

グローバル市民社会の中の開発NGO¹

Development NGOs as Actors in Global Civil Society

高柳 彰夫

Akio TAKAYANAGI

はじめに

冷戦の終焉以降の世界では市民社会 (civil society) に対する注目が高まっている。東欧諸国や中南米における民主化の担い手としての市民社会の役割が注目された。欧米諸国では福祉国家の行き詰まりの中で市民社会の役割への期待が高まった。

市民社会とは何であるのかについて、詳しくは後述するが、今日では、NGO や NPO、社会運動団体、労働組合、協同組合、専門家団体、学術団体、宗教団体など、広く非政府・非営利目的の市民により組織された団体を含むものとして理解されている。

世界の貧困と開発の問題領域では、NGO は古くから活動し (北の NGO は植民地支配期のキリスト教会の布教活動と結びついた慈善活動にまでさかのぼることができるだろう)、今日世界規模で活動する団体の多く (例えば、オックスファム、ケア) は第二次世界大戦中や直後に設立された。1970 年代—開発援助の世界では基本的ニーズ (BHN) 戦略が唱えられていた時期—になると、貧困層や紛争・災害の被災者を直接支援対象としやすいアクターとして NGO に対する注目が高まり、次第に二国間・多国間の開発援助機関は ODA (政府開発援助) の一部を被援助国政府でなく NGO を通じて供与するようになっていった (高柳 2007a)。

1990 年代以降、人間開発 (human development) や社会開発 (social development) など、人間やその選択の拡大を中心に据え、BHN・社会部門と民衆参加を重視する開発アプローチが強調さ

れるようになる中で、NGO の役割に対する注目はますます高まった。一方、冷戦後の世界で市民社会ということばが盛んに用いられるようになると、NGO も次第に自らを市民社会の一部、あるいは市民社会組織 (Civil Society Organizations = CSO) であると称するようになる。また、開発援助においては民主化支援の一環として市民社会に対する支援の重要性が強調された。こうした文脈で、開発援助機関と NGO との連携は冷戦後世界でいっそう拡大する。

2001 年より刊行されているロンドン大学 School of Economics (LSE) の『グローバル市民社会年鑑』(*Global Civil Society*) の 2009 年版は貧困問題の特集し、「より公平な世界を求める上でグローバル市民社会の役割は何だろうか」(Kaldor et al. 2009: 1) を問うている。そして、序章で以下のような問題提起を行っている。

この [グローバル市民社会という] 領域 (sphere) は、実際には、国際 NGO やその他のグローバルな北 (global North) で組織され資金を得ている機関により伝えられる豊かな国のアイデアや価値により支配されているのだろうか？ 貧困の広く普及した概念はそれを経験したことのない人々により形成されているのだろうか？ さらに悪いことに、グローバル市民社会は富と貧困の両極を正当化したり、貧困の継続に「順応する」(naturalizing) メカニズムなのだろうか？ それは豊かな国のヘゲモニーの一表現なのだろうか？ それは豊かな人に代って不平等を管理する「政府性」(governmentality) の形態を代表するものなのだろうか？ それとも貧しい人々の声のプラットフォームとなる潜在性を持つものなのだろうか？ (Ibid.)

長い間、NGOは貧困層や紛争・災害の被災者を直接支援対象としやすく、貧困削減に資するアクターとして考えられてきた。にもかかわらずなぜこのような問題提起が起こるのだろうか。あるいは、NGOは経済成長中心の開発とは異った開発の実践者としても注目されてきたが、NGOはオルタナティブを追求し続けられるのだろうかという問題提起も行われている（Bebbington et al. eds 2008）。

本稿では、市民社会論、グローバル市民社会論が隆盛化する一方で21世紀に入ってから開発援助を取り巻く状況も踏まえながら、グローバル市民社会の重要アクターとしての開発NGOの意義を改めて検討してみたい。まず市民社会の他のアクターとの比較も交えつつ、開発NGOが持つ特徴を明らかにする。次に、実際にはODAも重要な財源の一つになっていることを踏まえ、国家との関係をめぐる諸問題を近年の文脈で論じたい。

1. グローバル市民社会の中のNGO（特に開発NGO）の特徴

市民社会。私はそのことばが大嫌いだ。私たちはもはや市民社会でないのだ... 多くのNGOは今では国連で活動するが、それが何も変えていない。物事を変革したい人は国連でなく、ここポルト・アレグレにいるのだ... 私たちはもはや市民社会の人々のようにだれとでも友好的ではいられない。

これはカナダの「反グローバリゼーション」運動家のナオミ・クライン（Naomi Klein）が2002年の世界社会フォーラムで行った発言で、『グローバル市民社会年鑑』2006-07年版プレイヤーズ（Geoffrey Pleyers）のコラム「非難を受ける—もうひとつのグローバル運動におけるNGO」で紹介されている。同じコラムでは、WSFで聞いた声として、アフリカのNGOや小農民の運動グルー

ブの北の NGO に対する批判も紹介されている (Pleyers 2007)。

クラインの発言は、社会運動の立場からの NGO に対する批判と解することができよう。筆者は近年発表してきた NGO・市民社会に関する論稿の中で、問題点として、NGO・市民社会の南北格差、グローバリゼーションに対する観点の多様さ、NGO と政府との関係のあり方、NGO のプロフェッショナル化の功罪を指摘してきた (高柳 2007a; 2007b)。『グローバル市民社会年鑑』の中心メンバーでもあるカルドー (Mary Kaldor) が、公共空間の「NGO 化」(NGOization) (Kaldor 2003: 92; 邦訳書: 131) と呼ぶように、グローバル市民社会の諸アクターの中でトランスナショナルな活動の経験が長いだけでなく、資金力が豊富で、専門化・プロフェッショナル化が進んだ NGO—特に北の NGO—の力が大きいように思える。ここでは、あえて NGO とは他のグローバル市民社会アクターとビジョン・組織形態・資金源などの点でどのような相違があるのかを検討しつつ、今 NGO が他のグローバル市民社会の諸アクターから問われている問題は何であるのかを整理したい。

