

ガバナンス研究

no. 17

2021

米国における「極右テロ」の動向と日米の比較分析	小林 良樹	1
国際開発金融機関における アカウントビリティ・メカニズム —コンプライアンス・レビューに 至らなかった事例—	辻 昌美	27
Tokyo after the Covid-19— City and Society	青山 侑	51

米国における「極右テロ」の動向と日米の比較分析^{i,ii}

小林 良樹ⁱⁱⁱ

要旨

本稿の目的は、最近の米国におけるいわゆる「極右テロ (Far-Right Terrorism)」の傾向を可能な限り客観的に明らかにし、あわせて日米の情勢の比較分析を行うことである。具体的には、①「近年の米国における極右テロ情勢は、以前と比較して質的・量的に大きな違いはあるのか」、②「米国における当該情勢の主な背景事情等は日本にも共有されているのか」等の問題に関して客観的データ等に基づいて分析を試みた。

その結果、①については「量的には近年増加傾向にあるが、質的・量的に『前例のない高いレベル』にまで悪化しているかについては更なる検証が必要」、②については「米国と同様の背景事情が直ちに日本においても共有される可能性は低い」との結論を得た。

本稿の研究には課題も残る。第1はデータの精緻化の必要性であり、第2は、テロ発生の理論枠組み（原因論と機会論の複合モデル）に基づく分析の精緻化である。

キーワード：米国、極右テロ、ヘイトクライム、テロ対策

ⁱ 本稿は拙著『テロリズムとは何かー〈恐怖〉を読み解くリテラシー』（慶應義塾大学出版会、2020年）第9章、187-210頁を基に加筆修正を加えたものである。

ⁱⁱ 本研究はJSPS 科研費 20K01513及び（公財）日立財団「倉田奨励金」（NO. 1421）の助を受けた研究成果の一部である。

ⁱⁱⁱ 博士（学術）、明治大学専門職大学院ガバナンス研究科特任教授

はじめに

本稿の目的は、最近の米国におけるいわゆる「極右テロ (Far-Right Terrorism)」の傾向を可能な限り客観的に明らかにし、あわせて日米の情勢の比較分析を行うことである。具体的には、①近年の米国における極右テロ情勢は以前に比較して質的・量的に大きな違いはあるのか、②米国における当該情勢の主な背景事情等は日本においても共有されているのか、との問題に関してデータ等に基づいて可能な限り客観的な考察を加える。

近年米国においては、2018年10月のペンシルベニア州でのユダヤ教徒を狙った銃乱射事件 (11人死亡)、2019年8月のテキサス州でのメキシコ系を狙った銃乱射事件 (22人死亡) 等社会の耳目を引く極右テロが発生している。こうしたことから、米国における極右テロ情勢は前例の無いレベルまで悪化しているとの指摘や (浜本、2019、8-11頁)、背景にトランプ米大統領 (当時) の言動等が影響しているとの指摘もある (*The New York Times*, “August 4, 2019)。日本においてはこれまでのところ同様の状況は発生していないとみられる。しかし、米国等における動向を踏まえ、将来における「極右テロの飛び火」を危惧する見方もある。とりわけ、2019年4月の改正入管法の施行にともなう在留外国人数の増加がそうした傾向に拍車を掛ける可能性を指摘する見方も散見される。ただし、かかる議論の中には具体的根拠等が示されていないものも多く、客観的データ等に基づく検証が課題となっている。

米国の極右テロ情勢に関する先行研究は、イスラム過激主義関連のテロ情勢に関する研究に比較して少ない。一定の研究はあるものの、大半は個別の論点に焦点を絞ったもの (例: 個別の事案、特定の時代・手法等の分析) である。管見の限り、長期間の極右テロ情勢を客観的なデータに基づいて俯瞰しているものは殆どみられない (極右系過激主義思想の研究は数多くあるが (例えば Hawley, 2018)、過激主義思想研究とテロ研究は同一ではない)¹⁾ 背景に、① 911テロ事件以降のテロ研究の関心の中心はイスラム過激派関連のテロである

こと、②極右テロ等に関する正確なデータの入手が困難であること、等があるとみられる。また、極右テロ情勢に関する日米の比較に関しては、学術的な分析枠組みや客観的データに基づく検証を行った先行研究はみられない。

本稿の構成は次のとおりである。1及び2では、議論の前提として、米国におけるテロ・国内テロ・極右テロ等の概念、米国における極右テロの略史をそれぞれ概観する。3では、米国におけるテロ事案、ヘイトクライムのデータ等に基づき極右テロの動向を俯瞰する。4では、テロの発生に関する「原因論と機会論の複合モデル」の分析枠組み及び関連データに基づき日米の状況の比較分析を試みる。最後に5において、3及び4の分析結果に基づき、冒頭に示した問いに対する考察を加える。

1 米国におけるテロの概念等

(1) 「テロ」の定義

テロの定義に関し、米国合衆国法典第18編第2331条は、「暴力的な犯罪行為又は人の生命に危害を及ぼすような犯罪行為を含む活動」であって「人々を畏怖することを意図するもの、畏怖や強要によって政府の政策に影響を与えることを意図するもの、大量破壊・暗殺・誘拐等によって政府の活動に影響を与えることを意図するもの」と定めている。ただし、米国の全ての法令、司法・行政機関等が統一された定義を使用している訳ではない。もとより欧米諸国の学説においても一致した定義は確立されていない。

そうした中で、主要な学説の間で概ね合意が得られているとみられるテロの要素としては次が挙げられる (Martin, 2018, pp. 7-8; Hoffman, 2017, p. 43; Bakker, 2015, pp. 38-42)。第1に、目的として何らかの「政治的な動機」を持

1) 米国のテロに関する各種テキスト等には国内テロの歴史に関する解説が含まれているのが一般的である。ただし、大半が叙述的な解説が中心であり、管見の限り、具体的かつ詳細なデータに基づくものはみられない。長期間の情勢を俯瞰する数少ないものとしては例えば Borgeson (2018) 等がある。

つこと。第2に、目的達成の手段として、(直接の被害者等のみならず)より多くの聴衆に対する「恐怖の拡散」を狙っていること。第3に、そのために「違法な暴力あるいは暴力による威嚇」を利用すること。したがって例えば、一見同種の大量殺人の中でテロとそれ以外の犯罪を区別する要素は政治的動機の有無である。また、テロと「過激主義 (extremism)」を区別する要素は違法な暴力の具体的な利用の有無である。

(2) 「国際テロ」と「国内テロ」の区別

一般にテロは「国際テロ (International Terrorism)」と「国内テロ (Domestic terrorism)」に区別される。米国における極右テロは後者の一形態と考えられている。

(イ) 定義上の区別

米国合衆国法典第18編第2331条は、国際テロを「米国の国外で発生したもの、または国境を越えて発生したもの」とし、国内テロを「米国の国内で発生したもの」としている。しかし、実務上、国内テロの解釈は更に狭く運用されている場合が多い。例えば米国連邦捜査局 (FBI) は、国際テロを「指定された国際テロ組織またはテロ支援国家に触発された (又はこうした組織に関連する) 個人又はグループによって実行されたもの」と定義している。同時に、国内テロを「基本的に米国内に基盤を持つ政治的、宗教、社会、環境に関する過激な思想を信奉する運動に触発された (又はこうした運動に関連する) 個人又はグループによって実行されたもの」と定義している。²⁾

したがって、例えば、米国内に居住する米国籍の者が「イスラム国 (ISIS)」(※同組織は米国国務省によって「国際テロ組織」に指定されている)のインターネット上のプロパガンダに刺激を受けて米国内において単独でテロ行為を行っ

²⁾ <https://www.fbi.gov/investigate/terrorism> (最終閲覧：2020年11月30日)。

た場合（※いわゆる「ホームグロウン」によるテロ）、前記の米国合衆国法典の定義では国内テロに分類される可能性もあるが、FBI等による捜査では国際テロとされる（国土安全保障省（DHS）も概ね同様の定義を使用している（U.S. Department of Homeland Security, 2019, p. 10）。

（ロ）実務上の影響

米国における国際テロと国内テロの区分は、実務上の取り扱いにも相違を生じさせている。すなわち、国際テロの場合、そうしたテロ行為そのものが犯罪化されており、直接の処罰の対象になっている（米国合衆国法典第18編第2332b条）。加えて、国外のテロ組織に対する支援行為等も犯罪化されている（米国合衆国法典第18編第2339B条）。その前提として、国務省は、移民国籍法第219条及び米国合衆国法典第8編第1189条に基づき「国外テロ組織」の指定を行い、当該リストを公表している。例えば、アルカイダやISISは当該規定に基づき「国外テロ組織」に指定されている。

これに対して、国内テロに関しては、こうしたテロ行為そのもの及び支援行為等に関する連邦レベルの処罰規定は存在しない。もとより、「国内テロ組織」を公式に指定する手続きも存在しない。こうしたことから、概念上は国内テロあるいはその支援行為等に該当するとみられる事案であっても、実務上は殺人、ヘイトクライム³⁾、銃器・爆発物等規制違反等の犯罪（すなわち、形式上テロとは直接の関係はない犯罪）として捜査、訴追される場合が大半である。この結果、国際テロの捜査においては一般犯罪の捜査に比較してより強力な捜査手法の利用が認められる場合があるのに対し、国内テロの捜査は原則として一般犯罪と同様の捜査手法によって実施される。こうした相違の背景には、合衆国憲法修正第1条で保障されている「表現の自由」への配慮があるとみられる

³⁾ 米国合衆国法典第18編第2331条はヘイトクライムを、人種、肌の色、宗教、民族的出自、性別、性的指向、性自認、障害を理由とした故意の傷害及び未遂、と定義している。

(Doyle, 2019, pp.2-3; *The New York Times*, “What Could a Domestic Terrorism Law Do?” August 7, 2019)。

米国における国内テロは、(そもそも法令上の定義が統一されていないことに加え) 実務上テロとは直接の関係のない犯罪として処理される場合が多いことから、国際テロと比較して、事案の発生、検挙件数等に関する正確な統計を得ることが困難となっている (Bjelopera, 2017, pp.2-10)。こうした状況は、国内テロに関する学術研究に対しても障害となっている。

(3) 「極右テロ」の定義

現代の米国における国内テロは、左翼系過激主義に関連する「極左テロ」と右翼系過激主義に関連する「極右テロ」に概ね二分される。ただし、左翼 (Left Wing)、極左 (Far Left)、右翼 (Right Wing)、極右 (Far Right) 等の用語は様々な意味で使用されている。これらの用語の統一的な定義は、学術的にも実務的にも見当たらない (Freilich and etc., 2018, pp. 38-51)。

そうした中で、極右テロの背景にある極右系過激主義の基本的な要素として主要学説等の中で概ね合意が得られているものは次の3点である (Forest, 2019, pp. 202-207; Freilich and etc., 2018, pp. 38-51; Sweeney & Perliger, 2018, pp. 52-71.)。第1に「白人至上主義 (White Supremacy)」（反ユダヤ、反マイノリティ、反移民、ネオナチ、陰謀史観⁴⁾等に繋がり易い)、第2に「保守的なキリスト教アイデンティティ」（反中絶活動、反LGBT活動等に繋がり易い)、第3に「反政府主義」（前記の陰謀史観、反銃規制活動等に繋がり易い⁵⁾）である。⁶⁾ その上で、極右系過激主義全体に概ね共通して底通する考え方は「自分たち (白人) のコミュニティの将来が他者に侵される」という強い不安と恐怖感と考

⁴⁾ 例えば、ユダヤ系等の非白人系が国際機関、米国政府、主要メディア等を事実上「乗っ取る」ことにより、(右翼思想からみて)「米国の国益」を損なう政策を推進している等の見方 (Martin, 2019, pp. 189-190)。

えられる (Forest, 2019, p. 203; Martin, 2019, p. 191)。こうした思想は、いわゆる「14語 (Fourteen Words)」と称される白人至上主義の標語「我々は、我々の種族の存続と白人の子どもたちの未来を確保しなければならない (We must secure the existence of our people and a future for White children)」にも表現されている。⁷⁾

これらを踏まえ、本稿においては便宜的に、米国における極右テロを「白人至上主義、保守的なキリスト教アイデンティティ、反政府主義等を含む過激主義に関連する国内テロ行為」と定義する。⁸⁾

2 米国における極右テロの歴史

米国における極右思想、とりわけ特に白人至上主義は、建国前の植民地時代に始まったアフリカ人奴隷制度の歴史と共に育まれたとみられる (Martin, 2019, p. 191)。南北戦争後の1860年代にクー・クラックス・クラン (Ku Klux

⁵⁾ 前記のような陰謀史観に基づく、白人至上主義者等にとって、(ユダヤ教等に乗っ取られた) 政府は自衛のために打倒すべき対象となる。銃規制、徴税等も政府による不当な弾圧とされる。1978年にピアス (Willian Pierce) が出版したネオナチ思想・反政府主義思想等の啓蒙書『ターナー日記 (The Turner Diaries)』には、黙示録思想等に基づき、政府との最終戦争の状況が描かれている。ピアスはナショナル・アラリアンス (1974年創設のネオナチ系白人至上主義団体) の創設者であり、同書はその後の極右系過激主義に大きな影響を与えたとされる (Hoffman, 2017, pp. 121-122)。

