

〈研究ノート〉

OECD/DACにおけるCSOパートナーシップに関する議論

Analysing the “Action Points” in the OECD Report *DAC Members and Civil Society*

高柳 彰夫

Akio TAKAYANAGI

はじめに

OECD(経済協力開発機構)の開発援助委員会(Development Assistance Committee = DAC、以下OECD/DAC)は2020年11月9日—10日の高級レベル会合(High Level Meeting = HLM)で採択したコミュニケの19パラグラフで市民社会組織(CSOs)との関係について以下のように述べている。

DACメンバーは開かれた民主的でインクルーシブな社会に価値をおいている。我々はあらゆる社会における持続可能な開発の不可欠な要素として、民主主義、法の支配、表現・平和的集会・結社の自由を含む人権を支援するために開発協力を使い続ける。我々は市民は、社会運動やCSOsを通じることを含め、それぞれの政府のアカウンタビリティを求め、持続可能な開発

* 本稿は国際開発学会2020年研究大会(12月6日:COVID-19の影響でオンライン開催)におけるCivil Societyセッション(英語開催)での報告“Possible Recommendation or Guidance on Partnering with Civil Society by OECD/DAC: An Analysis of “Action Points” in the OECD Report, *DAC Members and Civil Society*とそのペーパー(題名は報告と同じで英文)をもとにしている。

に向けた進歩のために政策決定に寄与するために自由でなければならないと信じる。我々はDACとCSOの対話を続ける。我々はDACメンバーとCSOが、COVID-19パンデミックにより生じた複数の挑戦に対応するためにより効果的に協働し、活動しやすい環境を促進し、現場主導とオーナーシップを持った行動を通じて持続可能な開発目標（SDGs）への進歩を支援する取り組みを強化する。そのために、我々は市民社会の活動しやすい政策・制度環境のための新しい政策instrumentの策定を約束する（OECD 2020d）¹。

ここでinstrumentということばが使われていること、筆者が覚えてこのことばを日本語訳せずに英語のまま残したことには理由がある。多くのDACメンバーはCSOとのパートナーシップに関するDAC勧告（recommendation）をつくることを支持したのに対して、より拘束力の弱いガイダンス（guidance）に留めるべきだという意見がいくつかの諸国から出て、妥協の産物としてinstrumentということばが使われたからである²。

DACでCSOに関する勧告またはガイダンスをつくる話は、2020年HLMで急に出た話ではない。OECD事務局のDevelopment Co-operation Directorate（DCD）の下に市民社会に関するチームが設置されて構想されてきた。メンバー国のCSOパートナーシップに関する調査にもとづいたワーキングペーパー（Wood and Fallman 2019）が出され、2020年4月には『DACメンバーと市民社会組織』と題するレポート（OECD 2020b）が発表された。このレポートは第1章：先行研究や政策のレビュー、

-
- 1 ここでメンバーということばが使われているのは、DACは29カ国とEUをメンバーとするからである。
 - 2 駐OECD代表部と連絡がある複数のヨーロッパ諸国のCSOの関係者からの情報にもとづく。

第2章：メンバー国³調査の要約、第3章：アクションポイント（action points）からなっている。アクションポイントは勧告またはガイダンスに発展していくことを期待したものであることが明記されている。

OECDがCSOとのパートナーシップに関する調査研究を発表したことは過去にも何回かある（OECD Development Centre 1983；OECD 1988；Smillie and Helmich eds., 1993；1997）。最近では2011年にCSOとのパートナーシップの調査研究レポート（OECD 2011）と、DACのピア・レビュー（メンバー間の援助政策の相互評価）から得た12の教訓⁴をまとめたレポート（OECD 2012）を出している。2019、20年のレポートの特徴はDACによるCSOパートナーシップに関する勧告またはガイダンスを念頭にしていることである。

本稿では次の2点を検討したい。

第一にCSOとのパートナーシップ強化はアクションポイントがCSOの独自性を強化する方向なのか、メンバー国のODA政策の実施者、下請けとしての性格を強めようとしているのかである。CSOがODAを資金源の一つとすることで独自性が失われないのかは、1960-70年代にかけて欧米のDACメンバーがODA資金によるNGO（当時の言い方）とのパートナーシップを開始して以来今日まで言われ続けていることである。Hulme and Edwards

3 EUは調査対象とせず、DAC加盟29カ国を対象とし、全29カ国から回答を得ている。

4 12の教訓とは、①証拠にもとづく包括的な市民社会政策、②途上国の市民社会の強化、③社会の意識向上の促進・支援、④目的を満たすパートナーの選択、⑤有意義な政策対話、⑥方向性は示しても独立性の尊重、⑦目的に見合う資金供与メカニズム、⑧事務コストの最小化、⑨人道支援NGOとの強力なパートナーシップ、⑩成果と学習に焦点、⑪透明性・アカウンタビリティの強化、⑫学習のための評価とアカウンタビリティである（OECD 2012）。