(1) 市民社会とは？

歴史的に見ると、古代のギリシャやローマでは、市民社会とは都市国家であり、政治社会であった。市民とは前者では民会、後者では平民会の出席権を持ついずれも重装備歩兵の男性であり、女性や奴隷は含まず、特権的な意味での市民の集まりであった。中世ヨーロッパでも都市自治の担い手を意味し、商人や手工業者であった。資本主義・市場経済が発達する中で、特にいわゆる「スコットランド啓蒙」の論者であるファーガソン (Adam Ferguson) やスミス (Adam Smith) らにより国家から自立した市民社会の考え方が台頭する。市場の機能が専制から自立する重要性が強調された。一方でマルクス (Karl Marx) により、市民

社会とはブルジョア社会との批判も生み出されることにもなる。アメリカを観察したトックビル (Alexis de Tocqueville) は活発な市民の自発的結社に注目した (de Tocqueville 1990)。グラムシ (Antonio Gramsci) は市民社会を、国家と経済を媒介し、支配装置にも抵抗拠点にもなりうるものにとらえた。これは政府と市場と異なった三つ目の領域としての市民社会という見方のはじまりとも言える²。

冷戦終焉前後から再び活発化した市民社会論では、一部には企業などの経済アクターを含む見解もあるが、政府、市場や企業と独立した三つ目の領域や部門として市民社会をとらえるのが支配的である。本稿では、市民社会を「政府、ビジネス・セクターとは独立した、特定の価値実現のために市民により自発的に組織化された多様な政治的・社会的活動のための領域」(高柳 2007b: 243) と定義する。具体的な組織を市民社会組織 (CSO) とすることとしたい。CSO として具体的に含まれるものは、前述したように NGO や NPO、社会運動団体、労働組合、協同組合、専門家団体、学術団体、宗教団体など、広く非政府・非営利目的の市民により組織された団体があげられる。

グローバル市民社会ということも 1990 年代から言われるようになってきた。その背景には NGO・NPO の活動が世界の非常に多くの国で活発化していったこと、NGO の国境を超えた活動への注目が高まったこと、さらに NGO が国際的な政策決定に影響力を強めていったことがあげられる。90 年代前半から半ばにかけて開催された地球サミット (92 年) に始まる一連のグローバルな諸課題に関する国連会議では、NGO の並行フォーラムが開催されて政府間会議と同様にメディアなどの関心を集めた。さらに対人地雷やクラスター爆弾の禁止、国際刑事裁判所設立に関しては、NGO ネットワークと中小国の連携により、大国の反対や消極的な態度にかかわらず国際条約の締結が実現した。

グローバル市民社会とは、市民社会が国境を超えてグローバルな諸課題に取り組んでグローバルな政策決定に影響を与え、市民社会の活動領域がグローバル化したと考えられる中で唱えられるようになったといえよう。グローバル市民社会は『グローバル市民社会年鑑』では「家族・国家・市場の間に位置し、国家の社会・政体・経済の境界を超える、アイデア・価値・制度・組織・ネットワーク・個人の領域」(Anheier et al. 2001: 17)と定義されている³。

ここで注意すべきことは、市民社会、あるいはグローバル市民社会とは、多様なビジョンと組織形態からなり、必ずしも市民社会やグローバル市民社会を構成する団体や個人が協調的に行動するわけではなく、激しい討議や対立の領域ともなることであろう。

(2) 市民社会・グローバル市民社会の意義の多様な解釈

前述のように市民社会やグローバル市民社会を定義してみたが、市民社会やグローバル市民社会の意義をどう解釈するのかは多様な見解がある。何人かの論者の市民社会の解釈の類型を紹介しよう。カルドーは、歴史的な解釈として、

- ・「市民社会」(societas civilis):法の支配や「礼節さ」(civility)の地帯
- ・「ブルジョア社会」:資本主義の台頭に結びついて登場した国家と家族の間の倫理的な生活の場

現代的解釈として、

- ・「社会運動家的解釈」:市民による公式の政治外の自己組織や生活に関わる要求を行う空間の拡大
- ・「ネオ・リベラル解釈」:国家が果たせなくなった役割の多くを代行する非営利でボランティアな部門
- ・「ポスト・モダン解釈」:西欧中心の従来の市民社会解釈を批判し、多元主義と異議申し立ての場

の五つの解釈があるという(Kaldor 2003: Chapt. 1)。五つの解釈

のそれぞれの意義を認めつつも自らはもっとも市民活動家的解釈に近いというカルドーは、グローバル市民社会には「公式なものであれ非公式なものであれ、個人が参加し、自らの声を政策決定者に届かせることのできるあらゆる公式・非公式が含まれる」と述べる (Ibid: 79; 邦訳書 115)。

オックスファム、セーブ・ザ・チルドレン、フォード財団で実務に携わりつつ、NGO や市民社会についての多くの著作のあるエドワーズ (Michael Edwards) は、「協同的生活」(associational life)、「良い社会」(good society)、公共圏 (public sphere) —市民社会は議論・討議の場として期待される—の三つの解釈を紹介する。そして、良い社会の実現には、その手段として「協同的生活」が、さらに「協同的生活」の多様なあり方や良い社会とは何かの多様な見方を踏まえ、討議の空間である公共圏も重要であるとし、三つを包括した市民社会論の必要性を唱える (Edwards 2009)。

開発援助における市民社会支援について研究したヴァン・ルイ (Alison Van Rooy) は、市民社会には、価値と規範、NGO などの諸団体の集合名詞、運動の空間、歴史的瞬間、反ヘゲモニー、反国家の六つのとらえ方があるという (Van Rooy 1998)。

こうした多様な解釈から、市民社会をめぐる以下の論点があることを指摘したい。

- ①市民社会の役割としては、自発的かつ協同の理念にもとづく事業実施主体の側面、社会変革の運動の側面、議論の空間や公共圏としての側面があり、どの部分を強調するのか、また三つの側面は必ずしも両立しないのではないかという論点がある。
- ②市民社会の「市民」(civil) には規範的な意味が含まれるのか。市民的価値—人権、自由、平等、民主主義、反差別、寛容、多元主義、非暴力など—の推進という意味を含んでいるのかにも多様な見解がある。後に紹介するように、原理主義運動や民族主義運動を市民社会に含める議論もあるがこれは適切か。環境