⁶⁾ 実際には、極右系過激主義の思想・活動が常にこれらの要素を全て揃えているとは限らず、様々な濃淡があるとみられる。

⁷⁾ 同標語は、白人至上主義の活動家であるデビッド・レーン (David Lane) が1980年代に唱え始めたこととされる。2017年8月11-12日にバージニア州シャーロットビルで開催された「極右合同デモ (Unite the Right Rally)」の頃からは「White rights matter.」、 「You will not replace us.」との標語が叫ばれている。

⁸⁾ 米国における主な国内テロには「極左テロ」も含まれる。極左系の活動は、1950年代頃から主にアフリカ系マイノリティの権利向上運動 (ブラック・パワー運動)、公民権運動、ベトナム反戦運動等として高揚し、1960年代後半から1970年代前半頃に最高潮に達した。近年の活動は、動物の権利擁護、環境保護等の個別・具体の課題に関するものが多くなっている (「環境テロ (Eco-Terrorism)」とも言われる)。

Klan (K.K.K.) が創設された頃には既に極右の組織的なテロが発生していた。初期の活動は北軍側による取締り等により数年で勢いを失ったものの、その後も極右の活動は社会情勢の変化等に応じて盛衰を繰り返している。19世紀末から20世紀の前半の時期にも、当時の移民の増加、第1次大戦にともなうナショナリズムの高揚等を背景として一時的に勢いを取り戻している。⁹⁾

20世紀後半以降では、まず1960-70年代に、極左系活動の高揚に対する反動として極右の活動が活発化した。さらに、1970-90年代にはホワイト・アーリアン・レジスタンス (White Aryan Resistance)、アーリアン・ネイションズ (Aryan Nations)、ナショナル・アライアンス (National Alliance) 等の比較的大規模な極右系組織の活動がみられた。特に1990年代前半から中盤にかけては、1992年のルディー・リッジ (Rudy Ridge) 事件 (アイダホ州)、1993年のウェイコー (Waco) 事件 (テキサス州)、1995年のオクラホマ・シティー事件 (オクラホマ州) 等の社会の耳目を集める事案が発生し、これらに触発された極右テロの件数が増加したとみられる。しかし、こうした組織の活動は、有力指導者の死亡、組織内の混乱等によりいずれも2000年代初頭頃には概ね下火となった (Martin, 2019, pp. 192-193; Bjelopera, 2017, p. 19)。¹⁰⁾ 2000年代以降の極右の活動の大半は細分化された小規模なグループや個人によるものとなっており、大規模な組織は殆どみられなくなっている。¹¹⁾

⁹⁾ 初期の K.K.K.の主目的は南北戦争に敗北した南部地域の関係者の地位保護、いわゆる「南部文化」(白人至上主義、キリスト教アイデンティティ等)の擁護等にあったとみられる。初期の活動は北軍側の取締り等により数年で勢いを失った。その後、K.K.K.の思想の系譜を引く活動は、19世紀末から1920年代、1940年代後半、1960年代等にそれぞれ一時的な盛り上がりを見せた。ただし、各時期の K.K.K.の間に厳密な組織的継続性が維持されている訳ではない (Martin, 2019, pp. 192-193; 浜本, 2019)。

¹⁰⁾ 19-20世紀の経済不況、移民政策の変動、戦争の動向等と右翼系過激主義の活動の盛衰に一定の関係があるとの指摘もある (Hoffman, 2017, p. 109; Forest, 2019, p. 208)。

¹¹⁾ 比較的活発な組織としては、ソルベン・ネイションズ (Sovereign Citizens)、アトムワフン・デビジョン (Atomwaffen Division (AWD)) 等がある (Ware, 2019)。

これまでの主な極右テロ事案としては、前記のルディー・リッジ事件（1992年）、ウェイコー事件（1993年）、オクラホマ・シティー事件（1995年）等がある。特に前者二者はいわゆる「カルト」集団による組織的な犯行であった。これに対し、近年の事案の多くは単独犯（ローンウルフ）または小規模グループによる犯行となっている（U.S. Department of Homeland Security, 2019, p. 10; Forest, 2019, p. 208）。背景として、①前記のとおり近年の極右の活動そのものが大規模組織ではなく細分化された小規模グループ等によるものを中心となっていること、②取締り当局等の耳目を引き難くするための戦術として「指導者無き抵抗」の思想が活動家の間に広まっていること¹²⁾、などがあると思われる。¹³⁾

3 データに基づく極右テロの傾向分析

本項では、米国メリーランド大学のグローバル・テロリズム・データベース（GTD）¹⁴⁾及びFBIのヘイトクライムに関するデータ¹⁵⁾に基づき、米国におけ

¹²⁾ 「指導者無き抵抗（Leaderless Resistance）」の戦術は、1992年にアーリアン・ネイションズの活動家で元 K.K.K.活動家であるビーンズ（Louis Beans）が発案したとされる。前記の『ターナー日記』（1978年出版）にも同様の思想がみられる（Martin, 2019, pp. 196-197; Hoffman, 2017, pp. 122-123; Bjelopera, 2017, pp. 50-52）。

¹³⁾ 近年、極右系過激主義の活動に対立する「アンティファ（Antifa: Anti-Fascistの短縮形）」と称される活動がみられる。アンティファは「白人至上主義、ネオナチズム、ファシズム等に反対する思想に基づき適宜共同して活動を行う人々の総称」であり、単一の思想、組織等の下に統一されたものではない。極右系との対立の中でアンティファが過激な暴力行為に及ぶ事例も見られる。2017年8月のバージニア州シャーロットビルにおける「極右合同デモ」の際には、極右系勢力とアンティファの間で衝突が発生し、アンティファ関係者1人が死亡した（Scott Stewart, “Examining Whether the Terrorism Label Applied to Antifa,” *STRATFOR*, August 27, 2019）。

¹⁴⁾ GTD は、メリーランド大学が公開情報に基づき作成、運営しているテロ事案に関する公開のデータベース。現時点で1970年から2018年までの世界各国のテロ事案をカバーしている（<https://www.start.umd.edu/GTD/>）（最終閲覧：2020年11月30日）。管見の限り、公開のデータベースとしては最も長期の期間をカバーするものであり、時系列的な傾向を鳥瞰するための有用性は高い。

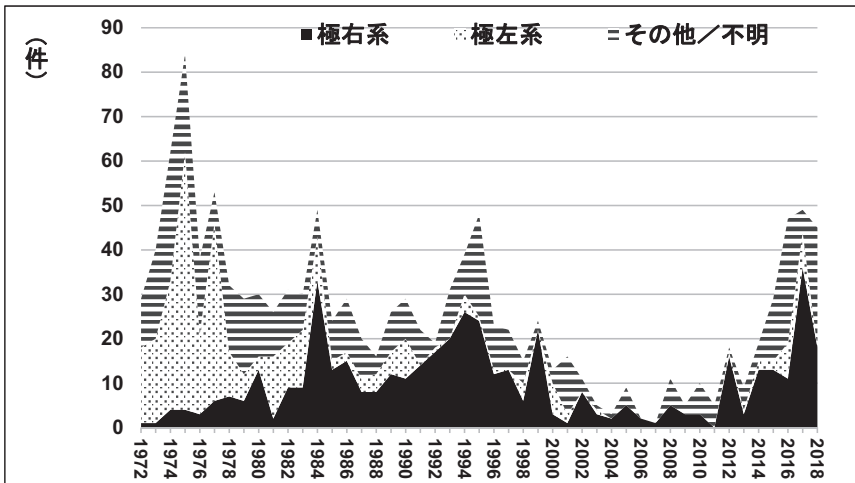
る極右テロの動向を可能な限り客観的に俯瞰することを試みる。なお、GTDのデータは、国内テロ・国際テロの区分はなされているが、右翼系・左翼系の区分はなされていない。本稿においては、GTDに含まれる各事案の内容等を個別に検討し、前記の定義等に基づき独自に「極右系・極左系・その他」の分類を行った。

(1) 極右テロの発生件数、死者数等の推移

(イ) 発生件数

図表1は、1972年以降の米国における国内テロの各年の発生件数の推移を示している。各年の極右テロの発生件数は、2012年以降は（2013年を除き）10件以上となっている。これに対し、2000年から2010年までの間は毎年10件未満で

図表1：米国の国内テロの発生件数（1972-2018年）



※1970年及び1971年の極左系の件数はそれぞれ244件、120件。

出典：GTDのデータに基づき筆者作成。

¹⁵⁾ <https://ucr.fbi.gov/hate-crime>（最終閲覧：2020年11月30日）。

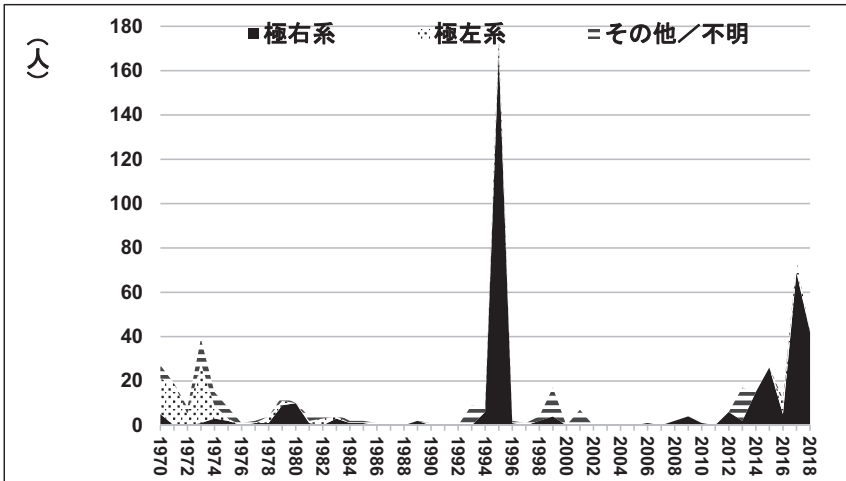
あった。こうしたことから、概ね2010年代前半以降、毎年の極右テロ発生件数はそれ以前に比較して増加傾向にあると言い得る。

ただし、1970年以降の約50年間のスパンで見ると、発生件数はしばしば増減を繰り返している。すなわち、1970及び71年はいずれも10件以上であった。特に、1970年の発生件数は32件を記録している。その後、1972-1983年までの12年間は、1980年を除いて毎年の発生件数は毎年10件未満であった。1984-1999年までの16年間は、3年間（1987年、1988年、1998年）を除いて毎年の発生件数は10件以上であった。特に、1984年には33件、1993-95年の3年間には各20件、26件及び24件を記録している（※それぞれの社会的背景事情等については2参照）。

(ロ) 死者数

図表2は、1970年以降の米国における国内テロによる各年の死者数の推移を示している。図表3は、1970年から2019年9月までの米国内におけるテロ事案

図表2：米国の国内テロによる死者数（1970-2018年）



※1995年の死者数が突出しているのは、オクラホマ・シティー事件のため。
 出典：GTD のデータに基づき筆者作成。

(国際・国内テロ両方を含む)の中で死者数が10人以上のもの(13件)を示している(2018年まではGTD、2019年は筆者の調査による)。

1970年から2018年の約50年間の極右テロの1件当たりの平均死者数は0.8人である。事案全体の99%以上は死者数10人以下であり、約85%は死者数ゼロである。他方、死者が10人を超える事案は6件であり(2018年及び19年の事案も含む、図表3参照)、全体の1%以下に過ぎない。

各年の死者数は、2013年までの44年間は、2年間(1980年、1995年)を除き10人未満であった。しかし、2014年以降の5年間の各年の死者数は2016年を除きいずれも10人以上(15人、26人、5人、69人、42人)となっており、以前よりも増加している傾向がみられる。さらに、1970年以降の死者数10人を超える極右テロ事案6件のうち5件が2017年以降に発生している(図表3)。

図表3：米国におけるテロ事案で犠牲者(死者)数が10人以上のもの(1970年以降)

