

# 市民社会組織（CSO）の開発効果

CSO Development Effectiveness

高柳 彰夫

Akio TAKAYANAGI

## はじめに

21世紀の開発援助のキーワードは「援助効果」(aid effectiveness)であろう。OECD-DAC（経済協力開発機構・開発援助委員会）に援助効果に関する作業部会（Working Party on Aid Effectiveness = WP-EFF）が設けられ、また援助効果をテーマに、ローマ（2002年）、パリ（2005年）、アクラ（2008年）、プサン（2011年）と4回のハイ・レベル（閣僚級）・フォーラム（以下、HLF）が開催されてきた。パリでは「援助効果に関するパリ宣言」(Paris Declaration on Aid Effectiveness: 以下、パリ宣言)が採択され、①オーナーシップ（ownership）、②整合性（alignment）、③調和化（harmonisation）、④成果のマネージメント（management for results）、⑤相互のアカウントビリティ（mutual accountability）の5つが援助効果の原則としてあげられた（OECD 2005）<sup>1</sup>。

2011年11月29日から12月1日までプサンで第4回援助効果に関するハイ・レベル・フォーラム（4th High Level Forum on Aid Effectiveness: 以下、HLF-4）が開催され、「効果的な開発協力のためのプサン・パートナーシップ」(Busan Partnership for Effective Development Co-operation: 以下、BPED)が採択された（4th High Level Forum on Aid Effectiveness 2011）。これを受けてキーワードは「援助効果」から「効果的な開発協力」(effective development co-operation)になったという見解もあるかもしれない。

BPED の 22 パラグラフは市民社会組織<sup>2</sup> (Civil Society Organizations = CSOs) に関するもので、以下の通りである。

- CSO は人々の権利の要求を可能にすること、権利ベース・アプローチを推進すること、開発政策やパートナーシップを形成すること、その実施を監視することに不可欠な役割を演じている。CSO はまた、サービスの供給を、国家によるものを補完する領域で行う。そのことを認識して、私たちは、
- a) CSO が独立した開発アクターとしての役割を果たすことを可能にするようそれぞれの約束を実施する。特に、合意された国際的権利を満たし、CSO の開発への貢献を最大化するような活動に好ましい政策・制度環境 (enabling environment) に焦点を当てる。
  - b) CSO が、イスタンブール原則と CSO の開発効果の国際枠組み (International Framework for CSO Development Effectiveness) にもとづいて、アカウンタビリティと開発効果への貢献の実践を実施することを推奨する。(Ibid.)

「イスタンブール原則」と「CSO の開発効果の国際枠組み」とは、アキラのハイ・レベル・フォーラム以降、CSO の開発効果向上のための施策を話し合う CSO の開発効果オープン・フォーラム (Open Forum for CSO Development Effectiveness : 以下、オープン・フォーラム) により、70 개국以上でのコンサルテーションと、2010 年 9 月 (イスタンブール) と 2011 年 6 月 (カンボジアのシエムリアップ) の 2 回の世界総会を経てまとめられたものである。

本稿は、援助効果の国際的な議論の流れの中で、オープン・フォーラムの活動やイスタンブール原則、CSO の開発効果の国際枠組みの意義を明らかにし、それをもとに今日の国際開発協力

における市民社会の意義を検討したい。まず、援助効果をめぐる国際的な議論と関連づけながら、オープン・フォーラムが作られた背景や活動の経緯を述べる。次いで、イスタンブール原則とCSOの開発効果の国際枠組みを検討し、その意義を考える。その後、アクラとプサンのHLFの間に議論の焦点の一つになった活動に好ましい政策・制度環境（enabling environment）の問題をとりあげる。

なお、筆者は2009年から国際協力NGOセンター（JANIC）の政策アドバイザーとして援助効果の問題にかかわっている。オープン・フォーラムの2011年2月の日本ナショナル・コンサルテーション、同6月のシエムリアップ世界総会、同9月にモントリオールで開催された「CSOの開発効果」がプログラムの柱の一つとなったCivicus: World Alliance for Citizens Participation<sup>3</sup>総会、同11月26-28日にHLF-4直前にプサンで開催されたグローバル市民社会フォーラム（Busan Global Civil Society Forum）に参加している。本稿は筆者がこれらの会議に参加した上での考察も含んでいるが、関係諸機関の立場を代表しないことは言うまでもない。

## 1. 研究の視角

本稿では、当然のことながら、CSOの独自性が論点である。CSOは「支配的な開発モデルに対するオルターナティブ」の担い手として期待される（Bebbington et al. eds. 2008）。その一方で、「飼いならされる」（tamed）可能性の指摘（Kaldor 2003）や、Dostangos（Donor States and NGOs）システムの一員としてCSOにとって有力な資金源の一つであるODA機関に取り込まれたアクターとする見解（Tvent 2006）もある。本稿ではCSOの独自性を次の二つの視点から考えてみたい。

(1) 国際関係、特に国際開発におけるアクターとしてのCSOの独自性

第一に、国際関係における国家から市民社会への「パワーシフト」(Mathews 1997)や「グローバル市民社会の台頭」が言われてきた。HLF4に至るプロセスは、「パワーシフト」や「グローバル市民社会の台頭」を思わせるものであった。後述するように、オープン・フォーラムと、ODAについて市民社会の視点からアドボカシーを行う BetterAid の二つの国際ネットワークが活動した。WP-EFF には南北の諸政府の代表、多国間援助機関の代表とともに、CSO の代表として BetterAid の共同議長であるセシリア・アルメニー (Cecilia Alemany : Association for Women's Rights in Development) とトニー・トゥファン (Tony Tujan : フィリピンの IBON 財団) が正規メンバーとして加わっていた。HLF4 には CSO の代表 300 名が参加し、また BPED 起草グループ (いわゆるシェルパ) には CSO の代表としてトゥファンがメンバーになっていた。アメリカの国際開発協力 CSO のネットワークの Interaction のキャロリン・ロング (Carolyn Long) がいうように、「プサンのイベントは市民社会にとって画期的なことであった。市民社会が完全なステークホルダーとして参加し、開発政策形成の成果に重要な影響力を持った最初の大きな政府間閣僚級フォーラムであった」(Long 2011) のである。