NGOのシーシェパードをはじめ時に実力行使を行う団体は市民社会の組織といえるのか。

- ③従来の西欧社会を念頭に置いた市民社会を、非西欧社会の文脈でどう考えるのか⁴。この点は特に開発における市民社会の役割を考える時に重要であろう。

(3) グローバル市民社会の多様なアクター

カルドーによれば、グローバル市民社会を担うアクターには、「古い」社会運動⁵（古典的な労働運動、民族・反植民地解放闘争）、「新しい」社会運動（人権、平和、女性、環境、「第三世界」との連帯運動）、NGO、トランスナショナルな市民ネットワーク、「新しい」民族主義・原理主義運動、「新しい」反資本主義運動の六つの類型があるとする。（「市民」に規範的意味が含まれるという立場からは、「新しい」民族主義・原理主義運動を含めることには異議があるかもしれない。）

ここで筆者は、カルドーがNGOに入れている広範な団体⁶を二つの類型—国際NGO(INGO)と地域に根づいた団体(Community Based Organizations = CBO)—に分けてみたいと思う。南の貧困削減・開発の問題に取り組むNGOを見てきて、南では民衆組織(People's Organizations = PO。特にフィリピンでよく使われる表現)、草の根組織(Grassroots Organizations = GRO)などと呼ばれる農村や都市の貧困層が自らの生活向上のために結成した組織を、構成メンバーは自らの生活向上を目的とせず、外国(北のNGO、二国間・多国間ODA)の支援を得つつPO・GROを支援するである南の(I)NGOとしばしば区別する。日本のような先進国でも、グローバリゼーションが進む中で地域の自立性を守ったまちづくりや地域おこしに取り組む地域住民主体の団体がある(西川2007)。CBOは地域や草の根に根ざした住民が自らの問題に取り組むために結成し運営しているのに対し、INGO

は外部者として資金・技術の提供などの形で支援している。南のINGOとは多くの場合は北の政府やINGOとの橋渡し役という意味で国際的であるのだが、中にはバングラデシュのBRAC⁷のように活動規模が約300億円と北の巨大INGOに匹敵するだけでなく、アフガニスタンやスリランカで平和構築や地域開発の活動に取り組むようになっている団体も現れている。カルドーもNGOについて述べる中で南北だけでなく南北双方での本稿というINGOとCBOとの区別について若干論じているが(Kaldor 2003: 90; 邦訳書: 129)、ここでは組織形態や活動の目標の相違に注目し、二つのカテゴリーに分けたい⁸。

カルドーの議論を参考にしつつ、CBOという新しい類型を加えてグローバル市民社会の諸アクターの特徴をまとめると、表1のようになろう。

表1も踏まえつつ、この節の議論をまとめてみよう。第一に、NGO(INGO・CBO共に)は、活動において事業実施とアドボカシーの両面があるのに対し、他のグローバル市民社会アクターはアドボカシーが中心である。(2)の最後で、市民社会の役割としては、自発的かつ協同の理念にもとづく事業実施主体の側面、社会変革の運動の側面、議論の空間や公共圏としての側面の三つがあることを指摘したが、事業実施の主体としての側面は主にNGOが持つものであり、他の市民社会アクターは必ずしも持っていない。

第二に、組織的にいうと、INGOとINGOが関わることが多いトランスナショナルな市民ネットワークは、他のグローバル市民社会のアクターに比べて専門性・プロフェッショナル性が強い。NGOやそのネットワークの社会的影響力一裏を返せば社会的責任の増大は、活動内容の専門性を高める要請につながっていく。またINGOの中には数百人の専従スタッフを持つもの、数百億円の年間予算を持つものも出てきた。プロフェッショナル化ース

表1 グローバル市民社会の諸アクターの特徴

	社会運動		NGO		トランスナショナルな市民ネットワーク	「新しい」民族主義・原理主義運動	「新しい」資本主義運動
	「古い」社会運動	「新しい」社会運動	南北のINGO	CBO			
扱う問題	再配分、雇用と福祉、民族自決、反植民地主義	人権、平和、女性、環境、第三世界への連帯	人権、貧困解消と開発、人道支援、紛争解決	地域の人権、貧困解消と開発、まちづくり・地域おこし、地域福祉	女性、ダム、地雷、国際刑事裁判所、気候変動	アイデンティティ政治	グローバル化の被害者との連帯、国際機関の廃止・改革
構成	労働者、知識人	学生、新しい情報階級、社会福祉の職業関係者	プロフェッショナル、専門家	地域住民	プロフェッショナル、専門家、運動家	労働者、小規模企業家、農民、インフォーマルセクター	学生、労働者、小農民
組織形態	垂直的・階層的	ゆるやか、水平的連携	官僚的、企業的なものから小規模でインフォーマルなものまでさまざま	小規模でインフォーマルだが中には垂直的なものも	INGO、社会運動、草の根グループのネットワーク	垂直的または水平的またはカリスマのリーダーシップ	NGO、社会運動、草の根グループのネットワーク
行動形態	請願、示威行動、ストライキ、ロビー活動	メディアの利用、直接行動	サービス提供、アドボカシー、専門知識、メディアの利用	サービス提供、アドボカシー、地域固有の知識の利用	並行サミット、メディアの利用、地域と専門知識の利用、アドボカシー	メディアの利用、大衆示威、暴力	並行サミット、直接行動、メディアの利用、インターネットによる動員
資金	会費	個人の支援者、コンサートのようなイベント	政府、国際機関、民間財団、南のINGOは北のINGO	個人の支援者、地方政府、南のものはINGO	個人の支援者、INGO、民間財団	ディアスポラ、犯罪活動	個人の支援者、協会、民間財団
政府との関係	国家権力奪取	国家と社会の関係の改革	市民社会・国家・国際制度に影響を与える。国家や国際機関の事業実施に協力	地方政府・国家に影響を与える。地方政府の事業実施に協力することもある。	国家・国際制度に圧力	国家権力の奪取	国家・国際制度・多国籍企業との対決

(出所) Kaldor (2003: 80-81; 邦訳 116-117) を筆者修正

タッフが専従化・専門職化することと、仕事の内容そのものにより高い専門性が求められることの両方が含まれよう—は必然性を持つものである。実際カルドーも NGO は「社会運動に比べ組織化され概してプロフェッショナルだ」(Kaldor 2003: 86; 邦訳書 124) と述べる。プロフェッショナル化することはまた官僚機構化が免れないことも意味する。また大規模な INGO は近年多国籍化する傾向にあり、政策決定は国際理事会や国際事務局などを中心に行われる。「国際市民社会エリート」が出現し、各国の会員となっている市民、貧困や環境破壊の影響を特に受けている草の根の市民が政策決定に影響を及ぼしにくくなっているのではないかという疑問すら出ている (Bebbington et al. 2008: 8; Edwards 2008: 47)。特に INGO のプロフェッショナル化は必然である一方で、議論の空間や公共圏としての側面を弱める危険性を伴うジレンマがある。

