

－ シャプラニールのオピニオン誌 －

もうひとつの  
南の風

認定 NPO 法人

シャプラニール＝市民による海外協力の会

Vol.26 2024.03

## 目次

開発協力大綱（2013年）と人間の安全保障—有識者懇談会の議論から・・・3  
同志社大学教授／JICA（国際協力機構）緒方貞子平和開発研究所所長 峯陽一

多文化共生時代の在留資格「家族滞在」の不安定性と課題・・・・・・・・・・9  
シャプラニール 事業推進グループ チーフ 宮原麻季

いま一度シャプラニールの洪水防災事業を理解する・・・・・・・・・・14  
シャプラニール 事業推進グループ ネパール事業担当 横田好美

インフォグラフィックで見る日本のNGOとシャプラニールのいま・・・・・・・・19  
シャプラニール コミュニケーショングループ 広報担当 下鳥舞佳

# 開発協力大綱（2013年）と 人間の安全保障—有識者懇談会の議論から

同志社大学教授／JICA（国際協力機構）緒方貞子平和開発研究所所長 峯陽一

シャプラニールの小松豊明事務局長より、開発協力大綱（以下、大綱）の改定などのテーマで、『もうひとつの南の風』に寄稿するよう依頼を受けた。ちょうど同じタイミングで大綱について国際開発学会の講演会で話をする機会に恵まれたので、そのときの私の話の内容を、ここに再現させていただくことにする（「新大綱と人間の安全保障」国際開発学会第34回全国大会プレナリーセッション『日本の開発援助はどこに向かうのか—開発協力大綱の改定を受けて』基調講演、上智大学四谷キャンパス2号館17階会議場、2023年11月11日）。冗長な部分を削ったり、質疑応答で話した部分を組み込んだり、少しだけ手を入れたが、上智大学で私が話した内容そのままである。批判も含めて（というか、批判がなくなると困る）、市民社会の関係者で議論を深めていただく素材になれば幸いである。

同セッションのシンポジウムには伊豆山真理さん（防衛研究所）、佐藤仁さん（東京大学）、松本悟さん（法政大学）が登壇され、小松太郎さん（上智大学）、田中雅子さん（上智大学）に交通整理をしていただき、とても有意義な議論をすることができた。バングラデシュ、フィリピン、ケニアの方々がビデオメッセージを寄せてくださった。三百人を超える聴衆（うち百人はオンライン）の関心はとても高く、会場の熱気が感じられた。

なお、大綱改定に関する有識者懇談会に私は同志社大学の教員として参加しており、当時は国際協力機構（以下、JICA）の仕事はしていなかった。今回はあくまで当時のことを振り返って話しており、JICAを代表して意見を述べているわけではない。とはいえ、研究所長の仕事を始めて半年以上が過ぎた。これまでJICAで見聞し、活動してきたことが、私の意見に有形無形の影響を与えているのは確かである。

有識者懇談会の議論の記録については、次のウェブサイトを参照されたし。

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou\\_kaitei.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/kaikaku/taikou_kaitei.html)

大綱の文書は次を参照されたし。

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou\\_202306.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou_202306.html)

JANICの声明はここにある。

<https://www.janic.org/blog/2023/06/13/1303/>

\* \* \*

ご紹介ありがとうございます。私は今、国際協力機構で、上智大学におられた緒方貞子さんの名前を冠した研究所の所長を務めています。今回ここでお話ができるのはたいへん名誉なことだと思っています。

2022年9月から、開発協力大綱の改定に関する有識者懇談会の委員を務めました。大綱は日本の開発協力の方向性を定める文書で、基本理念から実施方針まで記されています。最初は1992年にODA大綱として制定されましたが、その後、2003年と2015年の改定を経て、今回の大綱となりました。今日の私の講演では、制定されたばかりの新大綱について解説し、意見を述べたいと思います。

大綱については何人かの方々が、貴重な意見を発信しておられます。たとえば当学会元会長の山形辰文さんが、近年の政府の方向性をどう思うか、国際協力の関係者は正直に意見を述べよと挑発的な問いかけをされています。山形さんの問いを正面から受け止めて、私も正直に意見を述べたいと思います。とはいえ、奇をてらった極端な意見を言うつもりはありません。思っていることを正直に述べてみます。

## 改定のプロセス

有識者懇談会の委員に入ってほしいということで、外務省から同志社大学の私の研究室にお誘いの電話があったのは、去年の8月の半ばでした。大綱は英語ではチャーター、すなわち憲章です。国連憲章と同じで、そう簡単に変えるべきではな

いと私は思っていました。これまでの大綱は十年以上の間隔で改訂されてきましたが、去年の時点ではまだ7年しか経っていませんでした。しかし、ロシアのウクライナ侵攻など、安全保障環境の激変があり、SDGsもちょうど中間地点なので、改定の時期だろうというのが、外務省の側のご説明だったと記憶しています。

それで、なぜ私のですか、と尋ねたところ、人間の安全保障の分野の有識者だからとのことでした。私は常々、人間の安全保障の理念を大切に研究を行ってきました。これを大綱の理念としてきちんと書き込みたいと外務省に言われたので、よし、それは自分の使命だ、と思って引き受けたわけです。

しかし、懇談会の委員のリストが配られてきたのを見て少し驚きました。京都大学の中西寛先生も慶應義塾大学の神保謙先生も、素晴らしい先生方ですが、どちらも国際政治学者です。私の専門の人間の安全保障研究は科研費の分類では国際関係論に入ります。ということで私も含めると、学識経験者の全員が国際政治学関係ということになります。この人選は、国際協力を貧困削減や開発ではなく、外交と組み合わせて戦略を出す方向だと理解しました。開発研究の分野から誰も委員に入らないのは、バランスとしていかがなものかと思いましたが、その後、私も国際開発学会の理事になりましたので、これから人間の安全保障のアジェンダを、ぜひ学会の活動に積極的に組み込んでいただきたいと願っています。

さて、大綱の改定をめぐる懇談会では、四回の議論が行われました。外務省の部屋で円卓を囲み、座長の中西寛先生が投げかける論点について、それぞれの委員が手を挙げて意見を申し述べる形です。あくまで懇談会であって、起草委員会ではありませんので、報告書や大綱の文章を委員全員で書いたわけではありません。

会議では、中西先生に遮られることもなく、皆が勝手なことを言いました。とりわけ市民社会を代表する稲場雅紀さんは、ODA（政府開発援助）が国益だけを重視し、途上国の軍事化を後押しすることになってはいけない、そして市民社会の声が大綱に反映されないといけないと、大声で吠えておられて非常に頼もしかったです。私も何度か

応援発言をいたしました。

それで、会議の議事録ですが、一般論として、発言者と発言内容が記録されると、どうしても意識して、利害関係グループを代表して発言することになります。後になって、あんなことを言える立場かと責められたりしますので、個人として思っていることが言いにくいわけです。他方、イギリスの会議の運営方法にチャタムハウスルールというものがあります。今回の懇談会もそうですが、各人の発言の中身は正確に記録して残すけれども、誰がその発言をしたかは議事録では匿名にするルールです。といっても、議事録を見ればだいたいわかるのですが、特定できないので、責任は問われません。会議の方法には一長一短ありますが、私自身は、思いついたことをそのまま話すことができたと思っています。

ということで、外務省のウェブサイトには、私たちの発言の記録が残っています。稲場さんの意見に唱和する人もいましたし、経団連（日本経済団体連合会）の安永さんの意見に唱和する人もいましたし、私自身も、アジア太平洋だけでなくアフリカも見た方がよいとか、要請主義のメリットも忘れない方がよいとか、自分なりの意見を申し上げました。発言の細部は記されていませんし、激しかった意見がかなり丸くなっている印象はありますが、出された論点は、ほとんどすべて正直に記録されているように思います。

懇談会の報告書を踏まえて大綱の文章を起草する際には、さらにさまざまなステークホルダーの意見聴取がなされたようです。経団連の意見、市民社会の要望などは、それぞれのウェブサイトで見ることができます。水面下でもいろいろな綱引きがあったはずで、外務省は着地点を見つけるのが大変だっただろうと思います。最終的に、今年6月、新たな開発協力大綱が閣議決定されました。

## 表に出てきた理念

それでは、この後、新しい大綱の特徴を、十個に整理して述べたいと思います。皆さんのなかには実は読んでいないという方もいらっしゃると思います。それはそれでいいので、今日のディスカッションの前提として、私なりに、できるだけ全

体像が見えるようにお話をしたいと思います。

第一に、開発協力大綱の書きぶりです。前回の2015年の大綱は、繰り返しもあって、ややわかりにくい文書だった印象があります。今回の2023年の大綱は、分量は長くなりましたが、議論はうまく整理されていると思います。次の大綱は2030年頃に改定される予定ですが、その頃は、おそらくポストSDGsの国際的な新しいゴールが制定される時期にあたります。これから7年、あつという間です。今の大綱にもとづく実践をしっかり評価して、さらに書き直していくことが大切になると思います。大綱はシリーズなので、この次があるということ、今から覚えておきましょう。