一方で、開発の分野で「国家を復権させる」(bringing the state back in) 動向がある (Lewis & Opoku-Mensah 2006)。特にパリ宣言の「国のオーナーシップ」(country ownership) は、「国」とドナー、市民社会、民間セクターとのパートナーシップを同時に論じているのであるから、南の国家政府のオーナーシップを意味するように読める。国家政府のオーナーシップを重視する動きは、1999年に世界銀行・IMF 理事会により提唱された貧困削減戦略ペーパー (PRSP) でも見られた。国家政府のオーナーシッ

ブが強調されるようになったのはなぜだろうか。第一に、世界銀行の1997年版『世界開発報告』(World Bank 1997)に見られるように、国家政府の役割を見直す動きが20世紀末から出てきていたことがあろう。第二に、冷戦終焉後、南の諸国で民主化が進む中で「ある程度民主的な政策決定が可能になったという認識」(高橋 2009 : 116)が高まったことがあろう。

パリ宣言は、後述するように、国際開発における「国家政府の復権」を唱えるものであるとして、CSOの批判を招いた。援助効果をめぐる政府や政府間機関とCSOの関係における、市民社会への「パワーシフト」や「グローバル市民社会の台頭」と、「国家政府の復権」の交錯の反映として、オープン・フォーラムの活動やイスタンブール原則、CSOの開発効果の国際枠組みを考えたい。

## (2) 開発ビジョン

第二に、CSOのオルターナティブな開発ビジョンである。しばしば、国際開発における市民社会の役割とは、政府や市場の失敗を補完するボランティア活動なのか、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異議を唱える社会運動なのかといった形で論争されてきた(Kaldor 2003; Howell & Pearce 2001)。特にHLF-4では、支配的な成長重視の開発ビジョンに対し、CSOのオルターナティブとは、人権を基盤とする開発アプローチ(human rights-based approach to development : 以下、人権アプローチ)であった。人権アプローチ<sup>4</sup>とは、1986年の国連総会で採択された「発展の権利に関する宣言」(Declaration on the Right to Development)<sup>5</sup>にもとづいて開発を個人・集団の人権として考えるとともに、開発を国連や地域機構で採択された国際人権条約など国際人権基準にもとづき経済的・社会的・文化的権利や、市民的・政治的権利の実現と考えるアプローチとい

えよう。人権アプローチでは、貧困とは人権を満たされない状態と考えられ、貧困層はニーズを満たされるべき受益者というよりも、経済的・社会的権利の実現を要求する人々ととらえられる。また人権アプローチでは非差別が原則で、格差拡大を招くような支援は許されず、脆弱な立場の人々の権利主張のためのエンパワメント支援が重視される（勝間 2005）。国連の開発関連機関<sup>6</sup>やイギリス・スウェーデンをはじめいくつかの二国間ドナー（援助主体）でも人権アプローチは重視されている。

HLF4直前のグローバル市民社会フォーラムの宣言文では、すべての開発アクターによる人権アプローチの採用が唱えられた（BetterAid 2011b）。BPEDでは「人権との両立」は、「共有された原則」（途上国のオーナーシップ、成果に焦点を当てる、参加型開発パートナーシップ、相互の透明性とアカウンタビリティ）を述べた11パラグラフと、「効果的な開発」（effective development）の諸要素（経済成長、政府の自己財源、効果的な機構、途上国経済のグローバル経済や地域経済への統合）を述べた28パラグラフでふれられている。しかし、人権アプローチはCSOにかかわる22パラグラフにおいてのみ言及された。

イスタンブール原則やCSOの開発効果の国際枠組みの意義をこうした開発ビジョンの違いという視点から考えたい。

## 2. 国際的な援助効果議論とオープン・フォーラム

### (1) パリからアクラへオープン・フォーラムの背景

パリ宣言（2005）に対し、CSOからは以下のような批判が出された（高柳 2007b）。

- 専ら政府間関係に注目し、市民社会の独自性・役割・重要性を軽視している
- パリ宣言のオーナーシップの原則は南の国家政府のオーナーシップと読め、CSOも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、その独自性を失う懸念がある。

- ・ 現実に二国間・多国間の政府開発援助（ODA）が財源の一つになっている中で、CSOは政府間で決められた開発戦略の下請け機関となる恐れがある。

2007年1月から、WP-EFFにより設立され、カナダのODA機関であるカナダ国際開発庁（CIDA）が資金的支援を行うとともに議長を務めた市民社会と援助効果に関するアドバイザリー・グループ（Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness: 以下AG）が活動した。AGの活動成果（AG 2008）について、筆者は以下のように整理した（高柳 2009）。

- ・ CSOは独自で政府とは異なった正当性を持つ開発アクターであることを明確にした。
- ・ 援助効果議論の核心であるオーナーシップについて、パリ宣言がその所在を政府に一元化していることを批判し、「民主的オーナーシップ」を提唱し、多様なアクターにオーナーシップが所在することを唱えた。
- ・ CSO自体の効果についても検討した。

