refugee Convention in 1981, its refugee recognition rate is less than 1%—a figure lagging far behind international standards. The authors believe that one reason for the low refugee recognition is that the "well-founded fear of persecution" stipulated by the International Refugee Convention is not fully understood by either Japan's government or society. This study explores how evacuees from Afghanistan with diverse backgrounds experienced a clear fear of persecution, and also documents their experiences. By identifying the difficulties the evacuees have faced in resettling to Japan, the study additionally aims to contribute toward policy debates on the social integration of refugees.

Keywords: Afghanistan, Evacuation, Refugee, Resettlement, Japan

1. Background

The political upheaval in Afghanistan which took place in 2021 spawned a horrendous humanitarian crisis that occurred right in front of the international community. This situation came as a shock to the many Japanese who had been collaborating for the development of Afghanistan during the past two decades. Japan has been among the major donors to Afghanistan (next to the USA, Germany and UK), having implemented various development projects which provided some 700 billion yen. Following the Bonn Agreement[1], the Japanese government organized a high-level conference in Tokyo in 2002 to discuss reconstruction and development in Afghanistan. Participants included Kofi Annan (UN Secretary-General), Hamid Karzai (Afghanistan Interim Authority, who later became Afghanistan's President), Junichiro Koizumi (Former Prime Minister of Japan), and ministers/representatives from 61 countries and 21 international organizations. Japan was the co-chair of this conference, thereby demonstrating its strong commitment to Afghanistan's reconstruction[2].

Among the various development projects supporting Afghanistan's reconstruction, one main pillar strengthening the country's fledgling democratic government was the investment in human resource development. Following the Tokyo conference, Japan's Ministry of Education, Culture,

受付日：2023年11月16日　受理日：2023年12月7日
小川　玲子（千葉大学社会科学研究院　教授）

Sports, Science and Technology (MEXT) began providing scholarships in 2003 for students from Afghanistan to study in graduate schools in Japan. In 2011, the Japan International Cooperation Agency (JICA) launched a new scholarship program entitled PEACE[3], which aimed to enhance expertise among Afghanistan's government officials in order to run the country effectively. All JICA PEACE students came from the previous government, and after obtaining their degrees in Japan, they returned to Afghanistan and worked for the government during a period of time equivalent to their studies in Japan. More than 1,400 students from Afghanistan studied at the graduate level in Japan over the past 20 years, in the fields of engineering, agriculture, medicine, economics and law. In addition, JICA's local counterparts and civil society organizations worked in Afghanistan to implement projects in areas including education, health, agriculture, gender and reproductive rights. Prior to the 2021 political change, therefore, a wide range of networks and partnerships existed between Afghanistan and Japan.

This situation changed drastically when the Taliban took over on 15 August 2021, just before the withdrawal of U.S. and other Western troops scheduled for 11 September. U.S. and NATO forces, along with foreign nationals and Afghanistan citizens who worked for Western countries, were forced to seek urgent evacuation as President Ashraf Ghani fled the country, the government collapsed, and the Taliban seized power. In an attempt to flee, thousands of people scrambled to the chaotic scene unfolding at Kabul Airport. This became the largest evacuation operation in history, involving more than 120,000 persons before the withdrawal of U.S. troops on 30 August[4].

This political transformation threatened the lives of numerous citizens of Afghanistan who had relationships with foreign countries. Among those whose work was connected to Japan, former international students who had held high positions in the previous government or taught at universities were suspected of being "Japanese spies". Many went into hiding, changing location frequently to avoid being identified during door-to-door searches. Some received death threats, others had family members who were abducted and killed, and still others fled for their lives and crossed borders without documents. In the aftermath of 15 August 2021, it became clear that government and civil society workers, as well as former international students, were no longer able to utilize their expertise; and had additionally become a primary target of persecution due to their association with foreign countries including Japan.

Action for Afghans (AFA)[5], a civil society consortium comprising four NGOs involved in Afghanistan, conducted online research among evacuees from Afghanistan to Japan during January and February 2022—Japan's first survey on Afghanistan evacuees. Among the total of 55 respondents from the 2022 survey, 95% said they would be persecuted if they returned to Afghanistan. The research identified five mutually-reinforcing reasons for such persecution: 1. having a relationship with foreign countries, including Japan; 2. past experience working for a former government; 3. belonging to an ethnic or religious minority group; 4. being a woman (especially ones with higher education or working in professional positions); and 5. believing in democratic values. Collectively, these reasons constitute a "well-founded fear of being persecuted" (Article 1, UN Refugee Convention), as per the definition of refugees under international law.

Encountering a humanitarian crisis wherein former development project partners and international students faced a life-threatening situation, the Japanese government did not seem to have a coherent policy to respond to this human catastrophe other than sending its Self-Defense Force troops. It was unable to fulfil even this mandate, however, due to a suicide bombing that took place near Kabul Airport.

In the aftermath of the U.S. withdrawal, land borders were tightened between Afghanistan and its neighboring countries, and commercial airlines temporarily stopped operating. Still, more than 800 citizens of Afghanistan arrived in Japan, sponsored either by the Japanese government or private entities. Those who evacuated from Afghanistan to Japan comprise at least three groups. First are those who were employed by the Japanese government as local staff of the Japanese Embassy and JICA, including employers of the Japanese consultants involved in ODA projects. This group was evacuated by the Japanese government between October to December 2021, with the help of the Qatar government. The second group consisted of former international students and the local staff of Japanese NGOs. This group hardly had any support from the government, and was evacuated through private sponsorship from universities and NGOs. The third group comprised the family members of Afghanistan citizens in Japan, who also experienced tremendous horror[6].

This group had literally no support from the Japanese government, being evacuated through regular channels and sponsored by their families.

All evacuees arriving from Afghanistan to Japan have had some previous relationship to the country, since they were required to have a sponsor to obtain their visas, which fell into the categories of student, worker, or family reunion[7].

2. Research Overview

The purpose of this study is to identify the challenges of "refugees"[8] in Japan by interviewing people who fled there after Afghanistan's political upheaval. The questions centered around three issues affecting interviewees' lives: (1) their fear of persecution, (2) their experiences of migration to Japan, and (3) the challenges faced during resettlement. Although Japan ratified the UN Refugee Convention in 1981, its refugee recognition rate is less than 1%—a figure lagging far behind international standards. The authors believe that one reason for the low refugee recognition is that the "well-founded fear of persecution" stipulated by the International Refugee Convention is not fully understood by either Japan's government or society. This study explores how evacuees from Afghanistan with diverse backgrounds experienced a clear fear of persecution. By documenting evacuees' experiences and identifying the difficulties they have faced when resettling to Japan, the study also aims to contribute toward policy debates on the social integration of refugees.

3. Methodology

This study was conducted by three researchers: Reiko Ogawa (RO), Ahmad Z. H. (pseudonym AZ), and AKBARI Hourieh (HA). RO has been involved in the evacuation and resettlement of evacuees from Afghanistan, and has developed a rapport with a broad range of Afghanistan citizens. The research framework and questions were developed by RO in close consultation with AZ and HA, who conducted the interviews and are both native speakers of Dari/Farsi. AZ is an evacuee himself, and his background enabled him to build a rapport with the interviewees, contributing tremendously to the research. HA also developed strong ties with the Muslim women interviewees, and contributed to the paper's gender analysis.

The research is based on oral interviews, which constitute an established methodology in the fields of sociology, anthropology, political science and history. Oral interviews allow one to perceive individuals' subjectivity and agency—thereby permitting an understanding of their diverse experiences. In this research, we aimed to reveal the experiences of evacuees from different groups while taking into account their age, gender, educational background and relationship with Japan. The interviewees were selected based on a purposive sampling that encompasses government officials, former international students, and NGO workers, as well as family members including wives and children. The team conducted online interviews between February to June 2023 among 17 people, whose profiles are attached in the Appendix.

4. Ethical Considerations

This research was approved by the Ethical Review Committee at the Graduate School of Social Sciences, Chiba University (2022-07). It is based on the "do-no-harm" principle, which prioritizes participants' dignity, safety and well-being[9]. Considering that the interviews could bring up traumatic experiences among evacuees, interviewers underwent advance preparatory training by a professional therapist with experience in trauma-based counseling. The protocol was prepared, and the interviewers were instructed in how to deal with emergency cases such as nervous breakdowns. Participants agreed to participate in the research on a voluntary basis, and were also informed that they could withdraw at any time.

5. Situation Prior to Evacuation

In February 2020, the U.S. government signed an agreement in Doha with the Taliban—an armed group that has fought for nearly two decades against the Afghanistan government and its international allies. The U.S. and its NATO partners began pulling out their armies from Afghanistan following the Doha agreement, and the Biden administration announced the necessity to complete a full withdrawal from Afghanistan by 11 September 2021.