第二に、国際協力は国益に貢献するとされています。これは欧米ドナーにも共通する流れです。懇談会では、「情けは人のためならず」ということわざがよく言及されました。他人に良いことをしたら、自分に良いことが戻ってくるのだから、他人を支援するのも無駄にはならないということです。私自身は、自分に利益があろうがなかろうが、良いことは良い、悪いことは悪いと思うのですが、国会でODA予算を確保しないとお話になりませんから、「国際公益が日本の国益にもなる」という矢印を示して、幅広い人たちに納得してもらう必要はあります。ただ、実をいうと、国益への言及は、前大綱で三箇所、新大綱でも三箇所なので、増えているわけではありません。

第三に、非軍事的な協力の原則ですが、これは前の大綱を踏襲する形で堅持されています。平和主義が日本外交の資産であることは間違いないですから、活用し、育てていくべきだと思います。ご存じの通り、ODAとは別にOSA（政府安全保障能力強化支援）という他国の軍隊を支援する枠組みができつつあります。日本国内でも自衛隊との共用の民間空港は多くありますし、防災や沿岸警備の支援などで線引きが難しいところがありますが、開発のための支援と、軍事的な安全保障のための支援、両者の境界線を曖昧にする方向に流れないように見ていく必要があると思います。ODAとOSAの間にファイアウォールを築くべしという見解を外務省の方から聞いたこともあります。日本は軍事大国にならないという福田ドクトリン（1977年に福田赳夫首相がマニラで発表

した東南アジア外交の基本原則）の約束は忘れてはいけません。

第四に、優先度が高いフレームとしてFOIP（自由で開かれたインド太平洋）が書き込まれました。日本外交の原則としては、1950年代から、国連中心主義、アジアの一国としての自覚、自由主義陣営との強調という三つが掲げられていました。そして過去の大綱には、地域別の重点方針が盛り込まれていました。ところが、今回の大綱ではそれが退いて、「インド太平洋」という地政学的な言葉が全面に出てきたわけで、これまでとは違う方向が感じられます。言うまでもありませんが、中国の一带一路の動きを意識した動きです。開発協力が外交戦略の手段として位置づけられ、その意図が隠されない時代になってきています。しかし、地理的、地政学的なフレームに引きずられる形で、本当に支援を必要とする別の国や地域に支援が行き届かなくなる可能性もありますので、ここもはっきり注意していく必要があると思います。

第五に、法の支配、自由で開かれた国際秩序といった価値観が書き込まれています。ただし、普遍的価値という押し出し方は前回の大綱、そして有識者懇談会の報告書の方が強くて、実をいうと、新しい大綱では「普遍的価値」という西洋中心主義的な響きがある表現は消えています。大綱では法の支配、透明性といった言葉が使われていますが、そこで念頭に置かれているのは、持続可能でない債務の供与であり、中国による大規模なインフラ支援です。貧困や脆弱性とは別に、戦略的に重要であれば、中所得国も国際協力の対象に含まれていくことになります。大綱では、「質の高い成長」として、サプライチェーンの強化など、いわゆる経済安全保障の課題も組み込まれています。

## 要請、提案、共創

第六に、オファー型協力が導入されています。国ごとに協力の目標を策定して、そのためのシナリオを考えて、案件を組み合わせた協力メニューを相手国に提案するというものです。一品料理も出しますが、定食メニューもお勧めですよ、お客様の好みも考えて組み合わせたんですよ、というわけです。JICAも、グローバル・アジェンダ、

クラスター・アプローチといった形で、個々のプロジェクトを串刺しにして課題別に組み合わせる援助を模索していたところです。オファー型、つまり定食型の支援は、民間企業なども入ってまとめてセットで売るので、予見可能性が強まり、政府以外のアクターが安心して参加できることとなります。とはいえ、具体的に形をとっていくのはこれからです。これまで要請主義といっても、実質的にはオファーをしていることも多いです。はっきりオファーと書いてどんなよいことがあるのか、試されると思います。

第七に、このオファー型とも関連するのですが、ステークホルダーの多様性が強調されています。現在、日本から途上国への資金移転の大部分は、直接投資などの民間資金です。国際協力の資源をさらに多様化していこうという問題意識から、大綱は協力の担い手の多様性をかなり強調しています。項目を挙げると、民間企業、公的金融機関、他のドナー国、国際機関、市民社会、地方自治体、大学・研究機関、さらに知日派人材の役割に言及しています。知日派というのは、元留学生、元研修生や日系人社会です。国際協力に参加する人たちが多様化しているという論点は、大綱が提唱しているというより、現実を後追いしているのですが、とても大切だと思います。

第八に、意志決定の迅速化、手続きの効率化がうたわれています。案件の採択を早めて民間セクターを待たせないということもありますが、NGOについては、とりわけ緊急支援の分野での貢献が期待されているようです。場合によってはNGOを通じて現金給付を行う可能性も指摘されています。

第九に、途上国との対話と協働を通じた社会的な価値の「共創」の大切さが指摘されています。途上国との共創が強調されているのは、オファーといいながら押しつけるのではなく、また要請を待つというふうに引くのではなく、バランスをとっているところもあると思います。もともと援助は、豊かな国から貧しい国への資源の移転という意味がありましたが、そのような構図は背景に退いてきています。援助を受ける者が一方的に施しを受ける弱者だとは限りません。支援をする国の内部にも、支援を受ける国の内部にも、格差があ

り、ジェンダーの不平等があり、マイノリティの差別があります。気候変動も感染症も、すべての国に影響を与えます。解決の仕方を教えるというのではなく、問題とともに解決していこう、という書きぶりです。

第一〇に、開発協力の最上位の指導理念として人間の安全保障が強調されています。人間の安全保障が必然化する根拠は、私たちが直面する危機の複合性です。気候変動、感染症、食糧危機、経済危機などの脅威は単独ではなく、すべて互いに関連しています。こうした脅威の打撃を特に強く受けるのが途上国ですが、途上国の政治経済が混乱すると、相互依存的な世界では、先進国の人たちの安全も維持できません。複合的な危機に対処する理念が人間の安全保障であり、そこではさまざまなステークホルダーの国境を越えた連帯という考え方が強調されています。連帯というと左派的な響きがありますが、カトリック教会の社会教説のキーワードでもあります。連帯という言葉は、人間の安全保障に関する最近のUNDP（国連開発計画）の報告書で使われて、大綱でも使われるようになりました。

## これからも変わる大綱

以上、新しい開発協力大綱の特徴を、モーゼの十戒ではないですが、私なりに十個に整理してみました。これらの特徴がある一方で、前回の大綱と比べて読んでみると、発想や表現の連続性もあり、重心の変化はゆっくりとしている気がします。今回の大綱の改定の背景としては、すでに申し上げたように日本をとりまく安全保障環境の変化が大きいのですが、地政学的な状況は絶えず変化していきますから、大綱に盛り込まれた外交戦略的な部分も、柔軟に捉えた方がよいと思います。そもそも立場が硬直してしまったら、戦略というものは成立しません。たとえばグローバルサウスとの連携は、大綱には文言として入っていませんが、大綱の案文ができた後の半年間で、キーワードとして急速に浮上してきています。次の大綱にはグローバルサウス論が入るかもしれませんが、入らないかもしれません。

開発協力大綱は、融通無碍に変わりうるという

意味では、イギリスのマグナ・カルタに近いものだと考えてもいい気がします。13世紀に制定されたマグナ・カルタは、多彩な取り決め、雑多な条文のパッチワークとして何度も改定されてきました。ただし、国王の力の制限という基本精神は現在まで生き続けています。大綱も日本の国際協力の慣習法のような形で、これから進化していくように願います。その際、マグナ・カルタのように、数百年後に評価されるような基本精神には、安易に手を付けないことが大切になると思います。

次の大綱の改定は2030年頃になるとされています。2024年の9月にはニューヨークで未来サミットが開催され、ポストSDGsの形が見え始めていくはずですが、次の大綱は今白紙ですが、次の文書に何がどう反映されるか、すでに動きは始まっています。外務省は戦略が大切だといいます。違った分野で、違った意味になるでしょうが、学会もぜひ戦略的に動いていただきたいところです。

## 私が大切にしたいこと

さて、今回の大綱には、私が個人として特に大切にしたいこと、国際開発学会に集う人たちと一緒に取り組んでいきたいことが、三つあります。これらを強調して、私の話を終わりたいと思います。

第一に、さまざまなステークホルダーの役割を認めるにあたって、日本の地方自治体や地方大学の国際協力への参加を促進すべきだということを強調しておきたいです。大綱の決定の前には各地で公開の意見交換会が開催され、私も神戸の回に参加したのですが、東京での質問とまったく同じ質問が繰り返されていたのは、もったいない気がしました。日本の地方には、防災、平和、環境保護、地場産業の振興、人口減少の克服など、国際協力に役立つさまざまな知見が蓄積されています。JICAには各地に国内拠点があって、特色ある研修活動が行われており、青年協力隊出身者も散らばっています。北海道大学とザンビア大学が獣医学で深い連携を実現しているように、地方の大学の潜在力も大きいです。首都圏の人口は日本の人口の三分の一でしかありません。東京の視点だけで国際協力の戦略を考えていると、たいへん貧しい結果になると思います。地方の重要性は大綱に

