

# 現地主導の開発・援助の脱植民地化と CSOの南北パートナーシップの再検討<sup>1</sup>

Reconsidering Civil Society Partnerships in the Context of  
Locally-led Development and Decolonising Aid

高柳 彰夫

Akio TAKAYANAGI

## はじめに

近年、世界のNGOあるいは市民社会組織（CSO）の国際ネットワークにおいて、南のCSOと国際CSO/北のCSO（以下、北/国際CSO）<sup>2</sup>との間のパートナーシップのあり方が改めて議論されている。パートナーシップが北あるいは国際CSOにパワーが偏在し、主導権を持っている不均等なものではないかという議論は

- 
- 1 本稿は国際開発学会第34回全国大会（2023年11月12日、上智大学）における報告をもとにしている。また、本稿は2022年度特別研修の期間中の海外における調査の成果である。なお、筆者はDACとの政策対話の国際CGOネットワークであるDAC-CSO Reference GroupとそのDAC市民社会勧告ワーキンググループに参加しているが、本稿における諸見解はDAC-CSO Reference Groupやワーキンググループを代表するものではない。
  - 2 本稿では、国際CSOとは、北の諸国で設立され、多国籍化して南北の諸国に支部や系列のCSOを持つものを指す。代表的な例としてOxfam、Plan、World Vision、Save the Children、国境なき医師団などがある。なお、近年ではBrac（旧Bangladesh Rural Advancement Committeeであるが、国際展開を機に略称のBracが正式名称となった）をはじめ南で発祥した国際CSOがあるが、現在行われている議論では、南で設立された国際CSOをどう扱うのか明らかでなく、本稿では暫定的に北で設立されたものを指すこととしたい。なお、Oxfamが国際本部をオクスフォードからナイロビに移転するなど、本部を南に移す動きもある。また北のCSOとは北の設立された国と南の開発現場で活動する団体を指すものとする。

1980-90年代にも行われた（たとえば、Drabek 1987; Elliot 1987; Hatley and Malhotra 1997; Fowler 1998）。21世紀に入って行われるようになった援助効果（aid effectiveness）、効果的開発協力（effective development cooperation）、開発効果（development effectiveness）の議論の中で、世界のCSOがその開発効果を高めるための原則に合意したイスタンブール原則（Istanbul Principles for CSO Development Effectiveness）では8原則の1つとして「対等なパートナーシップと連帯を追求する」がある（Open Forum for CSO Development Effectiveness 2011; 高柳 2014）。

2020年代に入り、CSOのパートナーシップのあり方の議論が再度活発になった背景として筆者は次の3つを考えている。第一には南の現地CSOや北/国際CSOの非白人スタッフがCSOに内在する人種主義や差別性とも関連づけて再度声をあげ、援助の脱植民地化（decolonising aid）が唱えられたことである。その背景には世界的なBlack Lives Matterの運動もある。第二に、OECDの開発援助委員会（DAC）メンバー<sup>3</sup>の間で「現地化」（localisation）<sup>4</sup>や「現地主導の開発」（locally-led development）に関する議論が盛んになった。第三に、DACで2021年7月に市民社会とのパートナーシップについてDAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance（直訳すれば「開発協力・人道援助における市民社会が活動しやすくする勧告」。以下DAC市民社会勧告）が採択され、その中で現地の市民社会に対する直接支援の拡大が大きなポイントとなったことがある。そしてその実施のためのツールキットづ

---

3 現在のDACのメンバーは31か国とEUの32であるが、リトアニアとエストニアは2022-23年に加盟したため、本稿で紹介するデータの多くはこの2か国を含んでいない。

4 本稿では原典での表記を尊重することなら、いくつかの用語についてつづりが混在することをおことわりしたい。本稿でいくつか引用されているOECDの文書はイギリスつづりを採用している。

くりの段階で、第一の援助の脱植民地化の議論が紹介された。

筆者は援助の脱植民地化 (decolonising aid) 論についてはすでに紹介した (高柳 2023) が、その後、DAC市民社会勧告実施のツールキットとして南の現地CSOへの支援についてのものが発表されている (2023年5月)。またいくつかのDAC諸国のドナー機関や、北のCSOの間でも南の市民社会支援についての新しい実践がみられる。本稿では、DAC市民社会勧告や現地主導の開発議論を契機にした、南の市民社会支援や南北のCSOパートナーシップのあり方、援助の脱植民地化についての議論 (DAC市民社会勧告実施のためのツールキットも含む) について、今後の課題や日本へのインプリケーションを検討したい。

筆者として指摘したいことは、現地化、現地主導の開発、脱植民地化はそれぞれ一致した定義はなく、さまざまにとらえ方をしているが、北/国際CSOの役割やODAによる市民社会支援のあり方の再検討は必然的に迫るものであることである。

本稿で題材にする重要な出版物や政策文書を紹介しよう。

OECD-DACでは、2023年版Development Co-operation Report (以下、DCR 2023) で現地化や現地主導の開発について随所に取り上げている (OECD 2023a; 特にVij 2023; Caldwell and Sri-skandarajah 2023; Cruz, Tomlinson and Dutta 2023)。2023年5月にDAC市民社会勧告の実施のための最初のツールキットとしてパートナー国の市民社会に対する資金供与に関するものが出され (OECD 2023b)、2つ目としてCSOのパートナーシップにおけるパワーシフトに関するものが、現在作成が進められ、2024年前半に出されるものと予想される。