Before the fall of the Kabul government, the people of Afghanistan were living a relatively stable life. Despite corruption, security threats and economic challenges, the central government was functioning; and the majority of

people in Afghanistan supported the country's political structure. Thousands of national and international non-governmental organizations, CSOs and private sector companies were active, providing job opportunities for Afghanistan's citizens in addition to social services. Many people pointed out that before 15 August 2021, everything in Afghanistan was "normal", as in any other country. One JICA staff member commented as follows:

> "Before August 15, the young generation in Afghanistan had a better life. We were educated, and working with the government or other organizations. I had a very happy and peaceful life. I was working with JICA, where I started out in a very low position. I believed that work security is much better in this organization. I was living with my family, parents and siblings, and I had a very happy life. My salary was very good. I had a perfect life. I was never expecting that the government would collapse one day. Before August 15, I had made an ideal life for myself and my other family members, but the Taliban destroyed everything. Now I am totally disappointed."

Before the fall of Kabul by the Taliban, schools were open and attended by students, including girls. Women also had the freedom to work, and could appear out in society. Explosions, targeted attacks and crimes were happening throughout the country almost every day, but the people of Afghanistan had accepted these events as a bitter reality within their daily lives. Said one young evacuee:

> "I was a high school student. At the same time, I was studying the English language at the Muslim Language Institute. I attended the *Kankor* (Pre-University) preparation course too. On Fridays, I met my friends and relatives. We had a very happy life in Afghanistan. Apart from security challenges, everything was going very well. Each month, we went to our village in the north of Kabul. I graduated from the Muslim Language Institute, but I could not join the graduation ceremony, because the Taliban came and we left the country."

Another interviewee, a housewife, said the following:

> "Our living situation was very normal. I was living in my own country and I loved it, but after the Taliban, everything changed. We were not feeling safe; my husband was working in the Japanese Embassy, and my daughters told me to leave Afghanistan. Therefore, we left the country and came to Japan. Overall, I was happy with our life before the Taliban. I never wanted to leave Afghanistan. Even when I was in Pakistan, I always wanted to go back to my own country and live there.

The Taliban had increased its attacks throughout the country by May 2021, and most provinces were captured rapidly. On 15 August the Taliban overran the capital, taking over the presidential palace. President Ghani and other high government officials had already fled the country. The financially poor and unfortunate people of Afghanistan were waiting for the time to decide their future; nobody had expected the chaos to occur so rapidly. The two decades of fighting for peace, stability and democracy in Afghanistan had failed.

6. Evacuation Process

On 14 August, a quiet night, the Taliban arrived behind the gates of Kabul City. It was the calm before the storm, however, since small groups of Taliban officials began entering the city the next afternoon. Kabul Airport was under the control of NATO and the U.S. Army to ensure a safe evacuation of international forces and their local allies. Thousands of Afghanistan citizens who had worked with the U.S. Army, foreign embassies, or other international organizations rushed into Kabul's only airport to protect their lives by fleeing the country. Thousands of random citizens also rushed there as well, due to a situation of anarchy and mismanaged evacuation.

Kabul Airport was under intense security threat, as thousands of people waited behind its gates. The Japanese staff members of the Japanese Embassy were evacuated on 17 August by UK forces, but the local staff of both the Japanese Embassy and JICA were told to go home and wait. The Japanese government dispatched the Self-Defense Force on 23 August, and the aircraft arrived at Kabul Airport on 25 August. The plan was to evacuate more than 500 Japanese and local staff, along with their families. A strong explosion occurred near Kabul Airport on 26 August, however, killing more than 180 people. This also disrupted

the evacuation process, as Japanese Embassy local staff and their families who were waiting inside the buses under the hot Kabul summer sun were asked to return home due to security threats. Their wait was also an extremely tense and fearful one, as the Japanese government had already provided the Taliban with all personal information of the local Embassy and JICA staff members and their families. Additionally, and for unknown reasons, some staff who asked to be evacuated were not permitted by the Japanese government to do so.

A few weeks later, the Japanese government asked its Embassy staff to go to the Kabul Serena Hotel to take a flight arranged by the Qatar Government, and they were then evacuated to Japan after a one-week temporary stay in Qatar. Most JICA staff were evacuated via land crossing, entering Pakistan via the Torkham border. Meanwhile, former international students (supported by MEXT and JICA) and NGO local staff were evacuated through private sponsorship by relevant universities and NGOs. One evacuee commented:

> "During the first evacuation, an explosion happened in Kabul Airport. It was a very bad day. We were sitting inside the bus for hours. Then they told us to get distance from Kabul Airport. Finally, they told us to return home. For the second evacuation, they told us to go Kabul Serena Hotel in the morning. There, everything was managed very well. Our one-week stay in Qatar was very comfortable; there was no problem at all. Then we were moved to Japan."

The JICA local staff had a different experience, because they had to cross a land border. According to one individual:

> "This was dangerous and challenging, because reaching the Torkham border was our own responsibility. There were several Taliban military checkpoints on the way there from Kabul, and they stopped us at each checkpoint and investigated who we were and where we were going. We told them we were going to our relatives' wedding party in Jalalabad City, near the Torkham border."

Since the Japanese government had already provided these persons' personal information to the Taliban, they were extremely worried. The Japanese government had also negotiated with the Pakistan government for smooth entry into Pakistan, however, and Japanese visas were issued after a three-week wait in Islamabad. Countries including the United States, United Arab Emirates, Saudi Arabia, Canada, India, Sweden, and Germany had already closed their embassies in Kabul. The Japanese Embassy was closed as well, so people had to travel to neighboring countries to apply for their Japanese visas under a situation of extreme uncertainty. For Afghanistan passport holders, the Japanese government had designated Japanese Embassies and Consulate-Generals in UAE, Saudi Arabia, and Pakistan to deal with visa applications. Pakistan was the only one among these countries to issue visas to Afghanistan nationals, however. Even then, visas were sometimes denied; or were so costly that some people traveled via Iran. One evacuee commented:

> "I applied for a Pakistan e-visa in September 2021. I think the Pakistan government did not issue my visa because of my professional background, so I decided to apply for a Japanese visa in Iran. We had a connecting flight from Tehran to the Philippines, and then to Japan. My e-tickets were booked by my brother-in-law who is living in the U.S., and the travel agency was also American. Therefore, the Iranian police began investigating me and my family. They said I too must be American, because the flight ticket was purchased in the U.S., as was the person who purchased the tickets. They asked me to wait, and then the officer called the flight crew to depart. I asked him what would happen, and he said we were not allowed to fly as they had to confirm our trip. Finally, they said people from Afghanistan are not allowed to travel to the Philippines through Iran, and asked me to book a direct flight from Iran to Japan, although such a flight is not possible. We missed our flight, and the next day we booked another ticket for Qatar Airways and made our way to Japan."

Clearly, the control of mobility through visas and flight tickets serves as an effective way to externalize border control without being seen in the public eye (Ogawa, 2023a).

7. Resettlement Phase

The Japanese Embassy and JICA local staff were evacuated collectively by the Japanese government, and accommodated in the JICA training center. Meanwhile, privately-sponsored evacuees had to rent houses in different cities through direct support from Japanese universities, NGOs, companies and individuals. The findings of the survey revealed that the living situation for evacuees in the JICA training center was very challenging, with the narratives demonstrating that cultural values were not properly respected. For most families, it was not easy to adjust quickly to their new living environment. They had problems with the food, rooms, and other restrictions imposed by Japanese officials during their stay in the JICA center. The rooms are meant for single persons to stay for short-term training courses, and are not meant for families; especially those with small children. Upon arriving in Japan, however, people were assigned to stay in separate single rooms—with family members often separated—despite this being an extremely uncertain and fearful time while starting their new lives in a completely foreign country. One woman accompanying her husband who worked for the Japanese government commented as follows:

> "We lost everything; being a refugee is not easy. I was not eating the food because I was not sure if it was Halal. The rooms at the JICA center were very depressing, and I could not sleep at night during the first weeks of our stay."

Most of the evacuees were not happy with the management of the resettlement at the JICA center. Moreover, all compulsory education-aged children evacuated by the Japanese government could not go to school until April 2022. According to one evacuee, having children out of school for six months (for those who arrived in early October) is a "big cruelty".

Meanwhile, others believed that the Japanese government was neither respectful nor responsive. One evacuee commented:

> "We didn't know what would happen after our stay at the JICA center. Whatever we asked the Japanese government, they were not clear and said they had no idea. Our family members, my wife, and my children were asking me about their futures, but I had nothing to tell them. Nobody was answering our questions. My stress and tension started exactly at that time. They were paying a salary only for me, but they kept my whole family as hostages. Nobody was allowed to move around. Wherever we wanted to go, we had to get permission from the Japanese government. This was very painful. Japanese were recommending us to respect their culture, but they were not respecting ours. For example, we were not allowed to go to the mosque. Our children were not allowed to gather and study their religious lessons. The Japanese government was spending a lot of money on food, but it was wasted and nobody was eating. They spent a huge amount of resources, but the management was very weak."