	死者数	内/外	背景	発生年月日	発生地	概要	武器	実行犯人数
1	2,982人	国際	イスラム過激主義 アルカイダ	2001 09-11	ニューヨーク州 ニューヨーク市等	世界貿易センタービル、 国防省等への攻撃	爆発物 航空機	約20
2	168人	国内	極右 反政府主義	1995 04-19	オクラホマ州 オクラホマシティ	連邦政府施設への攻撃	爆発物	1
3	58人	国内	極右 反政府主義	2017 10-01	ネバダ州 ラスベガス	ホテルでの乱射	銃器等	1
4	49人	国際	イスラム過激主義 ISIS	2016 06-12	フロリダ州 オランド	ナイトクラブへの攻撃	銃器等	1
5	22人	国内	極右 白人至上主義	2019 08-03	テキサス州 エルパソ	ショッピングモールへの 攻撃	銃器等	1
6	17人	国内	極右 白人至上主義	2018 02-14	フロリダ州 パークランド	高校退学者が母校で 銃を乱射	銃器等	1
7	15人	国内	(不明)	2013 04-17	テキサス州 ウエスト	肥料会社への放火	火器	(不明)
8	14人	国際	イスラム過激主義 ISIS	2015 12-02	カリフォルニア州 サンベルナンド	障害者施設への攻撃	銃器等	2
9	13人	国際	イスラム過激主義	2009 11-05	テキサス州 キリン	過激化したイラク帰還兵 が基地で乱射	銃器等	1
9	13人	国内	(不明)	1999 04-20	コロラド州 リトルトン	高校生が学校で乱射	銃器等	2
11	11人	国内	極右 白人至上主義	2018 10-27	ペンシルバニア州 ピッツバーグ	ユダヤ教会への攻撃	銃器等	1
11	11人	(不明)	(不明)	1975 12-29	ニューヨーク州 ニューヨーク市	ラガーディア空港で 爆発物が爆発	爆発物	(不明)
13	10人	国内	極右 白人至上主義	2018 05-18	テキサス州 サンタフェ	高校生が学校で乱射	銃器等	1

※網掛けは極右系の国内テロ。 ※出典：GTD のデータ等に基づき筆者作成。

ハ) 使用武器等

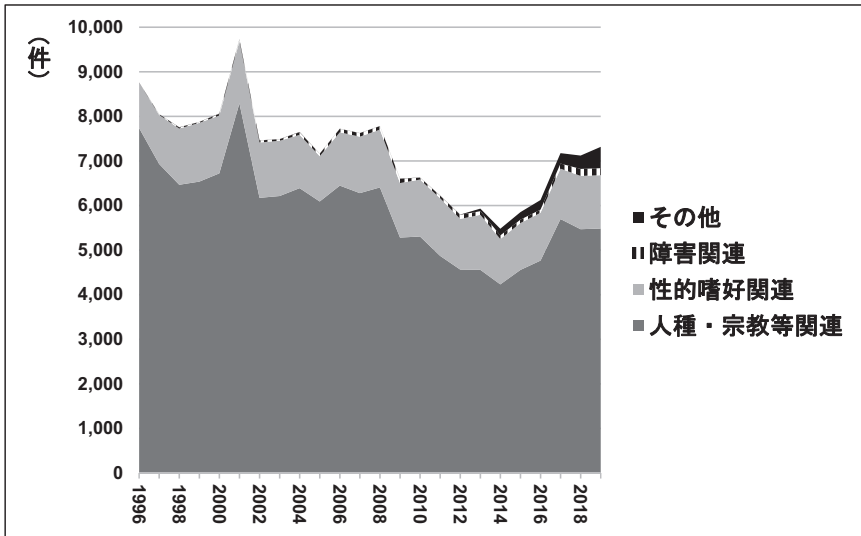
1970年から2017年の間の極右テロの中で主要な武器が銃器（拳銃等）であるものは26%であり、爆発物であるものは22%となっている。極左テロ（銃器14%、爆発物53%）に比較して銃器の割合が高くなっている。極左テロの場合、特に近年は、攻撃の目的は個人の殺傷等ではなく、環境破壊等に関連しているとテロリスト側が認識している企業の施設の破壊等である場合が多いことから、銃器よりも爆発物の割合が高くなっているとみられる。

(2) ヘイトクライムの発生件数の推移

極右テロとヘイトクライムは必ずしも同一の概念ではない。しかし、極右テロの中では白人至上主義等に基づく事案が一定数の割合を占めており、しかもこうした事案は司法手続き的にはヘイトクライムとして処理される場合が少ない。こうしたことから、ヘイトクライム、とりわけ人種・宗教等に関連するヘイトクライムの動向を俯瞰することは、極右テロの動向の分析上も有用と考えられる。DHSの公式文書等においても、白人至上主義に基づく極右テロとヘイトクライムは密接に関連している旨が指摘されている（U.S. Department of Homeland Security, 2019, p. 10.）。

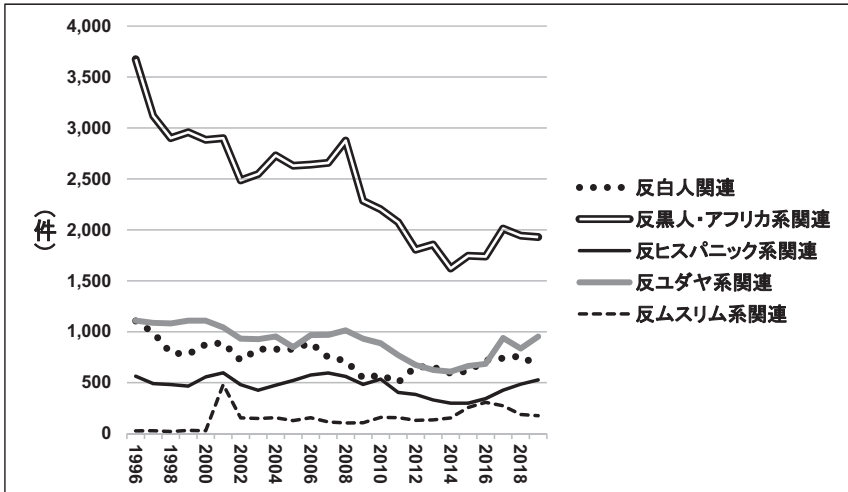
図表4及び5は、記録が公開されている1996年以降2019年までの間の米国におけるヘイトクライムの各年の発生件数の推移を示している（図表5は、人種・宗教に関するヘイトクライムの発生件数の推移）。2019年の人種・宗教等に関するヘイトクライム事案の発生件数は約5,500件であり、前年（2018年）に比べて微増（0.3%増）しているものの、過去10年間のピークであった2017年（約5,700件）からは微減（約3.7%減）している。より長期間、すなわち1996年以降の24年間のスパンで見ると、2008年以前の発生件数は常に2017年の値よりも高いレベルにあり、特に1996年の発生件数（約7,700件）は2017年の1.36倍であった。発生件数は、2008年（約6,400件）以降一貫して減少していたが、2014年（約4,200件）の後は一転して毎年増加している。こうした傾向は、前記の極右テロ

図表4：米国のヘイトクライムの発生件数（1996-2019年）



出典：FBIの公表データに基づき筆者作成。

図表5：米国のヘイトクライム（人種宗教に関するもの）の発生件数（1996-2019年）



出典：FBIの公表データに基づき筆者作成。

をめぐる動向と概ね一致している。¹⁶⁾

4 極右テロの脅威評価：日米の関連指標の比較

(1) テロ脅威評価の分析枠組み

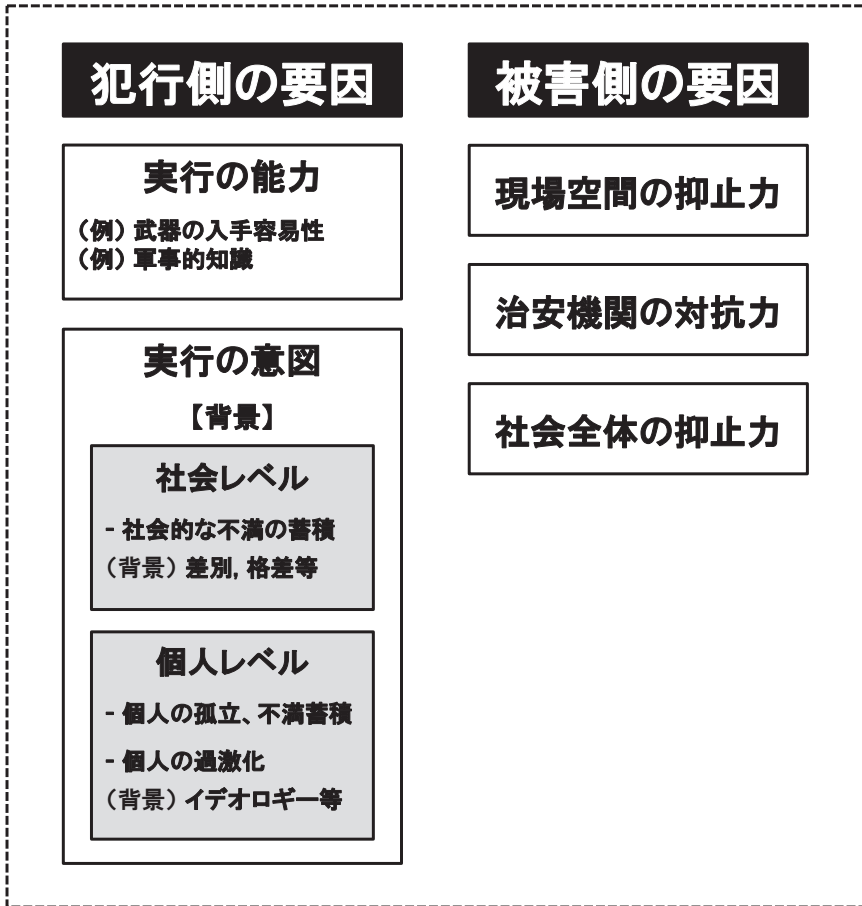
異なった国の間でテロ脅威評価¹⁷⁾を比較するには、何らかの分析枠組みが必要である。各種の先行研究によると、テロの発生には様々な要素が複合的に関連していると考えられる。犯罪発生に関する有力な理論モデルである「原因論と機会論の複合モデル」(小林、2020、91-110頁)を応用するならば、テロ発生に関連する諸要素は、①テロを実行する側の要因(テロ実行の意図、能力)、②被害者側の要因(現場空間の抑止力、治安機関等の対抗力、社会全体の抑止力等)、に大別される(図表6)。例えば、仮にテロ実行側において意図と能力が充足されたとしても、潜在的被害者側において治安機関等の対抗力や社会の抑止力等が強力であれば、テロ発生には至らない可能性は高くなる。

テロ実行犯側の要因のうち「テロ実行の意図」が醸成される背景には、格差、差別等の不当な状況に対する「不満」が社会に存在するケースが多い。前記のとおり、米国における極右テロの場合には「自分たち(白人コミュニティ)の将来が他者に侵される」との不安と恐怖感が根底にあるとみられる。(ただし、社会レベルの不満等が常に各個人レベルにおける具体的なテロ実行に直結する訳ではない。そのためには各個人のレベルにおいて更に、違法な暴力の使用を正当化するような過激なイデオロギーへの感化(過激化)等が必要と考えられる。また、社会レベルにおける不満が高い場合でも、個人レベルにおいて家庭、職

¹⁶⁾ 人種・宗教等に関するヘイトクライムの発生件数を主な攻撃対象別にみると、一貫して最も多いのは反黒人・アフリカ系の事案であり、1996年以降の全体の52%を占めている。反ユダヤ系は19%、反ヒスパニック系は10%、反モスリム系は3%をそれぞれ占めている。

¹⁷⁾ ここで言う「脅威」とは便宜上、テロ事案の発生可能性等を指すものとする。ただし、テロの基本的要素の一つである「恐怖の拡散」については、事案発生件数、死者数等のみで十分に測定し得るものではないことに留意する必要がある。

図表6：テロの発生に関連する主な要素



出典：筆者作成。

場、学校、地域社会における紐帯等による抑止力が働く場合には、当該個人にテロ実行の具体的な意図が生じる可能性は低下すると考えられる (Martin, 2019, pp. 44-59)。

(2) 日米の関連指標

前記の分析モデルを米国における極右テロ発生に適用すると、①「背景にある社会不満」に関連する指標として「在留外国籍人口の全人口に占める比率」^{18,19)}及び「外国人増加による犯罪悪化を懸念する国民の割合（世論調査）」

図表7：テロ脅威評価に関連するデータ（G7各国の比較）

(1) 在留外国籍人口の総人口に占める比率(2018年)						
ドイツ	イギリス	イタリア	フランス	アメリカ	カナダ	日本
16%	14%	10%	13%	14%	21%	2%
※カナダのみ2016年の統計値。 ※出典：経済協力開発機構(OECD)のデータを基に筆者作成。						
※ ムスリム系人口の総人口に占める比率の推定(2013年)						
フランス	ドイツ	イギリス	カナダ	イタリア	アメリカ	日本
4.3%	4.3%	2.8%	2.0%	2.0%	1.6%	0.1%
※出典：店田廣文の資料を基に筆者作成。						
(2) 世論調査：外国人増加による犯罪悪化を懸念する国民の割合(2019年)						
ドイツ	イタリア	日本	フランス	イギリス	アメリカ	カナダ
52%	44%	40%	22%	22%	19%	17%
※出典：Pew Research Center のデータを基に筆者作成。						
(3) 一般人の銃器保有数の推定(人口100人当たり)(2017年)						
アメリカ	カナダ	フランス	ドイツ	イタリア	イギリス	日本
120.5丁	34.7丁	19.6丁	19.6丁	14.4丁	4.6丁	0.3丁
※イギリスはイングランド・ウェールズのみ値。 ※出典：Small Arms Survey 2017 のデータを基に筆者作成。						
(4) 年間の殺人事件による死者数(人口10万人当たり)(2018年)						
アメリカ	カナダ	フランス	イギリス	ドイツ	イタリア	日本
5.0人	1.8人	1.2人	1.2人	0.9人	0.6人	0.3人
※イギリス(イングランド・ウェールズ)のみ2017年の統計値。 ※出典：国連薬物犯罪事務所(UNODC)のデータを基に筆者作成。						

