

DAC市民社会勧告の特徴と今後の課題

Analysing the DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance

高柳 彰夫

Akio TAKAYANAGI

はじめに

2021年7月6日にOECD/DAC（経済協力開発機構の開発援助委員会）はDAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistanceを採択した（OECD 2021d）。日本語に訳すとすれば、意識になるが「開発協力と人道援助における市民社会が活動しやすくする勧告」となるだろうか。本稿では、DAC市民社会勧告と記することとしよう。この勧告は、DAC諸国や賛同した開発援助機関の市民社会や市民社会組織（CSOs）とのパートナーシップについての共通基準をまとめた最初の文書として画期的である。

筆者はこの勧告の基盤となった『DACメンバーと市民社会組織』と題するレポート（2020年4月: OECD 2020a）の特にアクション・ポイントを検討した（高柳 2021）。レポートで一貫していることは、第一に、CSOをDACメンバー¹の援助実施のパートナーと独立した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、

1 DACは29カ国とEUをメンバーとすることから、本稿では加盟国ではなくメンバーと標記する。

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、市民社会スペースの問題に注目していること、パートナー国（開発援助の受け取り国）の多元的で独立した市民社会の強化を強調していたことである。

『DACメンバーと市民社会組織』を検討した際にも述べたように、2010年11月9-10日のDAC高級レベル会合（High Level Meeting = HLM）で採択されたコミュニケの19パラグラフで「我々は市民社会の活動しやすい環境のための新しい政策instrumentの策定を約束する」（OECD 2020b）としていた。一部のメンバーから慎重論もあったものの、ソフトローとも言える勧告としてinstrumentは採択された。

採択されたDAC市民社会勧告は、『DACメンバーと市民社会組織』のアクション・ポイントとは構成が大きく変わり、

1. 市民社会スペースを尊重・保全・促進する
2. 市民社会に支援・関与する
3. 市民社会の効果・透明性・アカウンタビリティのインセンティブを与える

の3つの相互に関連した（inter-linked: OECD 2021d）柱（pillar）からなっている。1と2には10個の、3には8個の条項がある。

本稿では、このDAC市民社会勧告の特徴を明らかにしたい。特に『DACメンバーと市民社会組織』の方向性は継承され、より独自のアクターとして市民社会を、特にパートナー国の市民社会を位置づけているか、そのためにどのようなDACメンバーの市民社会とのパートナーシップのあり方を提言しているのかを検討し、今後の課題についても論じたい。

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絶えず議論されてきた。Hulme and Edwards 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問われた。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あった²。DAC市民社会勧告がCSOの独自性の問題をどう考えているのかが本稿の中心のテーマである。

本稿では、まずDAC市民社会勧告の採択に至るプロセスをCSOの提言を含めて述べ、その後前文におけるCSOに関する認識、3つの柱の下でDACメンバーに勧告されていることを検討する³。

筆者は、2018年より制度化されたDACと世界のCSOとの政策対話⁴のCSO側の国際ネットワークであるDAC-CSO Reference Group (以下、RG)⁵のこの勧告に関するタスク・フォースに加わり、OECD事務局より提示されたドラフト (文案) に対する世界のCSOの提言のとりまとめに当たった。また現在はRG内のこの勧告に関するワーキング・グループのメンバーになっている⁶。本稿の諸見解はRGやタスク・フォース、ワーキング・グループを代表せず、筆者個人のものであることも明確にしておきたい。

2 こうした議論を整理したものとして、Lewis, Kanji and Themudo (2021)。

3 日本がこの勧告を受けて取り組むべき課題については、すでにTakayanagi (2022) で論じている

4 DACとCSOの対話の枠組みについてはOECD (2018) を参照。

5 RGの活動については以下のウェブサイト参照。 <https://www.dac-csoreferencegroup.com/>

1. DAC市民社会勧告のプロセス

DAC市民社会勧告のプロセスは突然出てきたものではない。1960-70年代にDACメンバーが、NGOへの資金的支援を始める中で⁷、OECDは1980年代からNGO・CSOとのパートナーシップに関して、たびたび調査研究レポートを発表してきた。

今回のDAC市民社会勧告のプロセスは、2017年9月にOECD事務局のDevelopment Co-operation Directorate (DCD) に市民社会担当のチームをつくったところから始まる (OECD 2020a: 3)。2018年から19年にかけてDACメンバーの市民社会パートナーシップに関するアンケート調査が行われ、その結果はまずワーキングペーパー (Wood and Fallman 2019)、ついで2020年4月に『DACメンバーと市民社会組織』で発表された。また2019年にはDACにCommunity of Practice on Civil Society⁸がつけられ、DAC市民社会勧告はこの場と、DCDのチームと加盟メンバーとの協議を通じて進められた。