8. Life in Japan

The JICA training center was a temporary resettlement location for refugees from Afghanistan until their contract was terminated. Now they are living in separate houses in different prefectures, which most of them had to find by themselves. The narratives from a number of government evacuees indicate that soon after they arrived in Japan and finished their two-week quarantine, Japanese officials began repeatedly forcing them to return to Afghanistan. They called evacuees every day, asking for their return plan. The evacuees were told that life in Japan is extremely difficult, and that they would not be able to survive since they cannot work in the Japanese job market due to language barriers. In addition, the government was not ready to provide further assistance. The government evacuees—particularly local Embassy staff members—requested Japanese language training, support for their children's education to attend high school and universities, and the opportunity to move into private housing. Each of these requests, however, was denied.

Japan is a very homogeneous society from a cultural perspective, so families felt even more marginalized. Some had already accepted that life in Japan was not feasible for refugees, and had returned to Afghanistan or left for third countries even after being recognized in Japan as refugees. The rest decided to stay, despite the constant insistence and

incentives from Japanese officials to return. Some families did return, but managed to come back to Japan after realizing that they were no longer safe in Afghanistan. One such refugee commented:

> "After a few weeks in Japan, officials were telling us every day to leave Japan and go back to Afghanistan. They said life in Japan would be very tough and challenging for us, and that we would not be able to survive here. They also said the Embassy re-opened, and we should go back to work. I returned to Kabul and resumed my job in the Japanese Embassy, where I worked every day. At Taliban checkpoints, they asked about our identity, job, salary, and income. They said we were foreign spies. I told them I am just a gardener. Several explosions also happened in our living area, and after discussing with my family I decided to return to Japan, since my Japanese visa was still valid."

Some refugees who had the ability to move to a third country preferred to leave Japan. They believe Japan is not an ideal country for refugees from a long-term perspective, as its rules and policies do not meet international standards. Even though Japan is a signatory to the United Nations Conventions on Refugees, these refugees believe the Japanese government is not committed to international principles. The Japanese government told the evacuees that they would be sent back to Afghanistan after the situation was normalized under the Taliban regime. A former international student who studied for five years under a MEXT scholarship and has a Ph.D. from Japan commented as follows:

> "I had a very happy and comfortable life in Japan, but I preferred to leave Japan and move to Germany for several reasons. First was my family; my wife did not want to live in Japan, because she felt very lonely. The second issue was the living situation from a long-term perspective. I had a one-year visa, which was extended for another year. The Japanese government told us we would be returned to Afghanistan once the situation was resettled and normalized, but they had a specific definition of a normal situation: recognition of the Taliban regime, opening of schools to girls, and general amnesty. They did not realize, however, the problem whereby we are Tajiks from north of the Afghanistan. Japanese officials said to me, 'Other university professors are going to university in Afghanistan as usual. Why are they not facing any threat from the Taliban?' Their information was based on the news and the media, which are mainly under Taliban control. They have no idea of the real situation in Afghanistan. They do not realize that a Tajik from the north of Afghanistan will always be an enemy. The Taliban will never trust us, and threatened me with death. Under the Taliban regime, I will never have freedom of expression, and the Taliban will never accept my knowledge and profession. For them, I am not a Muslim because I have studied in a non-Muslim country. When the Japanese government does not issue a long-term visa for me or my family members, how can I be sure about the future of my children?"

Those who have a chance to move to a third country are impatiently waiting for their cases to be processed. They believe that Western countries are much better places for refugees than Japan, since they provide temporary free accommodation, education, language courses, lawyers, cash assistance, insurance, jobs and residence documents. The former student continued:

> "The German government provides more facilities for people like me. They provided a house, insurance, free language course, education for my children, and issuance of my German passport within three to five years. European governments have a very strong and clear policy for refugees. I have studied in Japan for five years, and I am familiar with the culture and values. My two kids were born in Japan. But still, the Japanese government did not support me properly."

Many families, including those recognized as refugees, have already left Japan and moved to a third country. But does everyone have the opportunity or resources to move to another country?

At the same time, life in Japan also brought opportunities for these families, who can at least continue their education in Japan—something that no longer seems possible in Afghanistan. The youngest interviewee in the survey commented:

"Now I am happy in Japan, because I am going to school and I can continue my education. I think Japan is a better place for girls and women, because there are more opportunities. I would go back to Kabul one day if there is peace; maybe not for living, but only for sightseeing. My only concern is my father's job. I hope the government helps us with this problem. I also expect the Japanese government to not recognize the Taliban regime."

All children under 15 receive compulsory education. However, there is hardly any support for those above 16 years old to attend high school or university[10]. When Ukrainian refugees arrived in Japan, a better package of assistance was provided compared to those from Afghanistan or elsewhere. Most evacuees from Afghanistan have worked for years with the Japanese government, or other Japan-related organizations. They were dedicated to Japan, and put their life in danger within Afghanistan's insecure context. This double-standard policy of the Japanese government between the recent evacuees from Ukraine and those from other countries—including Afghanistan—is definitely questionable, and also goes against international law. Opportunities for children's education in particular should clearly be equal, regardless of nationality.

9. Experience of Female Evacuees

In addition to those who evacuated with their families, there are women who came to Japan alone. The survey explored the experiences of three female evacuees, bringing to light their unique challenges.

Cultural and religious trends in Afghanistan make women the frequent subjects of scrutiny, leading them to constantly face intense social pressures. Although change has been occurring in recent decades, it is not so common to see women actively participating in society, since they are expected to assume the roles of wives and mothers. The women interviewed came to Japan with familial support, and were raised in highly-educated families. Their stories highlight their windfall escape from the dire situation in Afghanistan, as well as their journey to Japan. Despite leaving their own country, their feelings for the families they left behind are always on their minds. One evacuee described her situation as follows:

"Ever since I was little, my family told me that education was the most important thing for a woman. Growing up with this educational policy, I always had a strong desire to learn—regardless of the difficulties I encountered. When I was finally able to come to Japan under the current circumstances, I applied to the Japanese government to obtain visas for my family. Unfortunately, the applications were not approved, and I had to come to Japan on my own. I considered staying in Afghanistan for the sake of my family, but they strongly objected."

As evident from this interview, such attitudes differ from the prevailing norms in Afghanistan society. This family's high level of education becomes apparent in the following interview:

"My parents were deeply committed to our education, and invested significant effort in it. One of my older sisters works as an engineer at a telecommunications company, while my younger sister is a professor in the sociology department at Kabul University. My other sister is currently enrolled in a Japanese language school in Japan."

One woman who had dedicated several years to building a career in Afghanistan experienced the recent loss of her mother and brother (her father had passed away during her early childhood). Women's mobility became severely restricted with the establishment of the Taliban regime, making it difficult for them to venture outside independently. Consequently, some individuals (including this woman) opted to go to Japan because they lacked a spouse, and could not live freely in Afghanistan. She explains:

"After my mother and brother passed away, I truly had no place to call home. Under the Taliban regime, there is a law that women cannot live in a household without men. Women are also not allowed to go to the bank without a male companion. My brother's sons were still young at that time."

These women also faced economic challenges and other difficulties after coming to Japan. Financially, they experience distinct pressures relative to those who come

with their families, as they must address their situations single-handedly. One evacuee in this situation noted:

> "I received money from someone who provided a one-month guarantee for me. All of my expenses are my own responsibility, and the tuition fees at the Japanese language school are quite high. Currently, I work part-time at a supermarket. The cost of living in Japan is really...it's expensive. The rent is around 40,000 yen. I have a part-time job doing tasks like packing fish. It demands a lot of concentration, and is very exhausting."

Another evacuee expressed deep concern about her and her family's future in Japan, primarily due to financial issues:

> "If we want to provide a good education for our children, money is necessary. To be honest, our salaries are far from sufficient. We are barely making ends meet each month. It's just enough to survive; to eat and not starve. Under such circumstances, how can we envision a bright future for our children and ourselves? We can't see our goals for the next 3, 5, or 10 years. No matter what we want to do, it requires money. Whether it's for university or language school, we can't afford it. Learning is crucial for personal growth."

Moreover, these women grew up living in affluence with their families in Afghanistan, and expressed significant feelings of pain and loneliness after coming to Japan as evacuees.

> "I don't have time to make friends. The teachers at the Japanese language school are my main source of advice and support. My lifestyle in Afghanistan was very different. Being the youngest, I was always pampered by everyone. I didn't have to prepare even a single cup of tea at home. Work was also very easy. I just taught at school and came back. Now I have adjusted a bit, but the first two or three months here were very tough. I was going through a very difficult situation mentally, so my sister from Germany became concerned and came to Japan to support me. I would often cry thinking about my late mother."

These three women are dedicated to working and studying in order to establish themselves in Japan. Hence, their experiences differ from Afghanistan women who live in Japan with their husbands. Young women who arrive alone often find themselves feeling isolated and occasionally experience rejection, while having limited opportunities to make friends.

When asked about their future plans, all three women have chosen to stay in Japan. However, unlike evacuees who have their families here, they find it challenging to live alone. Therefore, all three want to further their careers and bring their families to Japan, while also feeling responsible for their family members' well-being.