eds.(1997) やBebbington et al. ed.(2008) をはじめ、NGO/CSOは本来の使命である貧困を産まない社会への転換というアジェンダを達成できるのかという議論は何回も出されてきたし、Hulme and Edwards eds.(1997) のリプリント版の補章 (Banks, Hulme and Edwards 2013) で引き続き問われている問題だと述べられている。一方でTvent (2006) のようにNGOは「DOSTANGO (Donors States and NGOs) システム」の一員としてODAの執行者になっているという議論も見られてきた。そもそもCSOの役割を、新自由主義的政策の補完者とみるのか、進歩的な転換の運動体とみるのかという論争がある (Kaldor 2003 ; Howell and Pearce 2001 ; Edwards 2011 ; 2020など)。本稿ではこの論争に深入りしないが、CSOの独自性の尊重と言った場合にはビジョンに偏ることなく、DACドナーなど各国の政府がCSOとのパートナーシップを持つことであると考えている。

第二に、日本のCSO支援策にとって改善が必要な点を整理したい。日本がNGOに対する支援を開始したのは1989年で、その当時のDACメンバー国でNGOに対する支援策を持っていなかったのはイタリア (ただし当時のECのNGO支援をイタリアのNGOは受けることができた) と日本だけであった。開始が大きく遅れ、DACのピア・レビューでもNGO/CSO支援のあり方の改善がたびたび求められてきた日本の現実と、OECDのアクションポイントがめざすもののギャップを明らかにしたい。

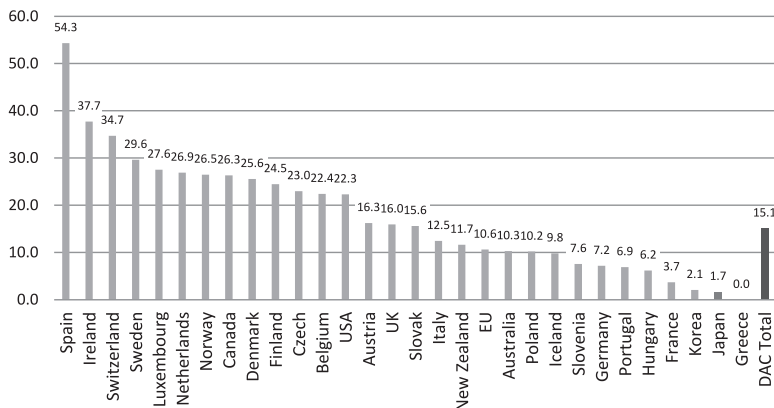
アクションポイントの検討に入る前に、まずはDAC諸国によるCSO支援に関するいくつかの事実と統計を紹介したい。

1. DAC諸国のCSO支援と日本の現状

2018年のDACメンバーのODAのうち、15.1%はCSOに対するものである。対CSO支援の割合が高い諸国として、スペイン、アイルランド、北欧諸国、カナダなどがあげられる。一方、ギリシャ

はCSO支援がゼロであり、日本はそれに次いで最下位から2番目で対CSO支援はODA全体の1.7%に過ぎない(図1)。

図1 DACメンバーのODAに占める対CSO支援の割合(2018:%)



(出典)OECD 2020a

このように日本のODAに占める対CSO支援の割合がDACメンバーの中で特に低い原因は何だろうか。筆者は以下の4つを考える。

第一に日本のCSOの自己資金による開発協力額の少なさである。OECDのCSO支援に関する統計集(OECD 2020a)は、自己資金による開発協力額についても統計を出している。しかし、各国政府が自国のCSOの開発協力額を把握することが容易でないことを反映してか、数字が欠落している国も少なくない。掲載されている国の数字も十分に把握した上のものであるのか疑問であるという留保をつけたうえで紹介したい。表1にあるように、日本のCSOの開発協力額は6.22億ドル(2018年)である。人口が日本(1.27億人)の約3分の2のドイツや30%のカナダの4分の1程度でしかない。人口が日本の3倍のアメリカのCSOの自己資金による開発協力額は日本の60倍である。人口850万人のスイスよ

りも少なく、500万人のアイルランドよりも少し多い程度である。このような背景には、日本における社会の国際開発協力CSOの支援の乏しさがあることは否めない。政府資金への過度な依存はCSOの自立性や独自性の喪失につながりうるし、政権交代や政府の政策の変化に脆弱になる⁵。日本のCSOの開発協力ではODA資金と自己資金の割合は1：2.76でODA資金への依存率は高くないが、日本のCSOの自己資金の増加なしにODAによる支援を増やした場合はODA資金への依存が問題になろう。