前述のように市民社会に関するinstrumentを策定することにDACが合意したのは2020年11月のHLMであったが、実際にはそ

6 RGはDAC市民社会勧告の要約を出している (DAC-CSO Reference Group 2021c)。また筆者は2021年8月6日に日本のCSO向けの説明会 (日本語)、10月28日には台湾のCSOのネットワーク団体であるTaiwan AIDのMulti-stakeholder Forum on Civil Society-Government Partnership in Development Cooperation (筆者が報告したセッションは英語) においてDAC市民社会勧告について報告を行っている (いずれもオンライン)。本稿の多くの部分はこの2つの報告をベースにしている。

7 ただし、日本は他のDACメンバーより大きく遅れ、本格的にNGO支援が、外務省本省が扱うNGO事業補助金と在外公館が扱う小規模無償資金協力の設立によりスタートしたのは1989年であった

8 DACのCommunity of Practiceはさまざまなテーマについてつくり、各メンバーの本部レベルの専門家の実践に関する意見交換の場であるが、議事録が公開されていないため、本稿でCommunity of Practice on Civil Societyでの議論に言及することはできない。

の前の2010年10月に最初の（第1）ドラフトがDACメンバーとRGに提示され、RGはタスク・フォースをつくり、コメントを送付した（DAC-CSO Reference Group 2020）。2021年2月に第2ドラフトが、加盟メンバーにのみ共有され、CSOには共有されなかった。

2021年4月8日に第3ドラフトがメンバーのみならずRGにも共有され、1か月をめどにしたコメントが要請された。RGではタスク・フォースを設置し、筆者を含む8名と事務局から2名の合計10名からなり、カナダのBrian Tomlinsonが中心になった。RGのメンバーや主要な国際CSOネットワークにドラフトを回覧し、コメントを求めることとなった。日本（4月21日）、カナダ（4月22日）でコンサルテーションが開催されるなど、各国やネットワークで意見集約を行い、18のフィードバックがRGのタスク・フォースにあった。タスク・フォースではこれを整理し、RGは5月6日にCSOとしての合同提案（DAC-CSO Reference Group 2021a）をとりまとめ提出した。これには世界のCSOやネットワーク47団体の賛同を得た。さらに6月24日には重要なポイントをあげつつ勧告として採択されることを望む文書を、122の世界のCSOやネットワークの賛同を得てDAC議長とメンバーに送った（DAC-CSO Reference Group 2021b）。重要なポイントには、

- 独立した市民社会と国際人権基準にもとづいた開かれた市民社会スペースの支援
- 独自のアクターとしての市民社会を重視した支援策
- 開発援助機関の民間セクター支援においても人権の基本原則の尊重
- パートナー国の市民社会のリーダーシップの促進・支援
- DACメンバーが、採択される勧告の基本原則・価値・方向性に従うこと

が含まれた。

一方、DACでは4月13-14日の定例会合で審議し、大きな異論はなかったものの、多くのDACメンバーが文言の簡略化を要請した。また大部分のメンバーは勧告として採択することに賛成したが、一部のメンバーはより拘束力の低いガイダンスにとどめることを求め、本国に持ち帰り検討する時間が欲しいと発言するメンバーもあった（OECD 2021b）。

6月22日に第4（最終）ドラフト（OECD 2021c）が加盟メンバーにのみ提示され、CSOには共有されなかった⁹。7月6日にDAC定期会合でDAC市民社会勧告（OECD 2021d）として採択され、全30メンバーが賛同した¹⁰。

ここで勧告ということについて触れておきたい。OECDの勧告とは、

法的には拘束力を持たないが、その実践は賛同者の政治的意思を代表する道徳的力と一致する。賛同者は勧告を完全実施する最大限の期待がある。したがって法的に要求されていることではないが、実施する意思のないメンバーは勧告採択時にたいはい棄権する（OECD 2021d）。

である。あるいはソフトローであり、法的拘束力はないものの、政治的・道徳的に賛同メンバーに実施義務があるものである¹¹。

9 現在では、第4ドラフトのみがOECDのホームページで公開されている。それ以前のドラフトはOECDのウェブサイトでは閲覧できなくなっている。第1・第3ドラフトはRGの合同提案（DAC-CSO Reference Group 2020；2021a）を通じてみることができる。

10 4月の定例会合で勧告として採択することに難色を示した国の中に賛同せずこの勧告に加わらない国が出る事が噂されたが、全30メンバーが賛同することとなった。

11 OECD主催のDAC市民社会勧告に関するオンラインセミナー（2021年12月15日）におけるDCDの説明。

2. 前文と重要概念の定義

多くの国際機関の文書同様、DAC市民社会勧告もベースとなる既存の国際条約・合意などに触れることから始まる。世界人権宣言や国際人権規約をはじめとする国際人権条約や宣言、アジェンダ2030（その中核が持続可能な開発目標＝SDGs）、OECDや効果的開発協力に関するグローバル・パートナーシップ（GPEDC）の援助効果・効果的開発協力に関する諸文書¹²とともに、CSOの開発効果に関する原則であるイスタンブール原則（Open Forum for CSO Development Effectiveness 2011）をはじめとしたCSOの国際ネットワークにより採択した文書も含まれている。