> "I am planning to stay in Japan for the foreseeable future. I will be here for at least the next two years, until I finish graduate school. I will have no complaints if I can bring my younger sisters and mother to Japan. My mother's health has deteriorated significantly. She needs my support."

One of the young women expressed her feelings about Japan as follows:

> "Japan is truly a peaceful country, and Japanese people show great respect for others' religions and values. In Japan, individual choices are highly respected. It might not be easy to openly express being a Muslim in Western countries, but Japan has not had the experience of accepting refugees in the past. It has been relatively closed off. Therefore, I believe there is resistance from both the government and the citizens toward accepting refugees. It's a new experience. In addition to refugees from Afghanistan, the number of Ukrainian refugees is also increasing. Isn't this a great opportunity for Japanese people? It's a chance to interact closely with people from different cultures."

Two major points are emphasized within these interviews. One is strong family support. Given Afghanistan's robust culture, family support is a significant factor in enabling Afghanistan women to come to Japan; and they often want to bring their family members. Secondly, they say that loneliness is affecting their lives in Japan. Unlike evacuees who come with their families, single women must handle everything on their own, from finances to language

acquisition to employment. Consequently, they have limited opportunities in Japan to build a social community, finding themselves at a disadvantage with respect to accessing necessary resources.

10. Future Outlook

The majority of Afghanistan refugees are living in a precarious situation. They left Afghanistan under life-threatening conditions, since they had been working with foreign countries. Now they are safe in Japan, since at least they will not be tortured or killed. However, they must now deal with other challenges in a new context. For most, adapting to a new life in Japan is not an easy experiment. Finding a house and proper job, learning Japanese, and following the extremely bureaucratic procedures of government agencies minus any governmental support are the main challenges that the Afghanistan refugees must tackle. The government evacuees expected that since they had spent years of their lives working for the Japanese government in Afghanistan, they would at least be provided with the minimum amount of support to start a new life.

One former international student who received the JICA scholarship commented: "When we were in Kabul, JICA sent an email[11] wherein the head of the organization promised three things: They would help us find a job or education, provide accommodation and allowances, and help us move to Japan or a third country." He continued:

> "Most people were very optimistic, because JICA had promised to help us here. We came to Japan because we thought JICA would support us, but they did not. Not for the job, and neither for education nor moving to a third country. The living situation is really tough here for the evacuees."

Those who are recognized as refugees go through Japanese language training organized by Refugee Headquarters (RHQ) for six months, but half-year of language training is not enough to seek decent work. Consequently, many of these individuals landed in precarious and unstable employment, which made their new life in Japan extremely harsh[12]. The people of Afghanistan typically live in large families, but it is almost impossible to afford all expenses through part-time jobs. Private Japanese language training centers are very expensive, and refugees cannot afford them. According to one evacuee who was recognized as a refugee:

> "Currently, I am not working. I am in contact with Hello Work (a job center), but it seems they also cannot help us find a proper job, except for part-time ones. Finding a job and learning Japanese are the two key challenges: without a job we cannot live, and without the Japanese language, we cannot get a proper job here."

People who worked in high-ranking positions, such as deputy ministers, university professors, or heads of departments, will not be able to do menial labor in factories and restaurants. An evacuee who was a former JICA international student commented:

> "I studied most of my life, but now it is useless. Working conditions are really difficult here. We can only get part-time jobs. This is how our life is going on in Japan."

The living cost is very high in Japan, and since citizens of Afghanistan have large families, it becomes extremely difficult to manage their lives. According to their narratives, certain extra expenses such as medical fees require that they spend from their savings. But savings will not last forever, and not everyone has that ability. The refugees' living situation, including their economic status, has severely affected their mental and psychological health. One government evacuee said:

> "Sometimes, I myself think of going back to Kabul, because the Taliban will kill you only once, but here we die every moment of our life. I am worried about my work or job, I am worried for the future of myself and my family, every day, every moment. I raised my children for 15 to 20 years, but now I am worried about their future in a developed country like Japan. I cannot help them."

Some in the younger generation were also not able to continue their university education, because their parents cannot pay the tuition fee.

> "My two daughters are going to school. My son also

passed the admission test in one of the universities, but since the tuition fee was very expensive, he decided not to continue his education."

The younger generation had to give up their studies in order to work to supplement the household income. Teenage girls who are happy(er) in Japan because at least they have the chance to go to school and live a free and safe life are also worried about their families and their future in Japan. One of them commented:

"When I was leaving Kabul, I had a very bad feeling. I was leaving my friends and relatives. I cannot forget my friends, they are always in my thoughts: my school, my friends, my classmates. I am asking the Japanese government to provide working opportunities for adults. A work suitable for one's age and ability, nothing more. And also to provide more educational resources for families' younger members."

Evacuation to Japan has definitely opened up educational opportunities for girls and women, but they anticipate that this could be hindered by their families' financial situation. Therefore, they expect the Japanese government to provide jobs and educational opportunities.

Some believe that the government of Japan is able to solve the employment problem, but that it is not paying enough attention to this issue. They are expecting Japanese CSOs to continue their advocacy and reflect upon the voices of refugees, who will otherwise be unable to survive amidst the prevailing conditions. One evacuee noted:

"Let me repeat once again that we are expecting the government of Japan to provide job opportunities for the refugees from Afghanistan, as other countries are doing. My friends are living in South Korea. They were introduced to companies by the government. They are really happy in their life."

The survey shows that most refugees have mixed opinions when asked about their living situation in Japan. First, they are happy about the people of Japan and the culture, hospitality, kindness, and support for refugees.

"When I came to Japan and lived in the community, what I had read about the Japanese was totally true. A people full of kindness and politeness. Very generous and supportive. Overall, Japanese have been very helpful to me, even on my way to the market or to school or at the hospital," one evacuee said.

Secondly, however, they feel that Japan's government is not listening to their voices, or providing the necessary support to refugees as compared to international standards. A former student from Afghanistan said:

"For the short term, Japan is a better place than Afghanistan, because our life is safe. But for the long term, if it continues like this, I believe that most refugees will return to Afghanistan. The job market is really restricted for Afghanistan refugees, and the government is also not supportive."

The findings of the survey show that the singular most important request of the refugees toward the government is to ensure them a life that they deserve as human beings in this country. As refugees, they have the right to work, study, and enjoy the advantages of a democratic society.

11. Conclusion

The evacuation of Afghanistan citizens is not the first case for Japan to receive a wave of refugees following a political crisis. More than 10,000 refugees resettled in different areas of Japan after the Vietnam War, but due to the low level of Japanese language and social support, they are still struggling with precarious lives. This paper demonstrates the difficulties faced by Afghanistan evacuees who become refugees, as well as the multiple challenges they have encountered even after receiving refugee recognition. Unlike in Western countries, a lack of coherent refugee policies to support their resettlement resulted in low socio-economic status, deterioration of mental health, and problems in children's education that has led to a loss of hope toward living in Japan.

While the relationship between Afghanistan and Japan has deepened through overseas development aid and international students, the responsibility to offer protection should not be shunned when those development partners and international students are facing a well-founded fear of persecution. The three domains of international development, international students, and refugee protection

are interrelated; and it is not possible to expand the former two without taking into account the third. More than 40 years have passed since the ratification of the Refugee Convention, and it is now time for Japan to seriously review its refugee resettlement policies based on humanitarian principles.

Acknowledgement: This research has been funded by Ichijiki Heiwa Kikin, and organized in collaboration with Action for Afghans (AFA). The research results were presented during the online seminar "Two Years After the Political Change on 15 August, 2021: Report Session on the Results of the Survey on the Current Situation of Afghanistan Evacuees" (25 August, 2023) organized by AFA, Chiba University Research on Migration and Refugees, in collaboration with International Peace Research Institute Meiji Gakuin University (PRIME) and Tokyo University of Foreign Studies (TUFS).

Gender	Male	11
	Female	6
Age	10s	2
	20s	1
	30s	6
	40s	4
	50s	1
	60s	1
Educational Background	Bachelor Degree	3
	Master Degree	4
	PhD	3
Relationship with Japan	International Students	6
	Government Employees and their Families	10
	NGO Staff	1
Arrival Year	2019	1
	2021	11
	2022	5
Status of Residence	Designated Activities	3
	Long-term	9
	Student	2
	Engineer/Specialist in Humanities/ International Services	1
	Moved to a third country	2
Current occupation	English teacher	1
	Language school + part-time job	2
	Part-time job	4
	High school student	2
	Unemployed	4
	Moved to a third country	2
	Permanent employment	2

1) After the fall of the Taliban by U.S. forces in 2001, the Bonn Agreement (Agreement on Provisional Arrangements in Afghanistan Pending the Re-Establishment of Permanent Government Institutions) was initiated to lay the foundation for state-building in Afghanistan.