2022年12月のGlobal Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC) 総会 (開催地はジュネーヴ) において、アメリカとノルウェーのODA機関 (USAIDとNORAD) が主導し、日本を含む16か国 (その後現在までに2カ国) が賛同した「現地

主導の開発を支援するドナー宣言」(Donor Statement on Supporting Locally Led Development) が発表された (USAID 2022)。

CSOからは、2021年に援助の脱植民地化を唱えるレポート (Peace Direct 2021) を出版したPeace Direct(イギリスのCSO) が、北のCSOの役割の再検討やCSOのパートナーシップの転換に関するレポートを2023年1月と9月に発表した (Peace Direct 2023a; 2023b)。効果的開発協力に関するCSOの国際ネットワークであるCPDE(Civil Society Partnership for Development Effectiveness) からもCSOのパートナーシップに関するレポートが出された (Kuloba-Warria and Tomlinson 2023)。

このテーマの近年の学術研究の成果としては、豊富な事例も含んだvan Wessel, Kontinen and Bawole eds. (2023) がある。

## 1. パートナーシップ、現地化、現地主導の開発、脱植民地化— 一致した定義なしに行われている議論

まず、この議論となるパートナーシップ (partnership)、現地化 (localisation)、現地主導の開発 (locally led developmentまたはlocally-led development)、脱植民地化 (decolonisation) がどのように定義されてきたのか検討してみよう。それぞれ多様なとらえ方があり、一致した定義がなく、また定義されずに使われているケースもある。

### (1) パートナーシップ

パートナーシップは国連持続可能な開発目標 (SDGs) の冒頭に出てくる5つのPの1つであるとともに、ゴール17がパートナーシップに関するものである。SDGsの前のミレニアム開発目標 (MDGs) もゴール8がパートナーシップに関するものであった。しかしSDGsを中核とする2030アジェンダ (United Nations

2015)でも、MDGsを含む国連ミレニアム宣言 (United Nations 2000)でもパートナーシップの明確な定義は示されていない。国連ではこれまでパートナーシップについては「すべての参加者が共通の目標達成または特別の任務遂行のため、リスクと責任、資源と利益を共有することを相互に合意した公的・非公的の両方を含むさまざまな当事者間の自発的で集合的な関係」と定義されてきた<sup>5</sup>が、これは必ずしも近年の諸文書で明確にされていない。

CSOでは2010年から11年にかけて策定された「CSOの開発効果のためのイスタンブール原則」の全8原則のうち原則6が「対等なパートナーシップと連帯を追求する」(Pursue equitable partnerships and solidarity)である (Open Forum for CSO Development Effectiveness 2011)。ここでのパートナーシップは政府機関など他のセクターとのものも含むが、もっとも念頭にあるのは北/国際CSOと南のCSOとの対等なパートナーシップであった (高柳 2014)。

筆者はパートナーシップは今日の国際社会で頻繁に使われている用語であるが、とてもトリッキーな概念であるとも考えている。筆者はパートナーシップは2つ以上のアクター間の共通の目標達成のための諸関係として考えるが、合わせて、アクター間の関係が対等であるかのようなニュアンスを持つが、実際にはさまざまなアクター間の関係の非対称性を含む点に注意すべきではないかと考える。Peace Direct (2023b)によれば、北のアクターは資金供与とテクニカルなものとしてとらえるのに対し、南は人種主義や新植民地主義、南北のパワー関係の非対称性の解消を求める。北/国際CSOはパワーの非対称性の問題を避けて通ろうとするのである。

---

5 <https://sustainabledevelopment.un.org/partnerships/about> (accessed December 25, 2023)

ところで問題なのは対等なパートナーシップ (equitable partnerships) と平等なパートナーシップ (equal partnership) の違いである。この点はCPDEのレポートが議論している (Kuloba-Warria and Tomlinson 2023)。平等 (equality) が機会や結果などの同一性を求める一方で、アクター間の現実の差異を必ずしも注目しない。対等 (equity) とは、現実であり歴史的に形成されてきた差異をふまえ、時には差異のある施策も肯定しつつ、平等を実現していくうえでまず実現すべきこととしてとらえられている。

## (2) 現地化と現地主導の開発

DCR 2023でOECD事務局の開発協力局 (Development Co-operation Directorate: DCD) のMayanka Vijは、現地化についての一致した定義や、それが方法なのか、結果なのか、その両方なのかについて一致がないとしつつも、「現地化は、持続可能で現地主導でインクルーシブな開発の結果を達成するための現地の国家・非国家アクターのオーナーシップ・エージェンシー・知を認識・尊重・エンパワーすることにより効果の開発協力をもたらすプロセスとして理解する」としている (Vij 2023)。これは現地化を現地主導の開発をもたらすプロセスととらえていると解釈できる。またVijの論稿全体をつうじて、現地化と現地主導の開発の2つの概念を明確に区別していない。

DAC市民社会勧告の実施のための最初のパートナー国の市民社会に対する資金供与に関するツールキット (OECD 2023b) でも、現地のリーダーシップやオーナーシップ、現地化、現地主導などいろいろな表現があることを紹介する。ツールキットにおいて、現地化すること (localising) は「開発協力・人道活動・平和構築においてパートナー国の市民社会アクターのリーダーシップ・オーナーシップ・能力を認識・尊重・強化するプロセス」と

定義し、現地主導の開発については特に定義していない（OECD 2023b）。

「現地主導の開発を支援するドナー宣言」では現地主導の開発は定義されず、現地化も使われていない。

これに対してCSOの間では現地化と現地主導の開発を区別して議論する。Peace Directは、現地化では外から持ち込んだものを地元でマネージすることに矮小化される危険性を指摘する（Peace Direct 2022）。