次に前文では背景として認識（recognize）すべきことを列挙しているが、以下を含んでいる。

- 市民社会アクターは独立した独自のアクター、開発協力・人道支援の実施のパートナーの両方の側面を持つ
- CSOは2030アジェンダの重要な貢献者である
- 市民社会スペースの閉鎖がCSOと開発協力・人道支援・平和構築の質と効果に悪影響を与えている。その状況は新型コロナウイルス（COVID-19）の下で悪化している。
- 市民社会の効果・透明性・アカウンタビリティ向上がその貢献の最大化、市民社会の正統性を高める。
- 資金提供者の政策と実践（市民社会スペースの尊重・保護・促進、市民社会への支援方法、CSOの効果・透明性・アカウンタビリティの動機づけ）は相互に関連し、市民社会が活動する環境に貢献する
- DACメンバーやこの勧告に賛同する非DACメンバーの異なった文脈に理解する

12 援助効果・効果的な開発協力に関する議論の変遷については、高柳（2014：2章）を参照。

最後の点であるが、DAC市民社会勧告はDACメンバーだけでなく、非DACの開発援助供与国や多国間機関の賛同も募っている。したがって次節以降紹介する3つの柱の下の条項の実施は賛同者（adherents：DACメンバーと賛同した援助機関）に求められることとなる。

このあと、市民社会（civil society）、市民社会組織（CSOs）、市民社会スペースについて以下の定義が与えられている（OECD 2021d）。

市民社会（civil society）は、共通に特定したニーズ・アイデア・関心・価値・信念・信条を取り上げる個人や集団の行動を個人が実行するための、強制されない人間の結社や相互作用を意味する。同時に公式・準公式・非公式の結社やそれに関わる個人を意味する。市民社会は国家、営利企業、家族と区別される。**市民社会組織（CSOs）**は市民社会の組織化された代表で、すべての非営利・非国家・非党派的・非暴力・自己統治の、家族よりも外側の組織で、人々が集まって、共有されたニーズ・アイデア・関心・価値・信念・信条を追求する。公式で法的に登録された組織とともに、非公式で法的地位はないが組織構造と活動を持つ団体を含む。

市民社会スペース（civic space）は、人々が何よりも人権にもとづいて平和的集会・結社・表現の自由を安全に行使できる物理的・ヴァーチャル・規則的・政策的空間である。

3. 第1の柱：市民社会スペースの尊重・保全・促進する

ここからは、DAC市民社会勧告（OECD 2021d）の特徴を3つの柱の下にある条項を要約しながら、検討していこう。

1. インクルーシブで独立した市民社会の価値と、平和的集会、結社、表現の自由に沿った市民社会スペースの尊重・保護・促進に関する政策の策定。
2. インクルーシブで独立した市民社会、市民社会の参加、市民社会スペースの尊重・保護・促進についてパートナー国¹³政府との対話、社会の啓発。
3. 援助国間・国際機関と市民社会スペースについての情報共有、アクションの強化。
4. パートナー国の市民社会スペースに害悪をおよぼさない（do no harm）。
5. 市民社会スペースの問題での国際機関・地域機関・各国政府の支援・かわり。
6. パートナー諸国の市民社会スペースに関する制度支援。反マネーロンダリング・反テロ政策の誤った適用の防止。
7. 市民社会スペースの問題での民間セクターや独立メディアとの協働。ビジネスやメディアの環境も促進。
8. 市民社会に関する誤った情報の流布、ハラスメント、差別、反民主主義言説の防止策。
9. デジタル・テクノロジーを利用したパートナー国での市民社会の参加の促進。
10. デジタル・テクノロジーにかかわる課題、リスク、格差の問題に取り組む。

2020年10月の最初のドラフトでは、市民社会スペースは3番目の柱であった。2021年4月に第3ドラフトが提示されたとき、市民社会スペースが最初の柱になったことはCSO関係者にとって歓迎と同時に驚きであった。

条項1は、市民社会スペースと集会・結社・表現の自由について

13 OECD-DACは開発援助の対象国・地域についてリストを作っていて（3年ごとに見直し）、先進諸国の海外領土も含めて国家ではないものも含まれているため、原文ではパートナー国・領土（partner countries and territories）となっているが、領土に該当するものは少数であることもあり、本稿では紙幅の関係でパートナー国と標記することとした。