18) 在留外国籍人口には外国から日本に転籍した者の数は含まない (OECD (2020))。ムスリム系人口の推計は、国籍にかかわらずイスラム教徒全体の人口の推計値 (店田、2015)。

19) 先行研究では、国内の人種的分裂と経済停滞の複合的状況が国内テロを促す要素となり得る旨が示されている (Danzell and etc., 2016, pp. 536-558)。ただし、移民等が直ちにテロにつながる訳ではない (Sandler, 2018, pp. 37-38)。

(Pew Research Center (2019))、②「(潜在的なテロリストの) 攻撃能力」に関連する指標として「一般人の銃器保有数の推定値」(Small Arms Survey (2018)) (米国の極右テロ事案においては銃器の使用割合が高いことによる)、③「治安機関や社会の対抗力・抑止力」に関連する指標として「年間の殺人事件による死者数」²⁰⁾、がそれぞれ妥当と考えられる。図表7はこうした指標を米国及び日本を含むG7諸国間で比較したものである。日本は、「外国人増加による犯罪悪化を懸念する国民の割合」を除き、その他の全ての項目において米国を含むその他のG7諸国に比較して低い値を示している。

5 考察及び結論

本項では、前記三及び四の内容等に基づき、冒頭に示した問いに対する考察を加える。

(1) 米国における極右テロの動向

近年の米国における極右テロ情勢は、以前に比較して質的・量的に大きな違いはあるのだろうか。

(イ) 量的変化

前記のとおり、米国における極右テロの発生件数は、2011年前後から記録のある2017年までほぼ一貫して増加している。人種・宗教等に関するヘイトクライムの発生件数も、2014年以降2017年まではほぼ一貫して増加している。したがって、近年米国における極右テロの発生件数が概ね増加傾向にあることは、客観的に裏付けられていると言い得る。

ただし、近年の極右テロ及び人種・宗教等に関するヘイトクライムの発生件

²⁰⁾ 国連薬物・犯罪事務所 (UNODC) 公表の各国犯罪データ <https://dataunodc.un.org/> (最終閲覧: 2020年11月30日)。

数は、現段階では「前例のない程の高いレベル」とは言い切れない。いずれも過去に、近年と同様あるいはそれ以上のレベルの発生件数を記録した時期がある。今後情勢の悪化が継続して「前例のないレベル」にまで至るか否かに関しては、今後の状況に関する検証の継続が必要である。ちなみに、2018年の極右テロの発生件数は18件であり、2017年の36件より減少している。ヘイトクライムの発生件数も2017年以降は微減傾向にある。

(ロ) 質的变化

ここでの「質的变化」とは、攻撃手法（攻撃の組織性、武器の性能等）の高度化等による残虐性の悪化等を指す。一般的には死者数等が指標の一つと考えられる。前記のとおり、1970年以降の死者数が10人以上の極右テロ事案6件のうち5件が2017年以降に集中発生している。こうした状況が今後も継続するならば「極右テロは前例のないレベルまで凶悪化している」と評価し得る。他方で、テロの手法は以前と比較して顕著に高度化しているとはみられない。前記のとおり、組織性はむしろ低下している。したがって、極右テロの質的な変化について確定的な結論を得るには、やはり今後の状況に関して検証の継続が必要である。

(ハ) テロの量的増加の要因

近年の極右テロ、人種・宗教等に基づくヘイトクライムの増加の原因として、第1に、インターネット、SNS等の発達により、過激思想や攻撃手法等の拡散が（大規模組織の介在を経なくても）以前より容易になっている状況があるとみられる。こうした状況に関し、イスラム過激派関連のテロをめぐる状況との類似点を指摘する見方もある（Jones, 2018, pp. 3-4; Fidler, 2019; Forest, 2019, p. 208）。²¹⁾第2に、2001年の911テロ事件以降、米国の法執行・情報機関の最優先課題がイスラム過激派等による国際テロ対策であったため、極右テロを含む国内テロ対策に十分な資源が投入されてこなかったことの影響も指摘されてい

る (Stevenson, 2019, pp. 233-244)。

加えて、トランプ大統領の言動（反移民政策、白人至上主義を非難することへの消極姿勢等）の影響を指摘する見方もある (Hawley, 2019, pp. 172-184)。しかし、近年の極右テロ及びヘイトクライムの発生件数の増加はいずれもトランプ大統領の当選（2016年11月）以前から始まっている。したがって、同大統領の言動等が最近の極右系過激主義の盛り上がりにより一定の影響を与えている要素の一つである可能性はあり得るとしても、直接的な要因であると直ちに結論付けることには慎重であるべきと考えられる。^{22,23)}逆に言えば、2020年の大統領選挙の結果として政権交代が実現したとしても、直ちに極右テロやヘイトクライムが減少するかは不明である。

(2) 日米の比較

以上のような米国における近年の極右テロをめぐる情勢の背景事情等は日本においても共有されているのだろうか。

前記のとおり、近年の米国における極右テロの発生状況に関連する主なデータを見る限り、両国の状況は大きく異なっている。したがって、米国と同様の背景事情が直ちに日本においても共有される可能性は低いと考えられる。なお、日本では、入管法改正により2019年4月から5年間で新たに約35万人の外

²¹⁾ 2016年のツイッター上の白人至上主義関係の記事数はイスラム過激主義関連の記事数を上回っていた (Bjelopera, 2017, pp. 48-49)。

²²⁾ 逆に、極右テロやヘイトクライムを増加せしめるような社会的情勢がトランプ当選の要因の一つであったとの仮説も成り立ち得る。複数の先行研究では、2016年の選挙における、「各選挙民の性差別・人種差別等に関する認識とトランプ候補への投票動向」、「トランプ候補の選挙活動と当該地域におけるヘイトクライムの発生動向」等にそれぞれ一定の相関関係がある旨が示されている。ただし、原因と結果の因果関係については十分な検証はなされていない (Schaffner and etc., 2018, pp. 9-34; Hooghe and etc., 2018, pp. 528-534)。

²³⁾ 2008年の大統領選挙での黒人系候補の当選の影響を指摘する見方もある (Stevenson, 2019, pp. 235-236; Jones, 2018, p. 4; Hoffman, 2017, p. 109; Forest, 2019, p. 208)。

国人労働者が受け入れられる見通しとされていた（※コロナ禍開始前の予想、年間約2.5%の増加に相当）。この場合でも全人口に占める在留外国籍人口数は約2.5%に止まり、他のG7諸国に比較すると依然低い水準である。

ただし、以上の結論は「日本において極右テロは増加しない」と論じている訳ではない。米国等とは異なる日本特有の事情に基づき極右テロが増加する可能性は否定できない。例えば、前記のとおり、日本においては「外国人増加による犯罪悪化を懸念する国民の割合」は米国よりも高く、G7諸国の中でも3番目に高い。²⁴⁾ 他方、日本においては他国に比較して在留外国籍人口の比率は低く、全般的な犯罪情勢も良好である。さらに、過去30年間の全犯罪の発生件数に占める外国人による犯罪の割合は5-7%程度に過ぎない。すなわち、日本においては、外国人関連の犯罪情勢に関し、その実態と国民の懸念の間に大きなギャップが存在する。こうした状況はG7諸国の中でも日本に特有とみられ、将来的に極右テロ増加を促す要素の一つとなる可能性は否定できない。

おわりに

本稿では、①「近年の米国における極右テロ情勢は、以前に比較して質的・量的に大きな違いはあるのか」、②「米国における当該情勢の主な背景事情等は日本にも共有されているのか」等の問題に関して客観的データ等に基づいて分析を試みた。その結果、①については「量的には近年増加傾向にあるが、質的・量的に『前例のない高いレベル』にまで悪化しているかについては更なる検証が必要」、②については「米国と同様の背景事情が直ちに日本においても共有される可能性は低い」との結論を得た。

本稿の研究には課題も残る。第1はデータの精緻化である。本稿ではGTD

²⁴⁾ 別の世論調査でも類似の結果が示されている。例えば、2019年5月5日付の読売新聞の報道によると、同紙が同年3-4月に実施した外国人材受け入れ拡大に関する世論調査において、懸念事項として回答者の57%が治安の悪化を挙げている。

のデータを個別に精査して利用すると共に、ヘイトクライム関連のデータを併用した。これにより各種先行研究等に比較してデータの精度は向上したとみられるものの、更なる改善の余地がある。第2は、テロ発生の理論枠組み（原因論と機会論の複合モデル）に基づく分析の精緻化である。別の指標の追加等により、分析の精度の向上が期待し得る。第3は、比較分析の対象の拡大である。射程を欧州諸国等まで広げることにより、更に深い比較分析が期待し得る。第4は日本に特有の事情の分析である。「今後日本において極右テロが増加するか否か」との問いに関しては、日本に特有の事情を別途分析する必要がある。前記の日本における「外国人関連の犯罪の実態と国民の懸念のギャップ」、日本と近隣諸国の関係が及ぼす影響等の分析が課題と考えられる。

こうした問題点は残るものの、本稿は、近年の米国の極右テロの動向に関して従来よりも精緻なデータに基づく分析を試みたこと、極右テロをめぐる状況の日米比較分析を理論モデル及び客観的なデータに基づいて試みたこと、などにおいて一定の独自性と意義を有すると考えられる。

【引用文献】

- Bakker, E. (2015). *Terrorism and counterterrorism studies: comparing theory and practice*. Leiden University Press.
- Bjelopera, J. P. (2017). "Domestic Terrorism: An Overview (CRS Report, August 21, 2017)." Congressional Research Service.
- Borgeson, K. (2018). "Right-Wing Domestic Terrorism." Robin Maria Valeri and Kevin Borgeson Eds., *Terrorism in America*, Routledge, pp. 26-35.
- Danzell, O. E., Yeh, Y., & Pfannenstiel, M. (2016). "Determinants of Domestic Terrorism: An Examination of Ethnic Polarization and Economic Development." *Terrorism and Political Violence*, 31(3), pp. 536-558.
- Doyle, C. (2019). "Domestic terrorism: Some Considerations (CRS Report, August 12, 2019)." Congressional Research Service.

- Fidler, D. P. (2019). "Terrorism, Social Media, and the El Paso Tragedy (Council on Foreign Relations, August 6, 2019)." <https://www.cfr.org/blog/terrorism-social-media-and-el-paso-tragedy> (2020年11月30日最終閲覧).
- Forest, J. J. F. (2019). *The terrorism lectures: a comprehensive collection for the student of terrorism, counterterrorism, and national security (3rd ed.)*. Nortia Press.
- Freilich, J. D., Chermak, S. M., Gruenewald, J., Parkin, W. S., & Klein, B. R. (2018). "Patterns of Fatal Extreme-Right Crime in the United States." *Perspectives on Terrorism*, 12(6), pp. 38-51.
- Hawley, G. (2019). *The alt-right: what everyone needs to know*. Oxford University Press.
- Hoffman, B. (2017). *Inside terrorism (3rd ed.)*. Columbia University Press.
- Hooghe, M., & Dassonneville, R. (2018). "Explaining the Trump Vote: The Effect of Racist Resentment and Anti-Immigrant Sentiments." *Political Science & Politics*, 51(3), pp. 528-534.
- Jones, S. G. (2018). "The Rise of Far-Right Extremism in the United States (CSIS Brief, November 7, 2018)." Center for Strategic and International Studies. <https://www.csis.org/analysis/rise-far-right-extremism-united-states> (2020年11月30日最終閲覧).
- Martin, G. (2019). *Essentials of terrorism - Concepts and Controversies (5th ed.)*. SAGE.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2020). *International Migration Outlook 2020*: OECD Publishing. <https://www.oecd.org/migration/international-migration-outlook-1999124x.htm> (2020年11月30日最終閲覧).
- Pew Research Center. (2019). "Around the World, More Say Immigrants Are a Strength Than a Burden (March 14, 2019)." <https://www.pewresearch.org>

org/global/2019/03/14/around-the-world-more-say-immigrants-are-a-strength-than-a-burden/ (2020年11月30日最終閲覧).

Sandler, T. (2018). *Terrorism - What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press.

Schaffner, B. F., Macwilliams, M., & Nteta, T. (2018). “Understanding White Polarization in the 2016 Vote for President: The Sobering Role of Racism and Sexism.” *Political Science Quarterly*, 133(1), pp. 9-34.

Small Arms Survey. (2018). Estimating Global Civilian-Hold Firearms Numbers: Annex. http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/Weapons_and_Markets/Tools/Firearms_holdings/SAS-BP-Civilian-held-firearms-annexe.pdf (2020年11月30日最終閲覧).