より現地化と現地主導の開発との実践上の違いをCSOの活動の文脈で論じたのがCPDEのレポートである（Kuloba-Warria and Tomlinson 2023）。現地化と現地主導の開発の違いを表1のように整理している。現地化は北/国際CSOにリソースのコントロールや優先順位の決定、ネットワークのあり方の決定における主導性や優位性を残すのに対して、現地主導の開発はリソース・優先順位・ネットワークのいずれにおいても現地CSOの主導性と北/国際CSOの受動性への転換を求めるものと理解している。

### (3) 脱植民地化

CSOにおける「脱植民地化」について強く主張したのは、Peace Directの2021年のレポートであった（Peace Direct 2021）。「援助の脱植民地化の運動」は「援助システムの中で簡単に見えることの裏に隠された人種主義的で差別的な構造と規範をとりあげて除去する運動」、「脱植民地化」（decolonisation）については、コンサルテーション参加者の多様な意見を集約して「西洋の思想とアプローチの優位性と特権に関する植民地主義的イデオロギーを脱構築（deconstruct）すること」と定義している（Ibid.）。Peace Directが現地化（にとどまること）の危険性を前述のように述べるのは、脱植民地化に不十分なものと考えからである。

表 1 現地化と現地主導の開発

現地化 (localisation)	現地主導の開発 (locally led development)
北/国際CSOの現地団体には自治権があるかもしれないが、構造的に北/国際CSOとの関係を持ち、現地団体がリソースをコントロールする権利を持っているのは少数である。	現地のCSO (local CSOs) がドナー、自国政府、国際的な市民社会を含む支援者と独自の関係を持つ。
現地のパートナーの自己改善や自分たちの優先順位を設定しそれに従って活動する能力を制限する。北/国際CSOに優先順位は大きく決定される。	現地のCSOが、自己のマンデートとプログラムと関連づけて活動と優先順位を設定する。関係する支持者の関心や優先順位を反映する。
北/国際CSOが、資金提供を行うパートナーや関係する政府部局との関係を作り、マネージし、目標達成に適切と考えるコミュニティにおける構造を決定する。現地のCSOとのパートナーシップの構造も北/国際CSOが設計する。	現地CSOが、パートナーとしてではなく、独自のアクターとして地域やグローバルなCSOの取り組みやネットワークにかかわる。

(出典) Kuloba-Warria and Tomlinson 2023

またPeace Directは「脱植民地化されたパートナーシップ」(decolonised partnerships) は対等なパートナーシップ (equitable partnerships) であることを求めるが、2つの概念は相互互換的でないという。なぜならば対等なパートナーシップを唱える北のCSOの中には新植民地主義的・人種主義への十分な考察や認識がないからである (Peace Direct 2023b)。

CPDEのレポートでは、現地化と現地主導の実践上の違いは前述のように述べているが、脱植民地化も含め、多様な議論を踏まえ、定義することは避けている。ただ、レポート全体の議論の中



で現地主導の開発と一体のものとしてとらえていることがうかがえる (Kuloba-Warria and Tomlinson 2023)。

以上、この節で述べてきたことから、パートナーシップ、現地化、現地主導の開発、脱植民地化は、いずれもあまり明確に定義されずに使われてきたことは否めない。現地化を現地主導の開発をもたらすプロセスというとらえ方がある。一方で現地化と現地主導の開発とではリソース・優先順位・ネットワーキングにおける主導者が北/国際CSOと現地CSOのどちらになるのか異なると考える立場もある。

## 2. 北/国際CSOの役割の再検討

パートナーシップ、現地化、現地主導の開発、脱植民地化の議論で問われていることは、北/国際CSOの優先順位で開発活動が行われ、南の現地CSOがいわば下請け実施機関となっている現実である。その背景としてPeace Direct(2021)は「構造的人種主義」(structural racism)、「白人救世主観」(White savior)、「白人目線」(White gaze)があるという。

### (1) 北/国際CSOがこれまで行ってきた現地化

北/国際CSOのかつての典型的な活動スタイルは、活動現場や首都・主要都市に現地事務所を置き、北出身のスタッフが現地に駐在し、活動を自ら組織するというものであった。もちろん、南の現地CSOの台頭が見られ始めた(早い国では1970年代)時期以後に結成された北のCSOの中には、最初から活動を自ら組織するのではなく南の現地CSO主導の活動を支援する団体もあった。「典型的」活動スタイルも、さまざまな形の現在使われる用語に当てはめればさまざまな「現地化」が行われてきたのは確かである。

### ①現地事務所への権限移譲

多くの団体で行われてきたのは、現地事務所への権限移譲であった。すなわち活動の詳細の決定権を北の本部から南の現地事務所に、団体の活動の理念や原則に一致する範囲にすることは当然としても、移すことである。しかし権限を委譲された現地事務所は北から派遣されたスタッフが運営の中心を担うことが少なくない。これは北/国際CSOの内部の現地化に過ぎない。

### ②現地事務所における現地人雇用の増大や幹部登用

現地事務所のスタッフとして、事務職員や運転手などの形で現地人スタッフは雇用されてきた。近年では現地人スタッフの雇用増加だけでなく、現地事務所の管理職への登用も進んできたし、中には現地事務所の次長、さらに所長に登用するケースも増えている。現地の事情次第では、周辺の別な南の国の出身者が現地事務所長など要職につく場合もある。これは北/CSOの現地事務所の人材の現地化である。①②は南の現地CSOとの関係も含めた現地化とはいいがたい。