第二に、日本のODAの優先セクターがCSOのものと大きく違

表1 DACメンバー諸国のODAによるCSO支援額と自己資金額（2018年）

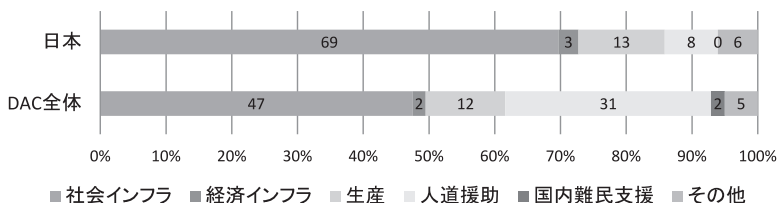
	ODAによるCSO支援 (100万ドル)	CSO自己資金 による援助額 (100万ドル)	CSO資金に占 めるODAの 割合 (%)	人口 (100万人)
カナダ	933	2,893	24.4	37.1
デンマーク	474	353	57.3	5.8
ドイツ	1,610	2,239	41.8	83.1
ギリシャ	0	320	0.0	10.5
アイルランド	200	533	27.3	4.8
イタリア	280	61	82.1	60.6
日本	225	622	26.6	127.2
韓国*	48	420	10.3	51.2
オランダ*	962	114	89.4	17.1
ニュージーランド*	53	150	26.1	4.7
ポルトガル	13	10	56.5	10.3
スイス	823	676	54.9	8.5
アメリカ	6,841	36,291	15.9	327.1

*：2017年

(出典) OECD 2020a、人口は国連人口計画（UNFPA）資料

うことがある。日本の場合はODA全体では経済インフラ（交通、通信、エネルギーなど）が57%を占めるのに対して社会インフラ（保健、教育、水道、行政・市民社会など）は16%に過ぎない（2018年）。CSOはもともと活動の中心は社会インフラであり、経済インフラは小規模のものしかできない。日本の対CSO支援でも社会インフラ69%に対して経済インフラ3%である。優先セクターの違いが日本のODAに占めるCSO支援の割合の低さにつながっているのだろう。多くのDACメンバーはODA全体においても社会インフラを重視し、CSOと優先順位が類似している（図2）。

図2 CSO支援のセクター別配分



(出典)OECD 2020a

第三にDAC全体ではODA全体の50.2%しかパートナー国⁶の公共セクターに対するものでなく、国際機関、CSO、民間セクター、

5 カナダは1960年代からNGO/CSOとのパートナーシップに積極的であったが、ハーバー（Stephen Harper）保守党政権（2006-2015年）の下で政府に批判的なCSOへの支出取りやめや削減などが行われた（高柳2016）。CSOとのパートナーシップに積極的であったフィンランドでも中央党を中心に右派政党も含んだシピラ（Juha Sipilä）保守連立政権の下でODA予算とCSO支援の縮小が進められた（2018年8月：筆者によるフィンランドのCSOインタビュー）。伝統的に政府のCSO支援が積極的であった結果CSOの資金の政府への依存率が高くなったため、政策変更により解散や他団体との合併に追い込まれるCSOが出た。

6 近年ではDACの諸文書でODA受取国のことをパートナー国（partner countries）と表記することが多く、本稿でもその表記に従う。

大学・シンクタンクなど多様なチャンネルを通すのに対し、日本の場合は85.8%がパートナー国の公共セクター向けであり（2018年）⁷、政府間関係を重視していることがあげられる。

第四に、ODAの中で借款を大規模に行っている国（日本、韓国、フランス、ドイツ）は対CSO支援の割合が低くなる傾向がある⁸。

2. CSOの定義とCSO支援政策に関するアクションポイント

ここからOECDの2020年4月のレポート第3章のアクションポイントを紹介・検討しよう。アクションポイントはDACメンバー向けの9つ（3.1.1-3.1.9）とDAC向けの3.2の合計10からなっている。これらを紹介（紙幅の関係もあり、一部は要約または省略）しながら、第一にCSOとのパートナーシップ強化はアクションポイントがCSOの独自性を強化する方向なのか、メンバー国のODA政策の実施者、下請けとしての性格を強めようとしているのか、第二にアクションポイントが目指す方向と日本の現実のギャップについて述べたい。

まず3.1.1から3.1.3はCSOの定義の共通化とCSOとのパートナーシップに関する政策枠組みについて述べる。

7 OECD, Development Co-operation Profiles.

8 この見解は2019年度NGO・外務省定期協議会第2回ODA政策協議会で外務省国際協力局開発協力企画室の松浦直子氏より示された。（同議事録：<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000559737.pdf>、アクセス：2020年12月23日）

- 3.1.1 DACメンバー間でのCSOの定義をできるだけ共通化し。CSOについてその多様性を反映させつつ理解を共有する。
- 市民社会とCSOの定義を明確化し、共通の理解とよりインクルーシブで多様なものを含むようにする
- 3.1.2 市民社会・CSOとの協働に必要な政策を策定し、目的の明確化・透明化を図る。
- 何らの市民社会またはCSO特化の政策の策定
 - その政策文書は市民社会・CSOを援助実施のパートナー、独自の開発アクター（development actors in their own right）の両方として協働の目的を明確化する。また政策文書は市民社会を公正・民主的・持続可能な社会に不可欠なものとして強化する必要性を認知する。政策文書は市民社会スペースの問題もとりあげる
 - CSO・市民社会にかかわる問題を、市民社会スペースの問題を含めて、開発協力を超えて幅広い政策に含める
 - そうした政策は政策対話を通じてCSOと協議しながら策定する。
- 3.1.3 DACメンバーはCSO・市民社会と協働する2つのタイプの目的を含める
- 1つはパートナー国の多元的で独立した市民社会を強化すること、もう1つはパートナー国の市民社会強化以外の開発目的を達成することである
 - パートナー国政府との対話やその他の方法で、政策・制度環境(enabling environment)を促進することを通じて、パートナー国の市民社会を強化する