第三に、政府部門を批判しつつも、NGO は他の市民社会アクターと比べて政府部門と連携・協同して事業を実施していることがある。それはカルドーの「ことばを借りれば NGO は「飼いならされた」(tamed) 性格を持ちやすい (Kaldor 2003: 89; 邦訳書: 135)。開発 NGO に関しては、二国間・多国間の ODA (政府開発援助) も主要財源の一つであり、ODA 資金への依存が独自性や自立性を妨げるのではないかという指摘は長年行われてきた。近年の開発援助の文脈で開発 NGO が「飼いならされる」可能性にどのようなものがあるのか、次の節の課題にしたい。

付け加えて、第四にグローバル市民社会の課題として南北格差や各国内での首都・大都市圏とそれ以外の地域との格差の問題を強調しておきたい (高柳 2007b)。CSO に関する諸研究は、そのグローバルな台頭を述べつつも、国家・地域間で差があること、特に北に本拠を置くものが多いことを明らかにしてきた (Katz & Anheier 2005; Salamon et.al. 1999; 2004)。開発 NGO では南北

「パートナーシップ」が強調されるが、対等な関係というこのことばのイメージとは裏腹に、現実のパートナーシップは、垂直的な関係、一方通行のリソース移転、北の NGO によるトップダウン型の政策決定などの特色を持ってきたことが指摘されてきた (Hatley & Malhotra 1997)。同時に南の NGO・CSO は情報通信技術にアクセスしやすく外国語に堪能な首都や大都市圏のエリート層に占められることが多く、貧困などに直面する草の根レベルの声がどの程度代弁されるのか問題である (Clark, J. 2003: 24-26)。

2. CSO としての開発 NGO と国家間関係

(1) NGO への ODA 資金の流れ

NGO と二国間・多国間 ODA 機関との連携は決して新しい現象ではない。1960 年代後半から 70 年代に主要 DAC (OECD の開発援助委員会) 諸国は ODA 資金の NGO への供与を開始していった (日本は大きく遅れ、1989 年)。国連諸機関や世界銀行などの国際機関も NGO との連携を次第に拡大させてきた。1990 年代以降、国際開発において「人間開発」や「社会開発」が強調されるようになると、いっそう ODA 機関は NGO の役割に注目するようになってきた。

ODA 資金の NGO への供与の伝統的な形態は、co-financing, matching grant, responsive program などと呼ばれるもので、自国の NGO が企画・立案したプロジェクトに対し、一定の割合で ODA 資金を供与するものである (以下、本稿では「対応型プログラム」とする)。多くの欧米諸国では実績ある NGO に対してセクターや対象地域ごと、あるいは団体の全体の計画に関して一定割合の支援を行うプログラム援助が導入されている。

1980 年代以降、DAC 諸国の NGO への資金供与の形態は多様化している。第一に、「人間開発」「社会開発」関連部門を中心に、

政府間 ODA の実施者として NGO が参加するようになっている。第二に南の NGO に対する直接の資金供与が多くの開発援助機関により導入されている。第三に冷戦後世界における地域紛争の増加や、近年の自然災害の増加の中で、ODA の緊急人道援助資金が多く NGO に流れている（高柳 1998）。

DAC 諸国の NGO を通じた ODA の割合は表 2 の通りである。この数字は、対応型プログラムだけを含んでいる国もあれば、政府間援助や緊急人道援助も含んでいる国もある。他の資料からは以下のデータもある。

表 2 OECD-DAC 諸国の NGO を通じた ODA (2006-7 年)

国名	NGO を通じた ODA の割合 (%)	国名	NGO を通じた ODA の割合 (%)
オーストラリア	5.2	日本	1.1
オーストリア	4.1	ルクセンブルグ	9.7
ベルギー	10.9	オランダ	21.4
カナダ	10.6	ニュージーランド	12.8
デンマーク	7.8	ノルウェー	不明
フィンランド	1.0	ポルトガル	2.1
フランス	0.5	スペイン	20.2
ドイツ	6.4	スウェーデン	12.4
ギリシャ	4.0	スイス	18.8
アイルランド	18.6	イギリス	9.7
イタリア	0.1	アメリカ	不明

(出所) OECD-DAC, *Development Co-operation Report 2009*.

- ・カナダは 2006-07 年度には全 ODA 42.34 億カナダドルのうち 16% に当たる 6.90 億ドルが NGO を通じて供与されている。うち 2.25 億ドルが対応型プログラムへの支援、2.43 億ドルが政府間 ODA、2.40 億ドルが緊急人道援助である (CIDA 2009)。
- ・イギリスでは 2008/09 年度に ODA の 5.3% の 3.37 億ポンドが NGO を通じている。対応型プログラム 1.24 億ポンド、緊急援助 1.00 億ポンド、政府間援助が 1.11 億ポンドである

(DFID 2009)。

- ・ デンマークでは ODA の 11.17%、フィンランドでは 13%、アイルランドでは 15.6%、オランダでは 22%、スウェーデンでは 27% が NGO を通して供与されている (Pratt et al. 2006)。

NGO・CSO が政府資金への依存を高める中で自立性や独自性を弱めるのではないかという議論は 1970 年代から行われてきた。

今日、CSO の独自性・自立性の問題、あるいは CSO が「飼いならされる」状況とはどのような文脈で起こっているのだろうか。

マシューズ (Jessica Mathews) は 1997 年に、冷戦終結以後の国際社会で国家・市場・市民社会の間で新たな力関係の再編が起こり、主権国家のパワーは相対的に衰退し、NGO など市民社会が台頭し影響力を高めている「パワー・シフト」を論じた (Mathews 1997)。筆者は、現在グローバル市民社会の活動の規模や影響力は拡大し「パワー・シフト」は続いている現象である一方で、国家の役割を復権させようとするダイナミクスもあり、その相克の中で市民社会の「飼いならし」が起こっていると考えてみたい。これを本稿のテーマである貧困と開発の問題領域で考えてみよう。

