

この世代を守るために、すべての子どもの社会的保護への権利の重要性を再確認する

「持続可能な開発に関するハイレベル政治フォーラム 2020」に向けたセーブ・ザ・チルドレンの提言

背景

国連事務総長の政策概要に示されているように、新型コロナウイルス感染症（COVID-19）の一番の被害者になりうるのは子どもたちです。感染拡大が先例のない世界的な保健・医療における危機をもたらしている中、世界経済に対する唐突な打撃と予期される長期的不況は、持続可能な開発のための 2030 アジェンダやアディス・アベバ行動目標、気候変動に関するパリ協定、そして重要な子どもの権利の遂行にマイナスの影響を及ぼすと見られます。

現在の感染症拡大に関する一連の知見や、過去のパンデミックや災害の経験は、子どもの貧困や子どもの権利が受ける影響の深刻さを示しており、特に女の子や、最も周縁化され、脆弱な立場に置かれた人たちはその最たる例です。世界的な COVID-19 の拡大と世界大恐慌に匹敵する経済への打撃は、私たちが 20 年以上の時間をかけて取り組んできた SDGs や子どもの生存、栄養、教育の達成といった成果を台無しにする恐れがあります。これらの成果を台無しにしてしまうことは、人間開発の後退だけでなく、子どもの権利の侵害をも意味します。

2020 年のハイレベル政治フォーラムは、国際社会が私たちの子ども、またその子どもたちに対して革新的な変化をもたらす機会となります。それは SDGs の **普遍性、協調性、人権、相互関連性、そして「誰一人取り残さない」といった原則とコミットメント**によって導かれるものです。世界が回復に向かうにあたり、持続可能な開発への投資を拡大し、世界の回復の枠組みとして SDGs 達成に向けた取り組みを進めることが重要です。

新しいデータ：COVID-19、貧困、SDGs 達成に向けた子どもに関する進捗

セーブ・ザ・チルドレンとユニセフ（国連児童基金）による新しい調査によると、緊急対策を行わなければ、2020 年末までに低・中所得の国に住む貧困世帯の子どもの人数が 1 億 100 万人～1 億 600 万人まで急上昇する可能性があります。

子どもたちが世界人口で占める割合は 3 分の 1 であるにもかかわらず、絶対的貧困に暮らす人口の半分を占めており、不相应に貧困の影響を受けています。COVID-19 の影響が出る以前、5 億 8,600 万人の子ども（低・中所得国に住む約 3 人に 1 人の子ども）が金銭的に困窮した家庭で暮らしていました。こうした子どもたちは 5 歳未満の死亡リスクや、認知的・身体的能力の発達を阻害する栄養不良といったリスクに直面していました。

多くの科学的根拠が示しているように、幼少期に貧しかった子どもは、大人になってからも貧しい状態にいる可能性が高く、世代を超えて貧困の連鎖が深刻化しています。COVID-19 の結果と

して起こる貧困は、この世代間の貧困連鎖に巻き込まれる子どもを増加させるでしょう。

また貧困は、児童婚、早期妊娠、児童労働、教育機会の喪失といった子どもの保護のリスクを増加させます。国際労働機関（ILO）とユニセフによる最近の調査では、貧困率の1パーセントの増加は、世帯が生活のためのあらゆる手段の活用として、児童労働の0.7%の増加を招くことが示されています。

COVID-19の拡大以前、最も貧しい家庭に育った子どもの死亡率は、最も裕福な家庭に育った子どもと比べると、2〜3倍高い状況でした。この動向は今後著しく悪化していくことが予想されています。COVID-19はこれまでにあった格差をさらに拡大させており、障害のある子ども、思春期の少女、難民、移民、国内避難民を含む、最も貧しく、社会から取り残された子どもたちがさらに深刻な状況に陥ることが予想されています。

子どもは、複数の指標にわたり貧困の影響を受けやすいため、大人とは違った形で、より深刻な貧困を経験します。貧困下に暮らすことは、子どもにメンタルヘルスや心理社会的な健康リスクをもたらします。COVID-19が多次元的な貧困（SDG1：貧困をなくそう）にもたらすと予測される影響は、SDG2（飢餓をゼロに）、SDG3（すべての人に健康と福祉を）、SDG4（質の高い教育をみんなに）、SDG5（ジェンダー平等を実現しよう）、SDG8（働きがいも経済成長も）、SDG10（人や国の不平等をなくそう）、SDG16（平和と公正をすべての人に）といったSDGs全体に深刻な波及効果をもたらすでしょう。