現在OECDでは、CSOは以下のように定義されている。

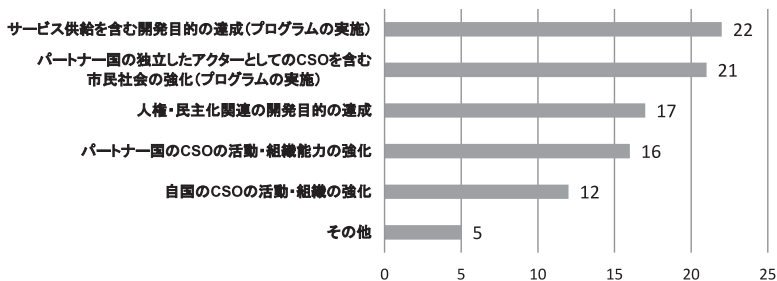
CSOは人々が公共領域における共有された利益を追求するために組織化する家族の外のすべての非市場・非政府組織を含む。会員制CSO、大義にもとづくCSO、サービス志向のCSOの広範な組織をカバーする。例として含まれるのは、コミュニティを基盤とした組織や村落組織、環境グループ、女性の権利のグループ、農民組織、信仰にもとづいた団体、労働組合、協同組合、専門家組織、商工会議所、独立した研究組織、非営利メディアである（OECD 2010：26；2020b：28）。

アクションポイント3.1.1はDACメンバーのCSOの定義と理解について共通性を高めることを提唱するが、おそらくはこの定義を基礎とするだろう。

3.1.2はDACメンバーに対してCSOパートナーシップに関する政策枠組み策定を求めている。レポートでCSOに関する単独の文書を求めるわけではないとする一方で、援助実施のパートナーとしてのみならず「独自の開発アクター」としてもパートナーシップの目的として明記することを求める。また3.1.3と合わせて考えると多元的な市民社会の促進を通じてパートナー国の民主化を進める意図もみられる。

レポートの第2章でアンケートのもとづくDACメンバー国のCSOとのパートナーシップの目的を紹介している（図3）。多くのメンバーがサービス供給などの開発目的（22か国）とともに、パートナー国の独立した開発アクターとしてのCSOを含む市民社会の強化（21か国）、人権・民主化と関連した開発目的（17か国）をあげている。アクションポイントでサービス供給を中心にした開発活動とともに、パートナー国における市民社会の強化や民主化・人権を強調している背景であろう。

図3 DACメンバー国の市民社会とのパートナーシップの目的



(出典)OECD 2020b : 64)

また、CSOに関する何らかの政策を持っているメンバーは22か国、CSOに特化した政策文書を持っているのは16か国である（OECD 2020b：60-63）。日本は、開発協力大綱の中でCSOとの関係についての記述があるため前者の22か国の1つに数えられている（Ibid.: 64）が、CSO特化した政策はない。では、日本のCSO政策はどのようなものか、開発協力大綱（外務省 2015）から引用してみよう。

開発現場の多様な考え方、ニーズをきめ細かに把握し、状況に応じて迅速に対応できる国内外のNGO/市民社会組織（CSO）、民間財団等との連携は、協力効果の向上及び当該国の公正で安定的な発展にとって重要である。このことを踏まえ、開発協力における参加・協働の強化を含め、NGO/CSOとの連携を戦略的に強化する。そのためにも、我が国のNGO/CSOの優れた開発協力事業や能力向上を支援するとともに、外務省・JICAにおいては、社会開発分野の人材育成、体制整備に取り組む。

この記述から日本政府のCSOとのパートナーシップの理由として開発現場でのサービス供給や日本のCSOの組織強化は含まれている。しかしパートナー国の市民社会の強化や、人権・民主化の促進は含まれない。3.1.3で示された2つのタイプの目的の一方が含まれていないということである。またCSOを独自のアクターとして明記する文言はなく、市民社会スペース、政策・制度環境の問題にも触れていない。

3. CSOに対する資金的支援の方法に関するアクションポイント

3.14 CSO・市民社会への資金支援メカニズムは協働の2つの目的（3.1.3）を反映する必要がある。

- 2つのタイプの目的を満たすために、メンバー諸国のプログラム実施者としてのプロジェクト・プログラム支援メカニズムであるCSOを通じた援助（aid *through* CSOs）と、独立した開発アクターとしてのCSOへの援助（aid *to* CSOs）すなわちpartnership/framework/core support の間のアンバランスを修正する
- このアンバランスを修正するために：
 - CSOを通じた援助(aid *through* CSOs)でも2つの目的を強化する。方向づけ（directiveness）を最小限にし、パートナー国での市民社会強化の目的の達成をデザインする
 - CSOへのcore supportを増やす
 - 多元的で独立した市民社会が価値のある開発の成果であることを実証する方法を特定する
 - 多様な資金支援メカニズムを維持する