### ③現地事務所の独立したCSO化

国際CSOの現地事務所が、現地で法人格を得て、たとえば国際CSOの現地事務所が理事会や事務局を持ち、その国際CSOのネットワークのメンバーとなることも現在国際CSOでよくみられる。当然ながら国際CSOの活動理念や優先順位への整合性が要求されるが、ネットワークのあり方、独自の活動ができる範囲、国際事務局との権限の分担などは国際CSOによって異なっている。

また北のCSOの現地事務所が独立して南の現地CSOとなるケースもある。カナダのCSOであるCUSOのバングラデシュ現地事務所は独立してプロシカ（Proshika）となり、バングラデシュ有数のCSOとなったのは代表的な例である。

### ④南の現地CSOとの共同事業

理念が一致する南の現地CSOをパートナー団体として選定し、

共同の事業開発を行う北/国際CSOも増えている。しかし、資金提供者としての北/国際CSOがより大きなパワーを持ちがちであり、対等なパートナーとはいいがたい部分がある。たとえばある国で保健を優先課題と考える北/国際CSOは保健分野で実績があることが南のパートナー団体の選定の基準になることは当然であるし、また北/国際CSOの知や方法論が支配的になりやすい。南のパートナー団体、北/国際CSO双方で新しいツールキットの作成など方法の変化はつねにあるが、北/国際CSOの側の変化がより反映されやすくなりやすい一方で、南の側の変化は北/国際CSOの団体全体での整合性などの観点から必ずしも反映されやすいとは言えない。

#### ⑤南の現地CSO主導のプロジェクトへの資金その他の支援

北/国際CSOの間でも、南の現地CSOの活動が盛んな国・地域では現地CSO主導の活動への資金や技術の支援に移行する団体も多い。1970年代以降に設立された中小規模の団体では最初からそのような支援方法をとる団体も少なくない。南の現地CSO主導で計画されたプロジェクトの支援が当初の、そして今も多く行われるスタイルである。現地主導の開発への支援の一類型といえるが、用途がプロジェクトと関連費用に限られること、1-2年程度の短期的な支援であること、支援する北/国際CSOの優先順位や方法への整合が求められ、また他の南の現地CSOとの競争での資金獲得となることが多い。南の現地CSOの主導性はいわば条件付きといえ、また資金を得られるのは短期間であることが多く、北/国際CSOの側の戦略や優先順位の変化に左右されやすい。

#### ⑥南の現地CSOのプログラムや中長期活動計画への支援

南の現地CSOを中長期間（3-5年）にわたって特定のセクターのプログラムや、南の団体の中長期計画全体に対する一定割合の支援を行うケースも増えている。これをコア支援（core funding）という。これは南の現地CSOにとって、複数年にわたり予

測可能で安定的な資金を得ることであることや、用途を柔軟にできるメリットがある。北/国際CSOの側では、⑤での一定期間の実績をプログラム支援やコア支援の条件にするところもある。

以上、現地化に該当するような北/国際CSOのってきた方策を類型化してみた。①から⑥にしたがって現地化が進化したものと考えられるが、現地主導の開発といえるのは、筆者は⑤⑥に限られ、⑥が最も理想的と考える。

北/国際CSOが⑤、特に⑥が難しい原因は、まず北/国際CSOの側が、南の現地CSOの能力—プロジェクトの計画・遂行の能力と会計も含む組織の管理能力—や透明性・アカウントビリティへの不安視がある。同時に北/国際CSOへの会員、その他資金提供者が自団体の主導性あるいは主体性を求める、あるいは「白人救世主観」「白人目線」を持っている場合も少なくない。<sup>6</sup>また北/国際CSOの有力な資金源となっているODA機関のガイドラインなどが障壁となるケースがあるが、この点は後述する。

## (2) CPDEが提言する北/国際CSOの新しい役割

CPDEのレポートは、北/国際CSOの役割の再検討を求める。北/国際CSOが「地域主導の開発のファシリテーターとなるため」に以下の役割が期待される (Kuloba-Warria and Tomlinson 2023)。

- ① 南の現地CSOの要請に応じた資金や能力向上の仲介
- ② 相互の国境を超えた支持者の学習の設計・実施における協力
- ③ 特にドナー国におけるアドボカシー
- ④ 現地アクターのアライとしての政策に影響を与える情報収集

---

6 ⑤⑥の形での南の現地CSO支援を行うヨーロッパの複数のCSOのヒアリングより。

のネットワークづくり

- ⑤ 現地CSOがグローバルに声をあげることを支援
- ⑥ さまざまなグローバルな課題を共同でとりあげる
- ⑦ 資金源の多様化の支援
- ⑧ 優先順位やキャンペーンをグローバル・サウスのもものと整合させる
- ⑨ 南主導の財団とのパートナーシップ
- ⑩ 北/国際CSOによる直接実施の削減と実施する場合は事情の明確化と限定

また植民地主義的マインドセット (colonial mindset) からいかに脱却するのかについての記述もある。

### (3) Peace DirectがCSOに期待する9つの役割

北/国際CSOは開発の実施者から仲介者 (intermediaries) になるべきだと考えるPeace Directは単に資金提供者にとどまらず以下の9つの役割があると述べる (Peace Direct 2023b)。なお、この9つの役割には日本語訳が難しいものもあり、あえて英語の原語を記すことにする。