2) Ministry of Foreign Affairs, 2022, Co-Chairs' Summary of Conclusions, International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan, January 21-22, https://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/min0201/summary.pdf

3) Project for the Promotion and Enhancement of the Afghan Capacity for Effective Development (PEACE)

4) Ferris, E., 2021, The evacuation of Afghan refugees is over. Now what?, https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/09/10/the-evacuation-of-afghan-refugees-is-over-now-what/, Brookings Institution, September 10.

5) Action for Afghans (AFA), 2022, Afghanistan Evacuee Overview Survey: Summary of Results, https://drive.google.com/file/d/1rleX5bawflS-xWsU57DmXy8a6_NWP8o1/view

6) Kitagawa, S., 2021, Nihon Zaiju no Afghan Oyako Ichiji Kikokuchu ni Taliban ga Zendo Shoaku Nihon ni modorezu Kyofu no Hibi, https://globe.asahi.com/article/14428208.

7) Unlike evacuees from Ukraine, the Japanese government did not issue a short-term visa for Afghan citizens. Ogawa, R., 2023a, Evacuation from Afghanistan and Racialized Border Control (in Japanese), *Migration Policy Review*, 15:10-27.

8) Code of ethics: Critical reflections on research ethics in situations of forced migration, International Association for the Study of Forced Migration (IASFM), https://iasfm.org/wp-content/uploads/2018/11/IASFM-Research-Code-of-Ethics-2018.pdf

9) JICA evacuees received substantial support in Japanese language, children's education and job seeking, which was not

the case for Embassy staff or privately-evacuated families.

10) Letter from the JICA president on 30 August, 2021

11) Ogawa, R., 2023b, Evacuation and Resettlement from Afghanistan to Japan: From the Perspective of International Students and Local Staff of the Japanese Embassy (in Japanese), *Journal of Intercultural Communication*, 26:1-22.

References

Action for Afghans (AFA) (2022) Afghanistan Evacuee Overview Survey: Summary of Results, https://drive.google.com/file/d/1rleX5bawflS-xWsU57DmXy8a6_NWP8o1/view, Accessed 30 March, 2023.

Code of ethics: Critical reflections on research ethics in situations of forced migration, International Association for the Study of Forced Migration (IASFM), https://iasfm.org/wp-content/uploads/2018/11/IASFM-Research-Code-of-Ethics-2018.pdf, Accessed 30 March, 2023.

Ferris, E. (2021) The evacuation of Afghan refugees is over. Now what?, https://www.brookings.edu/blog/fixgov/2021/09/10/the-evacuation-of-afghan-refugees-is-over-now-what/, Brookings Institution, September 10, Accessed 30 March, 2023.

Kitagawa, S. (2021) Nihon Zaiju no Afghan Oyako Ichiji Kikokuchu niTaliban ga Zendo Shoaku Nihon ni modorezu Kyofu no Hibi, https://globe.asahi.com/article/14428208, Accessed 30 September, 2023.

Ministry of Foreign Affairs (2022) Co-Chairs' Summary of Conclusions, International Conference on Reconstruction Assistance to Afghanistan, January 21-22, https://www.mofa.go.jp/region/middle_e/afghanistan/min0201/summary.pdf

Ogawa, R. (2023a) Evacuation from Afghanistan and Racialized Border Control (in Japanese), *Migration Policy Review*, 15:10-27.

Ogawa, R. (2023b) Evacuation and Resettlement from Afghanistan to Japan: From the Perspective of International Students and Local Staff of the Japanese Embassy (in Japanese), *Journal of Intercultural Communication*, 26:1-22.

THINK Lobby

THINK Lobby J. Vol.2 pp.103-110, 2024

調査報告

日本における女性の政治参加の現状と課題
～G7サミットの機会を活用した市民社会による提言活動～

芳　賀　朝　子

特定非営利活動法人 国際協力NGOセンター　THINK Lobby

はじめに

日本では政治家となる女性の比率が低く、その点において女性の政治参加が遅れている。民主主義の本質は、広範な市民の意見や価値観を尊重し、意思決定に反映させることである。その意思決定に影響を及ぼすために必要な最低限の人数割合、「クリティカル・マス」は30%と言われるが[1]、国会における女性議員比率の世界平均が26%台[2]であるのに対し、日本における衆議院女性議員の比率は10.3%[3]にとどまっており、G7の中でも最下位である。日本の女性人口の割合は51.3%、有権者の51.7%を占めている[4]にもかかわらず、議会の構成員が男性に偏っていては、適切で平等な議論がされているとは言い難い。これでは、女性の立場や意見を立法や政策に反映させることは難しいだろう。

そこで本稿では、日本における女性の政治参加状況、女性の政治参加促進に向けた政府の動き、女性の政治参加を阻む要因、そして2023年に日本で開催されたG7サミットを舞台とした市民社会による提言活動のうち、公式エンゲージメントグループWomen7（W7）[5]の活動について紹介する。

Ⅰ．日本における女性の政治参加状況

図1はエコノミスト・インテリジェンス・ユニット（EIU）研究所による民主主義指数2022年版[6]の政治体制種別を示す世界地図である。この指数は、60の指標を「選挙過程と多元性」「政府機能」「政治参加」「政治文化」「人権擁護」の5つの部門に分類し、それに基づいたスコアの平均から計算されている。さらに、指数の大きさによって各国・地域を「完全民主主義」（10.00～8.01点）、「欠陥民主主義」（8.00～6.01点）、「混合政

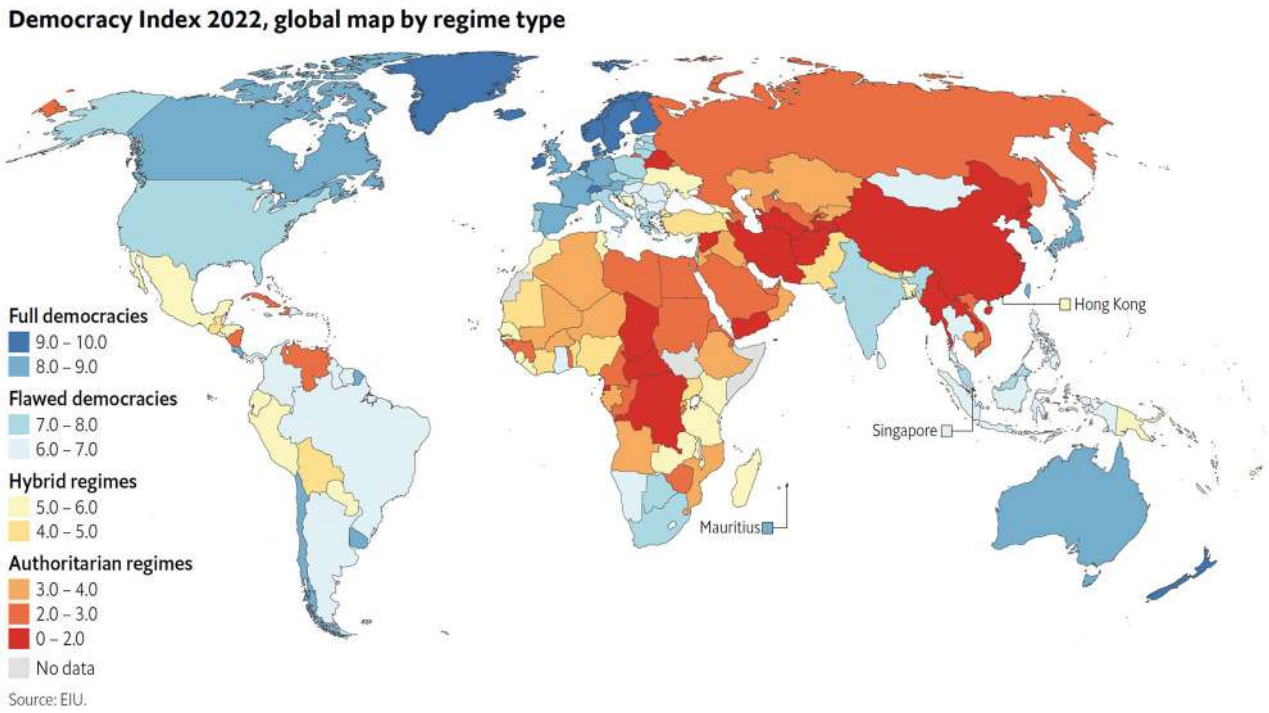


図1：出典：Democracy Index 2022, global map by regime type

受付日：2023年11月10日　受理日：2023年12月5日
芳賀朝子（特定非営利活動法人国際協力NGOセンター　THINK Lobby　マネージャー　haga@janic.org）

治体制」(6.00～4.01点)、「独裁政治体制」(4.00～0点)の4つに区分し、政治的な自由度を測っている。これによると、日本は総合点が8.33で「完全民主主義」に分類され、世界167か国中16位と上位に位置している。しかし、「政治参加[7]」部門でみるとその順位は42位まで下がる。このように日本の政治参加指数が低い背景には、女性の国会議員比率の低さも主要な一因と考えられる。