3.15 パートナー国のCSOとより多様な市民社会アクターへの直接の資金的支援を増やす。

- パートナー国のCSOとより広範な市民社会アクターへの直接の支援をメンバー諸国間、CSOとで障壁を取り払う経験を共有しつつ直接の資金的支援を増やす

ここではまず2つのことを説明しよう。まず、CSOを通じた援助（aid *through* CSOs）とCSOへの援助（aid *to* CSOs）との違いであるが、前者が政府主導でCSOによる使途が限定された支援であるのに対して、後者はCSO主導のプログラムへの事務管理コストなど日本でいう間接経費も含めた支援である（OECD 2020a）。次にpartnership/framework/core supportとは、国によって言い方が違うが、プロジェクトやプログラム単位の支援ではなく、CSOの年間あるいは複数年間の活動計画（事務管理コストを含む）への一定割合の支援である。

2018年のDAC メンバーのCSO支援の85%は使途が特定されたCSOを通じた援助（aid *through* CSOs）で、CSOへの援助（aid

to CSOs)は15%に過ぎず(OECD 2020a)、「独立した開発アクターとしてのCSOを支援するメカニズムよりも、DACメンバーの他の開発目的の実施のパートナーとしてのCSO支援のメカニズムが好まれている」(OECD 2020b:73)のである。また、メンバー諸国のCSO支援の優先事項(図3参照)に整合させることをCSOに完全に求めるのは14か国、ほとんどの場合求めるのは12か国と、ほとんどのDACメンバー諸国が援助機関側の優先事項への整合性をCSOに求めている(OECD 2020b:75)。レポートは独立した開発アクターとしてのCSO支援であるcore support⁹の拡大と、CSOを通じた援助(aid through CSOs)におけるCSOに対する方向づけの縮小を求め、独立した開発アクターとしてのCSOを重視する立場に立っている。

ただ、CSOを通じた援助(aid through CSOs)とCSOへの援助(aid to CSOs)の統計に信頼性はOECDレポート自体が疑問を持っている(Ibid.:34;74)し、筆者も各メンバーが2つの違いについて共通の理解にもとづいて数値を申告しているのかは疑問視している。

また、図3でみたようにパートナー国の独立した開発アクターとしてのCSOを含む市民社会の強化をCSOとのパートナーシップの目的として重視しているDACメンバー国が多いにもかかわらず、現実にはパートナー国のCSOに直接行くのはDACメンバーの対CSO支援の7%に過ぎない(OECD 2020b:巻末統計)。メンバー国のCSOや国際CSOが好まれる理由としては、メンバー国の法や規則や行政上の理由、事務コスト、メンバー国のCSOや国際CSOの豊富な経験・専門性・知識・ネットワークが考えられる

9 Core SupportはCSOにとっての自主管理権と柔軟性の高さや多年度の金額の予測可能性などからCSOに好まれている。しかし、CSOの政府への資金依存の拡大、効果の検証の難しさなどの問題点があり、近年ではイギリスが取りやめた(OECD 2020b:36)。

(Ibid. : 111)。アクションポイント3.1.5ではレトリックと現実のギャップを埋めることを提唱している。もう1つの特徴として、「より広範な市民社会アクター」、すなわち伝統的なNGOだけでなくインフォーマルな組織や社会運動などへの支援も唱えている。

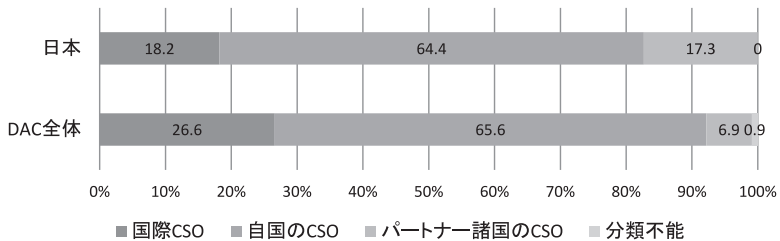
アクションポイント3.1.4と3.1.5との関連で日本の現実はどうだろうか。OECDの統計では日本の対CSO支援の58%がCSOへの援助 (aid to CSOs) とされている (OECD : 2020a)。しかし、日本ではほとんどの対CSO支援はプロジェクト単位のものである。2020年10月に公表された対日ピア・レビューの報告書の勧告の1つは「戦略的パートナーと独自の開発アクター (development actors in their own right) として日本とパートナー国のCSOに対する組織的支援 (institutional support) を行うべきである」(OECD 2020c) であり、アクションポイント3.1.4で示された core supportの導入を求めていると思われる。パートナー国の市民社会の強化という観点からは、日本の対CSO支援が学校・クリニックといった目に見える「ハードウェア」を対象にし、組織強化や調査研究といった「ソフトウェア」が対象になりにくいこと¹⁰も改善が求められよう。