- ① Interpreter: 専門用語が支配的なドナーや政策決定者の政策などを現地アクターにわかりやすく伝える。現地アクターがより広く議論に参加できるようにする。
- ② Knowledge broker and producer: 現地アクターは問題に取り組む現地の専門知識を持つ一方で、他の専門知識に触れる機会が乏しい。他の地域のものなど専門知識をつなぐ役割をはたす。
- ③ Trainer, Coach and co-learner: 現地アクターは「能力が低い」といったとらえられ方に反発しつつも、他者から学びたいスキルはあった。仲介者は、アドボカシー・キャンペーン・戦略的計画といったことで研修を組織してこのギャップを埋め

られる。

- ④ Convenor：現地アクターは共同学習の場が限られ、市民社会スペースの縮小も機会の減少を招いている。仲介者は現地グループの共同計画・学習のスペースをつくることができる。
- ⑤ Connector and Eco-system Builder：現地アクターは水平的・垂直的分断に直面する。Intermediariesは交流や相互訪問の促進・資金提供を通じ分断を埋めることができる。
- ⑥ Advocate and Amplifier：現地アクターに代わって政策決定者へのアドボカシーを行うか、現地アクターの政策決定者への直接のアドボカシーのスペースをつくる。
- ⑦ Watchdog：世界中で市民社会スペースの狭まりがみられる中で、仲介者の各国の政策と実践を監視するwatchdogの役割は、市民社会スペースの狭まりに対抗することも含め重要である。
- ⑧ Critical Friend：現地アクターは相互の信頼と柔軟性にもとづいた長期的なパートナーシップを望んでいる。仲介者はcritical friendとして現地のパートナーの要請に応じてアドバイスを与える。
- ⑨ Sidekick：現地組織のニーズにしたがって活動し、支援の役割を超えない。

#### (4) Peace Directが提唱する4つの転換

Peace DirectのCSOのパートナーシップの転換に関するレポートは、パートナーシップの核心となるべき原則として、信用 (trust)、謙虚さ (humility)、尊敬・尊重 (respect)、相互性・相互主義 (reciprocity and mutuality) の4つをあげた後、対等で脱植民地化されたパートナーシップ (equitable and decolonized partnerships) の基礎的要素 (building blocks) として以下をあげる。

- ① マインドセットや世界観を変える  
北/国際CSOの視点のおしつけがないか検証
- ② 団体の歴史や構造的な人種主義・新植民地主義がないか検証  
ビジョン・目的・目標の設定にパートナー団体の参加  
パートナーシップの意義の明確化
- ③ コミュニケーションやことばの使い方  
コミュニケーションの背景にある文化的規範の検証  
受益者 (beneficiaries) といった用語の回避
- ④ 実践/役割と責任  
北/国際CSOが不必要になる時のことまで考えているか  
パートナーとパートナーシップについてのオープンな対話  
専門知識、能力などで優れているという既存の考え方を忘れる

#### (5) CPDE, Peace Directの提言に共通すること

以上とりあげてきたCPDEとPeace Directの提言に共通することとは何だろうか。

一番注目すべきこととして筆者が考えるのは、CPDEの場合は直接実施の削減と実施する場合は事情の明確化と限定という形で、Peace Directの場合は北/国際CSOが不必要になる場合まで考えるべきだとまで述べて、

- ・ 特に現場での開発事業の開発事業の現地CSO主導への転換
- ・ 北/国際CSOはコア支援など現地CSOが柔軟に使える形への支援への転換

を求めていることである。Peace Directはパートナーシップのあり方の転換への北/国際CSOのオープンなありかたを強調している。

第二に、アドボカシー、市民への開発教育など現場での開発事業以外の活動を重視していることである。北におけるアドボカ

シーや開発教育の強化だけでなく、南の現地CSOのアドボカシー活動への支援や、北/国際CSOのアドボカシーの内容や優先順位の策定に南の声を反映させることも求めている。

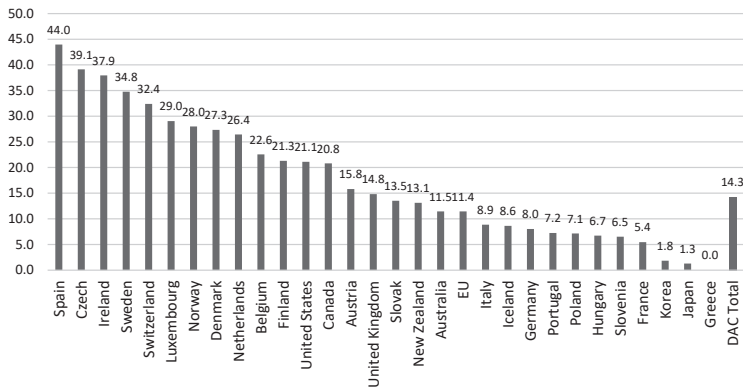
第三に、南の現地CSOの資金源や能力構築などの多様化への北/国際CSOの協力を求めていることである。

第四に、知、マインドセット、歴史認識、活動で使われる用語、態度などで北優位のものが埋め込まれていないか検証することを唱えている。

### 3. ODAによるCSO支援の再検討

前節で北/国際CSOの役割の変化の妨げになる要因の一つとして、CSOの重要財源の1つになっているODA機関のCSO支援策があることを述べた。また現在のパートナーシップのあり方の議論の高まりの背景の一つがDAC市民社会勧告であることも述べた。ここではまずODA機関によるCSO支援の現状を述べた後、特にDAC市民社会勧告のツールキットで示された南の現地CSO