Stevenson, J. (2019). “Right-wing Extremism and the Terrorist Threat.” *Survival*, 61(1), pp. 233-244.

Sweeney, M. M., & Perliger, A. (2018). “Explaining the Spontaneous Nature of Far-Right Violence in the United States.” *Perspectives on Terrorism*, 12(6), pp. 52-71.

U.S. Department of Homeland Security (DHS). (2019). “Strategic Framework for Countering Terrorism and Targeted Violence.” <https://www.dhs.gov/publication/strategic-framework-countering-terrorism-and-targeted-violence> (2020年11月30日最終閲覧).

Ware, J. (2019). “Siege: The Atomwaffen Division and Rising Far-Right Terrorism in the United States.” International Centre for Counter-Terrorism (ICCT). <http://www.jstor.org/stable/resrep19615> (2020年11月30日閲覧).

小林良樹 (2020)、『テロリズムとは何か —〈恐怖〉を読み解くリテラシー』、慶應義塾大学出版会。

店田廣文 (2015)、「イスラーム教徒人口の推計 2013年」、早稲田大学人間科学部多民族・多世代社会研究所、<http://imemgs.com/document/20150714mij>.

pdf（2020年11月30日最終閲覧）。

浜本隆三（2019）、『アメリカの排外主義』、平凡社。

国際開発金融機関におけるアカウンタビリティ・メカニズム

—コンプライアンス・レビューに至らなかった事例—

辻 昌美

1. はじめに

世界銀行やアジア開発銀行（ADB）のような国際開発金融機関は、開発途上国の持続可能な社会経済発展を目指して有償・無償資金協力、技術協力、出資などを行っている。電化や交通網、上下水道の整備など様々なインフラプロジェクトの実施を通じ、途上国の人々の暮らしを向上させてきたことは誰しも認めるところであろう。しかしながら、開発プロジェクトの実施によって、大気汚染、水質汚濁、生態系の改変など環境面への、あるいは住民移転や先住民の生活様式など社会面への負の影響も発生することがありうる。

こうした環境・社会面への負の影響を回避し、最小化し、緩和し、さらには補償する政策として、各機関では「セーフガード・ポリシー」と呼ばれる政策を定めている。セーフガード・ポリシーでは、環境・社会影響評価の実施や環境管理計画、住民移転計画の立案及び実施など、環境・社会面での適切な現況把握、評価、対策立案・実施が行われるよう具体的規定が盛り込まれている。

しかしながら、事前評価時点では予測していなかった状況がプロジェクト実施段階で発生したり、評価が不十分であったり、各種計画の実施が不適切であった場合に、プロジェクトによる負の影響が発生してしまう場合がわずかではあるが存在するのも事実である。

こうした場合に対応するため、各機関では「アカウンタビリティ・メカニズム

ム（AM）・ポリシー」を定め、異議申立ができる仕組を有している。

AM そのものについて評価を行った研究はあるが¹⁾、異議申立のあった事例のうち AM で実際のレビューに進まなかった事例に焦点を当てて分析した例はない。

本稿では、近年における AM ポリシー（AMP）、特にそのうちのコンプライアンス・レビュー（CR）について ADB を事例として、レビューがなされなかったプロジェクトを中心に分析することにより、今後の課題を考察する。

2. 制度

(1) セーフガード・ポリシーの変遷

他の多くの国際開発金融機関と同様、ADB におけるセーフガード・ポリシーは1995年の住民移転政策、1998年の先住民族政策、2002年の環境政策と、個別事項のポリシー制定から始まっている。政策制定以前も、1988年から職員向けの業務マニュアルとして環境配慮の規定を公表・実施している。2009年にはこれらの政策を統合したセーフガード・ポリシー・ステートメント²⁾を制定し、現在も運用している。また、これに対応する業務マニュアルとして OM F1³⁾が定められているとともに、環境⁴⁾、住民移転⁵⁾、先住民族⁶⁾それぞれについてグッド・プラクティス・ソースブック（ドラフトワーキングドキュメント）が用意

1) ADB については、例えば、Park, S. (2015). Assessing Accountability in Practice: The Asian Development Bank's Accountability Mechanism. *Global Policy*, 6(4), 455-465.

2) ADB (2009). Safeguard Policy Statement. <<https://www.adb.org/documents/safeguard-policy-statement>>（最終閲覧日：2020年11月30日。他も同様）

3) ADB (2013). Operations Manual Section F1 "Safeguard Policy Statement." <<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31483/om-f1-20131001.pdf>>

4) ADB (2012). Environment Safeguards: A Good Practice Sourcebook (Draft Working Document). <<https://www.adb.org/documents/environment-safeguards-good-practice-sourcebook>>

されている。

なお、現行セーフガード・ポリシーについては見直しを行うべく準備作業（政策実施の評価⁷⁾等）が進められている。

(2) アカウンタビリティ・メカニズム・ポリシーの変遷

ADBでは1995年に開始したインスペクション・ファンクションが、AMの始まりである。これは、1993年の世界銀行におけるインスペクション・メカニズムと同様、インスペクション・パネルを設置し、異議申立があった場合の対処として、プロジェクト実施に当たる業務部局ではなく独立部門が申立内容を検討し対応するものである。

その後、インスペクション・ファンクションの見直しを行い、2003年にはまさに「アカウンタビリティ・メカニズム」という名称でのポリシーに改定された。これにより、コンサルテーション・フェーズとコンプライアンス・レビュー・フェーズの2つの機能が創設された。前者においてはステークホルダー間で問題解決に向けた協議が行われる。後者ではポリシーや手続きの遵守についてのレビューがなされる。

現行のAMは2012年に制定されたアカウンタビリティ・メカニズム・ポリシー⁸⁾に基づくものであり、構造としては2003年に創設された2つの機能を維

⁵⁾ ADB (2012). Involuntary Resettlement Safeguards: A Planning and Implementation Good Practice Sourcebook (Draft Working Document).

<<https://www.adb.org/documents/involuntary-resettlement-safeguards-planning-and-implementation-good-practice-sourcebook-d>>

⁶⁾ ADB (2013). Indigenous Peoples Safeguards: A Planning and Implementation Good Practice Sourcebook (Draft Working Document).

<<https://www.adb.org/documents/indigenous-peoples-safeguards-planning-and-implementation-good-practice-sourcebook>>

⁷⁾ ADB (2020). Effectiveness of the 2009 Safeguard Policy Statement.

<<https://www.adb.org/documents/effectiveness-2009-safeguard-policy-statement>>

持っている（コンサルテーション・フェーズは問題解決フェーズと改称）が、協議のためのフェーズを経ずに直接コンプライアンス・レビュー・フェーズに異議申立ができるようにしたり、2つの機能の窓口を一本化するなど、多くの改善が図られた。また、セーフガード・ポリシー同様、対応する業務マニュアル（OM L1⁹⁾）が定められている。

(3) 現行のアカウントビリティ・メカニズム

ここでは、2012年の AMP に基づく現行制度を概観する。

前述のとおり、現行の AM では問題解決（problem solving）ファンクションとコンプライアンス・レビュー・ファンクションの2つの機能がある。

① 組織

これら2つの機能は互いに独立で、前者にはスペシャル・プロジェクト・ファシリテーター（SPF）とそのスタッフ（OSPF）がおり、SPF は総裁により任命される。後者には3人のメンバーからなるコンプライアンス・レビュー・パネル（CRP）があり、パネルのチーフとパネルメンバーは理事会により任命される。CRP にはスタッフからなる事務局（OCRPF）がある。

2003年の AMP では CR に進む前に SPF によるコンサルテーション・フェーズを経る必要があったが、このことが CR を直接望む申立人にとっての障壁となりうることから、2012年の現行 AMP ではどちらからでも始められることと改められた。

⁸⁾ ADB (2012). Accountability Mechanism Policy 2012.

<<https://www.adb.org/documents/accountability-mechanism-policy-2012>>

⁹⁾ ADB (2012). Operations Manual Section L1 “Accountability Mechanism.”

<<https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31483/om-l1.pdf>>

② 対象プロジェクト

当然のことながら、異議申立の対象となるのは ADB によりファイナンスあるいは管理 (administer) されているプロジェクトに限られる。ADB 単独か、協調融資を行う機関があるかどうかを問わない。また、ADB 理事会承認を経て実施されているプロジェクトはもちろんのこと、承認前であっても検討が行われているもの、今後行うプロジェクトとしてパイプラインに正式に名前が挙がっているものも対象となる。また、プロジェクトタイプのもののみならず、マルチトランシュ融資ファシリティ、追加融資、政策支援型融資といったプログラムタイプの融資も対象となる (AMP パラ142の脚注)。ADB の業務マニュアルにはそれぞれの項目が CR の対象か否かが明示されている¹⁰⁾。

③ 申立に至るまでの必要事項

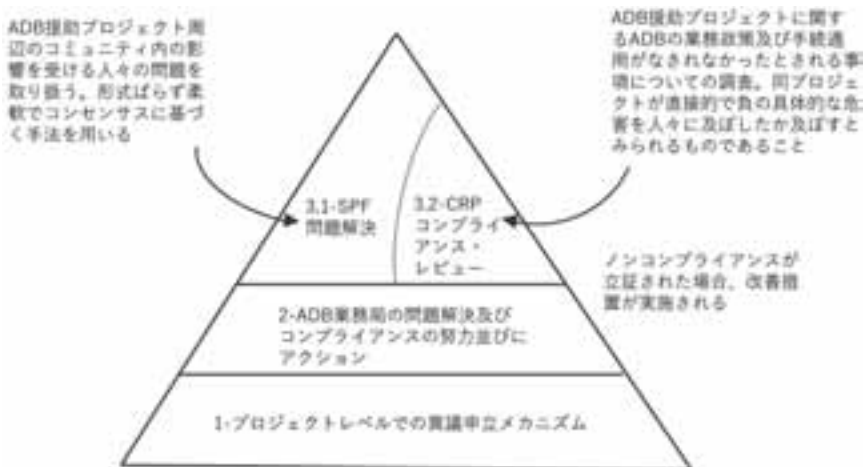
2人以上のグループで、ADB 援助プロジェクトにより直接的かつ具体的な危害 (direct and material harm) を及ぼされたか及ぼされる見込みである場合に申立人となることができる。これは危害の経験をもう一人の人物により立証するためであり、申立が私利私欲や抗争に基づくものにならないためでもある。また、影響を受けた人々 (以下、「被影響民」) の地元の代表者も、代表者としての認定の証拠を示すことができれば申立人となることができる。被影響民自身が申立を行うのが困難な場合には NGO あるいは CSO と調整を図ることができ、ごく例外的には、CRP あるいは SPF の同意を得て NGO あるいは CSO の代表者が被影響民の利害のために代表者となることができる。さらに、特定のプロジェクトに対し ADB 業務ポリシー及び手続に対する重篤な違反 (serious violation) を申し立てることは、1人以上の理事会メンバーによっても行うことができる。

¹⁰⁾ 業務マニュアル (A1から L4までである) については以下を参照。ADB (2019). Operations Manual. <<https://www.adb.org/documents/operations-manual>>

AMは問題解決のための最後の手段であるため、申立人はAMに異議申立を行う前に問題解決のための誠実な努力を払わねばならない。具体的には、まず当該プロジェクト自身の異議申立メカニズムにアプローチし、それでも解決しない場合には当該プロジェクトを担当するADBの業務局（現地事務所を含む）にアプローチする。それでもまだ解決できない場合の最後の手段としてSPF及びCRPからなるAMにアプローチすることとなる（図1）。

AMへの申立は文書により行う（必要事項を記入するフォームが用意されている¹¹⁾）。英語での申立が好ましいが、プロジェクトが行われる国の国語であっても受理される。

図1 ADB援助プロジェクトのための問題解決及びコンプライアンスの枠組



（出典：ADB “A Sourcebook on the Compliance Review Function of ADB’s Accountability Mechanism¹²⁾” 中の Figure 1を筆者訳出）

11) ADB. Asian Development Bank (ADB), Accountability Mechanism, Complaint Form. <https://www.adb.org/sites/default/files/page/183517/am-complaint-form_0.docx>

12) ADB (2019). A Sourcebook on the Compliance Review Function of ADB’s Accountability Mechanism. <<https://www.adb.org/documents/adb-accountability-mechanism-compliance-review-sourcebook>>

④ CR の具体的手続き

申立書の提出は、ADB 本部の異議申立受理オフィサー（Complaint Receiving Officer、CRO）に対して行われる。郵便、電子メールその他の物理的、電子的方法で提出可能である。CRO は問題解決機能への申立と CR 機能へのそれとの両方の窓口であるが、本稿は CR 機能についての議論であるので、問題解決機能についての解説は行わない。以下、申立書の提出から CR 開始までの流れを記載する。