アクラのHLFで採択されたアクラ行動計画（Accra Agenda for Action = AAA）では、CSOについては以下のように2箇所で大きく言及されている（OECD 2008）。

- ・ 13 パラグラフ（私たちは各国レベルでの開発に関する対話を拡大する：抜粋）：途上国政府は国家開発政策・計画の準備・実行・監査において議会や地方自治体と密接に共同で働く。途上国政府はまたCSOとも共同で働く。
- ・ 20 パラグラフ（私たちは市民社会組織との協働を拡大する：全文）：私たちはCSOとの協働作業を深める。CSOは独自のアクターでありその取り組みは政府や民間アクターのものを補完する。私たちはCSOが完全に潜在力を

發揮して開発に貢献できることを保障することに関心がある。そのために、

- a) 私たちは CSO が、CSO の視点にもとづいてパリ宣言をいかに適用できるのか検討することを招請する。
- b) 私たちは CSO の開発効果を促進する CSO 主導の多様な利害関係者間プロセスで協働するという提案を歓迎する。その一部として私たちは、i) CSO と政府の取り組みの調整を向上させること、ii) CSO の成果のアカウントビリティを強化すること、iii) CSO 活動の情報を向上させることを求める。
- c) 私たちは CSO とともに、その開発への貢献を最大化できる活動に好ましい政策・制度環境を提供する。

アクラからプサンの HLF の間、ODA のあり方に関して CSO の視点から提言活動を行う BetterAid と、CSO の効果とアカウントビリティの向上策を検討するオープン・フォーラムの二つのグローバルな CSO の取り組みが展開された。オープン・フォーラムは AAA20 パラグラフを市民社会自らが実行すべく組織されたといっってよい。

## (2) オープン・フォーラムの活動<sup>7</sup>

オープン・フォーラムは「開発における市民社会セクターの役割と効果について、共有された原則の枠組みにもとづいて明確化し促進すること」を目標とする。具体的には、①公開されたプロセスの形成、②開発効果に関する CSO ビジョンの形成、③共通の原則について合意、④原則の適用についてのガイドラインの合意とよい実践例の文書化、⑤活動に好ましい政策・制度環境の最低基準のグローバルな合意の5つを目的とした。

オープン・フォーラムは 2009 年に活動を開始し、まず各国やテーマ・セクターごとのコンサルテーションを実施し、2010 年 9



月にイスタンブールで世界総会を開催し、後述するCSOの開発効果に関する8つの原則（「イスタンブール原則」）に合意した。さらにイスタンブール原則に関するリアクション収集や精緻化のために各国でコンサルテーションが開催され、それらを受けて2011年6月にカンボジアのシエムリアップで第2回世界総会が開催された。そこでは、イスタンブール原則を含む「CSOの開発効果の国際枠組みに関するシエムリアップ・コンセンサス」（Siem Reap Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness: Open Forum 2011b：以下、シエムリアップ・コンセンサス）を採択した。イスタンブール原則と国際枠組みはHLF-4にて報告され、BPED22パラグラフで言及されることとなった。

なお、日本ではイスタンブール世界総会後の2011年2月に第1回ナショナル・コンサルテーションを開催し、イスタンブール原則を日本の文脈で評価した。

### 3. イスタンブール原則、シエムリアップ・コンセンサスとそれらの意義

#### (1) CSOの開発効果とその原則とは

援助効果議論の中で、CSOは援助効果の議論が資金管理や事務コスト削減をいかに行うのかといった技術的な側面からとらえているのではという疑問を持ち、援助効果のみならず開発効果を問うべきだと唱えてきた（International Civil Society Steering Group 2008; BetterAid 2011a）。開発効果とは「貧しい人々や周縁化されている人々に対する開発アクターの活動のインパクトに関するもの」であり「貧困・不平等・周縁化・不正義の兆候だけでなく、根源に取り組む持続的な変化を促進する」ものである（Ibid.: 2）。

そして、オープン・フォーラムはCSOの開発効果について以

下のように述べる。

CSOの開発効果はCSOの開発活動のインパクトについて述べる。CSOの開発の活動は、貧困・不平等・周縁化の兆候だけでなく、根源に取り組む持続的な変化をもたらす時に効果的である。CSOにとって開発効果は、貧困下の人々や差別・周縁化されている人々を直接巻き込み、エンパワーする多面的な人間・社会開発のプロセスにつながっている。(Open Forum 2011b: 6)

ではCSOの開発効果に関する原則(=イスタンブール原則)とはどのようなものだろうか。「CSOの社会・経済的、政治的・組織的関係に指針を与えるべき価値や質に関するステートメント」(Ibid: 7)である。一方で、イスタンブール原則はCSOの重要な価値に関するコンセンサスであるが、CSOは多様であり、「CSOの国ごと、組織ごとの文脈で、それぞれの地元で解釈・適用されなければならない」(Ibid: 8)とも述べ、CSOの多様性、それぞれの組織が置かれた文脈の多様性に配慮している。イスタンブール以後の国別・テーマ別コンサルテーションのために作成された国際枠組みのドラフトの第2版(Open Forum 2010)では、8つの原則に関するガイドライン(guidelines)が設けられていたが、シエムリアップ会議直前の第3版(Open Forum 2011a)と、採択された「シエムリアップ・コンセンサス」では、ガイダンス(guidance)と拘束力を弱めた言葉が使われている。