図1 CSOに対するODAの割合



(出典) OECD 2023c



支援策について論じたい。

### (1) ODA機関によるCSO支援策

本稿執筆時の最新のデータである2021年のDACメンバーのODAの14.3%がCSOに対するものである（図1）。ただメンバーによる差は大きく、ヨーロッパの9メンバーが25%を超えている一方で、日本は最下位から2番目で1.3%にとどまっている。

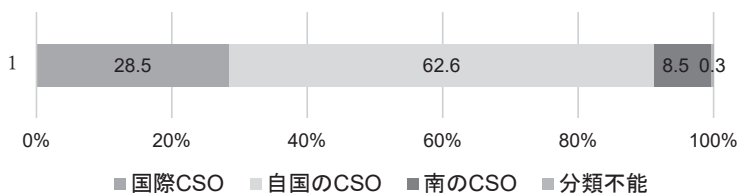
同時に問題とされるべきことは、南の現地CSOに対する直接支援の割合の低さである。図2にあるように、もっとも多いのはDACメンバーの自国のCSOに対する支援で、国際CSOと合わせると90%以上が北/国際CSOに行き、南の現地CSOに対する直接支援は8.5%に過ぎない。

なお、日本の現地CSOに対する支援は、11.8%とDAC全体の数値よりは大きい。

なぜ現地CSOに対する直接支援が少ないのか。DCDがDAC市民社会勧告策定のプロセスで2019年に行った調査（当時メンバーであった全29か国が回答）では、

- ・ 現地のCSOのキャパシティに対する不安：23か国
- ・ 成果に対する不安：18か国
- ・ 透明性・アカウンタビリティの不足：18か国

図2 CSOに対するODAのCSOのタイプ別の行き先



(出典)OECD(2023c) をもとに筆者作成

- ・ 多数の小さなCSOに対する支援の事務コスト：17か国
- ・ 現地国政府の法的等規制による制約：17か国
- ・ CSO間の調整不足と重複した事業を行う可能性：16か国

が主なものである（OECD 2020）。

DAC市民社会勧告で南の現地CSOに対する支援の拡大が唱えられ、最初のツールキットのテーマがパートナー国の市民社会支援になった背景には、現地市民社会支援の少なさがある。現実には、カナダやスウェーデンのようにCSO支援において自国のCSOに南の現地CSOとのパートナーシップを早くから求めた国もあれば、イタリアや日本（後述）のように現在でも自国のCSO主導の事業への支援を重視する国もある。ただ、カナダやスウェーデンが南のCSOの直接支援の割合が高いわけではなく、ODAによるCSOに対する支援のうち南のCSOに対する支援はカナダは7%、スウェーデン9%で、自国や国際CSOを通じて間接的に南のCSOを支援しているのが現状である。DAC市民社会勧告採択前の調査であるが、スウェーデンのネットワーク団体Forum Civによれば、調査したスウェーデンのCSOのほとんどは現場で事業を実施するのではなく、現地パートナー団体を通じている（Forum Civ 2020）。

## (2) パートナー国の現地市民社会への資金的支援の課題

2023年5月に公表されたツールキットはパートナー国の現地市民社会を支援する上でのガイダンスとその「最も効果的なオプション」と追加的に考えられることをあげている（OECD 2023b）。紙幅の限界もあり、ガイダンスを要約してみよう。

- ・ 価値や原則の明確化：援助機関の価値や原則の明文化、パワーの不均衡や障壁の問題もとりあげる
- ・ 資金額のターゲット：現地CSO支援の金額などのターゲット

の設定と達成状況の追跡

- ・ 人材：適正数のスタッフとそのキャパシティ・専門性
- ・ 支援のチャンネル：現地CSOへの直接支援、状況により間接支援
- ・ 支援のモダリティ：現地市民社会のオーナーシップ・リーダーシップ確保のため、コア支援、長期的支援、柔軟な支援。多ドナーの共同ファンド
- ・ 市民社会アクターの特定：現地パートナー選定の明確な基準
- ・ リスク管理・手続き・コンプライアンス：柔軟な報告手続き、会計手続きの簡素化
- ・ 透明性：透明性確保のため情報公開、現地の微妙な情勢を考慮して透明性と現地アクターのリスクのバランス
- ・ モニタリング：現地化の意義の明確化、現地市民社会にとっての進歩・達成の評価基準の明示

### (3) DACメンバーによる実践

DAC市民社会勧告の実施状況については、DAC-CSO対話のCSOのネットワークであるDAC-CSO Reference Groupが2023年の政策対話とOECD市民社会週間を前にまとめている(DAC-CSO Reference Group 2023)。本稿と関係する部分を紹介するとともに、筆者自身のヨーロッパ諸国での調査(2022年9-10月、2023年3月、8-9月)におけるインタビュー調査やセミナーなどへのオンライン参加の経験を踏まえて補足する。

勧告に関するセミナー(オンラインを含む)、ワークショップ、政策対話などは、オランダ、ノルウェー、スイス、スウェーデンで行われた。このうちノルウェーでは、NORADが主催して2023年2月にPeace DirectのDylan Mathewsを基調講演者に、脱植民地化をテーマにしたセミナーが行われた。スイスでは2022年にODA機関であるSwiss Agency for Development and Coopera-

tion (SDC) とCSO共同でDAC市民社会勧告の諸問題をめぐる learning journeyという共同学習会が開かれ、2023年11月23日には現地化に関する会議を開催した。