コンプライアンス・レビュー（CR）の開始

1. 要請は異議申立を ADB 本部の異議申立受理オフィサー（CRO）に提出することにより開始される
2. CRO は異議申立提出に関する全ての必要事項が満たされていることを確認する
(⇒ 異議申立が不完全である場合、この先には進まない)
3. 異議申立が完全である場合、CRO はその内容から、AM のうち問題解決機能と CR 機能のどちらに進みたいのかを確認する
4. 異議申立人が CR を要請する
5. 異議申立人は要請を問題解決機能に変更するか、CR の最初の選択にコミットするかについて、21 暦日間の猶予が与えられる
(⇒ 異議申立人が問題解決機能を選択した場合、問題解決手続きが開始される ⇒ 問題解決機能の手続きの最中でも終了後でも、もしノンコンプライアンス [筆者注：政策・手続きの不遵守] の懸念が残っていた場合には、異議申立人はどの段階でも CR を要請できる ⇒ 1 番へ)
6. 異議申立人が CR の最初の選択にコミットした場合、CRO は異議申立が AM のスコープの範囲内であることを確認する
(⇒ 異議申立が AM のスコープの範囲外である場合 [汚職や調達に関連した事項など]、異議申立は ADB の適切な関係部署に転送される)

7. 異議申立が AM のスコープの範囲内である場合、CRO は当該異議申立を CRP 議長に転送する。CRO は当該異議申立を CRP に転送する旨を SPF、CRP 議長、担当業務局及びその他の関連部局に伝える
8. AM 機能の選択（CR か問題解決か）について CRO が誤った解釈をしたと CRP が判断した場合、CRP は 3 日以内であれば異議申立に対し反対することができる
(⇒ CRP が反対しない場合、CR 手続きが開始される ⇒ 12番へ)
9. CRP が反対した場合、CRO は異議申立人にその選択を明らかにするよう要請する。その際に CRO は改めて ADB の AM に関する情報パッケージを異議申立人に渡す
10. 異議申立人は60暦日以内に、AM 機能の問題解決か CR かについての自らの選択を明らかにしなければならない
(⇒ 異議申立人が問題解決機能を選択した場合、問題解決手続きが開始される ⇒ 問題解決機能の手続きの最中でも終了後でも、もしノンコンプライアンスの懸念が残っていた場合には、異議申立人はどの段階でも CR を要請できる ⇒ 1 番へ)
(⇒ 異議申立人が自らの選択を明らかにできなかった時には AM 手続きは終了となる ⇒ CRO は異議申立人に AM 手続きの終了を伝える ⇒ 異議申立人が同じ異議についての手続きを望む場合には、新たな申立を CRO に提出しなければならない ⇒ 1 番へ)
11. 異議申立人が自らの要請は CR であることを明らかにした場合、手続きが始まる
12. CR 手続き（10のステップ）が開始される
13. CRO は異議申立人及び認定された代表者に、異議申立が CRP に転送されたことを伝える。引き続きの手続きのための連絡窓口の詳細も伝えられる

(出典：ADB “A Sourcebook on the Compliance Review Function of ADB’s

Accountability Mechanism” 中の Figure 2を基に筆者作成)

申立が AM のスコープの範囲内であり、申立人が CR 機能を選択することが明らかな場合、上記のような経過ののち、CR 手続きとして以下のステップに入っていくこととなる。

CR 手続きの10のステップ

1. ADB 経営陣からの回答を要求すること
2. 異議申立の適格性の決定 (determination)
3. CR 実施の理事会認定 (authorization)
4. CR 実施
5. CRP の報告書案発出
6. CRP の最終報告書発出
7. CRP の報告書の理事会による検討
8. 経営陣による是正措置
9. 理事会決定 (decision)
10. モニタリング及び結論

(出典：ADB “A Sourcebook on the Compliance Review Function of ADB’s Accountability Mechanism” p.20より筆者訳出)

ステップ 1 及び 2 にあるように、まずは申立書の内容、それについての ADB 経営陣からの回答、現地視察を基に、CRP が異議申立の適格性についての分析・判定を行う。その結果は適格性報告書 (Report on Eligibility) としてまとめられ、BCRC (理事会コンプライアンス・レビュー・コミッティー) を通じて理事会に提出される。BCRC は理事会に代わり適格性報告書をレビューしどのように取り扱うか理事会に勧告を行う。理事会は CRP の勧告を基に CR に進むか否か、あるいはその他のアクションを取るための決定を行う (ステッ

プ3)。適格性報告書は公表される。

後述のように、適格性報告書の段階で不適格とされてCRに至らない事例は少なくない。また、CRPが適格性報告書において適格とした場合でも、理事会の判断でCRに進まず別途の方策を選択する事例もある。

CRに進んだ場合（ステップ4）、CRPは関連文書のレビューや現地視察を行うとともに、申立人（及び被影響民）、ADB職員、プロジェクトチーム、借入国政府ないし民間部門の借入人（ローン以外のプロジェクト・オーナーを含む。以下、「借入人」）、プロジェクト執行機関・実施機関、専門家らとインタビューや会議を行うことなどにより取調べを行い、CR報告書案をとりまとめる（ステップ5）。CR報告書案はADB経営陣、借入人及び申立人に渡され、コメントを求める。それらのコメントを反映させたうえでCRPはCR最終報告書を作成する（ステップ6）。コメントは借入人及び申立人の了解を得て（ADB経営陣のコメントはデフォルトで）CR最終報告書に添付されるので、CR最終報告書によりCRPの見解のみならず各ステークホルダーの見解も読み取ることができる。CR最終報告書は適格性報告書の場合と同様、BCRCを通じて理事会に提出され、理事会が最終決定を行う（ステップ7）。CR最終報告書は公表される。

ADB経営陣は借入人の文書による合意を得たうえで、CR最終報告書に基づき適切な救済策（remedial actions）を策定する（ステップ8）。策定に当たり、被影響民と意義のある協議に努めるべきとされている。救済策計画案はCRPに提出され、CRPのコメントを付したうえで理事会に提出され承認されることとなる（ステップ9）。この計画及びCRPのコメントも公表される。救済策計画は借入人によって実施され、その状況については、政策・手続遵守面はADB経営陣が、実施及び政策・手続遵守に向けた有効性についてはCRPが、それぞれ基本的に最大3年間モニタリングを行う（ステップ10）。ADB経営陣は一部救済策実施も行う。救済策計画の中では、具体策、タイムフレーム、関係者それぞれの責務、費用見積、費用分担が明らかにされる。ADB経営陣は四半期

毎ないし半年毎にモニタリングレポートを作成し BCRC 及び CRP に提出するとともに、四半期毎ないし半年毎にプログレスレポートを作成し CRP に提出し公表する。CRP は ADB 経営陣による政策・手続遵守に関する努力をモニターするとともに、3年にわたりプロジェクト現地への年次モニタリングミッションを行い、年次モニタリングレポートを作成し理事会に提出し公表する。

⑤ CR の性格

CR の焦点とするところは、ADB がその業務政策及び手続を遵守しているかどうか並びにノンコンプライアンス（不遵守）を見つけることにより、それが直接的かつ具体的危害を及ぼすか及ぼす見込みがあるかを判断することである。逆に言えば、借入人やプロジェクト実施機関の行動に疑義を呈するものではない（そのような情報が、どのように ADB がその業務政策及び手続を遵守したかを理解・評価するために直接関係のあるものでない限り）。このため、被影響民により国内で訴訟が起こされている場合でも、それとは関係を持つことなく CR は進められる。

3. 運用状況

現在運用されている AMP は2012年に制定されたものであることから¹³⁾、本稿では2012年以降に受理された異議申立について具体を見ることとする（表1）。

この表から読み取れることは、2012年以降の全16件の申立のうち、最初の5件は適格とされ CR へと進んでいるが、6件目以降は CR へ進んだものがないことである。これらを CRP が作成した適格性報告書を基に、必要に応じ関連文書も参照しながら個別に見ていく。

¹³⁾ 2012年2月24日、理事会承認

表1 2012年以降の異議申立リスト

	受理日付	国	プロジェクト	取扱い ¹⁴⁾
1	2012.1.30	インドネシア	Integrated Citarum Water Resources Management Investment Program-Project 1	適格。CR 実施
2	2012.8.28	カンボジア	Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project	適格。CR 実施
3	2013.10.17	インド	Mundra Ultra Mega Power Project	適格。CR 実施
4	2015.9.7	カンボジア	Greater Mekong Subregion: Rehabilitation of the Railway in Cambodia Project	不適格
5	2016.3.14	ジョージア	Sustainable Urban Transport Investment Program-Tranche 3 (最初の異議申立)	適格。CR 実施
6	2016.4.20	サモア	Promoting Economic Use of Customary Land and Samoa AgriBusiness Support Project	CRP は適格としたが CR 実施せず
7	2016.11.10	ジョージア	Sustainable Urban Transport Investment Program-Tranche 3 (2つ目の異議申立)	不適格
8	2017.2.16	中国	Guangxi Southwestern Cities Development Project	CR 機能の権限の範囲外
9	2017.6.27	インド	Rajasthan Renewable Energy Transmission Investment Program-Tranche 2	CR 機能の権限の範囲外
10	2017.8.15	パキスタン	Power Distribution Enhancement Investment Program-Tranche 3	CR 機能の権限の範囲外
11	2017.12.7	ジョージア	Nenskra Hydropower Project	CRP は適格としたが CR 実施せず
12	2018.6.21	ジョージア	Sustainable Urban Transport Investment Program-Tranche 3 (3つ目の異議申立)	理論的には適格ではあるが、別個の CR を是認せず
13	2018.10.11	ジョージア	Sustainable Urban Transport Investment Program-Tranche 3 (4つ目の異議申立)	不適格

14	2018.10.22	インド	South Asia Subregion Economic Cooperation Road Connectivity Investment Program-Tranche 2	異議申立人が申立をCR機能から取下げ
15	2019.7.24	インド	Accelerating Infrastructure Investment Facility in India-Tranche 1	不適格
16	2019.11.12	ジョージア	North-South Corridor (Kvesheri-Kobi) Road Project	不適格

(出典：ADB “Compliance Review-Registry of Complaints¹⁵⁾” を基に筆者作成)

(1) CR機能の権限の範囲外とされたもの(表1：8、9、10番)

これらの申立については、適格かどうかを判断するためのCRPによる適格性報告書が作成される前段階であるCRPによる初期評価の段階で、既にCR機能の権限の範囲外とされた旨ウェブサイトを示されており、その具体的根拠を記載した文書はなく、公表されている文書は申立書のみである。これら3つの申立は各担当業務局(8番の中国での案件は東アジア局、9番のインドでの案件は南アジア局、10番のパキスタンでの案件は中央・西アジア局)に転送されているので、CRPへ申し立てる前にADBの担当業務局に問題提起する誠実な努力を怠っていたことがその判断の根拠と推察される(AMPパラ142(ii)、申立除外事項のひとつ)。9及び10番の申立書には、そのような努力が払われていない(当該「はい/いいえ」回答欄の「いいえ」を選択)ことが申立人により明示されている(8番については当該「はい/いいえ」回答欄に記入がない)。

CRPへ申し立てる前にADBの担当業務局に問題提起する誠実な努力を

¹⁴⁾ 適格か不適格かは「適格性報告書」においてCRPが示すもので、その後のCRを行うかどうかの理事会の判断とは異なる。

¹⁵⁾ ADB. Compliance Review-Registry of Complaints.