も少し書き込まれていますが、周辺への視点を世界でも足元でも一貫させるべきだと思います。

第二に、価値の共創に真剣に取り組みたいです。国際協力の実践でも、研究でも、支援の対象の人々と私たちが顔を合わせて協力するインターフェイス（接続面）をもっと分厚くしていく必要があります。大綱では共創を、自助努力支援を超えた対等なパートナーシップにもとづく実践と位置づけて、優先度を高めています。フィールドワークは活動地でやるけれども、次の開発プロジェクトの構想を練ったり評価したりするのは、日本人だけが固めて決めるというのでは、まったく共創になりません。国際開発学会の会員の多数派は日本人ですが、この大会のような場所に、留学生や元留学生、途上国の研究者がさらに多く参加してきてくれることが、価値の共創を進める必須の条件になります。その意味で、今回、英語の同時通訳が提供されているのは素晴らしいことです。率直に言って、西洋の援助は今でもパターンリズム（上から目線で恩着せがましく支援する態度）が基調です。日本の関係者は、喧嘩したり、ぶつぶつ文句を言ったりしながらも、どちらかといえば、相手と同じ目線で仕事をしようと努力してきました。それが日本の国際協力の最大の美点だと私は思っています。そこを伸ばしていきましょう。

第三に、人間の安全保障の理念を深めることです。大綱において、国際公益をキーワードとして体現しているのが人間の安全保障です。大綱から人間の安全保障の文言を消してしまうと、本当に寂しい文書ができあがります。どう肉づけしていくかが、これから2030年までの焦点になっていくと思います。人間の安全保障は、複合的な危機に直面する世界中の一人ひとりの人間に対して、「開発」、「平和」、「尊厳」を保障しようとするものです。岸田文雄首相は、去る9月のSDGsサミットと国連総会演説において、人間の安全保障の基礎をなす人間の尊厳の価値を訴えました。岸田さんが取り上げるかどうかにかかわらず、そもそも人間の尊厳は、国連憲章、世界人権宣言のコアをなす概念であり、パンデミック（新型コロナウイルス）と戦争によって引き裂かれた世界を結びつける理念になりうると思います。リファレント・オブジェクト・オブ・セキュリティ（安全保

障の指示対象)、つまり、何の安全を守るかをはっきりさせることが安全保障研究の前提をなしますが、人間の安全保障は、国家の領土を守るのではなく、一人ひとりの人間の生存、生活、尊厳を守るという原則によって立つ概念です。概念がラディカル（急進的）すぎて人の意識がついてこないところがありますが、百年単位で有効な思考方法だと思います。

私たちの JICA 緒方貞子平和開発研究所は、『今日の人間の安全保障』(Human Security Today) という報告書を出しています。第一号を出して、これから第二号、第三号と出していきます。単発の報告書にしていないところに、人間の安全保障に対する JICA の「本気度」を見ていただけたと思います。英語版もあります。緒方貞子研究所の研究成果は基本的に英語で発信しています。それは欧米の人に読んでほしいからではなく、途上国の政策担当者や研究者に読んでもらわないと、価値の共創がはじまらないからです。

## 次の世代に向かって

私も創立メンバーなのですが、日本アフラシア学会という百人程度の小さな学会があります。先月の愛知学院大学での大会では山田肖子先生にも基調講演をしていただきました。この学会の面白いところは、アフリカ人の研究者が会員の半分、日本人をはじめとするアジア人の研究者が残りの半分で、ときどきぶつかりながら、完全に対等な立場で、共同で学会を運営しているところです。まさに知の共創なのですが、この醍醐味を知ってしまうと、日本人だけの学会はものすごく奇妙な、閉ざされた空間であるように感じられます。国際開発学会のなかでも、ぜひこのような空間を育てて、拡大していただきたいと思います。

これと関係しますが、懇談会の場で私がしつつ主張して、懇談会の報告書には盛り込まれましたが、大綱ではあまり書かれていない論点があります。それは、援助を誰が評価するのかという論点です。日本の国内政策であれば、日本で暮らしている人が評価すればよいのです。受益者は日本にいるからです。しかし国際協力の受益者は国外にいます。だとすると、私たちの活動を評価する主体は、究極的には途

上国の人たちではないでしょうか。日本の専門家や市民の意見はもちろん大切ですが、そこだけで完結してはいけないと思います。

改定の懇談会の中では、国際協力に参加する人材が先細りになることへの懸念も議論されました。新型コロナウイルス感染症の時代、若者は内向きになり、今は円安もあって、留学やフィールドワークを志向する学生が減っている気がします。結果的に、国際協力にかかわる業界全体が縮小していて、大学か、外務省や JICA か、企業か、市民社会かを問わず、この分野に飛び込んでくる若手がどこでも不足している状況があります。若者、学生を巻き込み、外に送り出し、外から受け入れる努力を、さらに強めていきたい。官民間問わず、国際協力を全体として若者に魅力的にしていきたいです。そのための議論に時間を使いたいと私は思っています。

ご清聴ありがとうございました。

## 筆者プロフィール

峯陽一（みね よういち）

JICA 緒方貞子平和開発研究所所長、同志社大学グローバル・スタディーズ研究科教授、シャプラニール会員。専門は人間の安全保障研究、アフリカ地域研究。主な著作に『開発協力のオーラル・ヒストリー：危機を超えて』（東京大学出版会）、『2100年の世界地図：アフラシアの時代』（岩波新書）などがある。



# 多文化共生時代の 在留資格「家族滞在」の不安定性と課題

シャプラニール 事業推進グループ チーフ 宮原麻季

私が現在業務で従事している多文化共生事業において、日々の業務の中で保護者の仕事の都合で来日または出生した子どもの数は多く、日本人の子どもは直面しないような課題を抱える子どもがいることがわかった。外国ルーツの子どもたちが直面する課題には「言語」だけでなく、周囲と異なることによる心理的な距離感、そして、本人の努力ではどうしようもしえない「制度の壁」がある。特にこのような状況下にある子どもたちは、日本における外国人の出入国管理や在留資格を規程する入国管理法の制約によって、人生の選択に制限が生じることを受け入れざるを得ない状況に置かれているのではないかと、という課題意識を抱くようになった。特に、家族滞在の在留資格を持つネパール人の子どもが困難を抱えるケースを見聞きすることが多い。シャプラニールが海外事業をネパールでも実施しているため、課題を抱えるケースの相談がシャプラニールに寄せられることや現在多文化共生事業を展開する東京都新宿区でネパール人が多いという背景もあるだろう。いずれにせよ、入管法の改正等によって日本で働く外国人にスポットライトがあたっているが、その一

方で、保護者に従たる資格で来日している家族滞在の子どもへの配慮や寄り添いがまだ十分でないのではないかとという課題意識である。

## 1. 増加し多様化する在留外国人

法務省が発表する「在留外国人統計」では2022年12月時点の在留外国人は307万人で、はじめて300万人代を突破した。日本の人口の約3%が外国人ということになる。来日する背景は多様であるが、出身国および在留資格の上位は表1および表2の通りである。

在留外国人の出身国の第1位は中国、第2位は韓国となったのが2007年からで、在留外国人の多くが中国と韓国出身者でその次にブラジル、フィリピンという構成が続いてきたものの、近年ベトナム出身者の増加により第2位が韓国からベトナムに代わった。また、第7位以降もアジアを中心に多様な国が連なっている。次に表2にある在留資格のうち、最も多いのは、「永住」と「特別永住」で、これらの資格は「身分又は地位に基づく在留資格（以下「身分・地位資格」と

	国名	人数	全体に占める%
1	中国	761,563名	24.8%
2	ベトナム	489,312名	15.7%
3	韓国	411,312名	13.3%
4	フィリピン	298,740名	9.1%
5	ブラジル	209,430名	6.2%
6	ネパール	139,393名	4.5%

表1：出身国（法務省在留外国人統計2022年12月）

	在留資格	人数	全体に占める%
1	永住・特別永住	1,152,916名	37.4%
2	技能実習（1号～3号）	324,940名	10.8%
3	技術・人文・国際業務	311,961名	10.4%
4	留学	300,638名	9.1%
5	家族滞在	227,857名	7.1%
6	ネパール	139,393名	4.5%

表2：在留資格（法務省在留外国人統計2022年12月）

略)」のグループにまとめられる。「身分・地位資格」は更新に制限がなく日本での活動に制限のない安定した在留資格である。その次に続く「技能実習」「技術人文国際業務（以下技人国と略）」「留学」は在留の目的が定められており、原則としては資格目的以外の活動はできない。また、本稿で取り上げる「家族滞在」は、「専門的・技術的分野の在留資格」のグループにくくられる在留資格を持つ者の扶養を受ける配偶者と子どもに付与される在留資格である。詳細は後述する。近年、日本に在留する外国人数は増加している。入管法は1980年代末以降、日系三世のための「定住者」という在留資格や技能実習制度を設けて外国人を実質的な労働力として受け入れ、さらには留学生らに「資格外活動」という形で一定時間の就労を認めるなど、資格の種類を多様化させてきた。そのため、在留外国人の多国籍化と在留目的の多様化が進んでいる。

## 2. 在留資格「家族滞在」の概要と現状

「家族滞在」は「技術・人文知識・国際業務」「技能」など定められた資格を持つ本体者に扶養される立場で日本での在留が許可されている。そのため、本体者の在留資格が取れなかった場合には、家族滞用の在留資格も更新ができなくなるという不安定さがある。このような不安定さの例としてシャプラニールが実施したネパール人向け情報講座の中で専門家から共有された以下のようなケースを紹介する。