勧告にもとづいてCSOとのパートナーシップに関する戦略や政策の見直しを進める国もいくつかある。フランスは市民社会に関する2023-27年の戦略を発表したが、DAC市民社会勧告を参照し、また南の現地CSOへの支援に関する原則を含んでいる (Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères 2023)。オランダは現在の2021年から25年のCSO戦略<sup>7</sup>の、スイスとスウェーデンも現行のCSO戦略の改訂を進めているが、いずれもDAC市民社会勧告を反映させるとともに、現地CSOへの直接支援拡大の方向を含んでいる。<sup>8</sup>

### おわりに：今後の展望と日本へのインプリケーション

本稿では、DAC市民社会勧告の2つ目のツールキットとなるCSOのパートナーシップにおけるパワーシフトに関するものなど、いくつかの当初の予定より遅れている政策文書 (CSOによるものも含む) を反映させることができなかつたので、本稿における結論はこのテーマに関する暫定的なものとならざるを得ない。

第一に、現地化、現地主導の開発、脱植民地化はそれぞれ一致した定義はなく、さまざまにとらえ方がされている。特にODA機関の側では現地化と現地主導の開発を必ずしも区別していない議論がみられる。一方で、CSOの間では現地化は北の主導性を残

---

7 オランダのCSO戦略については次のウェブサイトにも文書が含まれている。<https://www.government.nl/topics/development-cooperation/documents/policy-notes/2019/11/28/policy-framework-strengthening-civil-society>.

8 筆者のオランダ外務省、SDC、スウェーデンのODA機関であるSwedish International Development Cooperation Agency (SIDA)におけるインタビュー。

す可能性があるため現地主導の開発と明確に区別する傾向が強い。脱植民地化はCSOの間ではよく使われるが、ODA機関は文書など公式なものでは用いられない。

第二に、北/国際CSOの役割の再検討は必然的に求められる。北/国際CSOは仲介者的な（intermediary）役割が求められ、開発現場におけるプレゼンスの縮小、そして北/国際CSOの規模縮小や、さらには北/国際CSOは必要でなくなるという議論にもつながる可能性を含む。

第三に、DACメンバーによるCSO支援のあり方の変革も迫られる。現在の支援は北/国際CSOへの支援が中心になっているが、南のパートナー国の現地CSOへの直接支援の増大やその方法が今後の課題であり、変革への模索がDACメンバーの間でも始まっている。DAC市民社会勧告でパートナー国のCSO支援が強調されたことは1つのきっかけになっている。これから発表される2つ目のツールキットはCSOのパートナーシップにおけるパワーシフトをテーマとする。パートナー国の市民社会支援をテーマにした既発表の最初のツールキットとともにDACメンバーがどう実施していくのかは注目しなければならない。

最後に日本に対するインプリケーションを考えてみたい。図1で見たように、本稿執筆時点の最新のデータである2021年には、日本はDACメンバーの中でODAに占めるCSOへの支援の割合が1.3%（DAC全体では14.3%）でギリシャに次いで最下位から2番目である。ただしギリシャは2014年を最後にCSOに対するODAは供与されていない。日本はODA全体の金額が3位だが、CSOに対する額は2.28億ドルで17位でしかない（OECD 2023c）。2.28億ドルのうち、国際CSO（国際CSOの日本の団体への支援がほとんどを占めるだろう）は0.73億ドル、日本のCSOへは1.28億ドル、南のCSOの直接支援は0.27億ドルである。

日本のODAによるCSO支援の少なさの背景の1つは、日本の

CSO(の自己資金)による国際開発協力額の少なさであろう。OECDの資料では31か国中15か国のデータしかないが、日本のCSOの国際開発協力額は7.34億ドルであるが、これはアメリカの395.66億ドル、カナダの29.01億ドル、ドイツの22.7億ドル、オランダの21.54億ドルに比べて大きく少なく、人口が900万人のスイスや500万人のアイルランドと同規模でしかない。言うまでもないことだが、自己資金額に見合わないCSO支援は、CSOの側の過度のODA資金依存を招き、CSOの自立性にかかわる問題にもなる。

現地主導の開発が唱えられる中で、日本が飛躍的にODAに占める対CSO支援の割合を高めようとするならば、南のCSOに対する直接支援の拡大は有力な手段となる。現状では、南のCSO支援は在外公館が扱う草の根人間の安全保障無償資金協力を通じてである。しかし外務省の開発協力白書を見ると、「顔の見える開発協力」の観点から日本のCSOを支援するという趣旨の記述がみられる(たとえば、外務省 2023a)。

外務省本省の最大のCSO支援スキームであるNGO連携無償資金協力(N連)は日本のCSO(国際CSOで日本に法人があるものを含む)を対象とする。その実施要項には「申請団体である日本のNGOが主体的に企画立案・実施する事業であること。実際の事業は、現地提携団体や国際アライアンスの母体組織等が行い、日本のNGOの役割が資金調達・提供のみ又は側面的支援であるような事業はN連の支援対象となりません」とある。現地パートナーCSO主導の事業への支援は対象とならない(外務省 2023b)。これは日本のCSOが自らの事業実施から南のパートナー支援への転換を妨げているし、何よりも現地主導の開発や脱植民地化が唱えられている時代にふさわしくなく、検討が求められよう。

日本の場合、南のCSOはもちろん、日本のCSOに対しても、プログラム支援やコア支援は行われてこなかったが、導入の可能

性が検討されるべきである。

脱植民地化との関係でいえば、日本は西洋ではなく、「白人救世主観」「白人目線」は日本に関係ないことと思うかもしれない。しかし植民地支配を行ってきた日本の歴史を自覚しなければならない。開発協力の現場において日本の独自の経験を語る際にも「日本人救世主観」「日本人目線」となっていないのかの注意が必要である。