## (2) CSOの活動に関する原則(Open Forum 2011b: 8-12)

8つのイスタンブール原則は、大きく言えば、CSOの活動に関する原則(原則1~4)と、CSOの組織運営に関する原則(原則5~8)に分けられよう。

## 原則 1：人権と社会正義を促進・尊重する

「CSO は、個人・集団の人権—尊厳、一定水準以上の雇用 (decent work)、社会正義、公平性をともなった開発の権利を含む—を促進する戦略、活動、実践を開発・実行する時、開発アクターとして効果的である」(Ibid.: 8) と述べ、CSO が人権アプローチを開発現場での活動実施とアドボカシー両面で採用することが提唱されている。国連の人権条約など国際人権基準や地域の人権に関する合意にもとづくべきである。開発の影響を受ける人々や女性などの権利を守り、開発プロセスへの参加と権利主張の支援、政府・援助機関など他の開発アクターとの政策対話に参加できるような能力強化や情報提供が重視される。また、国際人権基準との関係で開発効果の指標づくりも唱えられている。

## 原則 2：女性や少女 (girls) の権利を促進し、ジェンダー平等と公平性を実現する

周縁化あるいは開発プロセスから排除されやすいグループの中で、イスタンブール原則では特に女性が取り上げられ、ジェンダー平等の実現を唱える。これまで CSO のジェンダー平等・公平性への取り組みは十分でなかったとして、ジェンダー平等・公平性をすべての CSO の活動方針に入れ、すべての活動計画でジェンダーに関する指標分析・データを考慮することを求める<sup>8</sup>。

## 原則 3：人々のエンパワーメント、民主的オーナーシップ、参加に焦点を当てる

「開発は影響を受ける人々の権利、表明された優先順位、地元の知に根差すならば適切で効果的なものとなろう」(Open Forum 2011b: 10) と考え、「民主的オーナーシップ」の実現のために人々のエンパワーメントが重視される。「民主的オーナーシップ」とは、パリ宣言のオーナーシップ論を批判して、市民・議会・地方政府などを含めた広範なオーナーシップであるべきと CSO が提唱した概念である (Reality of Aid 2011; 高柳 2009)。すなわ

ち「市民の声と関心事が国の開発計画・政策・プロセスの第一の基盤とならなければならない」のであり、民主的な空間が不可欠であり、議会・市民社会・その他の開発アクターが開発戦略の策定プロセスで発言力を持たなければならない (BetterAid 2011a: 5)。民主的オーナーシップの実現のため、開発の活動におけるボトムアップの参加型アプローチの促進や、貧困や周縁化に直面する人々（特に女性）が「声を上げる」能力の強化を重視する。

原則 4：環境の持続可能性を促進する

CSO の活動や方針に環境持続可能性の促進を明確に盛り込むこと、環境 CSO と開発 CSO の連携を強化すること、人々の環境・水・土地・食料・資源管理の権利を促進することを提唱する。

(3) CSOの組織運営に関する原則 (Open Forum 2011b: 12-17)

原則 5：透明性とアカウンタビリティを實踐する

1990年代半ばごろから NGO・CSO のアカウンタビリティ<sup>9</sup> が論じられるようになってきた (Hulme & Edwards 1995; Jordan & Van Tuiji eds. 2006)。「相互のアカウンタビリティ」がパリ宣言の 5 原則の一つとなる中で、CSO は AAA の 20 パラグラフを受けて、アカウンタビリティはオープン・フォーラムの活動でも重視されるテーマとなった。イスタンブール原則の一つであるのみならず、シエムリアップ・コンセンサスでは別に 1 節が設けられている (Open Forum 2011b: 17-20)。

透明性 (transparency) と相互で多面的なアカウンタビリティ (mutual and multiple accountability)<sup>10</sup> の重要性を説く。オープン・フォーラムの考え方では「アカウンタビリティは財務報告のみに限定されるものでなく、組織的健全性と開発アクター間の相互の審査を強化すべきである。そこで特に影響を受けるコミュニティへのアカウンタビリティに焦点があてられるべきである」のである (Open Forum 2011b: 12)。一般やパートナー団体に対す

る情報公開や情報アクセスを提供することを求めている。しかし、抑圧的な体制や紛争下では透明性やアカウントビリティは制限されうることも明記する。そうした状況下でCSOが抑圧や武力攻撃などを受ける危険性に配慮した。

#### 原則 6：公正なパートナーシップと連帯を追求する

ここではCSO相互のおよび他のセクターとの関係のあり方について述べている。CSO間では合意された目標と共有された価値にもとづく対等で相互主義的なパートナーシップが効果的である。「ドナーとして活動する時、パートナー団体のプログラム目標、戦略、運営システムに可能な限り整合させ」(Ibid.: 14)と述べるが、北のCSO、国際CSOがしばしば南のCSOに対して優位な関係を築いている現実の是正の必要性を背景としている<sup>11</sup>。CSOの南北関係でも南のオーナーシップを確認しているのである。

政府やODA機関との関係では、CSOは独自性を持ったアクターであり、相互尊重にもとづく援助協調の必要性を唱える。

#### 原則 7：知を創造・共有し、相互学習にコミットする

CSO間の相互学習の重要性が説かれている。地元の内発的知識、祖先からの知恵から学ぶ必要にも言及されていることに注目したい。

#### 原則 8：前向きで持続可能な変化の実現にコミットする

ここでは貧困層や周縁化した人々の持続可能な変化に必要な諸条件を述べている。具体的には政府・民間両セクターとの対話を唱えるとともに、政府が公共サービスの提供能力を強化しアカウントビリティを高めることにCSOが協力すべきとも述べる。また、CSO自身の課題として参加型計画や評価のツールの作成、能力強化、資金面での持続可能性と独立性、開発教育をあげている。