### ◇本体者である父親の死亡

15歳で家族滞用の在留資格で来日後、日本の高校に通うことを父親の反対によって許されず、資格外活動の範囲内である週28時間でアルバイトに従事。その後父が死亡したため、家族滞在資格の母親と共に帰国しなくてはならないが、長く母国を離れていたため、帰国後の母国での生活に大きな不安があり帰国したくない。

### ◇家族滞用者同士の結婚

家族滞用の在留資格で来日し、週28時間内のアルバイトに従事。同じ家族滞在資格を持つ相手と

出会い、結婚を希望するが、家族滞用では継続して日本に在留できない。また子が生まれた場合にはその子は在留資格が取得できない。

このようなケースでは、専門家と相談し、各個人の学歴や経歴、家族の状況、保証人の有無など多様な角度から他の在留資格に切り替えることができるかどうか探るしかない。条件が整わなければ、意に沿わない形で帰国せざるを得ないこともある。

家族滞用の在留資格取得者数は、2022年12月時点で22万7000名。COVID-19の流行時期においては一旦減少に転じたものの再び増加傾向にある（P11、表3）。

家族滞用の在留資格を国籍別にみると、表4（P11）のように中国が67,000名で最も多く、次いでネパール42,000名、ベトナム41,000名と続き、インド、韓国、スリランカなどが1万名かそれ以下の人数である。

## 3. 家族滞在資格を持つネパール人の子ども

前項までで、ネパール人の家族滞用者が総数として比較的多いことが分かった。ネパール人は在留外国人全体でみると全体の4.5%であり、決して多数派といえないが、家族滞用の在留資格で扶養家族として来日しているネパール人の数は比較的多い。ニューカマーの代表格であるベトナムも家族滞用者数はネパールとほぼ同数であることから、17歳以下の年齢グループを比較したのが次の表5（P11）である。この表からわかることは、両国ともに0～2歳の子どもが非常に多いことがわかる。年齢層が高くなるにつれて、減少傾向にあるのは両国とも同じではあるが、実数に目を向けると、ベトナムは15～17歳グループが200人を切るほど少ないのに対して、ネパールは1,500人程がこの年齢グループにいる。またネパールの6～8歳、9～11歳、12～14歳のそれぞれのグループでも約1,400～1,500名の家族滞用資格者がいる。このようにネパールの特徴は17歳以下のすべての年齢層に一定数の子どもがいることである。実際にシャプラニールが活動す

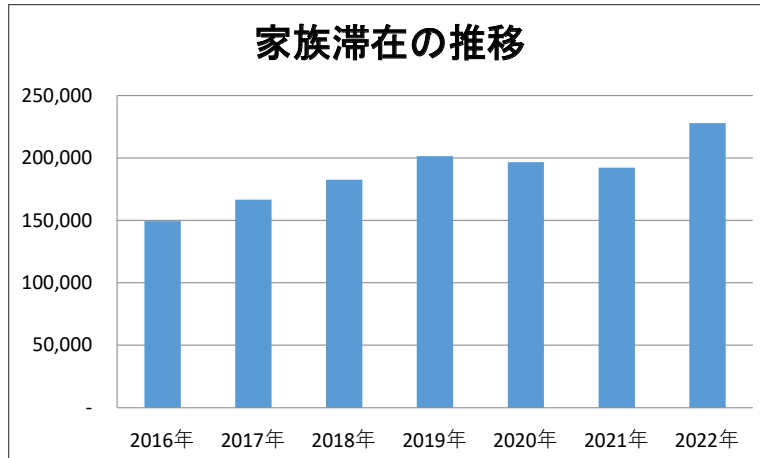


表 3：家族滞在の推移 法務省在留外国人統計（2022 年 12 月）から筆者作成

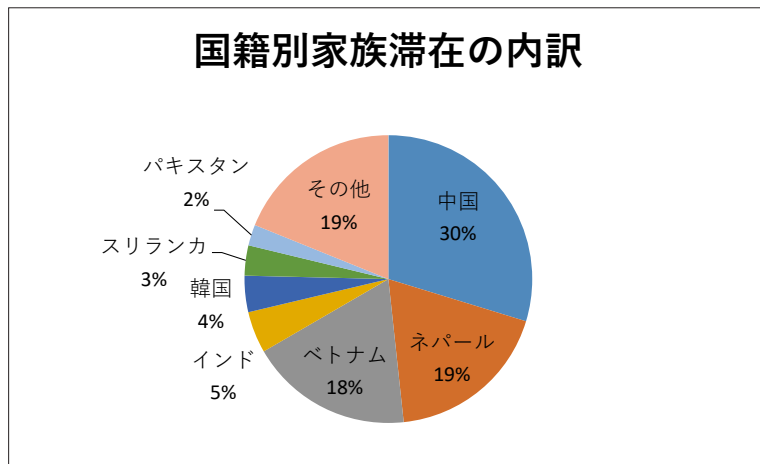


表 4：国籍別家族滞在の内訳 法務省在留外国人統計（2022 年 12 月）から筆者作成

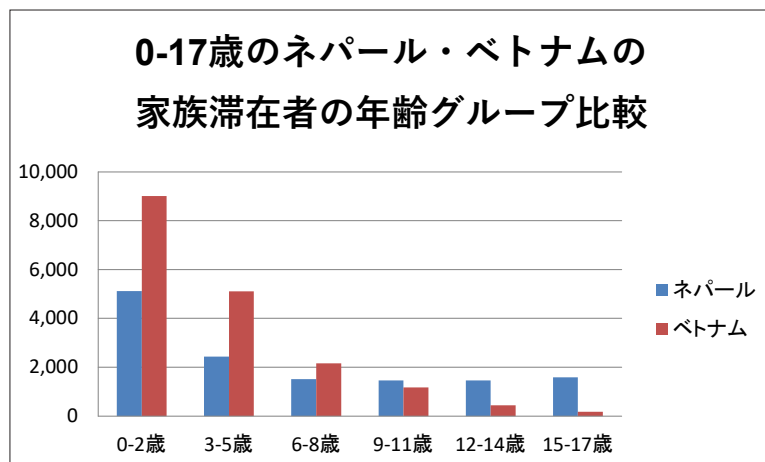


表 5：法務省在留外国人統計（2022 年 12 月）から筆者作成

る東京都新宿区においても公立小学校にネパール出身の子どもが多く通っている。

年齢が上がるにつれて、家族滞在が少なくなる背景についての詳細な分析までしていないが、以下のことが想定される。

- 出生時は家族滞在の在留資格をとり、成長する過程において本体者が「定住」など安定的な在留資格取得の要件をそろえ、子どももそろって別の在留資格へ切り替えている。
- 日本滞在は一時的なものとして、成長する過程で教育の場を母国または第三国に決め、日本を離れている。
- また、ネパール人の家族滞在資格者の子どもの数が一定の数字を保っている背景については、活動の中でヒアリングした話を元に以下のようなケースがあることがわかった。
- 母国ネパールで出生し、その後数年経ってから日本に来日する。
- 保護者の間で、生活の拠点を母国にするか日本にするかの方向性が定まらないため、積極的に安定的な在留資格切り替えのための動きをしない。
- 東京都阿佐ヶ谷にネパール人学校があり、日本に定着しない選択肢を取っている子どもの受け皿がある。

#### 4. 家族滞在から他の在留資格に切り替える難しさ

在留資格「家族滞在」は、例えば保護者の転勤などで数年間日本に滞在することになったようなケースでは、家族が共に暮らせるための在留資格として有用である。

一方で長く日本で生活することを前提とした場合には、使いやすい在留資格ではない。被扶養者であることが資格の要件となるため、家族滞在の資格で滞在する限りは成長しても扶養される立場に置かれることになる。そして他の在留資格を取得しようとするならば、「相応の要件」を満たす必要がある。しかしながら、「相応の要件」を満たす準備ができていないのが大きな課題である。

「家族滞在」資格者の子どもの在留資格の変更について詳細の記載は割愛するが、大きく分けると、本体者である扶養者自身の在留資格の変更に

よって連動して子どもの在留資格を変更するか、子ども自身の在留資格のみを変更するかである。

前者は保護者が資格取得のために、要件を満たす必要があるし、その要件では過去数年の日本における公的義務の履行状況が細かに確認される。そのため申請のかなり前から納税や保険、年金といった支払関係だけでなく住所届など各種届出も期限を守って提出するなど日々注意して対応することが要される。とはいえ、行政からの案内は網羅的に多言語翻訳されているわけでもなく、また外国人が十分に理解できるような手厚い対応が十分になされていないわけではないため、日本語が不自由な人の場合はかなりハードルが高いものである。

次に、後者の子ども自身が自分の在留資格を変更するには、「日本への定着性」の証明が必要で、その定着性は日本でどのような教育機関で教育を受けてきたかで判断される。日本の小中高校を卒業していると定着性があるみなされるが、日本にあるインターナショナルスクールの卒業資格では日本への定着性があるとはみなされない。また、日本の高校を中途退学していても定着性に欠けると判断される。要は日本人の子ども以上に「日本式」であることが求められているのである。グローバル人材育成のため18歳以下の世代の在外経験や高校生の海外留学促進を掲げる文部科学省の方針ともマッチしていない。そのため、子どもや保護者は早い段階から子どもの進路の選択・決定が必要となる。とはいえ、そのように簡単に子どもの進路は決められないのではないだろうか。言葉の問題、文化風習の違いで日本の学校に馴染めない子どももいる。