すべての子どもが社会的に保護される権利を実現するための努力を倍加する必要性

これらは強く懸念される動向ですが、その問題に取り組むための明確で、根拠に基づく解決策があります。それは、国際的に合意された基本的な権利の実現として、すべての子どもたちが社会的保護を受けられるよう、私たちの努力を倍加させることです。1989年に児童の権利に関する条約において規定され、その他の多くの国際的・地域的な合意によって促進されてきたこの権利の実現は、SDGsを達成するため、またCOVID-19がもたらす貧困の拡大から子どもを守るためには不可欠です。

COVID-19は、社会的保護をかつて例のないほどに世界中に拡散させました。2020年6月12日現在、COVID-19に対応する社会的保護のプログラムを195ヶ国・地域が計画、導入もしくは適用することを決めています。社会的補助（保険料納付を条件としない無拠出制の現金給付や現物支給）が社会的保護の対応の多くを構成し、その中で最も共通して用いられる方法は現金給付です。

COVID-19はこれまでにあった不平等や脆弱性の度合い、子どもの貧困拡大の可能性、より強靱な回復力といったことにスポットライトを当てましたが、パンデミックに対する施策の多くは期限付きのものです。持続可能で、各国が主体的に運営・けん引する社会的保護のシステムへの投

資がなければ、最も貧しく、最も取り残された世帯で育つ子どもたちは、各国が COVID-19 からの回復期に入ったとしても、未来のショックに対しより脆弱な立場として取り残されてしまうでしょう。

社会的保護を受けている子どもの数は、COVID-19 が出現する以前から、低いものでした。世界的に見ても、児童手当もしくは家族手当を受けている子どもたちはわずか 35%でしたが、これがアジア太平洋地域では 28%、サハラ以南アフリカでは 13%まで低下している状況でした。「守られている」子どもにとってさえ、基本的なニーズに応えるために必要な支援の水準からは程遠く、しばしばインフレーションで浸食されるということが見られました。

セーブ・ザ・チルドレンは、国際人権規約や多くの調査結果が示すように、一律給付による児童手当の漸進的な実現を積極的に支援しています。これまでの研究によると、収入調査によって助けが必要な子どもを特定することは極めて難しく、普遍的な制度はどのような子どもも取り残さないための最も効果的な方法であるとされています。これは世帯収入の調査データの信頼性が不足している国にとって特に有効な手段である一方、世界的にも通用する制度です。低・中所得国の貧困層を対象にしたプログラムの最近の分析結果では、最も適切なプログラムでさえ、対象となるはずの少なくとも 44%の受益者が除外されていたことが分かっています。

現在、多くの政府が社会的保護の制度や、一律給付による児童手当の実現に向けた道筋を検討しています。状況に応じた設計と実行が非常に重要です。この認識のもと、海外開発研究所 (ODI) とユニセフは最近、政策決定者に向けた一律給付による児童手当の実施のためのチェックリストを公開しました。

この実用的なガイドラインは、**子どもに対する所得移転は、人的資本開発への投資である**という幅広い数々の根拠に加えて出された形となります。ノーベル経済学賞受賞者のジェームズ・ヘックマン氏の研究成果を含む、既存の研究結果によると、**十分な投資効果**とより幅広い経済効果が示されています。

根拠と経験：子どもの社会的保護への投資の合理性

社会的保護はますます広く、貧困削減、格差是正、人間開発を促進する最も効果的な取り組みの一つとして認識されています。それは子どもとその家族を変革の主体として力づけるものです。子どもたちの固有で独特なニーズを考えると、子どもに配慮した社会的保護は、いかなる効果的な社会的保護制度においても重要な構成要素となるでしょう。このような社会的保護のアプローチは、子どもの権利を守り、家族を貧困から救い出し、ストレスやショックに立ち向かい、家族が子どもたちの成長と健康に投資できるようにし、財政的な打撃に負けないための取り組みです。セーブ・ザ・チルドレンの経験と豊富な知見は、保護者への収入援助を通じた子どもへの投資の合理性を示しています。

- **現金給付は子どもの死亡率低減に貢献する**

人道的、非人道的状況の両ケースにおいて、現金給付は世帯への直接的な収入援助を行うことで、予防可能な病気で亡くなる子どもの数を減らすことができます。メキシコやブラジルでは、現金給付が幼い子どもの死亡数を9%から11%低減することに貢献しました。さらに、ニジェールでは食料と現金の両方の給付によって幼児の死亡率が大幅に減少しました。