一方、パートナー国のCSOの支援という点では日本はDAC 全

10 N連の「申請の手引き」では対象事業として開発協力事業、NGOパートナーシップ事業、リサイクル物資輸送事業、災害等復旧・復興支援事業、地雷・不発弾関係事業、マイクロレジット原資事業、平和構築事業の7つがあげられる一方で、「ソフト中心の事業内容・経費積算のみ (ないしは大部分) で構成される技術協力・技術移転事業は対象としません」と明記されている (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000470033.pdf> アクセス：2020年12月31日)。また在外公館が扱う草の根・人間の安全保障無償資金協力のパンフレットでも「小中学校の建設、病院の基礎的医療機材の整備、井戸の掘削など、ハード面の整備が中心です。ただし、人々の能力構築などソフト面についても、重要性がある場合には支援の対象となります」と記されている (<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071825.pdf> アクセス：2020年12月31日))。

体よりも高い割合をパートナー国のCSOに配分している。これは在外公館が扱う草の根・人間の安全保障無償資金協力が、対象に当該国のCSOを地方公共団体・教育機関・医療機関とともに含めていることによるものだろう。しかし、外務省本省で扱い日本のCSO(国際CSOの日本支部等も含む)を対象にした最大の支援スキームである日本NGO連携無償資金協力(N連)では、申請の手引きに「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」¹¹と明記され、日本のCSOが実施に関与することを求めていることは、パートナー国のCSOを含む市民社会強化の観点からは好ましくない。外務省の方針の背景には「顔の見える援助」の考え方があるのだろう。

図4 CSOのタイプによる配分



(出典)OECD 2020a

11 N連「申請の手引き」(同上)

4. 政策対話に関するアクションポイント

3.1.6. 特にパートナー国レベルでのより多くの意味のあるCSO・市民社会との政策対話が必要である。

- メンバー国のCSOとのシステムティックな対話を継続する
- パートナー国でのCSOとのシステムティックな政策対話を増やす
- システムティックな対話とアドホックで非公式な対話の両方を行う
- CSOとの対話で開発問題を超越して、より広く外交政策・投資政策・貿易政策を扱うことを奨励する
- CSOとその他のアクター（パートナー国政府、民間セクターを含む）との対話を奨励する
- 他のDACメンバーとCSOとの合同政策対話の可能性を模索する

レポートでは公開性と透明性、CSOの知識・経験・専門性を活用する観点から政策対話やコンサルテーションの重要性が強調されている（OECD 2020b：40-41）。全DACメンバーがCSOとの政策対話・コンサルテーションを行い、20メンバー国が定期的な対話を自国のCSOと行っている。しかし、ほとんどのDACメンバーが自国のCSOと援助機関本部レベルでの対話を行っているのに対して、パートナー国レベルで対話を行うメンバーは少ない。特にパートナー国のCSOと定期的な対話を行うメンバーは7つに過ぎない（Ibid.：84-87）。パートナー国の市民社会の役割を重視する観点から、パートナー国のCSOとの対話強化を求めていると考えられる。

日本では1996年からNGO・外務省定期協議が制度化され、全体会議が年1回、ODA政策協議会と連携推進委員会がそれぞれ年3回開催されている。NGOとJICAとの間の定期協議会も開催されている。2002年以降、日本のCSOが多く活動する国でNGO・在外ODA協議会も設置されている。しかしパートナー国のCSOとの政策対話やコンサルテーションは制度化されていない。

5. 事務コストの削減・成果・透明性と説明責任に関するアクションポイント

- 3.1.7 メンバーの行政的な要求による事務コスト負担の評価・最小化・監視を以下を通じて行う。
- CSOに対する要求を戦略的で最新式のものにする
 - CSO自身の、あるいは共同で作られたフォーマットとシステムの利用
 - 多年度の資金供与の提供
 - 要求を資金供与額やリスクのレベルに見合ったものにする
 - 他のメンバー諸国との調整・調和化。これには多ドナーのpooled fundも含むがそれに限られない。
- 3.1.8 成果の検証は適切さ・オーナーシップ・持続可能性を向上させるため、学習のコミットメントを伴いつつ、柔軟性・適応性を高めることが求められる。
- 成果検証の枠組みと指標は、手近な取り組み、変化、取り組みの対象となる人々に最も適切になるようCSOとの共同でつくる
- 3.1.9 CSOとメンバー諸国双方のアカウントビリティと透明性にはもっと注意を払う必要がある。なぜならば活動しやすい政策・制度環境への責任を共有しているからである。
- パートナー国におけるCSOのアカウントビリティに、市民社会と制度・政策環境を強化する中核として位置づけるために、多様な方法をミックスすることを支援する
 - メンバー国のCSO支援・関与の慣行が、間接的にパートナー国におけるCSOの正当性を弱め、その延長線上で市民社会や政策・制度環境を強化しないばかりか弱体化させることを認識する
 - メンバー国による支援・関与の慣行が、パートナー国のCSOのアカウントビリティに害を与えないことを保証するため、自己検証する

アクションポイント3.1.7の背景には、CSOの間でDACメンバーのプロポーザルや報告の手続きが煩雑であることや、メンバー間の手続きの違いに関する不満があったことがある（OECD 2020b：113）。CSOの政策・制度環境の改善策として手続きの簡素化を考えているといえる¹²。