(4) イスタンブール原則、シエムリアップ・コンセンサスの意義

以上、8つのイスタンブール原則と、それらのガイダンスを含むシエムリアップ・コンセンサスを紹介してきた。特徴として以下があげられる。

第一に、人権アプローチが強調され、全体で貫かれていることである。原則1は人権アプローチの採用そのものを提唱する。原則2は世界的にみてジェンダーが深刻な問題であることを踏まえてジェンダー平等・公平性と女性の人権を強調する。原則3が人々のエンパワーメント、民主的オーナーシップ、参加を強調するのも、人権アプローチでは貧困や周縁化に直面している人々の権利主張が強調されることが背景にあらう。原則4は環境に関することであるが、環境への権利に言及している。原則5のアカウントビリティのところでも、アカウントビリティの多面性、特に開発の影響を受ける人々に対するアカウントビリティや情報アクセスが強調される背景に、人権アプローチの視点があらう。原則8で、政府が公共サービスの提供能力を強化しアカウントビリティを高めることにCSOが協力すべきとしているのも、政府が人々の人権保障の義務を負う主体と考えられているからであらう。

第二に、AAAでCSOが独自性を持ったアクターであることが確認されたことを踏まえ、パリ宣言のオーナーシップ、整合性、相互のアカウントビリティ原則などを参照しつつ、CSO自らの規範を示したことである。2節で述べた経緯も含め、CSOは南北の政府と対等な責任を果たそうとしたものと言える。原則6で、CSOは独自性を持ったアクターであり、政府やODA機関と相互尊重にもとづく援助協調の必要性を唱える。パリ宣言のオーナーシップ原則が南の国家政府のオーナーシップとも解釈され、「国家の復権」を意味しうることに對し、CSOの独自性と政府との対等なパートナーシップと責任・アカウントビリティを唱えたことに、オープン・フォーラムとイスタンブール原則、シエムリ

アップ・コンセンサスの意義があろう。

#### 4. CSO の活動に好ましい政策・制度環境 (enabling environment)

##### (1) 活動に好ましい政策・制度環境をとりあげる背景

活動に好ましい政策・制度環境（以下、政策・制度環境）とは「CSO が活動を実施する方法に影響を与える、政府・公的ドナー・その他の開発アクターによりつくられた政治的・政策的文脈」(Open Forum 2011b: 20) である。この問題をオープン・フォーラムが深刻な問題としてとりあげるのは、前述したように AAA20 パラグラフで CSO を独自性を持ったアクターと認知し、「好ましい政策・制度環境を提供する」と述べているにもかかわらず、南北を問わず多くの国で CSO の政策・制度環境が悪化し、「ほとんどすべての国で、CSO やそのスタッフ、ボランティアたちは、自国政府の政策の変化や規制的な政策実施により政治的・資金的・組織的な脆弱化を経験している」(Ibid.: 22) からである。

Civicus (2010) によれば 2009-10 年の 2 年間の間に 90 か国で市民社会に対する何らかの規制強化が見られた。それには市民社会の登録制度の厳格化、自由な活動の規制強化のみならず、活動家の拘束や殺害までも含まれる。Africa Civil Society Platform for Principled Partnership (ACPPP 2011) によればアフリカの 35 か国で 2007 年から 2011 年 4 月までの間に何らかの CSO に対する規制強化策が打ち出された。キリスト教系 NGO のネットワークである ACT Alliance (2011) も南の 10 か国の事例研究を行いながら、政策・制度環境の悪化を指摘している。

北でも従来 CSO とのパートナーシップでは先駆的存在であったカナダ (高柳 2001) では、2006 年の保守党政権の誕生以降 CSO の政策・制度環境が悪化してきた。特に 2009 年からはキリスト教系諸宗派合同の開発協力基金である Kairos や、国際開発協力 CSO のネットワークであるカナダ国際協力協議会 (CCIC)

などいくつかの団体が政府からの資金的支援を打ち切られた。2011年からは従来の実績ある NGO に対するプログラム支援に変わって公募制が導入されたが、資金供与先の発表が予定よりも4か月遅れ、CSOの活動に様々な影響が生じた<sup>12</sup>(CCIC 2011)。オーストラリアやニュージーランドでも政府から資金を受けるCSOのアドボカシー活動に対する規制強化が行われている<sup>13</sup>。

Civicus と ACPPP は、CSO の政策・制度環境の悪化の原因の一つとしてパリ宣言の諸原則があるという。国家政府の中には、オーナーシップとは国家政府のオーナーシップであり、CSO を含むすべての開発アクターの開発戦略を国家の開発戦略に整合・調和化させ、またCSOのあらゆることについて政府は説明させる権利があると考える国が少なからず存在する (Civicus 2010: 8-9; ACPPP 2011: 22-23)。

この他の要因として Civicus は 2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ以降の対テロ政策が各国が市民社会に対する監視や統制を強める動機になっていると述べる (Civicus 2010: 3)。一方 ACPPP はアフリカ諸国の内戦下の諸国や脆弱国家で特にCSOへの統制が強いと述べる (ACPPP 2011: 20-22)。

## (2) タスク・チーム

シエムリアップ・コンセンサスは、市民社会の開発効果と政策・制度環境に関するタスク・チーム (Task Team on Civil Society Development Effectiveness and Enabling Environment) の活動を歓迎するとしている (Open Forum 2011b: 21) ので、シエムリアップ・コンセンサスよりも3か月前に報告書を発表したこのチームの報告書についても触れる必要があるだろう。タスク・チームはWP-EFFのクラスターA (オーナーシップとアカウンタビリティ) の下に置かれたもので、スウェーデン国際開発庁 (SIDA)、マリ政府、オープン・フォーラムを代表してCCICが共同議長を



務めた。南北の政府・CSOの双方からなることからマルチステークホルダー・タスク・チーム (multi-stakeholder task team) とも呼ばれてきた。