- **幼少期の現金給付は慢性的な栄養不良を予防できる**

子どもの栄養と食生活に関する情報提供といった簡単な補完的支援を合わせることで、現金給付は慢性的な栄養不良（発育障害）の大幅な減少を達成するために活用することができます。セーブ・ザ・チルドレンはこの取り組みを先駆ける的に実施し、ナイジェリアやミャンマー、その他の国々で、栄養不良を軽減し政策決定者を支援してきました。

- **現金給付によって、子どもが教育にアクセスできるようになる**

家族が現金を手にするによって、子どもたちに食べ物を与えることだけではなく、子どもたちの教育を優先させることもできます。世界中で実施された現金給付プログラムの調査結果によると、現金給付は学校に登校する生徒の数を増加させ、さらにそれがプログラムの主目的でない時でさえ同じような効果が見られました。

- **現金給付は児童婚や児童労働を含む、さまざまな子どもへの弊害を減らすことができる**

子どもの保護を目的とした現金給付プログラムは少ないのが現状ですが、それにも関わらず家族への現金給付は児童婚や児童労働の事例を減少させる結果に至り、リスク要因や子どもへの弊害を減らしています。

社会的保護は、子どもを保護する以外にも多くの**付随する利益**をもたらします。例えば、セーブ・ザ・チルドレンの経験では、子どもの出生時から現金給付の対象とした時、将来の支援を受けるための出生登録を行う件数が増加しました。ナイジェリアにおける私たちの活動では、母子を対象とした現金給付を受ける子どもは、ワクチン投与を受ける可能性が高まりました（ワクチン投与が現金給付を受ける際の必須条件でなくても）。もし携帯電話などの可動性のある資金のプラットフォームが使われれば、多くの貧しい世帯が経済的に包摂され、財政的なサービスへのアクセスが可能となるでしょう。

今年度のハイレベル政治フォーラムでは、子どもの権利実現のための義務履行者である政府に対して、また国際金融機関、国連機関、市民社会、学術界、民間セクターに対して、「**誰一人取り残さない**」ための**約束やSDGsへのコミットメントを果たしていくために社会的保護が果たす中心的な役割を認識**することを求めます。2020年が、約束された進展のかわりに、前例のない人間開発の逆行を伴う子どもたちにとっての「失われた10年」となってしまうリスクを回避しなければなりません。

セーブ・ザ・チルドレンの提言：

- 緊急の事態として、**子どもとその家族への社会的保護の保障範囲を拡大してください**。社会的保護プログラムはジェンダーに対応し、最も貧しく取り残された人をも包摂し、漸進的に普遍的な児童手当の導入を促進する必要があります。
- 政府やドナー国による、社会的保護政策やプログラムへの積極的な後押しを求めます。これらの介入は、**COVID-19の拡大に伴って起こる貧困、飢餓、栄養、食料の確保、増加する暴力と虐待に対処し、子どもの保護システムを強化し、さらに意図せぬ弊害を回避するために明確に設計されるべきです**。
- **政府は、保健と栄養サービスの利用者負担を、特に最も貧しく、取り残された人々に対し、危機的状況の間は撤廃する支援を行ってください**。
- **ドナー国、国連機関、市民社会、地域団体が協働して、社会的保護がまだ存在しない、もしくは十分に拡充されていない状況下における緊急の人道支援を、既存の人道支援計画のもとで実施し、脆弱で、紛争の影響を受けた世帯が生き残っていけるようにしてください**。
- あらゆる形態の貧困削減のため、**子どもの貧困に関する定期的な測定と子どもの貧困の明確な優先化**が国家貧困削減戦略と政策、プログラムにおいて認識されるようにしてください。何人の子どもが貧困下で暮らしているかを知らずに、SDGsの達成状況を評価することはできず、異なる政策やプログラムの成果を把握することもできません。
- **国内および世界の平均のみならず、社会経済グループ間の格差が、どのようなペースで変化しているかを追跡してください**。調査やその他のデータは、最も貧しく取り残された人々における格差や成果の不足を定期的かつ透明性を保って報告するために使われるべきです。細分化されたデータを用いた格差の動向に関する報告は、「誰一人取り残さない」約束の進捗を検討する上で、自発的國家レビュー（VNR）でも重視されるべきです。
- 現在すでに多くの要望が上がっている**世界社会的保護基金**の創設を支援し、一時的な財政支援によって、貧しい国々が国家主導で財政的に安定した社会的保護制度を構築することができるようにしてください。