その根拠として、世界経済フォーラム(World Economic Forum, WEF)による「Global Gender Gap Report 2023[8]」(世界男女格差報告書2023年版)から日本における女性の政治参加状況を見てみる。各国における「経済」「政治」「教育」「健康」の4分野14項目のデータをもとに男女格差の現状が指数化されているが、日本は総合順位において146カ国中125位[9]、なかでも政治分野のスコアにおいては138位と最下位クラスだった。この評価は、日本の国会議員の女性の割合がわずか11.1%[10]、大臣の女性の割合は9.1%に過ぎず[11]、また、過去に女性首相はひとりもいない状態であることによるものである。

日本では1946年に初めて女性が国会議員となり、その数は衆議院議員466人中39人、全体の8.4%を占めた。それに対して2023年10月24日現在は衆議院議員465人中48人、9.68%である[12]。つまり、この77年間で増えた女性衆議院議員はわずか9人にすぎず、女性議員の数の少なさ、割合の低さという点においては、進歩がない状況にあるといえる。日本における女性の政治参加率の低さは、国会だけでなく市区町村議会における女性議員の比率にも現れている。内閣府男女共同参画局作成の「女性の政治参画マップ2023」によると、女性議員の比率が20%を超えるのは東京・神奈川・埼玉・大阪・京都の大都市5都府県のみで、残りの44道県では20%以下である[13]。

II. 女性の政治参加促進にむけた政府の動き

こうした状況に対して、政府はどのような改善を試みてきたのか。2018年には「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律[14]」が施行され、そのなかで、衆参両院及び地方議会の選挙において、男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指すことを基本原則とし、各団体が目標数を定めることなどが掲げられた。しかしながら、これらはあくまで努力義務にとどまっており、女性候補者の増加には一定の効果があったものの、女性議員の増加にはあまり効果が見られていない。2020年には、男女共同参画局が定めた「第5次男女共同参画基本計画」のなかで、2025年までに衆参両院それぞれの議員の候補者に占める女性の割合を35%とする目標値が掲げられた[15]。また、2021年には「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」の一部が改正された[16]。改正法では、政党やその他の政治団体がこの課題により自主的に取り組むことを求め、候補者の選定方法の改善などが明記されたほか、セクシュアルハラスメントやマタニティーハラスメントに関する対応も示されたが、候補者数の目標設定義務化などは盛り込まれず、罰則のない努力義務の姿勢にとどまった。

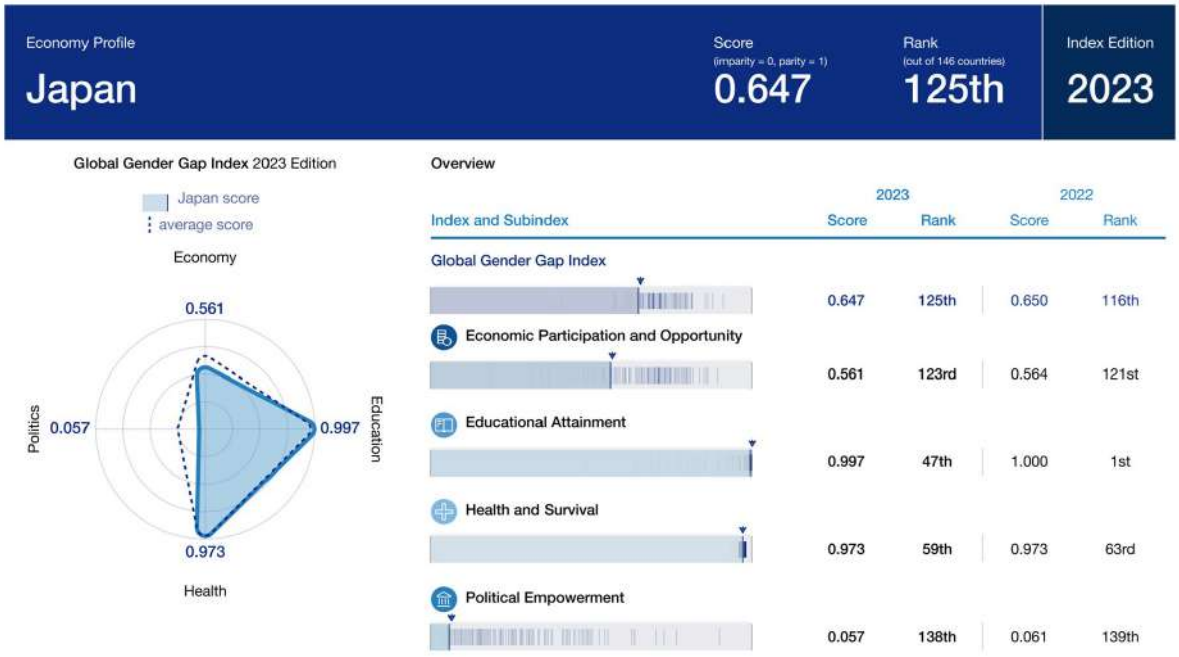


図2：出典：Global Gender Gap Report 2023, Economy Profile

Ⅲ．女性の政治参加を阻む要因

読売新聞社と早稲田大学先端社会科学研究所が2021年の衆院選後に共同世論調査を行った[17]。女性議員が少ない原因にあてはまると思うものを8項目の中から複数回答可で回答を得たところ、男女ともに1位「社会に『政治は男性のもの』という意識があるから」（57%）、2位「社会に女性への差別やハラスメントがあるから」（47%）、3位「手本となる女性議員が少ないから」（40%）となり、次いで「女性が家庭で担う役割が大きいから」（39%）、「議員になりたい女性が少ないから」（37%）などが続いた。しかし、男女を3つの世代（18～39歳、40～59歳、60歳以上）に分けてみると、男性による回答内容と順位が世代によって異なるのに対し、女性はすべての世代でほぼ一致しており、1位「社会に『政治は男性のもの』という意識があるから」、2位「社会に女性への差別やハラスメントがあるから」、3位に「女性が家庭で担う役割が大きいから」という結果となった[18]。

日本では社会全般に男性優位の意識が根強く存在しており、政治においても同様の傾向があることが、この調査結果から読み取れる。また、一般的に女性の家事育児の負担が大きいなか、議員という職種には女性が子育てをしながら仕事ができる環境が整っているとはいえず[20]、当選しても家事や育児との両立が困難であろうことが、政治参加に対する躊躇の要因であることがうかがえる。さらに、「男性は職場で働き、女性は家庭に専念する」という観念が社会に浸透しているために、この観念に反する形で社会や職場で活躍する女性が差別やハラスメントにさらされやすいうえ、立候補すればプライバシーの確保がむずかしいこと、政治と選挙の現場でハラスメントが蔓延していること[21]などが、女性が政治家を志すうえでの障害となっている状況が、この調査結果からも裏付けられる。もう一つここで注目したいのは、女性議員が少ない原因について、男性による推測と、女性自身の回答が解離している点だ。政治に参加する女性議員の数が伸び悩む現状で、当事者である女性の声を男性優位の政治に届けるためには、他にどのような手段が考えられるだろうか。

Ⅳ．G7サミットを舞台にした市民社会による提言活動

女性の声を政治に届けるために、市民社会が連帯して活動を広めていくことが重要であり、G7やG20などは

表1：出典：読売新聞オンライン　「政治は男性のもの」?!…女性の政治参加をめぐる男女の認識の違いとは＜下＞[19]

◆女性議員が少ない原因（複数回答、上位3項目）

		1位	2位	3位
全体		「政治は男性のもの」という意識がある	女性への差別やハラスメントがある	手本となる女性議員が少ない
男性	18～39歳	手本となる女性議員が少ない	「政治は男性のもの」という意識	女性への差別やハラスメント
	40～59歳	「政治は男性のもの」という意識	議員になりたい女性が少ない	手本となる女性議員が少ない
	60歳以上	「政治は男性のもの」という意識	女性への差別やハラスメント	議員になりたい女性が少ない 政党が女性候補の擁立に消極的
女性	18～39歳	「政治は男性のもの」という意識	女性への差別やハラスメント	女性が家庭で担う役割が大きい
	40～59歳	「政治は男性のもの」という意識	女性への差別やハラスメント	女性が家庭で担う役割が大きい
	60歳以上	「政治は男性のもの」という意識	女性への差別やハラスメント	女性が家庭で担う役割が大きい 手本となる女性議員が少ない

そのための良い機会と言える。G7の公式エンゲージメントグループの一つ、Women7（W7）は、G7のプロセスの中でジェンダー平等と女性の権利に関する提案を促進するために集まった市民社会組織のグループである。2018年のG7カナダから始まったW7には、G7参加国の市民社会組織メンバーをはじめ世界各国の活動家・団体らが参加している。2023年W7は、日本のジェンダー平等と女性の権利に取り組む市民社会組織を中心に実行委員会が設置され、アドバイザーには38カ国から87名が選出された。コミュニケ策定については、G7の指導者たちに向けて、あらゆる多様性を持つ女性・少女の人生に対し持続的で変革的な影響を与えることができる具体的な政治的・財政的約束をするよう求める議論を進めた。さらに、G7広島サミットに先がけ2023年4月16日に開催されたW7サミット翌日の4月17日、この「W7 Japan 2023 コミュニケ」[22]を、W7共同代表からG7議長国首脳である岸田首相に首相官邸にて手交した。2023年のG7は日本で開催されたこともあり、その動きは国内の各メディアからも注目を集めた。