#### 5. おわりに

家族滞在資格の子どもが日本に在留することの安定性を獲得するのは、なかなかハードルが高い課題といえる。そもそも、在留資格の制限によって困難を抱える子どもの保護者の多くは、言葉、収入、社会的な立場が弱い状況にあることが多い。加えて、在留資格についての正確な知識を得る機会は限られており、日本に長期間滞在すれば自動的に永住資格が得られるという誤解も存在する。

もっとも家族滞在資格の子どもが継続して日本で生活するための救済措置も皆無ではない。最も避けなければならないのは、そのような情報や枠組にアクセスできずに、自分の人生に投げやりになってしまうことだと考える。子どもがどこでどんな教育を受けるかは当人次第であり、日本に定着することを強いられる必要はもちろんない。しかし、在留資格についての正しい知識を保護者や周囲の人々が持ち、相談できる先を確保しておくことは重要であり、行政窓口はもっと相談できる先を提供することも必要だろう。併せて、子どもが家族滞在から他の在留資格に切り替えを希望する際の要件を緩和するなど、行政側の配慮も必要だ。外国人労働者が日本社会で注目を浴びる中で、その影で増加している家族滞在資格の子どもへの配慮も必要である。本稿においては言及していないが、どのような在留資格であれ、外国ルーツの子どもたちは増加傾向にある。そのため、より包括的な配慮の枠組みを構築することが必要であると考えられる。

# いま一度 シャプラニールの洪水防災事業を理解する

シャプラニール 事業推進グループ ネパール事業担当 横田好美

## はじめに

シャプラニールでは 2011 年からネパール・チトワン郡において、12 年にわたり住民主体の洪水防災事業に取り組んできた。これまでの歩みについては「南の風」Vol.300 に詳しいが、チトワン郡で活動を実施する中で「One River One Community」というコンセプトが生まれ、それがネパールでの防災事業の柱として位置づけられ、同国モラン郡においてもこのコンセプトを普及すべく私たちは新たな事業を 2023 年より開始した。

One River One Community は文字通り、一本の川を一つのコミュニティと捉えるという意味である。川の上流部だけ対策を行っても、下流部に影響が出てしまうというチトワン郡での経験を経て、川全体の災害リスクを減らし洪水に強い地域をつくるという事業モデルができあがってきた。それは地域にある複数の川で部分的に対策を行うのではなく、一本の川の流域全体を対象にいわゆるハードとソフトの両輪で対策を行うことで

ある。具体的には、洪水発生メカニズムを把握し、上流から下流まで包括的にインフラ対策(ハード)を講じつつ、平行して流域の住民や地方行政等関係者の防災能力(ソフト)を強化していく。下表はチトワン郡での事業の一覧である。第 1 期では対象が集落であったのに対し、第 2 期、第 3 期では対象が川になっている(表 1)。

シャプラニールの年次報告書 2022、海外グループ(現事業推進グループ)の 2023 年度活動計画にモラン郡での事業の計画が書かれている(資料 1)。そこには「水資源管理」「流域管理」「流域治水」という言葉がそれぞれ登場する。改めて読むと、ものすごくわかりにくいのではないかと、それぞれの概念の違いをきちんと理解しないままこれらの言葉を使用してしまっていないかと、と今さらながら不安になり、これらの言葉をしっかり理解し自分のものにするを目的に本稿を執筆することとした。

	事業名	対象地域/河川
第 1 期 2011 年 6 月～2015 年 12 月	住民主体の洪水リスク削減プロジェクト	マディ市内の 15 つの集落
第 2 期 2016 年 1 月～2019 年 1 月	洪水に強い地域づくり/ 砂崩れに負けない地域プロジェクト	バンドルムレ川
第 3 期 2019 年 2 月～2023 年 2 月	洪水リスクを軽減する広域流域管理プロジェクト	ラクタニ川

表 1：出身国(法務省在留外国人統計 2022 年 12 月)

### ■気候変動による水害リスクに強いコミュニティづくり

本事業では水害リスクの高い地域の強靱性を高めることを目的に、地域と地方行政の連携強化および災害リスク軽減能力の向上、流域管理の概念に基づいた洪水防災と水資源管理を行う。具体的には、定例会議や災害リスク軽減に関する研修、ワークショップ等によって、集落、区、市の災害管理委員会の能力強化と連携強化をはかる。学校においても防災や気候変動等について学ぶ機会をつくり、家庭や各地域への啓発や行動変容の波及効果を促す。また、ウルラバリ市内の 2 本の河川で流域治水に基づくインフラ設置を行う。防災を独立した課題としてではなく地域住民の社会経済活動の中に組み込み、生活に不可欠な水という資源の管理も行うことで、地域の総合的な発展をめざす。

資料 1：年次報告書 2022 2023 年度活動計画 (P23) より一部抜粋

## 資源である水を管理する必要性が国際社会で認知されてきた

1970年代以降、国際社会では環境問題に対する関心が高まり、1977年に国連で初めての水会議が開催された。また1987年には「持続可能な開発」を世界に提言した「環境と開発に関する世界委員会（通称ブルトランド委員会）」の報告書の中で、水問題が国際的な問題として取り上げられた。その後1992年にアイルランド・ダブリンにおいて水と環境について広く議論が行われ、「統合的水資源管理」についての原則が示された。同年6月にブラジル・リオデジャネイロで開催された地球サミットで採択された成果文書「アジェンダ21」にも「淡水資源の質と供給の保護」という章が設けられ、水資源を総合的に管理することの必要性が盛り込まれている。さらに2000年3月の第2回世界水フォーラムに向け統合的水資源管理に関する詳細な報告書がつくられ、2002年の第3回世界水フォーラムの閣僚宣言には目標が明記された。

統合的水資源管理（Integrated Water Resources Management：IWRM）とは、水による経済的・社会的な恩恵を生態系の持続可能性を損なうことなく、公平な方法で最大限増大させるために水を計画的・総合的に管理するアプローチである。自然界での水循環における水のあらゆる形態・段階（水資源と土地資源、水量と水質、表流水と地下水など）を扱い、従来別々に管理されていた水に関連するさまざまな部門（河川・治水、上下水道、農業用水、工業用水、生態系維持のための水など）を総合的に管理できるようにし、かつ中央政府、地方行政、民間セクター、NGO、住民などさまざまな関係者がその管理に取り組むことが目指されている。川の上流から下流までの流域全体を一つの単位として、関係する複数の自治体や住民、企業など関係者の参加のもとに管理していく「統合的流域管理」も統合的水資源管理の一つである。

水資源管理はSDGs（持続可能な開発目標）の6番目のゴール「すべての人々に水と衛生へのアクセスを確保する」に含まれていることからわかる通り、利水（安全な飲み水の確保をはじめと

する、水需要への対応）の文脈で取り組まれてきた。しかし、気候変動によって雨の降り方が変化し、干ばつによる水不足や沿岸部の地下水・河川の塩水化といった利水にかかわる問題のほかに洪水の激甚化や頻発化という治水（洪水によって起こる災害から河川の周辺に住む人々や土地等を守る）にかかわる問題も顕在化したことから、利水・治水・水環境等の側面や幅広い関係者を総合的に考慮して水資源を管理する必要があるとの認識が近年改めて広がってきた。

## 日本の水資源管理、治水対策の変化

日本の水資源管理を振り返ると、近代以前は農業用水や飲料水を得ることが先行され、そこで生活したり新田開発を行ったりするのに必要な最低限の水災害\*対策がとられてきた。その後近代化、工業化が進むにつれ水災害による被害が増大し治水が進められた。高度成長期には水質の問題が大きく取り上げられ、水質と住みやすさを改善する方策に目が向けられていき、環境意識が高まっていった。

治水だけを見ると、近代以降戦前にかけては河道対策（堤防をつくる、川を掘って川に流れる水の量を増やすなど）と被害を軽減するための水防活動の2つの対策を両輪とした治水が行われてきた。その後欧米からダムが導入され河道、水防と合わせてダムが対策の中心となった。そして、1980年代ごろには都市部における水災害が問題となり、流域全体で水を貯める貯留が対策の1つとして加わった。ところが、気候変動の影響によりこれまでの対策では及ばないような水災害<sup>(注1)</sup>が頻発し甚大な被害を受けるようになってきたため、2020年、国土交通省は水災害対策の政策を「流域治水」へ転換した。

注1) 水災害…大雨や台風などの多量の雨が降ったり、雪が解けたりすることで引き起こされる土砂災害、洪水、浸水など。また海水による災害（高潮、波浪、津波）を含む場合もある。

## 流域治水とその課題

流域治水は下図のように堤防の整備、ダムの建設・再生などこれまで実施されてきた水災害対策



図1：流域治水の対象範囲と具体的な対策のイメージ  
 (出典：国土交通省 <https://www.mlit.go.jp/river/kasen/suisin/index.html>)