さらに、多年度の支援スキームやpooled fundすなわち複数のメンバー国によるCSO支援の共同基金も提案している¹³。

このアクションポイントとの関連では、日本は（国際開発協力におけるCSO支援に限られた話ではないが）公的資金をめぐる手続きのレッドテープの強い国（申請・報告などの手続きの書式の細かさ、会計報告における証明書類の細かな要求など）であり、改善が強く求められる。また多年度支援スキームやpooled fundも特に日本の現状からすると斬新なアイデアとなるが、前者は日本の予算の単年度主義と、後者は外務省の「顔の見える援助」の考え方と対立しうるものでもある。

アクションポイント3.1.8で成果検証枠組みをCSOと共同で作成することを提案するのも、CSOの独自のアクターを強調するこのレポートの考え方があると思われる。アクションポイント3.1.9ではCSOの透明性・アカウンタビリティを市民社会の強化、活動しやすい政策・制度環境の問題と結びつけて考えているのが特徴である。アカウンタビリティの向上の要求の方法次第で、かえってパートナー国におけるCSO(特に人権など政治的に微妙な問題に取り組むもの)をリスクにさらし、市民社会の弱体化につながることに注意を促している（Ibid.：115-116）。

終わりに

アクションポイント3.2はOECD/DACに向けられたものである。

-
- 12 CSOの側でも「より活用しやすい資金支援策（enabling financing）」を政策・制度環境の1つとして考えている（Open Forum for CSO Development Effectiveness 2011）。
 - 13 しかしながら、pooled fundも万能ではない。CSOにとって選択肢が減る可能性、かえって資金を出す側主導になる懸念もある（OECD 2011；2020 b）。

3.2. OECD/DACのアクションポイント

- DACメンバーがCSO・市民社会といかに協働すべきか、時代に合ったガイダンス、あるいはより強い拘束力を持った勧告を策定する
- DAC Community of Practice on Civil Societyとガイダンスまたは勧告の策定に取り組み、その実施と相互学習の場とする
- DAC-CSO Reference Groupとガイダンスか勧告の策定とその実施についての対話の機会を設ける
- メンバー国とともに、OECD/DACの市民社会・CSOの用語や定義を再検討する

本稿の最初に述べたようにDAC HLM(2020年11月9 - 10日)のコミュニケでCSOとのパートナーシップに関するinstrument(勧告またはガイダンス)をつくることが盛り込まれた。勧告またはガイダンス策定の日程的目標は2021年6月のOECDの市民社会週間といわれる¹⁴。

レポートで一貫していることは、CSOをDACメンバーの援助実施のパートナーと独自の開発アクター(independent development actors in their own right)の両方の性格があることを述べつつも、より独自の開発アクターとしての性格を重視したパートナーシップへの転換を提唱していることである。アクションポイント3.1.4でcore support増額やCSOを通じた援助(aid through CSOs)でのメンバー国援助機関からの方向づけの縮小を唱えていること、3.1.6での政策対話の強調、3.1.7での手続きの簡素化やCSOのものやCSOとの共同で作られたフォーマットやシステムの使用、3.1.8の成果検証の枠組みや指標のCSOとの協働策定など実務に関する提言にも独自の開発アクターとしての支援という視点が反映されている。

もう1つレポートで貫かれている考え方は、パートナー国で多

14 駐OECD代表部と連絡がある複数のヨーロッパ諸国のCSOの関係者からの情報にもとづく。

元的で独立した市民社会を強化し、そのことを通じて人権・民主主義を促進することである。CSO政策策定を述べたアクションポイント3.1.2で明示され、2つのタイプの目的を述べる3.1.3、パートナー国のCSOへの直接支援を唱える3.1.5、パートナー国のCSOとの政策対話拡大を求める3.1.6にも表れている。

市民社会スペース、政策・制度環境の問題もレポートで強調されている重要なポイントだろう。アクションポイント3.1.2はメンバー国の市民社会政策で市民社会スペースの問題を取り上げること求め、3.1.3ではパートナー国との政策対話で政策・制度環境の問題を取り上げることを通じて市民社会強化を図ることを唱え、3.1.9では透明性・アカウンタビリティの問題を政策・制度環境と結びつけている。

こうしてみると、このレポートはメンバー国のCSOをより独自の開発アクターとして、またパートナー国の市民社会も独自の開発アクターとして強化していくことも強調していると考えられる。

日本の現実のCSO支援とのギャップについても触れてきたが、日本におけるチャレンジは以下のように整理できるだろう。

- 日本政府は開発協力大綱の1パラグラフを超えたCSO政策枠組みをつくる必要がある。その中ではCSOを独自の開発アクターとして認知し、CSOの役割として現場でのサービス提供だけでなく、パートナー国の人権・民主化の促進も含めるべきである。
- 日本政府は内政不干渉の立場から避けがちな市民社会スペース、政策・制度環境の問題にパートナー国との対話も含め取り組む必要がある。
- 日本政府はCSOへの資金的支援を増やすとともに、core supportや他のDACメンバーとのpooled fund¹⁵などの新しいスキームを考える必要がある。