(2) 貧困削減戦略・援助効果とグローバル市民社会

21 世紀の開発援助を検討する上でのキーワードは貧困削減戦略 (poverty reduction strategy) と援助効果 (aid effectiveness) であろう。貧困削減戦略は 1999 年の世界銀行・国際通貨基金 (IMF) 理事会で重債務貧困国と世界銀行のうち国際開発協会 (IDA) に貧困削減戦略ペーパー (PRSP) の作成を求めることを決めたことによりキーワードとなった。PRSP の作成プロセスでは、南の国家政府の「オーナーシップ」 (ownership) と、援助機関・市民社会・ビジネス界との「パートナーシップ」

(partnership) が強調されてきた。

援助効果に関しては2005年3月にDACは南の諸国や国際機関の代表も集めて援助効果に関する援助効果の向上に関するフォーラムを開催し、その成果を「援助効果に関するパリ宣言」(Paris Declaration on Aid Effectiveness)としてまとめた(OECD 2005)。パリ宣言で援助効果向上のためにとるべき施策は以下の五つの柱でまとめられる。

- ・ オーナーシップ (ownership) : 被援助国は幅広い協議を通じて開発戦略の作成・実施を行い、開発戦略を結果重視のプログラムや中期計画、年度予算に反映させる。援助機関間の調整に主導権を持ち、市民社会や民間セクターの参加を奨励する。援助機関は被援助国の主導性を尊重し、その能力強化を支援する。
- ・ 整合性 (alignment) : 援助機関は、被援助国の国家開発戦略を基盤とする支援を行うことが求められる。
- ・ 調和化 (harmonization) : さまざまな援助機関は、可能な限り、各被援助国で共通の計画、資金供与、評価などを行う。
- ・ 成果のマネージメント (management for results) : 被援助国は国家開発戦略と国家予算を結びつけるとともに、成果を検証する指標を確立する。援助機関も成果にもとづいたマネージメントを行うとともに、被援助国の成果検証システムに結びつける。
- ・ 相互のアカウンタビリティ (mutual accountability) : 被援助国と援助機関の間の開発リソースの利用についての相互のアカウンタビリティと透明性を高める。

オーナーシップ・整合性・調和化の三点を合わせれば、南の国家政府がオーナーシップを持って開発戦略を作成し、さまざまな開発援助機関は援助計画をその開発戦略に整合させ、援助プロセスを調和化させるべきとのことである。これはオーナーシップが

前提や核心であることも意味する。

貧困開発戦略・援助効果いずれの議論も、南の国家政府のオーナーシップを強調し、開発戦略策定の中心であるべきとした。国家の役割の復権のダイナミズムを持つものといえよう。市民社会は貧困削減戦略策定の際のパートナーの一つとされた。援助効果論では市民社会の役割は当初は触れられなかった。

実際の PRSP 策定過程では市民社会の参加は形骸化している場合が多いと批判されてきた。また世銀・IMF 理事会の承認を得なければならない PRSP では、成長中心で、自由化・民営化・規制緩和などネオ・リベラルな政策が採用されやすかった（高柳 2006）。

パリ宣言に対して CSO は、専ら政府間関係に注目して市民社会の独自性や役割を軽視しているのではないか、市民社会は政府間で決められた開発戦略や優先順位への整合性や調和化を強いられ下請け機関とならないだろうかといった疑問や批判を持ってきた（高柳 2007c; 2009）。CSO は市民社会の独自の役割を認知することを主張するとともに、「ローカル・民主的オーナーシップ」（local and democratic ownership）を提唱して南の国家政府にオーナーシップが一元的に存在することを否定し、市民社会やコミュニティなど多様なアクターの開発プロセスへの参加を唱えた（Better Aid 2008; Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness 2008; 高柳 2009）。2008 年の DAC の援助効果に関する高級レベル・フォーラム（開催地はガーナのアクラ）で採択されたアクラ行動計画（Accra Agenda for Action = AAA: OECD 2008）では、CSO が独自のアクターであることを認め、「CSO の視点にもとづいた」パリ宣言の CSO への適用という文言が入った。アクラ・フォーラムに向け南北の CSO はネットワークをつくり援助効果論に対するアドボカシーを行ったことは市民社会への「パワー・シフト」の一つの現れであり、国家の役割の

復権が進む中で市民社会の独自性や自立性が失われることを防ごうとするものであったと言えよう。

実際に貧困削減戦略や援助効果論は開発援助機関の NGO・CSO 政策にどのような影響を与えているのだろうか。イギリスの DFID が 2006 年に発表した市民社会政策では、DFID が市民社会と「パートナーシップ」で活動する理由として、①政策提言などアドボカシー活動や、政府のサービス・予算の監視などを通じて人々が声をあげたりアカウンタビリティを高めたりすること、②サービスや人道援助を供給すること、③社会の開発問題への意識と理解を高めることの三つをあげている (DFID 2006: 6-9)。ここで①が先頭に来ていることは、かつては開発援助機関が開発 NGO の現場での授業活動の支援には積極的であってもアドボカシー活動支援に消極的であったことを考えると画期的と思えるかもしれない。しかし「DFID は途上国政府が貧困削減のため自分の戦略を実行するのを支援することに焦点を当ててきた。しかし同時に市民が参加し自国政府が説明責任を持つようエンパワーされる必要性を認識してきた」、「市民社会は地域・国家レベルの政策形成で貧困層をエンパワーし、代表するのに重要な役割を担っている」(Ibid.: 6) という記述から、貧困削減戦略形成における国家政府のパートナーとしての市民社会の強化という意図が読み取れる。②に関しても「サービス供給が全体に及び、供給の重複や不均等な配分を避けるため、市民社会のサービス供給は国家や地域に所有された開発戦略に合うよう目指さなければならない」(Ibid.: 7) というように貧困削減戦略への整合を求める。DFID が中小規模の CSO (従来の開発 NGO に限らない) を対象としたプロジェクト単位の支援プログラムである Civil Society Challenge Fund (CSCF) では、南の政府の政策に対する働きかけの要素を持つこと、DFID の国別援助計画と整合することが求められる⁹。