をより一層加速するとともに、集水域（雨水が河川に流入する地域）から氾濫域（河川等の氾濫により浸水が想定される地域）にわたる流域のあらゆる関係者が協働し、流域全体で水災害を軽減するものである。

河川を流域でとらえ地域の特性に応じ、①氾濫をできるだけ防ぐ、減らす対策、②被害対象を減少させるための対策、③被害の軽減、早期復旧・復興のための対策がハード・ソフト一体で多層的に進められている。具体的な対策は表2（P17）のとおりである。

流域治水がこれまでの治水と異なる点として、以下3点があげられる。

1. 河川区域と氾濫域だけではなく集水域も含めて一つの流域としてとらえ、総合的・多層的な取り組みを流域全体で行う。
2. これまで実施されてきた堤防や貯留施設の整備といった対策、被害軽減のための水防に合

わせて、土地利用の規制や建築物の浸水対策など被害対象自体を減らす取り組みを新たに加えている。

3. これまで治水を担ってきた国土交通省や都道府県といった河川管理者だけでなく、他省庁、市区町村などの自治体、住民、企業といった多様な関係者が連携する。

流域治水は、気候変動への対応や持続可能な水資源の管理といった面から有効であるように思われるが、実施にあたり課題も指摘されている。

流域治水は川の水が溢れることを前提に、適切な対策を組み合わせることで水災害による被害を小さくしようという考え方である。雨水が一気に川に流れないように貯めたり、洪水に備えて水が溢れても構わない場所を確保したり、危険な場所に住まないようにするなど、流域治水を進めるための対策の中には個人の土地や建物により公益性を求めたり個人の権利を制限するものが含まれているため、取り組みがなかなか進まないという課題があ



	場所	対策	具体例
①氾濫をできるだけ防ぐ、減らすための対策	集水域	水貯留機能の拡大	<ul style="list-style-type: none"> <li>雨水貯留施設の整備</li> <li>ため池等の治水への利用</li> </ul>
	河川区域	流水の貯留	<ul style="list-style-type: none"> <li>治水ダムの建設・再生</li> <li>利水ダムの活用</li> </ul>
		河道の流下能力の維持・向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>河床掘削</li> <li>砂防ダムの整備</li> <li>雨水排水施設の整備</li> </ul>
		氾濫水の削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>堤防の強化（越水しても壊れにくい堤防をつくる）</li> </ul>
②被害対象を減少させるための対策	氾濫域	住まい方の工夫	<ul style="list-style-type: none"> <li>土地利用規制</li> <li>移転促進</li> <li>不動産取引時の水害リスク情報提供</li> </ul>
		浸水範囲の削減	<ul style="list-style-type: none"> <li>自然堤防の保全</li> </ul>
③被害の軽減、早期復旧・復興のための対策	氾濫域	土地のリスク情報の充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>水害リスク情報の発信</li> </ul>
		避難体制の強化	<ul style="list-style-type: none"> <li>長期予測技術の開発</li> <li>リアルタイム浸水・決壊把握</li> </ul>
		経済被害の最小化	<ul style="list-style-type: none"> <li>工場や建築物の浸水対策</li> <li>BCP*の策定</li> </ul>
		住まい方の工夫	<ul style="list-style-type: none"> <li>不動産取引時の水害リスク情報提供</li> <li>浸水リスクを考慮した保険商品の提供</li> </ul>
		被災自治体の支援体制充実	<ul style="list-style-type: none"> <li>国土交通省緊急災害対策派遣隊「TEC-FORCE（テックフォース）」の体制強化</li> </ul>
		氾濫水の排除	<ul style="list-style-type: none"> <li>排水門等の整備</li> </ul>

表2：流域治水の具体的な対策（国土交通省の資料『「流域治水」の基本的な考え方』（[https://www.mlit.go.jp/river/kasen/suisin/pdf/01\\_kangaekata.pdf](https://www.mlit.go.jp/river/kasen/suisin/pdf/01_kangaekata.pdf)）を基に筆者作成）

る。また、負担と受益の当事者が異なるケースも起こる。例えば田んぼダム（田んぼが元々持っている水を貯める機能を利用し、大雨の際に一時的に田んぼに水を貯めゆっくりと排水することで、農地や市街地の洪水被害を軽減しようという取り組み）を利用しようとする場合、田んぼの管理は従来よりも煩雑になるが、対策によって利益（安全）を得るのはより下流側であり、上流と下流で負担と受益のかい離がある。

流域治水実施のため、流域ごとに流域治水協議会が全国各地で立ち上がっている。国土交通省や都道府県といった河川管理者だけではなく農林水産省や林野庁などの他省庁、複数の自治体が協議会を構成しているが、企業がオブザーバーとして参加している協議会はあるものの、企業、NGO、学識経験者や住民が構成員である協議会は見つけれなかった。災害が日常化した今日、流域治水を自分事化し、流域のあらゆる関係者が治水に取

り組むことは必要であるが、その実現にはこれまで以上に、私たち一人ひとりの洪水への安全に対する協力や参加が必要となる。

(\*）BCP（Business Continuity Planning）とは、企業や団体が自然災害やテロ、システム障害など危機的な状況に備えあらかじめ復旧するための体制や方法について取り決めておく計画。事業継続計画と呼ばれる。特に日本では2011年の東日本大震災をきっかけにその重要性がますます注目されている。

## おわりに

ここまで「水資源管理」「流域管理」「流域治水」の整理を試みてきた。流域管理と流域治水はともに河川の流域全体を管理対象としているが、管理の目的が異なっている。流域管理は水循環を健全な状態に保つことを目的とし河川の流域全体を管理する。その手法の中に、利水と治水の双方を考慮した河川構造物の整備・管理や、浸水・高潮対策、地盤沈下対策等が含まれる。一方、流域治水

は治水対策を強化し水災害を軽減することを目的に、流域全体を一つの管理対象としハード・ソフト両面から包括的な取り組みを行うものである。シャプラニールのネパールでの防災事業における One River One Community というコンセプトは水資源管理の中の流域管理に近く、チトワン郡で実際に行ってきた活動は流域治水に近いのではないかと筆者は考えている。モラン郡の新規事業では治水だけではなく利水にも取り組む。水災害を軽減するための治水対策は言うまでもなく流域治水であるが、水を供給するための水路や取水施設の整備はより水資源管理、流域管理に近くなると言える。

日本の流域治水には上述した通り課題もあるが、私たちのチトワン郡、モラン郡での活動においても、似たような課題はある。例えば川に流れる水の量を増やし、流速を遅くすることを目的に川幅を拡げるため、川のそばに住んでいる人に土地を提供してもらう難しさや、集落の住民組織(災害管理委員会)と地方行政がともに話し合うということが日頃から当たり前に行われるようにする難しさなどは、日本の課題にとってもよく似ている。現地のスタッフやパートナー NGO が粘り強く対話を重ね取り組んでくれるからこそ、関係者の理解や協力を得て事業が円滑に進んでいる。

国土交通省の資料によると、本稿で紹介した流域治水は River Basin Disaster Resilience and Sustainability by All という英語名になっている。Flood control (洪水抑制)ではなく、災害に強く持続可能な河川流域をみんなで作るという意味の単語が当てはめられたことはとても興味深いし、これまで洪水防災にかかわってこられた関係者の思いが込められているように感じる。モラン郡で開始した私たちの事業においても One River One Community という合言葉に災害に強く持続可能な河川流域をみんなで作るという思いを込め、引き続き取り組んでいきたい。

#### 【参考文献】

1. 国際協力事業団：防災と開発～社会の防災力の向上を目指して～ (2003)
2. 国際協力機構：JICA グローバル・アジェンダ開発途上国の課題に取り組む 20 の事業戦略 <https://www.jica.go.jp/activities/index.html> (2024 年 2 月 15 日閲覧)
3. 国土交通省 水管理・国土保全局：「流域治水」の基本的な考え方～気候変動を踏まえ、あらゆる関係者が協働して流域全体で行う総合的かつ多層的な水災害対策～ [https://www.mlit.go.jp/river/kasen/suisin/pdf/01\\_kangaekata.pdf](https://www.mlit.go.jp/river/kasen/suisin/pdf/01_kangaekata.pdf) (2024 年 2 月 15 日閲覧)
4. 国土交通省 水管理・国土保全局：流域治水プロジェクト [https://www.mlit.go.jp/river/kasen/ryuiki\\_pro/index.html](https://www.mlit.go.jp/river/kasen/ryuiki_pro/index.html) (2024 年 2 月 15 日閲覧)
5. International Conference on Water Resources and Environment : The Dublin Statement on Water and Sustainable Development (1992)
6. United Nations Conference on Environment & Development : AGENDA 21 (1992)
7. The International Hydrological Programme of UNESCO and the Network of Asian River Basin Organizations : Introduction to the IWRM Guidelines at River Basin Level, UN Educational, Scientific and Cultural Organization (2009)
8. World Water Assessment Programme (WWAP), DHI Water Policy, UNEP-DHI Centre for Water and Environment : Integrated Water Resources Management in Action. (2009)