W7 Japan 2023 コミュニケは、5つのテーマ[23]から構成され、すべての分野を横断するテーマとして、ジェンダーに基づく不平等と差別の交差性と複合性という観点を反映している。作成にあたっては、ユースとグローバルサウスからの参加者を含む38ヵ国のフェミニストの専門家による議論の場を持ち、世界各国からの参加を得て開催されたユース・コンサルテーションとパブリック・コンサルテーションで得られた意見を反映させ、声を届けられずにいた人びとの声と現実が盛りこまれた。その前文では、現状の課題認識を次のように述べている。

「気候危機、紛争、パンデミック、自然災害、そして世界に蔓延する不平等が、あらゆる多様性を兼ね備えた女性と少女に対し、不均衡に影響を及ぼしていることが、ますます明白になってきている。なかでも、周縁化され脆弱性を抱えたグループに属する女性と少女や、多様なSOGIESCの人びとに与えている影響は深刻である。さらに、交差的で複合的な不平等や差別を経験している女性と少女が、しばしば最も周縁化されていることを強調する必要がある。彼女たちの権利と自由を保障するための合理的配慮もいまだに十分ではない。また、ジェンダー正義のために闘う人びとを標的とした、時に最も残酷で非人道的な形をとるヘイトスピーチおよび／または身体的暴力によるバックラッシュ（攻撃）が生じているという懸念すべき証言が、世界各地から届いている。基本的な権利が正当に守られ、平和な日常生活を送りたいと願う女性でさえ、このような攻撃にさらされている。人工知能（AI）を始めとする昨今のデジタル技術の進歩は、女性に関する意識的・無意識的両方の偏見を深刻な形で助長しており、こうした女性への有害かつジェンダー平等を逆行させる影響は是正されなければならない。」[24]

また、G7首脳に対する要望を、次のように述べている。

「私たちは、G7首脳が、ジェンダー平等と女性の権利―そこには多様なSOGIESCの人びとが含まれる―をしっかりと中核に据え、平等で公正で平和な未来を持続可能な方法で築くための政策を公約として掲げ、その約束を実現するために具体的な財源や資源を準備し、迅速に確固とした変革志向の行動を取ることを強く求める。ジェンダー平等と女性の権利の実現に向けG7サミットの公約を実現するにあたっては、フェミニスト団体や女性の権利のために活動してきた団体と運動、特に草の根レベルの活動が果たしてきた役割の重要性をいくら強調しても、しすぎることはない。彼女たちの活動をさらに支援し強化するために、十分かつ柔軟な資金援助、技術的サポート、そして、他の資源や機会が提供されるべきである。私たちは、G7首脳がW7 Japan 2023の提言に耳を傾け、その内容がG7の議論と宣言にしっかりと反映されることを強く求める。ジェンダー平等を中核に据えた平等で公正で平和な未来は、全ての人に恩恵をもたらす未来である」[25]

その後、5月19日から21日までG7広島サミットが開催され、首脳コミュニケが発表された。W7は、首脳コミュニケが「ジェンダー」に関し特別に項目を設けG7としてのコミットメントを表明したことを評価する一方で、全体を通して、コミットメントを実現するための具体的な財政的措置が不明確であることなどに懸念を表明し、その見解を「G7が広島サミットで公約した『すべての政策に一貫してジェンダー平等を主流化させていくため、社会のあらゆる層と共に協働していくことに努める』ことを基軸に、ジェンダーに基づく不平等と差別の交差性と複合性に取り組み、ジェンダー平等を中核に据えて平等で公正で平和な未来を構築することが、平和な社会の実現に欠かせないことを繰り返し強調します。」と締めくくっている[26]。

次ぐ6月24日・25日にはG7のジェンダー平等と女性の権利担当大臣会議[27]が日本で開催され、W7は市民社会の代表としてこれに参加し、各セッションで発言の機会を得るという、大臣たちとほぼ同等の扱いを受けた。これはW7が歴史上初めてこのような方法で大臣会議に統合されたことを意味し、市民社会と政府の連携がジェ

ンダー課題に取り組む上で重要であるというメッセージを伝えるものとなった[28]。さらに、翌26日にはW7と欧州連合日本代表団によって東京で「G7ジェンダー平等大臣と市民社会の対話」というイベントが開催され、すべてのジェンダー平等大臣が市民社会[29]との直接的な対話に参加する初の試みとなった[30]。市民団体からは、家事や家族の介護などの負担が女性に偏っているほか、日本には女性の政治家が少なく権利を求める声が届きにくくなっているなどと訴えた。W7共同代表の斎藤文栄氏は、「各国の閣僚と問題意識を共有できたことは大きな意義があった。具体的な改善につながるよう、日本政府にはジェンダーに関する政策の予算を増やすなどして国際的な議論をリードしていくことを期待したい」と感想を述べている[31]。

おわりに

現在の日本の状況は、国家が「完全民主主義」体制であり、かつ、政府が男女共同参画を推進しても、社会のジェンダー平等に対する意識が低い限り女性政治家は増えないことを示している。「政治は数」と言われるなか、女性政治家の数がクリティカル・マスに及ばない状況でも、市民社会はG7のようなプラットフォームを有効に活用し、政府との対話を効果的に実施できる。女性政治家が活躍できる社会にするために、市民社会には、伝統的な性別役割観念に立ち向かい、社会的な認識や構造を変え、ジェンダー不平等の解消に挑む積極的な行動が求められる。市民社会の積極的な参加と政府のコミットメントにより、ジェンダー平等のための具体的な政策と取り組みが強化され、実現されることが期待される。

1）2020年12月に閣議決定された第5次男女共同参画基本計画の「第1部　基本的な方針」によると「これまで、政府は、国連の『ナイロビ将来戦略勧告』（平成2(1990)年）で示された国際的な目標である30％の目標数値や諸外国の状況を踏まえ、平成15(2003)年に『社会のあらゆる分野において、2020年までに、指導的地位に女性が占める割合が、少なくとも30％程度となるよう期待する』との目標を掲げ取組を進めてきたが、この目標は必ずしも社会全体で十分共有されなかった。また、各種制度・慣行等も男女共同参画の視点を十分に踏まえたものになっているとは言い難かった」とある。 https://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/5th/pdf/kihon_houshin.pdf

2）IPU（Inter-Parliamentary Union）のHPより。調査対象186か国（2023年1月1日現在）の下院または一院制議会26.5％、上院26.1％。 https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2023

3）2023年8月5日時点での衆議院女性議員比率。なお、参議院女性議員比率は2023年9月6日時点で26.8％。

4）第5次男女共同参画基本計画　第2部政策編　https://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/5th/pdf/2-01.pdf（2023年11月14日閲覧）

5）W7の公式HP　https://women7.org/（2023年11月14日閲覧）

6）Democracy Index 2022, EIU. https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/（2023年11月14日閲覧）

7）Democracy Index 2022では、「政治参加」をはかる指標として「Voter participation/turn-out for national elections」「Do ethnic, religious and other minorities have a reasonable degree of autonomy and voice in the political process?」「Women in parliament. % of members of parliament who are women」「Extent of political participation. Membership of political parties and political non-governmental organisations」「Citizens' engagement with politics」「The preparedness of population to take part in lawful demonstrations」「Adult literacy」「Extent to which adult population shows an interest in and follows politics in the news」「The authorities make a serious effort to promote political participation」を設定している。

8）Global Gender Gap Report 2023, World Economic Forum. https://jp.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2023（2023年11月14日閲覧）

9）G7（主要7カ国）では、ドイツ（6位）、英国（15位）、カナダ（30位）、フランス（40位）、米国（43位）、イタリア（79位）と続き、日本（125位）は最下位。アジアでもフィリピン（16位）、シンガポール（49位）、ベトナム（72位）、タイ（74位）などが上～中位につけ、日本は韓国（105位）や中国（107位）も下回った。

10）ここでいう国会議員は衆議院議員のみが対象とされている。2022年7月の参院選では当選者に占める女性の割合が過去最高の28％となったが、指数には反映されていない。

11）ここでの指数は第2次岸田改造内閣の閣僚19人のうち女性は2人だったことを反映している。しかし、その後2023年9月に発足させた第2次岸田再改造内閣では5人となり、2001年4月発足の小泉内閣、2014年9月発足の第2次安部改造内閣と並んで「過去最多」となった。

12）衆議院HP　会派名および会派別所属議員数　2023年10月24日現在　https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/kaiha_m.htm

13）内閣府男女共同参画局「女性の政治参画マップ2023」https://www.gender.go.jp/policy/mieruka/joseisankaku/map23m.pdf（2023年11月14日閲覧）