スウェーデン政府の2009年の開発協力における市民社会支援に関する政策では、市民社会の役割を貧困削減のために「集団的に声をあげること」と「サービス供給を組織すること」としている。スウェーデンは援助機関間の調和化を市民社会の独自の役割を脅かさない方法で行うと考え、二国間 ODA の実施に CSO が参加する場合には開発戦略の優先順位に従うことを求めるが、対応型プログラムでは各 CSO 独自の優先順位を尊重するとしている (Government Offices of Sweden 2009)。

カナダの場合は、パリ宣言より前の2002年にカナダ国際開発庁 (CIDA) が援助効果向上策を作成した際に、対応型プログラムでも南の国家政府の開発援助戦略への適合を求める方針を示したが、NGO から独自の役割を否定するものだと強い批判を受け、当面は対応型プログラムの開発援助戦略への適合は求められないこととなった (高柳 2003)。その後、2005年以降、市民社会政策の作成が行われ、再度対応型プログラムでも南の国家政府の開発援助戦略への適合を求めるとの文案も CIDA は考えていると言われるが、2006年に自由党から保守党への政権交代があったこともあり、市民社会政策の作成は終わっていない¹⁰。

三つの例をあげたが、北の開発援助機関の対応は異なっている。イギリスは南の国家政府の開発戦略形成と実施に関する提言・監視・実施の担い手として市民社会の役割を考えている、結果的には市民社会を国家政府の開発戦略内の「飼いなされた」役割を期待しているといえよう。カナダでも同様の方向が検討された。スウェーデンの場合は南の国家政府の開発戦略に CSO の活動を結びつける意図は弱いが、二国間 ODA の実施に CSO が参加する場合には当該の南の国家政府の開発戦略への整合が求められる。

南の国家政府の開発戦略が成長重視で自由化・民営化・規制緩和を基調としやすいのだから、CSO はカルドーのことばを借りれ

ば「社会運動家的解釈」よりも「ネオ・リベラル解釈」で理解しやすいものとなることが懸念されているのである¹¹。

一方で、貧困削減戦略や援助効果論で南のオーナーシップが強調されたことは、CSOの間でもグローバル市民社会の南北格差の問題にいつそう取り組むきっかけとなっている。

(3) 「対テロ戦争」とグローバル市民社会の開発活動

開発援助機関から資金を得る NGO の活動が外交・安全保障上の考慮から制約を受けることは冷戦時代にもあった。例えばアメリカではベトナム、キューバ、サンディニスタ政権下のニカラグアなどいくつかの国では NGO は ODA 資金による活動を認められず、自己資金による活動についても現地の親米のグループへの支援を要求されることもあった (Smith 1990: Chapt. 6)。

2001年9月11日の「同時多発テロ」以降の「対テロ戦争」の下で、国家政府の市民社会に対する政策で再び外交・安全保障上の考慮が強まり、「対テロ戦争」時代は市民社会に対する「バックラッシュ」(Howell et al. 2008)とも言われる。具体的には、以下のようによまとめられよう¹²。

第一に、さまざまな国で「テロ対策」の一環として CSO に対する規制や監視が強化されている。アメリカをはじめいくつかの北の国では、CSO は自分たちの組織内にテロ組織と関係を持つ者がいないこと、支援対象の南のパートナー団体がテロ組織と関連がないことを明確にするよう求める法制度がつくられた。実際、例えばパレスチナのパートナー団体がハマスに近いのではとの問題が指摘される事例も発生した。南や旧ソ連のいくつかの国では「テロ対策」に乗じて自国の CSO や外国からの資金流入に対する国家の監督が強化された。また国家からさまざまな制約や監視を受ける中で CSO 自身による「自己検閲」も進む傾向がある。

第二に、「テロ対策」の名で市民的・政治的自由への制約が課さ

れることは、市民社会が自由に活動できる空間が狭まることを意味する。これは市民社会の公共圏としての機能を弱める可能性を伴う。南の周縁化された人々の社会運動や、それに対する外部からの支援が難しくなるかもしれない。

第三に「対テロ戦争」の中でテロの温床として貧困や格差の問題が指摘されることは、貧困削減も「テロ対策」の一つとして位置づけられる一面を持つ。このことは軍事行動と人道活動の境界をあいまいにし、CSOの緊急人道支援・復興支援・開発支援の活動の中立性を脅かすことになろう。

(4) まとめ

この節では、貧困削減戦略と援助効果論、「対テロ戦争」の二つ近年の動向を取り上げつつ、市民社会への「パワー・シフト」と国家の復権が同時進行していることを述べてきた。紙幅の関係で詳述できないが、貧困削減戦略や援助効果論で南の国家政府のオーナーシップが強調される背景には1990年代以来の国家の役割を見直す潮流がある¹³。あるいは南の国家政府が把握できない形で多くのCSOによる開発活動が行われ、政府間・CSO両方の援助が重複したり偏在したりする現場の実状もある。また冷戦後世界における地域紛争の多発や「対テロ戦争」で「破綻国家」「失敗国家」の問題に注目が集まったことは、「国家をしっかりとさせる」ことへの関心を高めたとも推測できる。

結論

本稿ではグローバル市民社会が台頭し、市民社会の重要アクターとして位置づけられる開発NGOの特徴と直面する課題を検討してきた。とりわけ貧困削減戦略と援助効果、「対テロ戦争」の二つの近年の動向との関係で、開発NGOが「飼いならされた」市民社会アクターと言われる背景を考察した。

開発 NGO は他のグローバル市民社会アクターと比較して、①アドボカシーとともに事業実施者としての性格が強い、②プロフェッショナル化が進んでいる、③政府部門との連携や協働が多く、ODA が重要財源の一つとなっている、④世界の貧困問題を扱うにもかかわらず北優位の南北パートナーシップが問題になっている、の四つの特徴があげられよう。

主権国家の役割や影響力が後退し市民社会の影響力が拡大する「パワー・シフト」と国家の復権が同時進行し相克する状況を、貧困削減戦略と援助効果論、「対テロ戦争」の二つ近年の動向を取り上げつつ述べてきた。貧困削減戦略と援助効果への注目の高まる中で、開発援助機関は CSO を事業実施者としてのみならずアドボカシーの担い手としても支援するようになったが、CSO に期待される役割とは、南の国家政府がオーナーシップを持ちネオ・リベラルな政策が採用されやすい開発戦略の提言者・監視者・実施者であった。一方でオーナーシップの議論はグローバル市民社会における南北格差の問題に南北の CSO が改めて重要課題として取り組む契機となった。「対テロ戦争」も、市民社会の自由な活動への規制や監視を強め、国家の復権を進める要因である。