# インフォグラフィックで見る 日本のNGOとシャプラニールのいま

シャプラニール コミュニケーショングループ 広報担当 下鳥舞佳

## はじめに

シャプラニール＝市民による海外協力の会（以下シャプラニール）の前身であるバングラデシュ復興農業奉仕団が活動を開始したのは1972年。当時、「国際協力」「フェアトレード」という考えがまだまだ浸透していない中で、街頭募金や手工芸品販売会などを通じて、多くの市民に活動の必要性を伝えてきた。あれから50年の時が過ぎ、NGOは多様化し、取り巻く環境や、社会での立ち位置は大きく変化している。今回は、日本国内のNGOそしてシャプラニールのいまをインフォグラフィックとしてまとめ、現状を見ていきたいと思う。

## 世代別に見る日本国内のNGO

近年、アイドルやお笑い界を世代別の切り口で考察する動きがあるが、国、国内のNGOにも世代分けがある。国際協力に従事する団体について調査を行ったNGOデータブック2021ではその世代分けについて説明されており、それぞれの年代で、世界情勢、国内課題の変化に伴った団体が生まれている。シャプラニールはこの内、他国で起きる問題や環境問題等について国内での関心が高まり始めた70年代生まれの「第一世代」にあたる（図1）。

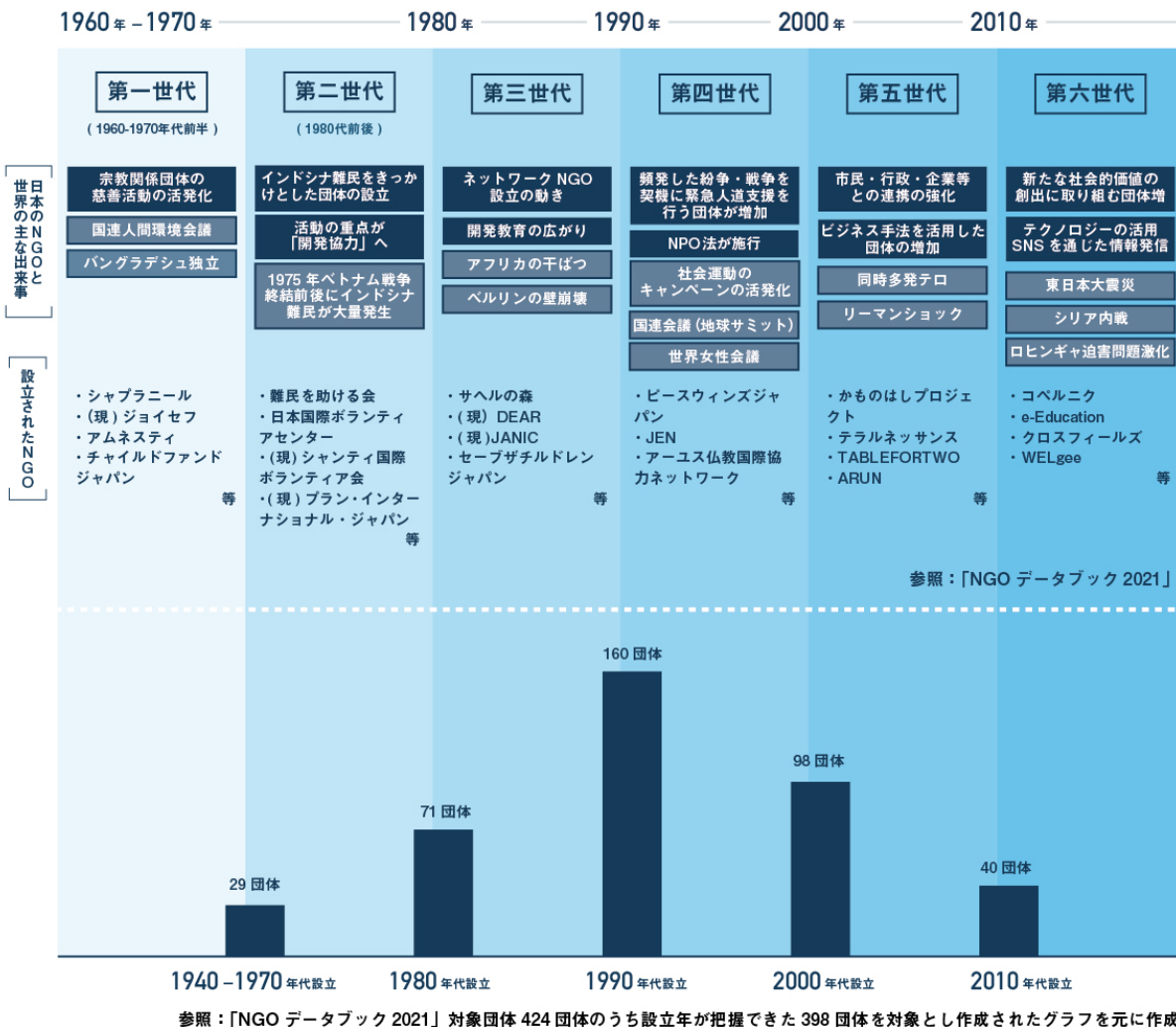
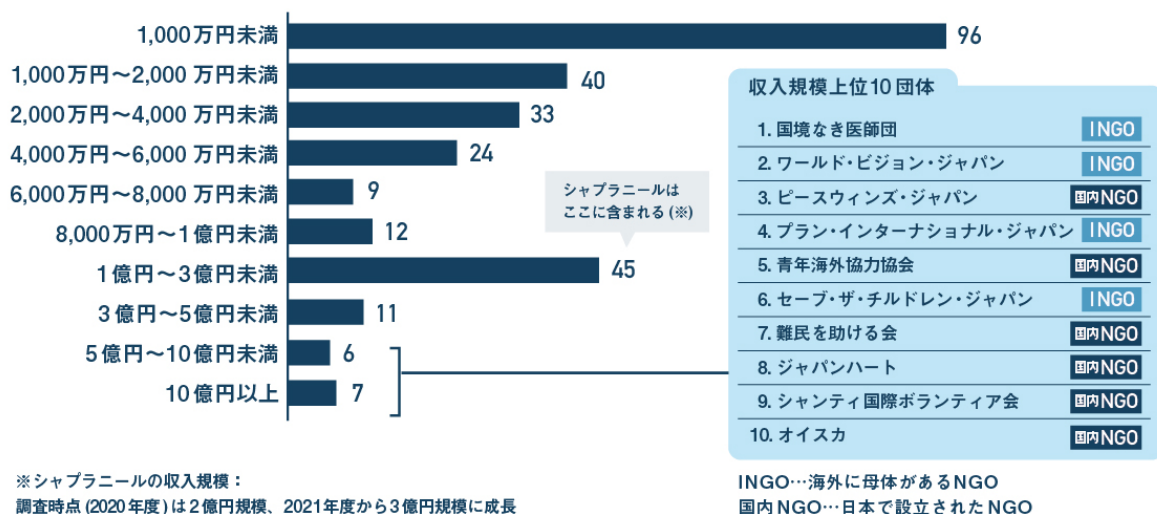


図1：世代別日本国内のNGO、設立年代別NGOの数

図1 (P19) は、NGO データブック 2021 に記載された世代分けの詳細と、調査対象とした 398 団体の設立年代別の数を示した図である。1990 年代設立の NGO が突出して多い中で 2010 年代から近年設立の NGO の数はかなり少ないことがわかる。一方で日本国内でソーシャルビジネスを手がける企業数は 2015 年時点で約 20 万 5 千社あり、これは 2008 年の同様の調査と比較すると 25 倍もの数になっている。(「我が国における社会的企業の活動規模に関する調査」、内閣府、2015) 企業のようにビジネスとしての事業性を確保しながら社会課題の解決に取り組む形が増えている中で、NGO の設立が少なくなっていると推測される。

### 収入規模で見る日本の NGO

図2 は国内 NGO (NGO データブック 2021 より、調査対象：財務データの記載があった 285 団体) を収入の金額帯別にまとめたグラフである。同調査によると収入規模上位 10 団体が、国内 NGO の総収入額の約 6 割を占めているという。



参照：「NGO データブック 2021」対象団体 424 団体のうち財務データが把握できた 285 団体を対象とし作成されたグラフを元に作成

図2：収入規模で見る日本の NGO

### シャプラニールの収入規模の変遷

シャプラニールの 2022 年度の収入額は 3 億 2563 万円と過去最高となったが、その変遷はどのようなものだったのか。グラフで追っていく (P11、図3)。3 度の緊急救援を行なった 2004 年度に初めて 2 億円を超え、その後 2005 年から新聞掲載や企業への協力を呼びかけるキャンペーン等を通じ不要品寄付「ステナイ生活」の収入が増えていき、自己財財源\*も上昇した。2019 年度以降はフェアトレード活動「クラフトリンク」の販売規模の縮小もあり、合計収益は増えているものの自己財財源率は低く留まっている。  
\* 合計収益から「受取助成金」を引いた金額。会費、寄付金、不要品の寄付、手工芸品の販売額、講師派遣謝礼等。

### 他団体とシャプラニールの比較 (活動、収入規模、マンスリーサポーター数)

ここからは収入規模が比較的シャプラニールに近い 5 団体とシャプラニールの体制を比較していく (P21、図4)。注目したいのは自己財財源率で、助成金・自己財財源のバランスに団体それぞれの特