- パートナー国のCSO支援はDACメンバーの中で高レベルであるが、N連で日本のCSOによる活動の主導を求めていることは、パートナー国の市民社会強化の観点から再検討されるべきである。
- 日本でのCSOと政府の政策対話は制度化されているが、パートナー国とのCSOの制度化も進めるべきである。制度化された政策協議は実際にどのような政策の変化を生み出したか、評価が必要である。
- 日本のCSOも自らの透明性・アカウンタビリティの問題に取り組む必要がある。

本稿を研究ノートとしたのは、本稿が研究対象としたOECDのレポートが勧告またはガイダンスのいわばたたき台であり、いずれでもあろう勧告またはガイダンスの策定プロセスの途中のものであるからである。DACメンバー間で、CSOのネットワークであるDAC-CSO Reference Group¹⁶とのコンサルテーションも交えながら勧告またはガイダンス策定が進められるだろう。DAC-CSO Reference Groupは勧告を求めている（DAC-CSO Reference Group 2020）。勧告またはガイダンスが採択されたら、プロセスにおける議論も含めて分析し、改めて本稿で示した2つの問いを検討したい。

-
- 15 筆者この点を述べるのは前述したように日本ではODAに占める対CSO支援の割合がDACメンバーで下から2番目と低レベルであるとともに、日本のCSOの自己資金も乏しく、pooled fundといった試みで世界の広範なCSOを支援しなければ、日本のCSOのODA資金への依存率を高める懸念を持つからである。日本のCSOは高齢化社会と若い世代の雇用の非正規化で近年会費・募金などの獲得に苦戦しているのが現実である。
- 16 2018年にDACとCSOの間のコンサルテーションの制度化が合意され、CSO側の国際ネットワーク（メンバー国・パートナー国双方のCSOが参加している）である。

参考文献

- Banks, Nicola, David Hulme and Michael Edwards, (2013) "Epilogue: Still Too Close for Comfort?," Hulme, David & Michael Edwards eds. *NGOs States and Donors: Too Close for Comfort?*, Second Edition, Houndsmill and New York: Palgrave Macmillan.
- Bebbington, Anthony, Samuel Hickey and Diana Mitlin eds. (2008) *Can NGOs Make a Difference: The Challenge of Development Alternatives*, London and New York: Zed.
- DAC-CSO Reference Group (2020) "Not Business as Usual: CSO Messages for the DAC HLM 2020." (<https://www.dac-csoreferencegroup.com/dac-high-level-meeting>: Accessed 2 January 2021)
- Edwards, Michael (2011) "Introduction: Civil Society and the Geometry of Human Relations," Michael Edwards ed., *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Edwards, Michael (2020) *Civil Society*, Fourth Edition, Cambridge: Polity.
- 外務省 (2015) 「開発協力大綱」。
- Howell, Jude and Jenny Pearce (2001) *Civil Society and Development: A Critical Explanation*, Boulder: Lynne Rinner.
- Hulme, David & Michael Edwards eds. (1997) *NGOs States and Donors: Too Close for Comfort?*, London, Macmillan.
- Kaldor, Mary (2003) *Global Civil Society: An Answer to War*, Cambridge: Polity.
- OECD (1988) *Voluntary Aid for Development*.
- OECD (2010) *Civil Society and Aid Effectiveness: Findings, Recommendations and Good Practice*.
- OECD (2011) *How DAC Members Work with Civil Society Organisations: An Overview*.
- OECD (2012) *Partnering with Civil Society: 12 Lessons from DAC Peer Reviews*.
- OECD (2020a) *Aid for Civil Society Organisations: Statistics based on DAC Members' reporting to the Creditor Reporting System database (CRS), 2017-2018*.
- OECD (2020b) *Development Assistance Committee Members and Civil Society*.
- OECD (2020c) *OECD Development Co-operation Peer Reviews: Japan 2020*.

- OECD (2020d) “DAC High Meeting Communiqué 2020.”
- OECD Development Centre (1983) *The Role of Non-governmental Organisations in Development Co-operation*.
- Open Forum for CSO Development Effectiveness (2011) *Siem Reap Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness*.
- Smillie, Ian and Henny Helmich eds. (1993) *Non-governmental Organisations and Governments: Stakeholders for Development*, Paris: OECD Development Centre.
- Smillie, Ian and Henny Helmich eds. (1997) *Stakeholders: Government-NGO Partnerships for International Development*, London: Earthscan.
- 高柳彰夫 (2016) 「カナダ・ハーバード保守党政権下の国際開発 CSOと政府の関係」『国際交流研究』18号。
- Takayanagi, Akio (2020) “CSO-Government Partnership: Lessons from the Canadian Experience,” *The Journal of Global and Intercultural Studies*, No.22.
- Tvedt, Terje (2006) “The International Aid System and the Non-Governmental Organisations: A New Research Agenda,” *Journal of International Development*, Vol. 18.
- Wood, Jacqueline and Karin Fallman (2019) *Enabling Civil Society for Sustainable Development: Selected Findings*, OECD Development Co-operation Working Paper.