このような中、貧困削減と開発の問題領域で、開発 NGO をはじめ市民社会の役割とは何か、二つの見解があるだろう。一つは、開発戦略は国家政府中心に作成されるべきであり、CSO を含む多様なアクターはそれに沿って調整されるべきであると考えている。CSO の役割は開発戦略に対する政策提言や監視やアカウンタビリティの確保、開発戦略に沿って政府機関を補完する活動を担うべきであるというものである。もう一つは、国家政府とは異なった独自の優先順位で、国家政府には注目されないニーズに対応し（前提として、民主化が進んでも必ず「民主主義の赤字」があり十分注目されない開発ニーズがある¹⁴⁾）、また共通の目標の範囲内でのみ政府機関と連携しながら活動する独自性の高いものであ

るべきだというものである。

CSO の立場は後者であろうが、そのためにも独自の活動を行うスペースや政策的支援環境を国家（間）アクターに要求するとともに、自らもニーズを特定しそれに対応する能力や専門性を高めること、北優位といわれる南北の CSO パートナーシップを改善すること、「市民社会エリート」に対する批判を克服し広く世界の市民の討議の空間として機能することが求められよう。

【注】

- 1 本稿は、科研費基盤研究（C）：課題番号 19530142（「貧困削減戦略時代のカナダの開発機関と NGO・市民社会の連携に関する研究」）の研究成果の一部である。
- 2 市民社会論の流れについては、星野（2009）、Anheier et al.（2001）、Edwards（2009: 5-11）を参照するとよい。
- 3 NGO が北に偏しグローバルに均等に活発化しているとはいいたくないこと、国連会議などにおいて本質的問題で NGO の提言が受け入れられていないこと、国家の側が NGO の締め出しを図ることがあることなどを述べ、グローバル市民社会の台頭という見方は時期尚早と述べる研究もある（Clark, A.M. et al. 1998）。
- 4 市民社会概念を非西欧的文脈でどう考えるのか、いくつかの研究が出ている。例えば、Glasius et al. eds.（2004）、田坂編（2009）。
- 5 社会運動についてカルドーは「社会の転換をもたらすために共に行動する人々の組織、グループ」（Kaldor 2003: 82; 邦訳書 118）と述べるが、一般的には「ターゲットとされた権威に対する集団的要求を行うための持続的で組織された一般の取り組み」（Tilly 2004 quoted in Tarrow 2005: 6-7）と定義されよう。
- 6 カルドー自身も NGO の中には、北の NGO と南の NGO、アドボカシー重視とサービス提供重視連帯重視と相互扶助重視、組織形態など広範な違いがあることを述べている（Kaldor 2003: 90-92）。
- 7 長い間バングラデシュ農村振興委員会（Bangladesh Rural Advancement Committee）の名称で活動してきたが、アフガニスタンでの活動開始を機に略称である BRAC を正式名称とするようになった。
- 8 これまで市民社会研究では必ずしも本稿でいう CBO への注意が十分払

われてこなかったように感じる。日本では「市民」の「市」は都市の「市」でもあり、農村部の住民を「市民」というのはなじまないという感覚があったからではないだろうか。英語でも civil には都市 (city) 居住者のものという意味もあり、都市住民を連想させないわけではない。

- 9 DFID, "Civil Society Challenge Fund Application Guidelines", <http://www.dfid.gov.uk/Working-with-DFID/Funding-Schemes/Funding-for-not-for-profit-organisations/CSCF/Civil-Society-Challenge-Fund-Application-Guidelines/> (アクセス: 2010年1月14日)
- 10 筆者のオタワにおけるCSOに対する2007年9月および2009年9月の聞き取り調査による。
- 11 ハウエル (Jude Howell) とピアス (Jenny Pearce) は、経済グローバリゼーションを前提に政府と市場の失敗を補完するビジョンと、特にネオ・リベラルな資本主義やその考え方にもとづく経済グローバリゼーションに反対する社会運動の二つのビジョンがあるという (Howell & Pearce 2001)。これにもとづけば、貧困削減戦略や援助効果論はCSOを前者の性格の強いものにするということになる。
- 12 この部分は、主に、Fowler (2008)、Howell (2006)、Howell et al. (2008) を参考にしている。
- 13 世界銀行の『世界開発報告』の1997年版の特集は『変容する世界における国家』であった (World Bank 1997)。
- 14 「パリ宣言はオーナーシップの単純な見方を前提としている。それは政府の政策は民主的プロセスから簡単に作ることができ、広く正当なものと認められるというものである。実際にはどこであろうと政策形成や民主的プロセスはこれよりはるかに複雑なものである」 (Brown & Morton 2008: 5-6) という批判は、南の民主化の進んだ国においても広範な開発ニーズを国家の開発戦略に反映させることは簡単でないことを示唆する。

【参考文献】

- 馬橋憲男・高柳彰夫編 (2007) 『グローバル問題とNGO・市民社会』明石書店
- 高柳彰夫 (1998) 「北側諸国におけるNGO政策」(馬橋憲男・斉藤千宏編『ハンドブックNGO—市民の地球的規模の問題への取り組み』明石書店)
- 高柳彰夫 (2003) 「カナダの援助効果向上策とNGO」『国際交流研究』5号