<<http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/BDAO-7XGAWN?OpenDocument>>
リストは、個別事例の関係文書へのリンクとなっている。

行ったとみなされなかった申立については、その努力を行ったうえで問題解決に至らなかった場合には、再度申立が可能であることは言うまでもない。

(2) 同じプロジェクトについて複数の異議申立がなされたもの(表1:2及び4番; 5、7、12及び13番)

2番のカンボジアでの案件への申立では、2012年8月のCRPへの申立に先立ち、申立人は問題解決機能の方へ申立を行い、同年1月にOSPFから適格と判断されていた。しかしながら問題解決機能での7つ目のステップまで進めた段階で、申立人は満足が得られなかったとしてCRPへ申し立てすることとし、その結果、適格とされCRが行われ、理事会決定が2014年1月に出された。一方、2015年に4番の申立を行ったグループについては、その主張が先立つ(2番の)CRによる勧告で既に検討されているとみなすかどうかが焦点であった。CRの勧告に基づく拡大是正措置の実施遅延に関する2015年の(4番の)申立における主張には異議は唱えられないが、その遅延が新たな証拠の構成要素となるという申立人の主張は支持されず、4番の申立は不適格となった。しかしながら、その申立内容は先の申立と統合され、先の理事会決定を通して取り扱われることとなった。

5、7、12及び13番のジョージアでの案件への4つの申立のうち、最初のは適格とされ、CRが実施された。2つ目の申立は「既にCRPにより検討されている事項」であるとして、分類上は不適格とされたが最初の申立に包含された。3番目の申立は当初、問題解決機能の方へ要請がなされたが、既にCRPで検討している事項だとして問題解決機能の方で不適格とされた一方、前2者の申立にないある程度の新たな証拠が含まれていることからCR機能では理論的には適格とされた。しかしながら新たな証拠がCRを行うほど重篤なものではなく、既に策定されている救済策の対象地域に含まれていることから、CRPとして別個のCR手続きを是認しないと、理事会もこれを承認した。最初の3つの申立は同じ道路による騒音、振動、大気汚染、生態影響調査の欠如、環

境カテゴリーなどを問題点として挙げている点が共通している。4番目の申立も同じ道路についてではあるが、申立の内容としては住民移転のための補償である点で前3者と異なる。4番目の申立人はADBの担当業務局と議論を行っているものの結論に達しておらず、CRPは申立人が誠実な努力をしたと結論付けるのは時期尚早であるとし、不適格とした。しかし、この適格性に関する決定はネガティブに理解されるべきではなく、担当業務局との建設的協議を奨励するものである。

(3) CRPは申立が適格であったとしたが、その後のCRが行われなかったもの(表1:6、11番)

CRPとしては申立が適格という判断を適格性報告書で示したものの、理事会による判断でCRに進まなかったものである。

6番のサモアでの案件への申立に対し、CRPはノンコンプライアンスの一応の証拠(*prima facie* evidence¹⁶⁾)があるとし、適格性報告書の中で申立が適格であるとして理事会にCRを承認するよう勧告した。これに対しBCRCはCRP及びADB法務部(OGC)の代表者と会議を開き、BCRCとして(a)影響を受けるコミュニティの全ての地区と十分に協議が行われたことをADBが確認しなかったという点で、ADBのパブリック・コミュニケーション・ポリシーに従っていない、(b)ADBのノンコンプライアンスが直接的かつ具体的な危害を及ぼしたか及ぼす見込みがあるかどうかについては合意した結論に達することができない、とした。CRPの適合性報告書によれば申立人への具体的な危害を

¹⁶⁾ “*prima facie* evidence”は他の案件の適格性報告書でも用いられてきたが、これは誤用であるとして、今後は適格性レビュー段階では「予備的あるいは初期的証拠(*preliminary or initial evidence*)」という用語を使うこととされた。詳しくは以下参照。ADB (2020). Compliance Review Panel: Clarifications on the Application of Certain Provisions of the Accountability Mechanism Policy 2012. <<https://www.adb.org/documents/amp2012-implementation-guidance>>

十分に取り除くような法改正をサモア政府が提案する予定であり、BCRCとしては現時点ではCRを行うべきでないと理事会に勧告した（同時に、上記法的手続きが進んでもなおADBのパブリックコミュニケーション・ポリシーへのノンコンプライアンスに直接起因する具体的な危害のリスクが残っているようであれば、この勧告を再検討するとした）。理事会はBCRCの勧告を承認した。

11番のジョージアでの案件への申立に関し、CRPは適格と判断して理事会にCRを行うことを勧告した。これに対しBCRCは、プロジェクトのプロセッシングがまだ理事会での審議に至っていないことと、CRに要する時間の長さ（その間にノンコンプライアンスの行動に関する不確実性の中、ADBの参画があってもなくてもプロジェクトが進んでしまうかもしれない）を考慮し、CR実施承認に反対の勧告を理事会に行った。代わりに、ADB経営陣がCRP適格性報告書の指摘事項を現在のプロジェクトデザインに盛り込むことをBCRCは勧告した。これにより、より迅速に救済策が取られると考えられ、CRの具体的目的を効果的に達成することができるとされた。理事会はこのBCRCの勧告を採択し、ADB経営陣がCRPの指摘事項を考慮しコンプライアンス報告書及び救済・改善対策を含んだ行動計画を作成するよう決議した。

(4) その他（表1：14、15、16番）

14番のインドでの案件への申立については、CROによる申立受理の約1か月後、異議申立人が申立をCR機能から取下げたため、その後の手続きは行われなかった¹⁷⁾。

¹⁷⁾ ちなみに、14番の申立は同プログラムのトランシュ2についてである。別件ではあるが同プログラムのトランシュ1について2019年4月に問題解決機能への申立がOSPFに対してなされ、担当業務局に問題提起していなかったことから不適格とされた。ADB. Accountability Mechanism-Problem Solving Function-Complaints Registry by Year. <<https://www.adb.org/site/accountability-mechanism/problem-solving-function/complaint-registry-year>>

15番のインドでの案件への申立については、ローンを閉じた日から2年以上経過している（AMP パラ142(iv)により除外される）ことから不適格とされた。

16番のジョージアでの案件への申立については、申立人が (i) 直接的かつ具体的に、負の影響を受けていることを示せなかったこと、(ii) そのような影響を受けている人達を代表する権限を示せなかったこと（いずれも AMP パラ138）から、不適格とされた。

4. 課題の特定

(1) 同じプロジェクトについて複数の異議申立がなされたものの扱い

カンボジア鉄道の2つ目の申立（表中4番）には、①線路用地に家があり、カンボジア住民移転関係省庁委員会の命令により家の一部を取り払ったために30平米未満になって生活に支障が生じているにもかかわらず、全面的に影響を受けたとされず部分的影響という扱いを受けた人々、及び②プロジェクトの被影響民のために用意された移転先が満足のいくものでないこと（プノンベンから20~30km 離れており、排水施設、道路その他の施設が不十分）から移転を拒んできた人々が含まれている。

前者については全面的影響を受けたと扱うことで、どの立場からも異議はない。また、後者については最初のCRの際に既にCRPによって問題として指摘されており、ADB 経営陣としては改善を図っているとの見方を示している。

しかしながら、追加的住民移転計画（addendum Resettlement Plan）は2つ目の申立に対する適格性報告書作成時においても策定されておらず、これが時宜を得て内容面でも上記問題点を解決するものとして策定されることは、申立が新たな証拠に基づく独立のものであるとは認められないとしても、問題解決のための重要な要素であることは明らかである。実際、CRP は1つ目の申立に関する最終報告書の勧告1（補償不足額の支払いスキーム設立）が上記の点を含み、ADB 経営陣はカンボジア政府と緊密に連携を取り、時間を決めた改善策を策定すべきと結論付けている。政府内での検討が必要な事項とはいえ、申

立人が納得する最終的な解決には（2つ目の適格性報告書公表時点では）まだ達していないと考えられる。

ジョージアの道路に関する4つの申立のうち2つ目と3つ目（表中7番と12番）については、1つ目の申立と同様の問題についてはあるが、同じ地区の異なる建物に居住する被影響民からの申立である。2つ目の申立は不適格とされ、3つ目は適格（であるが別個のCRを是認しない）とされた。その後の取り扱いとしては1つ目の申立に基づくCRでの対応に包含して対処するという点では同じである。CRPの任務としては、申立の内容について適格かどうかを判断し、適格であった場合には申立のあった事項についてCRを実施するということではあるが、3件続けて同様の申立が近隣の異なる建物の住民からなされたという事実からすると、問題の影響範囲などについてCR実施の際に考慮することが重要と考えられる。実際、2020年に発出された文書では、2つ目以降の申立の特質に最も实际的で効率的なアプローチを採用することの重要性に触れている¹⁸⁾。

(2) CRPは申立が適格であったとしたが、その後のCRが行われなかったものの扱い

6番のサモアの事例では、国の法改正が時間的、内容的にどのような形で行われるかに大きく左右される状況が示されており、上記カンボジアの事例のように、申立人が納得する最終的な解決に至るかどうかはその結果次第であるという意味での課題を抱えている。

11番のジョージアでの水力発電プロジェクトのような例を見ると、ADB経営陣とAMとの前向きな連携がますます重要になると考えられる。AMは、ADBプロジェクトチーム／経営陣の意向に左右されず独立してCRを行うことがその存在意義であり、適格性報告書の作成とそれに基づく理事会の決定が

¹⁸⁾ 脚注16の文書参照。

なされたとはいえ、その後の対応を ADB 経営陣にゆだねることは、AM が本来有する独立性・客観性の長所を活用しないことにもつながりかねない。その一方、もし CR を行っていればその間に民間部門である当該プロジェクトが進んでしまって適切な対応を取るには時宜を逸してしまうことは十分に起こりうる。そのために本件に関してこのような対応が取られたわけである。ADB 経営陣が、AM での判断を建設的に捉え時宜を得て行動することが、組織内部の対応として求められる。

(3) その他の留意点

① 民間部門プロジェクトが増えていること

公的部門のプロジェクトの場合、執行機関・実施機関が過去に国際開発金融機関の支援を受けていて環境社会配慮として何が検討され実施されなければならないかを理解していることも多い。また、そうした経験がない場合でも、政府としての責任を果たすことはもちろんであるし、その後の類似プロジェクトには、最初の経験が活かされることになる。しかし民間部門では、プロジェクト・オーナーは初めて国際開発金融機関に支援を求める場合も多く、また一定期間に収益を上げることと国際開発金融機関が求めるレベルの環境社会配慮とを両立させるには、しっかりとした理解と支援が必要である。

プロジェクト実施中に問題が発生した場合、民間部門の融資であれば、繰上返済により国際開発金融機関による問題解決へのレバレッジをなくしてしまうことも考えられる。

11番のジョージアでの水力発電プロジェクトの申立については、適格であるにもかかわらず CR が実施されなかった理由として、ADB の参画の有無にかかわらずプロジェクトが進行することが挙げられている。民間部門プロジェクトの場合、国際開発金融機関（11番の事例の場合 ADB）の参画があれば好条件での融資が受けられたり、プロジェクトの信頼性が高まることから他の融資先も集まりやすいなどの好条件がある一方、セーフガード・ポリシーの適用をは

じめ時間と様々な要件を満たすことが必要となることから、国際開発金融機関の支援を求めることを断念する場合もありうる。こうした場合、国際開発金融機関が関与するよりも限られたレベルでの環境社会配慮しかされないおそれもある。かといって、将来問題を起こしそうなプロジェクトに国際開発金融機関が支援を行うということも許されるものではないであろう。どちらに進むにしても難しい問題である。

② カテゴリー FI への対応

15番のインドでの案件への申立のあった案件は、セーフガードカテゴリーが FI (financial intermediary。金融仲介者が存在するタイプ) の民間部門の案件であった。申立の内容としては、賃金未払い、雇用任命レターの欠如、社会保障の欠如、女性労働者のための特定の施設の欠如、超過勤務違反及び強制的週末労働、水準以下の労働安全衛生対策、現場での貧弱な応急処置施設が挙げられている。これらの被影響民は建設作業のコントラクターあるいはサブコントラクターの元労働者であったが、コントラクター及びその親会社は2018年に倒産処理手続きに入っており、関連3社のうち1社はすでに倒産している。このような企業経営上の問題がコンプライアンスの問題につながっている。また、申立の内容が ADB の責任によるものかどうかの点についても適格性報告書の中で挙げられている。この事例はコントラクター／サブコントラクターの問題であるが、民間部門の場合、プロジェクト・オーナーも民間企業であり、こちららが倒産するような状況に陥るような事例があった場合、債権回収が優先され環境社会配慮は十分に行われなくなることも考えられる。

また、カテゴリー FI の場合、国際開発金融機関の直接のクライアントは適切な環境社会マネジメントシステム (ESMS) を有することが条件とされており、そこから先の個別サブプロジェクトの環境社会配慮は ESMS に沿って行われることとなる。つまり、サブプロジェクトの環境社会配慮の確認は国際開発金融機関ではなく (十分な能力とシステムを有する) クライアントによって行

われる。国際開発金融機関が直接個別サブプロジェクトに関与することは非現実的であり、それゆえこのような制度上、実務上の取り決めが作られているので問題とするところではないが、AM を必要とするような状況にならないよう、ESMS の厳格な審査が重要である。

カテゴリー FI プロジェクトのサブプロジェクトに対して環境社会配慮推進のインセンティブを与える方法としては、それらについて優良なサブプロジェクト企業に対してのローンの一定割合（1%あるいは2%）を褒賞として戻す方法が成功したインドでの例が挙げられる¹⁹⁾。

③ 従来型のプロジェクトではなく融資プログラムが増えていること

表1に挙げたもののうち、1、5、7、9、10、12、13、14、15番はマルチトランシュ融資ファシリティ（MFF）である。MFFの中には長時間を要する大規模プロジェクトをトランシュに分けて対象とするものがある。キャパシティに制約のある組織の場合にはキャパシティ・デベロップメントも各トランシュに組み入れられるが、それが実効を上げない場合には問題発生につながるおそれもある。MFF 自体の承認は理事会によるが、各トランシュの承認は環境影響カテゴリ A のプロジェクト²⁰⁾を含まない限り理事会ではなく総裁が行うこととなっていることから、トランシュ段階での ADB 経営陣による環境社会配慮をしっかりと確保することが重要である。

¹⁹⁾ ADB (2019). Knowledge Note: Strengthening Accountability Mechanisms in Financial Intermediaries to Support Environmental and Social Sustainability of Subprojects. <[https://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/FINAL-KnowledgeNote-18Sept2019.pdf/\\$FILE/FINAL-KnowledgeNote-18Sept2019.pdf](https://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/attachments/FINAL-KnowledgeNote-18Sept2019.pdf/$FILE/FINAL-KnowledgeNote-18Sept2019.pdf)>

²⁰⁾ 環境への影響が甚大になるおそれのあるプロジェクト。全てのプロジェクトは脚注2に挙げた Safeguard Policy Statement に基づき、カテゴリー A、B、C、FI のいずれかに分類される。

④ 啓発活動、出版

ともすると AM は内部的には警察組織のように受け取られかねない。しかし、プロジェクト実施・モニタリングに直接かかわるプロジェクトチーム／経営陣の適切な対応のためには良好な関係を築くことが重要である。また、対外的には、AM の存在を広く周知するとともに、被影響民により必要な場合に容易に手続きが行えるようにするため、啓発活動や出版物の刊行は効果的である。実際、AM 年次報告書²¹⁾、CR 機能についてのパンフレット²²⁾、各種ガイドブック及びソースブック²³⁾などが作成されたり、ワークショップ、トレーニング・コースやオリエンテーション・セッションが実施されたりしている²⁴⁾。

5. おわりに

ADB による CR 機能の運用状況を事例としてレビューすることにより、AM が国際開発金融機関自身の政策・手続遵守に関するものではあるものの、救済策を策定・実施するためには借入人（公的部門の場合は相手国政府、民間部門の場合には企業）との連携とそれに基づく時宜を得た行動が重要であることが読み取れた。

また、MFF に代表されるような、大規模インフラプロジェクトを含む融資プログラムについては、全体像を俯瞰的に見たうえでの環境社会配慮はもちろんのこと、トランシュ毎の具体的配慮も重要である。

²¹⁾ 最新のものは、ADB (2020). Accountability Mechanism Annual Report 2019.