---

#### <参考文献>

- Caldwell, R. and D. Sriskandarajah (2023)“In focus: International nongovernmental organisations pledge to shift power and resources,” OECD (2023a)
- Cruz, A., B. Tomlinson and N. Dutta (2023)“In focus: Voice and agency of civil society in the Global South.” OECD (2023a).
- DAC-CSO Reference Group (2023)“Advancing the DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance: Key Findings from a Survey of the DAC-CSO Reference Group,” <https://www.dac-csoreferencegroup.com/dac-recommendation-on-enabling-civil-society>, (accessed January 5, 2024)
- Drabek, A. (1987)“ Development Alternatives: The challenge for NGOs: An Overview of the Issues,” *World Development*, Vol. 15 Supplement.
- Elliot, C. (1987) “Some Aspects of Relations between the North and the South in the NGO Sector,” *World Development*, Vol. 15 Supplement.
- Forum Civ (2020) *Effective Partnerships: A Study on Development Effectiveness and Swedish Civil Society Organisations*.
- Fowler, A. (1998) “Authentic NGDO Partnerships in the New Policy Agenda for International Aid: Dead End or Light Ahead?”, *Development and Change*, Vol.29, No.2.
- Hately, L. and K. Malhotra (1997) *Essays on Partnership in Development*, Ottawa: The North-South Institute.
- Kuloba-Warria, C. and B. Tomlinson (2023) *International Civil Society Organizations’ Development Effectiveness: Reflections on progress in equitable partnerships, solidarity, and accountability*, Civil Society Partnership for Development Effectiveness, <https://csopartnership.org/>

- 
- resource/implications-of-istanbul-principles-and-dac-recommendations-on-enabling-civil-society/ (accessed January 8, 2023).
- Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (2023) *Strategic guidance paper: 2023-2027 civil society and civic engagement*, [https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/a\\_4-strategy\\_civil\\_society\\_en\\_v\\_1\\_cle-4\\_b61a7.pdf](https://www.diplomatie.gouv.fr/IMG/pdf/a_4-strategy_civil_society_en_v_1_cle-4_b61a7.pdf) (accessed June 23, 2023).
- OECD (2020) *Development Assistance Committee Members and Civil Society*.
- OECD (2021) *DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance*, OECD/LEGAL/5021.
- OECD (2023a) *Development Co-operation Report 2023: Debating the Aid System*.
- OECD (2023b) *Funding civil society in partner countries: Toolkit for implementing the DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance*, <https://www.oecd.org/dac/funding-civil-society-in-partner-countries-9ea40a9c-en.htm> (accessed January 8, 2024).
- OECD (2023c) *Aid for Civil Society Organisations: Statistics based on DAC Members' reporting to the Creditor Reporting System database (CRS), 2020-2021*.
- Open Forum for Development Effectiveness (2011) *The Siem Reap Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness*.
- Peace Direct (2021) *Time to Decolonise Aid: Insights and Lessons from a Global Consultation*, <https://www.peacedirect.org/its-time-to-decolonise-aid/> (accessed January 8, 2024).
- Peace Direct (2022) "Discussion Paper: Localisation and Decolonisation: The Difference that Makes the Differences," <https://www.peacedirect.org/localisation-and-decolonisation/> (accessed January 8, 2024)
- Peace Direct (2023a) *The Nine Roles that Intermediaries can Play in Development Co-operation*, <https://www.peacedirect.org/the-nine-roles-that-intermediaries-can-play-in-international-cooperation/> (accessed January 8, 2024).
- Peace Direct (2023b) *Transforming Partnerships in International Cooperation: A Practical Resource for Civil Society, Donors, INGOs and Intermediaries*. <https://www.peacedirect.org/transforming-partnerships/>



- 
- (accessed January 8, 2024).
- Pledge for Change (2022) “The Pledge for Change (P 4 C) 2030,” <https://pledgeforchange2030.org/> (accessed January 8, 2024).
- Swiss Agency for Development and Cooperation (2023) *SDC guidance for engagement with Swiss NGOs*.
- Swedish International Development Cooperation Agency (2019) *Guiding Principles for Sida’s Engagement with and Support to Civil Society*.
- United Nations (2000) “United Nations Millennium Declaration,” A/55/L.2.
- United Nations (2015) “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” A/70/L.1
- USAID (2022) “Donor Statement on Supporting Locally led Development.”
- van Wessel, M. T. Kontinen and J.N. Bawole eds. (2023) *Reimagining Civil Society Collaborations in Development: Starting from the South*. Oxon and New York: Routledge.
- Vij, M. (2023) “In focus: Enablers of locally led development,” OECD (2023a).
- 外務省 (2023a) 『2022年度開発協力白書 日本の国際協力』。
- 外務省 (2023b) 「令和 5 年度日本NGO連携無償資金協力 実施要領」  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/shimin/page22\\_001646.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/shimin/page22_001646.html)(アクセス2024年1月8日)。
- 高柳彰夫 (2014) 『グローバル市民社会と援助効果—CSOのアドボカシーとネットワークング』 法律文化社。
- 高柳彰夫 (2023) 「DAC市民社会勧告の実施—パートナー国の市民社会支援をめぐる南のCSOの主張」『THINK Lobbyジャーナル』 1号。