タスク・チームは5つのメッセージをHLF-4に向けて取りまとめている (Task Team 2011a; 2011b)。その要点を紹介しよう。

① CSOを、独自性を持ったアクターとして、また、マルチステークホルダー対話の重要性を再確認すること

ここで重要な点は、CSOの視点からはオーナーシップと整合性とは、南の地元のCSO・コミュニティ・市民のオーナーシップとリーダーシップであると述べている (Task Team 2011a: 10) ことである。

② CSOの開発への貢献を最大化するよう、政策・制度環境を提供・促進・監視する

この中で、国際的・地域的な人権の取り決めにもとづく基本的権利に依拠すべきこと (Ibid.)、「オーナーシップと整合性を含むパリ宣言の原則はCSOの政策・制度環境を狭めるために解釈・適用されてはならないこと」(Ibid.: 11) が明記されている。

③ CSOの効果に貢献するドナーの支援モデルを実施する

このメッセージの背景には、北の諸国の間でもCSOに対する支援策でCSOをより援助国の援助政策の実施者、「下請け」として利用する傾向が出ているからである (Task Team 2011b: 13-16)。

④ CSOの効果とアカウンタビリティを強化する取り組みを奨励する

⑤ 援助のアカウンタビリティと透明性への責任を共有する

アカウンタビリティ・透明性は政府・CSOの両方の開発や援助の取り組みに共通の課題であることを明確にしている。

### (3) シェムリアップ・コンセンサスと政策・制度環境

シェムリアップ・コンセンサスでは、CSO の開発効果に好ましい政策・制度環境の条件として、第一に、「すべての政府は人々が組織化し、開発に参加することが可能となるような基本的人権の義務を完全に満たすこと」をあげる (Open Forum 2011b: 22)。具体的には以下が列挙されている。

- 結社・団体形成の自由
- CSO の活動を促進する法制度の認知
- 表現の自由
- 移動の自由、旅行の権利
- 正当と認められない国家の介入なしに活動する権利
- CSO の開発における正当な役割を演じるのに必要なリソースを求め、確保する法的スペース。(Ibid.)

第二に、南北の政府がとるべき施策として以下をあげる。

- a. 独自のアクターとして CSO を認知すること  
AAA20 パラグラフの再確認と履行を求めている
- b. 開発効果向上のため、民主的な政治・政策対話の実施  
CSO の政府との対等な立場での開発政策決定プロセスへの参加を要求している。
- c. 開発の透明で一貫した政策に関し説明責任を持つこと
- d. 以下を含む CSO の開発効果のために好ましい資金供与策をつくること
  - 長期的で成果重視の資金供与策。CSO へのプログラム支援を含む。
  - CSO の主導性
  - CSO の多様性 (団体の規模の多様性を含む) への配慮
  - 予測可能性、透明性、わかりやすさの重視
  - 地域のリソースの利用の促進
  - 政策やアドボカシーを含む広範な支援

シエムリアップ・コンセンサスで政策・制度環境を取り上げた意義はどこにあったのだろうか。南北の諸政府が合意したAAAでNGOが独自性を持ったアクターであることとCSO活動に好ましい政策・制度環境の提供が唱えられたにもかかわらず、南北双方で政策・制度環境の悪化が見られた。その原因の一つは、パリ宣言のオーナーシップ原則を、国家政府のオーナーシップと、CSOを含むすべての開発アクターの開発活動の政府の開発戦略との整合性・調和化の要求を正当化するもの、すなわち「国家政府の復権」ととらえた国が少なからずあったことである。これに対し、オープン・フォーラムは、改めてCSOは独自性を持ったアクターであること、政府との政策対話に対等な立場で参加するアクターであることを確認している。これは「国家政府の復権」に対する異議申し立てとも言えよう。

同時に人権アプローチを重視するCSOの立場を反映して、政策・制度環境の問題に関しても、国際的に合意された基本的人権を基準にすることを求めている。

最後に、タスク・チームに共同議長として参加し、タスク・チームに参加する南北の諸国とも議論を重ね、共通認識をつくってきた点も重要であろう。

## 結論

本稿では、HLF4に向けたオープン・フォーラムの活動と、オープン・フォーラムがまとめたイスタンブール原則とシエムリアップ・コンセンサスの意義、それらをもとに国際開発におけるCSOの意義を検討した。

第一に、AAAでCSOが独自性を持ったアクターであることや、CSO活動に好ましい政策・制度環境の提供が唱えられ、そしてHLF4に至るプロセスではCSOは国家や国際機関と対等な立場で参加した点で画期的であった<sup>14</sup>にもかかわらず、南北双方で

CSO の政策・制度環境の悪化が見られた。オープン・フォーラムはアクラの HLF 後に、CSO 自らの開発効果の問題を検討するために設置され、イスタンブール原則やシエムリアップ・コンセンサスを生み出したが、CSO は独自性を持つアクターとして、政府間援助機関同様に自らの効果とアカウントビリティの向上のための原則を作成したと言えよう。その成果を受けて、BPED では、イスタンブール原則と CSO の開発効果の国際枠組みに言及されることとなった。同時に独自性を持ったアクターとして政策・制度環境の向上、その一環として政策対話への対等な立場での参加を求めた。

第二に、イスタンブール原則やシエムリアップ・コンセンサスで人権アプローチを貫いている。イスタンブール原則の最初の 3 つが人権アプローチを唱えるものであることは、CSO の近年の開発ビジョンの特徴を現していると言える。