-
- 高柳彰夫 (2006) 「国際開発における『貧困削減戦略』アプローチの台頭と NGO・市民社会」『国際交流研究』8号
- 高柳彰夫 (2007a) 「貧困・開発と NGO —世界の現状と北の NGO の活動」馬橋・高柳編
- 高柳彰夫 (2007b) 「グローバル市民社会の登場」高田和夫編『新時代の国際関係論—グローバル化の中の「場」と「主体」』法律文化社
- 高柳彰夫 (2007c) 「貧困削減戦略時代の NGO・市民社会組織の国際開発協力—OECD-DAC のパリ宣言との関係で」『北九州市立大学外国語学部紀要』120号
- 高柳彰夫 (2009) 「市民社会と援助効果」『国際交流研究』11号
- 「地球市民社会の研究」プロジェクト編 (2006) 『地球市民社会の研究』中央大学出版部
- 田坂敏雄編 (2009) 『東アジア市民社会の展望』御茶ノ水書房
- 西川芳昭 (2007) 「地域おこしと市民組織」馬橋・高柳編
- 星野智 (2009) 『市民社会の系譜学』晃洋書房
- Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness (2008) *Civil Society and Aid Effectiveness: Synthesis of Findings and Recommendations*.
- Anheier, Helmut, Marlies Glausis & Mary Kaldor (2001) "Introducing Global Civil Society", *Global Civil Society 2001*, Oxford: Oxford Univ. Press.
- Bebbington, Anthony J., Samuel Hickey & Diana Mitlin eds. (2008) *Can NGOs Make a Difference: The Challenge of Development Alternatives*. London & New York: Zed Books.
- Bebbington, Anthony J., Samuel Hickey & Diana Mitlin (2008) "Introduction: Can NGOs Make a Difference?: The Challenge of Development Alternatives", Bebbington et al. eds.
- Better Aid (2008) *From Paris 2005 to Accra 2008: Will Aid Become More Accountable and Effective?: A Critical Approach to the Aid Effectiveness Agenda*.
- Brown, Stephen & Bill Morton (2008) "Reforming Aid and Development Cooperation: Accra, Doha and Beyond", Ottawa: The North-South Institute.
- CIDA (2009) *Statistical Report on Official Development Assistance 2006-07*.
- Clark, Anne Marie, Elizabeth Friedman & Kathryn Hochstetler (1998)

-
- "The Sovereign Limits of Global Civil Society: A Comparison of NGO Participation in UN World Conference on Environment, Human Rights and Women", *World Politics*, Vol.51, No.1.
- Clark, John (2003b) "Introduction: Civil Society and Transnational Action", John Clark ed. *Globalizing Civic Engagements: Civil Society and Transnational Action*, London: Earthscan.
- de Tocqueville, Alexis (1990) *Democracy in America*, Volume II, New York, Vintage Books.
- DFID (2006) *Civil Society and Development*.
- DFID (2009) *Statistics on International Development 2009*.
- Edwards, Michael (2008) "Have NGOs Made a Difference: From Manchester to Birmingham with an Elephant in the Room", Bebbington et al. eds.
- Edwards, Michael (2009) *Civil Society*, Second Ed. Cambridge: Polity. (第1版 [2004] の邦訳: 堀内一史訳『市民社会とは何か—21世紀のより善い世界を求めて』麗澤大学出版会、2008年)
- Fowler, Alan (2008) "Development and the New Security Agenda: W (h) ither (ing) NGO Alternatives?", Bebbington et al. eds.
- Glausis, Marlies, David Lewis & Hakan Seckinelgin eds. (2004) *Exploring Civil Society: Political and Cultural Contexts*, London & New York: Routledge.
- Government Offices of Sweden (2009) *Pluralism: Policy for Support to Civil Society in Developing Countries within Swedish Development Cooperation*.
- Hately, Lynne & Kamal Malhotra (1997) *Essays on Partnership in Development*, Ottawa, The North-South Institute.
- Howell, Jude (2006) "The Global War on Terror, Development and Civil Society", *Journal of International Development*, Vol. 18.
- Howell, Jude & Jenny Pearce (2001) *Civil Society and Development: A Critical Exploration*, Boulder: Lynne Rienner.
- Howell, Jude, Armine Ishkanian, Ebenezer Obandare, Hakan Seckinelgin, & Marlies Glausis (2008) "The Backlash against Civil Society in the Wake of Long War on Terror", *Development in Practice*, Vol.18, No.1.
- Kaldor, Mary (2003) *Global Civil Society: An Answer to War*, Cambridge: Polity. (山本武彦他訳『グローバル市民社会論—戦争への一つの回答』法政大学出版局、2007年)

-
- Kaldor, Mary, Ashuwani Kumar & Hakan Seckinelgin (2009) "Introduction", *Global Civil Society 2009*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore & Washington D.C.: Sage.
- Katz, Hagai & Helmut Anheier (2005) "Global Connectedness: The Structure of Transnational NGO Networks" *Global Civil Society* 2005/6, London, Thousand Oaks & New Delhi: Sage.
- Lewis, David & Nanzeen Kanji (2009) *Non-Governmental Organizations and Development*, London & New York: Routledge.
- Mathews, Jessica (1997) "Power Shift", *Foreign Affairs*, January/February 1997. (邦訳「パワーシフト—グローバル市民社会の台頭」『中央公論』1997年3月号)
- OECD (2005) "Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonization, Alignment Results and Mutual Accountability". adopted at the High Level Forum on Aid Effectiveness, Paris, 2 March 2005.
- OECD (2008) "Accra Agenda for Action", adopted at the Third High Level Forum on Aid Effectiveness, Accra, 4 September 2008.
- Pleyers, Geoffrey (2007) "Under Fire: NGOs in Alter-global Movement", *Global Civil Society 2006/7*, London, Thousand Oaks & New Delhi: Sage.
- Pratt, Brian, Jerry Adams & Hannah Warren (2006) *Official Agency Funding of NGOs in Seven Countries: Mechanisms, Trends and Implications*, INTRAC.
- Salamon, Lester, Helmut Anheier, Regina List, Stefan Toepler, S. Wojciech Sokolowski and Associates (1999) *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Baltimore: The Johns Hopkins Center for Civil Society Studies.
- Salamon, Lester, S. Wojciech Sokolowski and Associates (2004) *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume 2*, West Hartford: Kumarian.
- Smith, Brian (1990) *More than Altruism: The Politics of Private Foreign Aid*, Princeton: Princeton Univ. Press.
- Tarrow, Sidney (2005) *The New Transnational Activism*, Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Tilly, Charles (2004) *Social Movements 1768-2004*, Boulder: Paradigm Publishers.

Van Rooy, Alison (1998) "Civil Society as an Idea? An Analytical Hatstand?", Alison Van Rooy ed. *Civil Society and the Aid Industry*, London: Earthscan.

World Bank (1997) *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. Oxford: Oxford Univ. Press. (海外経済協力基金開発問題研究会訳『世界開発報告 1997—開発における国家の役割』東洋経済新報社、1997年)