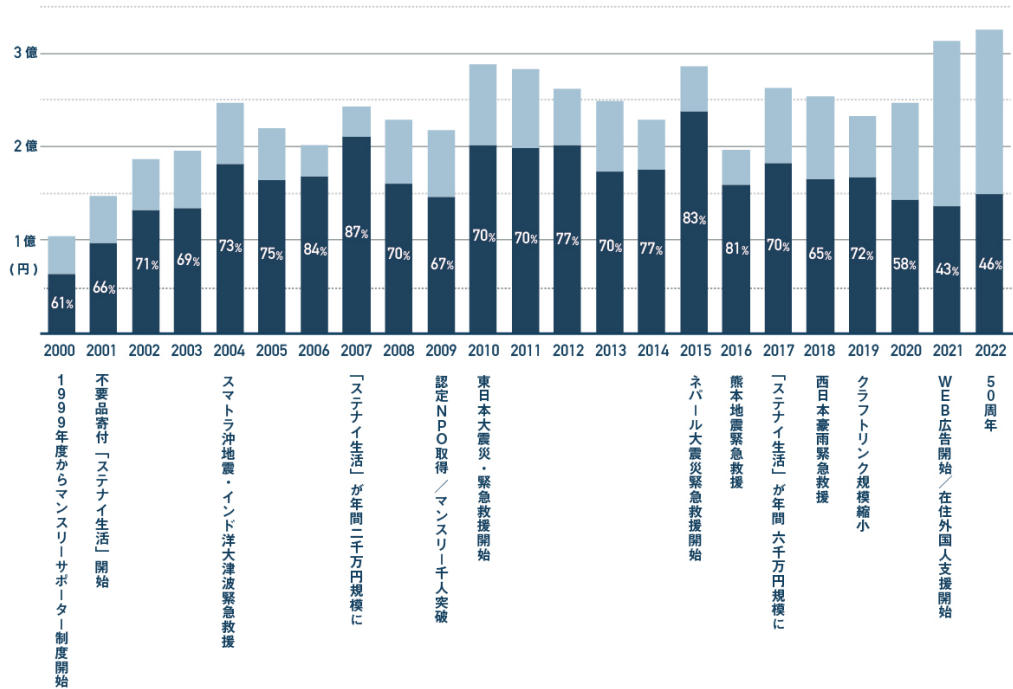
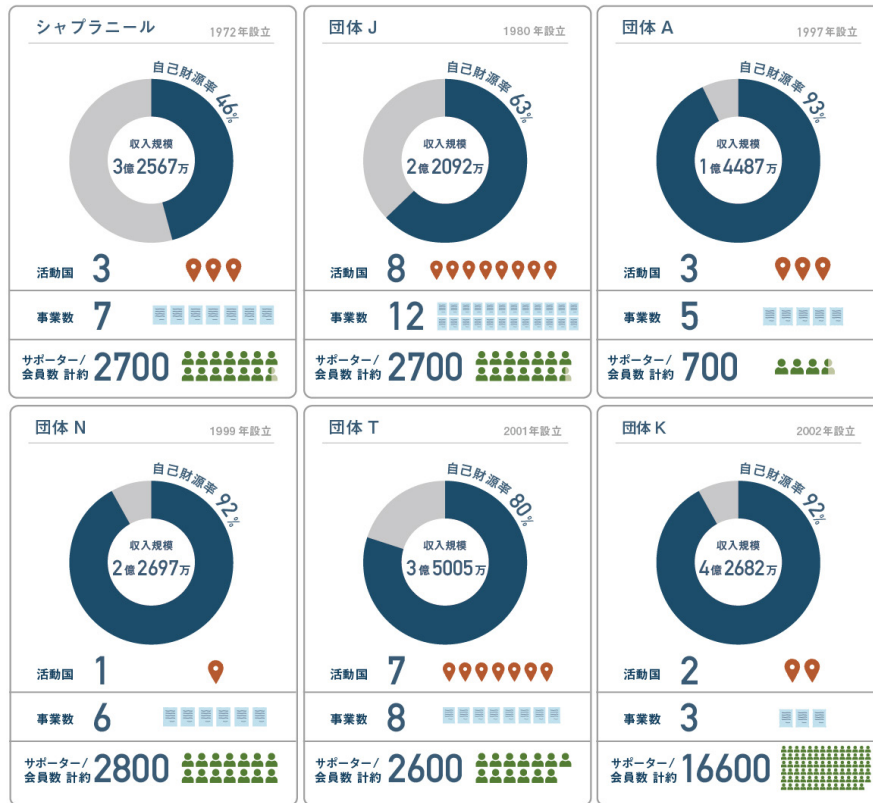


図3：シャプラニールの収入規模の変遷



参照：各団体年次報告書（2022年度）

図4：他団体とシャプラニールの比較（活動、収入規模、マンスリーサポーター数）

徴が出ている。自己財源獲得の戦略はさまざまで、企業との連携や法人サポーターに力を入れている団体は、会員・マンスリーサポーターの数が少なくても財源を確保できている。シャプラニールは近年、助成金獲得に力を入れてきたこともあり自己財源率が低く、また自己財源の金額自体もクラフトリンクの規模の縮小、不要品寄付の件数の減少もあり低調が続いているため、新しい財源確保が必要となっている。

### 他団体とシャプラニールの比較 (広報：発信媒体、会報誌)

自己財源獲得のためには、さまざまな広報媒体を駆使し、団体を知ってもらうための地道な活動も必要である。SNS マーケティングが求められる現代において、各団体が主要な SNS をほぼ運用している。団体 J は YouTube を活用した広報、団体 K は LINE を活用した情報発信等、団体に

よって個性が出ている。会報誌に関して、年に一回送る年次報告書にまとめる、また紙媒体をやめ電子化に振り切った団体も見られる一方で、シャプラニールは紙媒体の発信が多い印象を受ける(図5)。

### 終わりに～シャプラニールのタグラインの変遷～

シャプラニールはこれまでスタディツアーやマンスリーサポーター制度など広く市民が国際協力に参加できる場や仕組みをパイオニア的につくってきた。しかし、次々と団体が増えていく中で、かつての新しい取り組みはすでにどの団体でも取り入れられ、当たり前となっている。また、最近、登録者2億人を抱える YouTuber がアフリカに100基の井戸を建設したなどのニュースもあったが、慈善活動系 YouTuber やインフルエンサーがわかりやすくパフォーマンス的に寄付を集める動きも目立つ。非営利団体ではない組織が台頭す



参照：各団体 WEB サイト、SNS (2023年3月12日時点)

図5：他団体とシャプラニールの比較（広報：発信媒体、会報誌）

る中で、成果のすぐ見えない地道な活動をどう理解して、どう応援したいと思ってもらえるのか、「現地の人々とともに」「当事者意識を持つ」「支援する・されるという立場ではない関係」といったシャプラニールの信念を貫き続けつつも、時代に合わせた切り口での広報戦略が必要となってきた。

以下のシャプラニールのタグライン（スローガン）の変遷にはシャプラニールがめざし続けてきた国際協力の在り方が現れている。50年以上の歴史を持つこのニール（ベンガル語：家）を守るべき遺産ではなく、誰もが安心して集える居心地の良い居場所になるように、補強と改築を繰り返していきたい。

## 2000年初期～ —— ピリリと辛いやさしさを

シャプラニールは、歴史的・社会的背景によって苦しむ南アジアの人たちの「生活向上への意欲」を三十年以上にわたって支援しています。その間、一貫して意識してきたのは、「やさしさの中にもピリリとした辛さを」ということです。すべての人が持つ「生きる力」を信じ、「自立への努力」を側面からサポートすることは忍耐がいます。少しずつ、失敗をおそれずに、人々のペースに合わせることで、甘えのない心地よい緊張関係を続けていくこと。そして、わたしたちの生活の在り方を考えること。それがシャプラニールのモットーです。

## 2007年頃～ —— 「遠い」を「近い」に。

私たちは、南アジアの人々が直面する課題を「遠い」ものではなく、自分たちの課題として受け止め同じ地球に生きる、ひとり一人の「身近」な取り組みによって世界を変えるきっかけをつくります。

## 2017年～ —— 誰も取り残さない。

社会のさまざまな制度や仕組みから取り残され、すべての人が持つ豊かな可能性が奪われてしまうことがあります。私たちは人に寄り添い自らも当事者になることで社会課題の解決を進めています。誰も取り残されない社会、貧困のない社会をめざして。

## 2022年～ —— 取り残さない、その小さな声を。

戦争や大規模な自然災害など、多くの人々を苦しめる事件の裏で日々の暮らしそのものに困難を抱えている人がいます。そういった声なき声をすくい上げ、一緒に感じ、考え、行動し少しでも明日に希望が持てるよう、ともに歩いていくこと。それがシャプラニールの考える「誰も取り残さない」という精神です。



## もうひとつの南の風 Vol.26

—シャプラニールのオピニオン誌—

発行人：坂口和隆 編集長：小松豊明 担当：長瀬桃子  
発行：認定NPO法人シャプラニール＝市民による海外協力の会  
〒169-8611 東京都新宿区西早稲田 2-3-1 早稲田奉仕園内  
Tel. 03-3202-7863 Email. [info@shaplaneer.org](mailto:info@shaplaneer.org)  
Web. <http://www.shaplaneer.org/>  
発行日：2024年3月