今後の展望をいくつかのポイントに沿って論じてみたい。

第一に、CSO の独自性と政策・制度環境にかかわる問題である。最初で紹介したような WP-EFF や HLF-4 での CSO の参加は、CSO の国際開発における役割と影響力が高まったことの証明と言えようが、一方で AAA20 パラグラフにもかかわらず、多くの諸国での政策・制度環境の悪化が見られた。今後 BPED22 パラグラフがどう実施されていくのかは世界的に注目する必要がある。

第二に、フォローアップである。WP-EFF は本来は HLF-4 で使命を終えることとなっていたが、BPED (36 パラグラフ) によれば「効果的な開発協力のためのグローバル・パートナーシップ」(Global Partnership for Effective Development Co-operation) という新しい枠組みの設立を提唱し、2012 年 6 月までにその制度設計を行うとされた (4th High Level Forum on Aid Effectiveness 2011)<sup>15</sup>。一方、オープン・フォーラムも原則的に HLF-4 までのも

のとして活動してきた。HLF-4 後の援助効果や CSO の開発効果の問題に関する CSO の体制は本稿執筆時点（2012 年 1 月）では決まっていない。BPED でも明確に言及されたイスタンブール原則やシエムリアップ・コンセンサスを今後世界各地域で実施していくことは、世界の CSO にとっての義務と言え、また政策・制度環境をめぐる問題について国際的なアドボカシー活動を行うためにも何らかのフォローアップ機関が必要なことは明白である<sup>16</sup>。

---

#### 【注】

- 1 詳しくは、高柳（2007b; 2009; 2011a; 2011b）を参照。
- 2 本稿ではこれまでの筆者の諸論稿同様に、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」と定義し、具体的な組織を市民社会組織（CSO）とすることとしたい。CSO のなかで NGO や NPO は最も有力であるが、この他に社会運動団体・労働組合・協同組合・専門家団体・学術団体・宗教団体などが含まれる。
- 3 Civicus は世界規模の広範な市民社会のグループのネットワークである。世界規模で市民の組織化・結社の促進や、市民社会の能力強化の支援、グローバルな市民社会の現状分析などを行っている。1991 年に設立され、当初の本部はワシントンであったが、2002 年にヨハネスブルグに移転している。詳しくは <http://www.civicus.org>（最終アクセス 2012 年 1 月 4 日）参照。
- 4 人権アプローチについては、Uvin（2004）、Hickey & Miltin eds.（2009）が参考になる。
- 5 A/RES/41/128
- 6 国連では、開発関連の諸機関からなる国連開発グループ（UNDG）は、国連のすべての開発協力のプログラムは、すべてのセクターや実施の全段階で世界人権宣言や国連の人権諸条約でしめされた人権の実現を目的にすることを明記している（UNDG 2003）。
- 7 この部分の記述は、主にオープン・フォーラムのホームページ（<http://www.cso-effectiveness.org>；最終アクセス 2012 年 1 月 4 日）にもとづく。
- 8 さまざまな周縁化されやすいグループの中で女性だけがなぜ強調されるのか疑問視する声もオープン・フォーラムのプロセスの中であった。他

にも少数民族、障がい者、移民・移住労働者などの権利も述べるべきだとの声もあった。結局、障がい者については原則1の中で述べられることとなった。

- 9 アカウンタビリティにはさまざまな定義があるが、CSOの文脈からすれば、JANICの「ある人ないし組織の業績、応答性、さらには倫理性について、利害関係者が持つさまざまな期待に応えること」(<http://www.janic.org/more/accountability/accountability2008/>；最終アクセス2012年1月4日)が最もわかりやすい定義であろう。
- 10 Edwards & Hulme (1995) は、アカウンタビリティは多面的 (multiple) なもので、パートナー・受益者などに対する「下向き」なものと、理事・ドナー・現地政府などに対する「上向き」なものがあるが、「上向き」のアカウンタビリティばかりが重視されることを指摘した。
- 11 筆者もこれまで何回かCSOの直面する課題の一つとして南北CSO間のパートナーシップが北優位であることの是正を指摘してきた(高柳2007a; 2011b)。
- 12 筆者は2011年9月に首都オタワでカナダ国際開発庁(CIDA)とCSO7団体を訪問し、近年のCIDAのCSOに対するパートナーシップ・プログラムの変化とそのCSOに対する影響について聞き取り調査を行った。多くの関係者から、8月末にはCIDAのPartnership with Canadian Program局で資金供与先の決定が行われ、オダ(Beverley Oda)国際開発大臣の署名待ちであるとの話を聞いた。実際には資金供与先の発表は12月23日であった。カナダの近年の動向については機会を見てまとめたいと思っている。
- 13 シェムリアップ会議での政策・制度環境に関するアジア・太平洋地域のワークショップでの発言。
- 14 BPEDの形成過程や、そこにおけるCSOのアドボカシーの影響については別に論じてみたいと思っている。
- 15 BPED36パラグラフでは、国連開発協力フォーラム(UN Development Cooperation Forum)にもプサンでの合意事項の実施に協力を求めることが明記され、また新しいグローバル・パートナーシップではOECDとともに、国連開発計画(UNDP)にも運営のサポートが要請されている。南の側からは、先進国を正規メンバーとするOECDではなく、国連が今後の援助効果、あるいは効果的な開発協力に関する議論の中心となることを期待する意見がある。CSOの間ではそれに賛同する意見と、国連の下でCSOが同じ形で参加できるか不透明とする意見の両方がある。

- 
- 16 オープン・フォーラムではイスタンブール原則の実施と政策・制度環境に関するアドボカシー活動についてのツールキットを作成している (Open Forum 2012a; 2012b)。
- 