<<https://www.adb.org/multimedia/accountability-mechanism-2019/>>

²²⁾ ADB. The Compliance Review Function of the Asian Development Bank's Accountability Mechanism. <<https://www.adb.org/sites/default/files/page/42375/compliance-review-function-brochure.pdf>>

²³⁾ ADB. Accountability Mechanism: Publications.

<<https://www.adb.org/site/accountability-mechanism/publications>>

²⁴⁾ ADB. Compliance Review-Outreach. <<http://compliance.adb.org/dir0035p.nsf/alldocs/RDIA-8RZBMW?OpenDocument&expandable=3>>

さらに、今後ますます増加することが予測される民間部門プロジェクトにおいては、民間部門特有の課題があることも明らかとなった。

AMは、セーフガード・ポリシーと同様、その取り巻く状況やプロジェクトの性格の変化、運用上明らかになった課題などを踏まえて適宜見直しが行われるべきものと考えられる。おりしも、ADBではセーフガード・ポリシー見直しに向けて独立評価局による評価が行われている。この結果も踏まえ、課題解決に向けてさらに改善が図られることが求められる。

Tokyo after the Covid-19--- City and Society

AOYAMA Yasushi¹⁾

Preface

What happened to the functions of the city in Tokyo during the pandemic caused by the Covid-19 infection? What were people doing during this time? Remote working or working from home seems to have progressed a little, but was it possible to work remotely? Will future city planning, that is, layout plans for railways, roads, offices, housing, commerce, etc., change in the future?

There are many issues about what will happen to Tokyo after the Covid-19 storm and what should happen. I have not reached a conclusion yet, but I would like to discuss some issues we are facing.

1 What Tokyo should be like after the Covid-19 wreck?

My basic idea of what Tokyo should be like after the Covid-19 wreck is as follows.

First of all, the construction of the subway for a new line in the eastern part of Tokyo should accelerate. This is to eliminate the congestion of railways and the extension of the line to the coastal area where various facilities such as

¹⁾ Meiji University Professor Emeritus

Figure 1 : In April 2020, an emergency declaration was issued, and the underground concourse in Ginza, Tokyo, was empty.



Figure 2 : Temporary quarantine station at Haneda Airport built using the boarding gate.



sports and entertainment are concentrated. After the Covid-19 wreck, people will not be able to bear the crowded trains again. We should work swiftly to eliminate railroad congestion.

Secondly, work style reforms such as working remotely will be promoted because of the Covid-19 disaster. However, the decrease in office space demand and housing demand in Tokyo will be limited. Rather, we should respond to changes in functions and qualitative enhancements, thereby, accelerating the updated functions of the city.

Third, with or without the Covid-19 epidemic, the demands of people for comfort in the city remain the same. Efforts such as increasing the number of parks and plazas, increasing the space for pedestrians and bicycles on the motorway, and improving shopping convenience are required.

The important thing is, with the development of an advanced information society, information and communication technology has simplified paperwork, but the value of face-to-face information exchange with people in different industries, different fields, or other companies will dramatically increase. This trend has not changed.

After the Covid-19 wreck, the need for suburban housing and the migration to rural areas may increase in some cities, but housing demands will certainly increase in urban areas. For example, looking at the trends in the registered resident population, the population of Tokyo as a whole has decreased slightly since the Covid-19 disaster, but the population of the city center and coastal areas has increased.

Below, I would like to discuss how Tokyo needs to change with the issues facing our cities and society.

2 Japanese peer-pressure----Its advantages and problems

In Japan, the toll of Covid-19 has reached more than 130,000 infections and 479 deaths. Tokyo accounts for most of the country's pandemic toll than any other town, city or municipality at the end of Nov. 2020. So it follows that the city would have spent more on measures to combat the pandemic.

The idea that objectively safe situations are not enough for people and that it is important to create a situation where they can feel at ease, which is often explained in crisis management discussions, was the same in this Covid-19 disaster.

Specifically, the death toll from Covid-19 has not yet reached 2,000 in Japan at the end of Nov. 2020, which is by no means large compared to the number of deaths in each season due to influenza A and B. However, such logic did not affect the Japanese people. By the time the pandemic occurred in Wuhan, China, and the city was closed, some people in Japan still said that they were "minimally afraid", but soon they were "just afraid."

In Japanese society, the awareness of "just being afraid" prevents the spread of infection, and foreigners are surprised to see Japanese wear masks, gargle, and disinfect with alcohol. As a result, many people feel that the damage to Japan is less than that of regions such as Europe and the United States.

When Japanese and Western scholars discussed this behavior recently, it was seen as a kind of peer-pressure behavior that would be hard to emulate in Europe or the United States. However, it has yet to be verified.

Often, implicit peer-pressure is applied to a minority. The other day, Mr. Joshua W. Walker, the chairman of the Japan Society in New York, said, "It's amazing that almost everyone in Japan wears a mask willingly. This mirrors Japanese society's mindset of hiding their true feelings and not sharing their

opinions publicly.”

Peer-pressure, seen everywhere in Japanese society, is very effective in exerting the power of the group, but if it goes too far, it leads the society and the nation into a crisis. From the perspective of crisis management, the peer-pressure in Japanese society worked in a positive way in response to the Covid-19 disaster.

However, while it has merit, it also condemns peer-pressure. Discriminatory behavior against healthcare professionals, laboratory personnel, infected persons, and their families were often reported. There were people who hated these people and tried to exclude them from society. This point needs further discussions.

3 Will the concentration in the city continue in the future?

According to the announcement²⁾ made by the Tokyo Metropolitan Government, the population of the 23 wards in central Tokyo was about 9,556,000 in August 2019 before the Covid-19 disaster. One year later, in August 2020, the number reached 9,605,000 after the covid-19 storm. There is an increase of about 49,000 or 0.51%.

Of the 23 wards, only 3 wards, Shinjuku, Toshima, and Edogawa, decreased, and the other 20 wards increased. The total number of people in the three wards of Chiyoda, Chuo, and Minato, in the city center was about 6,670, an increase of 1.35%. These trends have slowed down the rate of population growth over the six months from February to August 2020, but trends have not changed much. The tendency to live in the city center is increasing.

According to the announcement by the Tokyo Metropolitan Government,

²⁾ “Population of Tokyo (estimated)”

the population of the 23 wards in central Tokyo was about 9,639,000 in August 2019 before the Corona disaster, but after the Corona disaster, it became about 9,688,000 in August 2020. The number increased by about 49,000. Of the 23 wards, only 3 wards, Shinjuku, Toshima, and Edogawa, decreased, and the other 20 wards increased. Among them, the tendency to live in the city center is increasing, with about 5,000 people in the three central wards of Chiyoda, Chuo, and Minato, up 1.15%.

In a questionnaire survey of Mitsubishi Estate, targeting 15,000 people working in Marunouchi and Otemachi in the center of Tokyo, the question was asked, “What percentage of your work-day do you want to spend in the office?” 22% of the respondents answered “100% in the office” and 47% answered “50%-90% in the office”. Nearly 70% of people working in the city center said they would like to do more than half of their work in the office.

Next, when asked about “the type of business that they want to conduct in the office,” “discussions outside the office” was 70.8%, “discussions within the company” was 66.7%, and “information sharing within the company” was 60%. (Multiple answers allowed). In other words, the reason for wanting to work in the office is “discussion and information sharing.” The results of this survey support the idea of “the value of face-to-face information exchange” mentioned above.

The Nihon Keizai Shimbun, dated September 25th, 2020, announced the results of a questionnaire survey on remote work targeting 100 presidents of representative Japanese companies. According to this, the productivity of remote work was 20% for “increasing”, 54.6% for “no change”, and 8.5% for “decreasing”. Regarding changes in communication due to remote work, 52.4% were insufficient, 45.1% remained unchanged, and 2.5% became active. Similar to the survey by Mitsubishi Estate Co., Ltd. of 15,000 people working in

Marunouchi, there seems to be a limit to communication by remote work.

4 Advanced Information on Society and Cities

From the beginning of the latter half of the 20th century, the arrival of an advanced information society began to be discussed in the world. John Kenneth Galbraith wrote “The New Industrial Nation” in 1967, stating that technocracy-dominated companies with excellent research, development and sales efforts would become elite companies.

Alvin Toffler wrote “Future Shock” in 1970, preaching a future society in which experts from different fields move around the world and influence each other.

Peter F. Drucker wrote “Managing for the future” in 1990, stating that not only machinery and land, but also the knowledge gained by business owners and executives who roam the outside is the real capital.

We, the people in charge of metropolis administration, believed in these theories during the discussions on a global scale. We worked to strengthen air routes between cities around the world, and to improve transportation such as railroads and roads in each big city. In fact, the movement of people has increased as society has become more sophisticated.

After the Corona wreck, the importance of developing an information network that supports remote work is increasing. More work will be done in satellite offices, working from home, or in resort areas. In Japan, working while staying at a resort is called “workation” by combining work and vacation. On the other hand, the importance of face-to-face information exchange and communication will also increase.

5 Financial issues in Tokyo

As mentioned above, Tokyo will continue to develop as one of the presentative cities in the world. However, there is an anxiety factor, the financial issues in Tokyo

Since the onset of the virus, the Tokyo Metropolitan Government has spent more than 90% of its ¥934.5 billion contingency fund on countermeasures intended to safeguard the capital's economy and keep the virus at bay.

The total monetary value of designated funds other than the AFF amounts to more than ¥1 trillion. These funds, however, are intended for short- and long-term public projects related to everything from social security, education and disaster preparedness to the maintenance of public infrastructure—bridges, parks, roads, hospitals, and schools—as well as the planning of the Tokyo games. Any effort to dismantle and repurpose these funds will invariably face backlash from voters and bipartisan dissent.

The dissonance between the Japanese government and Tokyo has been repeated over tourism promotion measures to eliminate the adverse effects of the Coronavirus pandemic on the economy. Governor Koike is right in saying the travel campaign is a national program that falls under the purview of the central government. The decision to exclude Tokyo when the campaign started was made by the government, and so should any decision to exclude parts of the country moving forward.

Since there is no absolute truth about the relationship between the Corona pandemic measures and economic measures, it is desirable that open conflicts and discussions between the government and local governments continue to take place.

Conclusion

In the wake of the Covid-19, work style reforms such as remote work and staggered commuting, which have been pointed out as necessary for promotion, have progressed at once. On the other hand, problems of the city and society were revealed in Tokyo. It is expected that these problems will be overcome and the 2020 Tokyo Olympics will be successful as a tournament with thorough infection control measures.

One year has passed since the first outbreak of the Covid-19 infection in January 2021 in Japan. The infection spread this winter, and the Japanese government declared a state of emergency, saying that the third wave had arrived. It's unpredictable what will happen to our cities and society in Tokyo.

Figure 3 : National Stadium waiting for the Olympics



Figure 4 : Aquatics Centre waiting for the Olympics



Figure 5 : Sea Forest Waterway waiting for the Olympics



ガバナンス研究 No.17

2021年3月31日発行

編集者・発行人 長畑 誠

発行所 明治大学専門職大学院 ガバナンス研究科
東京都千代田区神田駿河台1-1
〒101-8301 電話03(3296)2398

印刷所 株式会社 丸井工文社
東京都港区南青山7-1-5

Review of Governance Studies

Trends of “Far-Right Terrorism” in the U.S. and Comparative Analysis of Japan and the U.S. KOBAYASHI Yoshiki	1
Accountability Mechanism in International Financial Institutions -Cases that did not Proceed to Compliance Review- TSUJI Masami	27
Tokyo after the Covid-19--- City and Society AOYAMA Yasushi	51