14）政治分野における男女共同参画の推進に関する法律（平成30年法律第28号）（平成30年5月23年公布・施行）https://www.gender.go.jp/policy/seijibunya/seijibunya_law.html

15）内閣府　男女共同参画局「第5次男女共同参画基本計画～すべての女性が輝く令和の社会へ～（令和2年12月25日

閣議決定)」成果目標一覧 https://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/5th/index.html

16) 参考：政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の一部を改正する法律（令和3年法律第67号）〔令和3年6月16日公布・施行〕 https://www.gender.go.jp/policy/seijibunya/seijibunya_law.html

17) 読売新聞オンライン「政治は男性のもの」?!…女性の政治参加をめぐる男女の認識の違いとは＜上＞」2022年2月8日 https://www.yomiuri.co.jp/column/opinionpoll/20220203-OYT8T50030/

18) 読売新聞オンライン「政治は男性のもの」?!…女性の政治参加をめぐる男女の認識の違いとは＜下＞2022年2月15日 https://www.yomiuri.co.jp/column/opinionpoll/20220203-OYT8T50039/

19) 読売新聞オンライン「政治は男性のもの」?!…女性の政治参加をめぐる男女の認識の違いとは＜下＞2022年2月15日 https://www.yomiuri.co.jp/column/opinionpoll/20220203-OYT8T50039/

20) 東京新聞「女性の政界進出なぜ進まない？与野党の若手女性議員に聞きました」2021年1月25日 https://www.tokyo-np.co.jp/article/81808

21) NHK HP「女性議員を追いつめる“選挙ハラスメント”の闇」2023年6月9日 https://www.nhk.or.jp/minplus/0029/topic123.html

22) W7 Japan 2023 コミュニケ https://women7.org/wp-content/uploads/2023/04/W7-Communique_Japanese.pdf（2023年11月13日閲覧）

23) 5つのテーマとは「女性のエンパワメント、意味ある参加、リーダーシップ」「女性の経済的正義とケアエコノミー」「身体の自律と自己決定：ジェンダーに基づく暴力（GBV）、性と生殖に関する健康と権利（SRHR）、性的指向・性自認・ジェンダー表現・性的特徴（SOGIESC）」「持続可能性と正義のためのフェミニスト外交政策：複合的かつジェンダー化された人道危機および 女性と平和・安全保障への対応」「ジェンダー平等のための説明責任と財源調達」である。

24) W7 Japan コミュニケ、1頁。 https://women7.org/wp-content/uploads/2023/04/W7-Communique_Japanese.pdf

25) W7 Japan コミュニケ、3頁。 https://women7.org/wp-content/uploads/2023/04/W7-Communique_Japanese.pdf

26)「ジェンダー平等を中核に据えた平等で公正で平和な未来を」SDGs市民社会ネットワークHP 2023年5月29日 https://www.sdgs-japan.net/single-post/20230529gender_unit

27) 市民社会からは、W7日本共同代表の斎藤文栄氏が出席した。内閣府男女共同参画局HP「G7栃木県・日光男女共同参画・女性活躍担当大臣会合結果（2023年6月）」 https://www.gender.go.jp/international/int_kaigi/int_g7g8/g7_202306.html

28) JOICFP HP「史上初、G7のジェンダー平等担当大臣と市民社会の対話が、ジョイセフの主導で実現」 https://www.joicfp.or.jp/jpn/column/2023-g7-joicfp-advocacy/

29) 日本および世界各地から30以上の団体や若者が参加した。

30) JOICFP HP「史上初、G7のジェンダー平等担当大臣と市民社会の対話が、ジョイセフの主導で実現」 https://www.joicfp.or.jp/jpn/column/2023-g7-joicfp-advocacy/

31) NHK HP「ジェンダーの平等実現へ G7閣僚らと市民団体メンバーが対話」2023年6月26日 https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230626/k10014110161000.html

参考文献

衆議院ウェブサイト「会派名および会派別所属議員数」 https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_annai.nsf/html/statics/shiryo/kaiha_m.htm（2023年10月24日閲覧）

内閣府（2020)「第5次男女共同参画基本計画～ すべての女性が輝く令和の社会へ～（令和2年12月25日閣議決定)」 https://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/5th/（2023年11月14日閲覧）

東京新聞ウェブサイト（2021年1月25日)「女性の政界進出なぜ進まない？与野党の若手女性議員に聞きました」 https://www.tokyo-np.co.jp/article/81808（2023年8月1日閲覧）

内閣府男女共同参画局ウェブサイト「女性の政治参画マップ2023」 https://www.gender.go.jp/policy/mieruka/joseisankaku/map23m.pdf（2023年11月14日閲覧）

内閣府男女共同参画局ウェブサイト「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律（平成30年法律第28号）（平成30年5月23年公布・ 施行)」 https://www.gender.go.jp/policy/seijibunya/seijibunya_law.html（2023年11月14日閲覧）

内閣府男女共同参画局ウェブサイト「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の一部を改正する法律（令和3年法律第67号）〔令和3年6月16日公布・施行〕」 https://www.gender.go.jp/policy/seijibunya/seijibunya_law.html （2023年11月14日閲覧）

内閣府男女共同参画局ウェブサイト「G7栃木県・日光男女共同参画・女性活躍担当大臣会合結果（2023年6月)」 https://www.gender.go.jp/international/int_kaigi/int_g7g8/g7_202306.html（2023年11月13日閲覧）

読売新聞オンライン（2022年2月8日)「「政治は男性のもの」?!…女性の政治参加をめぐる男女の認識の違いとは＜上＞」 https://www.yomiuri.co.jp/column/opinionpoll/20220203-OYT8T50030/ （2023年8月1日閲覧）

読売新聞オンライン（2022年2月15日)「「政治は男性のもの」?!…女性の政治参加をめぐる男女の認識の違いとは＜下＞」 https://www.yomiuri.co.jp/column/opinionpoll/20220203-OYT8T50039/（2023年8月1日閲覧）

JOICFPウェブサイト「史上初、G7のジェンダー平等担当大臣と市民社会の対話が、ジョイセフの主導で実現」 https://www.joicfp.or.jp/jpn/column/2023-g7-joicfp-advocacy/（2023年8月1日閲覧）

NHK ウェブサイト「女性議員を追いつめる“選挙ハラスメント”の闇」（2023年6月9日） https://www.nhk.or.jp/minplus/0029/topic123.html（2023年8月1日閲覧）

SDGs市民社会ネットワークウェブサイト「ジェンダー平等を中核に据えた平等で公正で平和な未来を」（2023年5月29日）

https://www.sdgs-japan.net/single-post/20230529gender_unit（2023年8月1日閲覧）
W7ウェブサイト https://women7.org/（2023年11月14日閲覧）
W7ウェブサイト「W7 Japan 2023 コミュニケ」 https://women7.org/wp-content/uploads/2023/04/W7-Communique_Japanese.pdf（2023年11月13日閲覧）
EIU（2023）Democracy Index 2022, https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2022/（2023年11月14日閲覧）
IPU（Inter-Parliamentary Union）Parlin https://data.ipu.org/women-ranking?month=10&year=2023（2023年8月1日閲覧）
World Economic Forum（2023）*Global Gender Gap Report 2023*, https://jp.weforum.org/publications/global-gender-gap-report-2023（2023年11月14日閲覧）

Current Status and Challenges of Women's Political Participation in Japan: Citizen Advocacy Leveraging the G7 Summit Opportunity

HAGA Asako

Japan NGO Center for International Cooperation

Abstract In Japan, women's political participation lags behind. The essence of democracy lies in respecting a wide range of citizens' opinions and values, and reflecting them in decision-making. The minimum percentage of people required to influence decision-making, known as the "critical mass," is said to be 30%. However, while the global average of female parliamentarians stands in the mid-26% range, the proportion of female members in the Japanese House of Representatives is only 10.3%, the lowest among the G7 nations. Despite women constituting 51.3% of Japan's population and 51.7% of eligible voters, the skewed male representation in the legislature makes it challenging to assert that discussions are appropriate and equitable. This makes it difficult to incorporate women's perspectives and opinions into legislation and policies.

Therefore, this document discusses the current state of women's political participation in Japan, the government's efforts to promote it, the obstacles hindering women's political involvement, and, in the context of the 2023 G7 Summit held in Japan, the advocacy activities of civil society, with a focus on the official engagement group Women7 (W7).

Even if a country professes to have a "full democracy" and its government actively promotes gender equality, as seen in Japan, the low societal awareness of gender equality prevents an increase in the number of women in politics. Despite the situation where the number of female politicians falls short of the critical mass, civil society can effectively utilize platforms like the G7 to engage in dialogue with the government. In other words, to create a society where female politicians can thrive, civil society must actively challenge traditional gender roles, transform societal perceptions and structures, and take proactive measures to eliminate gender inequality. The active participation of civil society and the commitment of the government are expected to strengthen concrete policies and initiatives for gender equality, leading to their realization.

Keywords: Women's political participation, G7 Summit, Women7 (W7), Gender equality, Civil society