【参考文献】

- 勝間靖 (2005) 「開発援助と人権」 佐藤寛・アジア経済研究所開発スクール編『テキスト社会開発—貧困削減への新たな道筋』日本評論社
- 高橋基樹 (2009) 「日本の貧困国援助の比較論的考察—援助レジームの変遷をめぐる」『国際開発研究』18巻2号
- 高柳彰夫 (2001) 『カナダのNGO—政府との「創造的緊張」をめざして』明石書店
- 高柳彰夫 (2007a) 「貧困・開発とNGO—世界の現状と北のNGOの活動」 馬橋憲男・高柳彰夫編『グローバル問題とNGO・市民社会』明石書店
- 高柳彰夫 (2007b) 「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のバリ宣言との関係で」『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
- 高柳彰夫 (2011a) 「開発援助におけるNGO・市民社会と国家—『貧困削減戦略・援助効果レジーム』における変容」『法学新報』117巻11・12号
- 高柳彰夫 (2011b) 『めざすは貧困なき世界—政府と市民の国際開発協力』フェリス・ブックス
- 4th High Level Forum on Aid Effectiveness (2011) “Busan Partnership for Effective Development Co-operation”, Adopted on 1 December 2011.
- ACPPP (2011) *Democracy, Aid and Disabling Environment: Motivation and Impact of Disabling Environment on Development Work in Africa*, Nairobi: Africa Civil Society Platform on Principled Partnership.
- ACT Alliance (2011) *Shrinking Political Space of Civil Society Action*, Geneva.
- Bebbington, Anthony I., Samuel Hickey & Diana Miltin eds. (2008) *Can NGOs Make a Difference: The Challenge of Development Alternatives*, London & New York: Zed.
- BetterAid (2011a) *CSOs on the Road to Busan: Key Messages and Proposals*.
- BetterAid (2011b) “Better Aid for the World We Want: Civil Society Statement to the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness”.
- CCIC (2011) “Report: Survey on the Impacts of CIDA Funding Delays on

- 
- Civil Society Organizations”.
- Civicus (2010) *Civil Society: The Clampdown is Real: Global Trends 2009-2010*. Johannesburg.
- Edwards, Michael & David Hulme (1995) “NGO Performance and Accountability: Introduction and Overview”. Michael Edwards & David Hulme eds., *Non-Governmental Organisations: Performance and Accountability: Beyond the Magic Bullet*, London: Earthscan.
- Hickey, Sam & Diana Mitlin eds. (2009) *Rights-Based Approaches to Development: Exploring the Potential and Pitfalls*, Sterling: Kumarian.
- Howell, Jude & Jenny Pearce (2001) *Civil Society and Development: A Critical Exploration*, Boulder: Lynne Rinner.
- International Civil Society Steering Group (ISG) (2008) “From Paris 2005 to Accra 2008: Will Aid Become More Accountable and Effective?: A Critical Approach to the Aid Effectiveness Agenda”.
- Jordan, Lisa & Peter van Tuijl eds. (2006) *NGO Accountability: Politics, Principles and Innovations*. London & Sterling: Earthscan.
- 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)
- Lewis, David & Paul Opoku-Mensah (2006) “Moving Forward Research Agendas on International NGOs: Theory, Agency and Context”, *Journal of International Development*, Vol. 18.
- Lewis, David & Nanzeen Kanji (2009) *Non-Governmental Organizations and Development*, London & New York: Routledge.
- Long, Carolyn (2011) “A Milestone in Civil Society Advocacy for Development Effectiveness”, (<http://blog.interaction.org/node/253> 最終アクセス 2012年1月4日)
- Matthews, 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.
- Open Forum (2010) “A Draft International Framework for CSO Development



- 
- Effectiveness: Version 2”
- Open Forum (2011a) “An International Framework for CSO Development Effectiveness: Draft: Version 3” .
- Open Forum (2011b) *The Siem Reap Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness.*
- Open Forum (2012a) *Putting the Istanbul Principles into Practice: A Companion Toolkit to the International Framework for CSO Development Effectiveness.*
- Open Forum (2012b) *Advocacy Toolkit: Guidance on How to Advocate for a More Enabling Environment for Civil Society in Your Context.*
- Reality of Aid (2011) *Democratic Ownership and Development Effectiveness: Civil Society Perspectives on Progress Since Paris: Reality of Aid 2011 Report.* Quezon City: Reality of Aid.
- Task Team (2011a) “CSO Development Effectiveness and the Enabling Environment: Key Messages for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness”
- Task Team (2011b) “CSO Development Effectiveness and the Enabling Environment: A Review of Evidence”
- Tvent, Terje (2006) “The International Aid System and the Non-Governmental Organisations: A New Research Agenda”, *Journal of International Development*, Vol. 18.
- UNDG (2003) “The Human Rights Based Approach to Development Cooperation: Towards a Common Understanding among UN Agencies” (<http://hrbportal.org/the-human-rights-based-approach-to-development-cooperation-towards-a-common-understanding-among-un-agencies> 最終アクセス 2012年1月4日)
- Uvin Peter (2004) *Human Rights and Development*, Bloomfield: Kumarian.
- 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—開発における国家の役割』東洋経済新報社、1997年)
- 

#### 【謝辞】

筆者が参加してきたオープン・フォーラム第2回世界総会、Civicus 総会、ブサン・グローバス市民社会フォーラムで出会った世界のCSOの仲間の皆

---

様、特にオープン・フォーラム共同議長の Emele Duituturaga、グローバル・コーディネーターの Amy Bartlett、イスタンブール原則やシエムリアップ・コンセンサスとりまとめの中心を担っていた Brian Tomlinson の各氏に深くお礼申し上げたい。