ての政策を策定することを賛同者に求める。2は独立した市民社会や市民社会スペースの重要性について、パートナー国との政策対話で取り上げることや社会の理解促進についてである。3と5は賛同者間や国際機関・地域機関との市民社会スペースについての情報交換と共同行動を唱える。

4は第3ドラフトになく、第4ドラフトから新たに設けられた条項である。CSOは同じ趣旨の条項を追加することをRG合同提案で求めた（DAC-CSO Reference Group 2021a）。

6はパートナー国に対し、国際人権基準にもとづくこと、マネーロンダリングや反テロ政策の誤った適用を防止することの2つの観点から、市民社会スペースに関する制度支援を行うことを唱える。8も含め、近年ではマネーロンダリングやテロ対策、誤った情報や反民主主義的な言説が市民社会スペースの縮小を招いている現実を反映している。

7は民間セクター（企業）と独立メディアとCSOとの協働強化についてである。CSOからは民間セクターとの間で緊張関係が生じる場合があることに留意する文言を追加する提案を行ったが（Ibid.）、取り入れられなかった。

9、10は、CSOの間でも情報提供のためのウェブサイトの拡充や、オンライン会議の増加（特にCOVID-19の中で飛躍的増加）、オンラインのキャンペーンなどの拡大などデジタル・テクノロジーの利用が進む中での市民社会スペースとの問題を扱う。9ではパートナー国におけるデジタル・テクノロジーの利用を含めた市民社会の政策参加を唱え、10ではパートナー国におけるデジタル・テクノロジー関連のリスクと課題、デジタル・ディバイド（特に農村部でのインターネットの未発達による国内格差）の問題を取り上げる。

このようにDAC市民社会勧告では市民社会スペースの問題を第1の柱として重視しているが、その背景には言うまでもなく市

民社会スペースの政府の規制強化による狭まりがある。市民社会スペースについて、世界的にもっとも知られた年次報告としてはCivicusによるCivicus Monitorがある。Civicus Monitorは世界の200弱の国と地域の市民社会スペースの開放度を「開かれている」(open)、「狭められている」(narrowed)、「妨げられている」(obstructed)、「抑圧されている」(repressed)、「閉ざされている」(closed)の5段階でレーティングを行っている。DAC市民社会勧告が出た時点での最新の2020年版によれば、世界人口のうち「開かれている」国・地域に住むのはわずか3.4%、「狭められている」9.3%、「妨げられている」18.3%、「抑圧されている」43.4%、「閉ざされている」25.4%で、世界人口のうち市民社会スペースの広い諸国にいるのは13%程度に過ぎない (Civicus 2020)¹⁴。

前述したように、市民社会スペースに関する柱は2020年10月の最初のドラフトでは3番目であったのが、2021年4月の第3ドラフトと採択された勧告では第1の柱となった。市民社会スペースが狭まる状況を危惧し、CSOが効果的な活動を行うにはまず市民社会スペースの問題に取り組む必要があるとの考えが、特に西ヨーロッパ諸国の間で強かったと言われる。

市民社会スペースに関する賛同者の政策策定から始まり、パートナー国との対話、賛同者感や国際機関との情報共有とともに、市民社会スペースに対する攻撃やデジタル・テクノロジーの利用拡大¹⁵といった現状も踏まえた諸条項が第1の柱にはある。

14 DAC市民社会勧告の後、2021年12月に発表された最新のCivicus Monitor (Civicus 2021)によると、市民社会スペースをめぐる状況の悪化によりレーティングが下がった国は13カ国、改善され上がった国は1カ国であったため、「開かれた」国・地域の人口は3.1%、「狭められている」8.3%、「妨げられている」18.4%、「抑圧されている」44.7%、「閉ざされている」25.4%となっている。

4. 第2の柱：市民社会に支援・関与する

1. 市民社会と共同でパートナー国と援助国双方で市民社会政策の策定。
 - a. 独自のアクターと実施のパートナーの双方を視野に入れた市民社会と協働する目的の策定
 - b. パートナー国でのローカル・オーナーシップの強化
 - c. 市民社会・市民社会スペースの機会・リスクを考慮
 - d. 市民社会政策をより広く開発援助・人道支援・平和構築政策への統合
2. 政策対話を通じて、特にパートナー国における開発援助政策・実施への市民社会アクターの参加。議会・民間セクター・一般社会を含む。
3. 広範な市民社会アクターへの支援。実施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の支援。柔軟で予測可能な、コア/プログラム・サポートを増加。
4. パートナー諸国の市民社会の支援。
 - a. コア/プログラム・サポートも含む柔軟で予測可能な直接支援
 - b. パートナー国のネットワークへの支援
 - c. 政策決定への対等な立場でのパートナー国の市民社会の参加の保障
5. 新しいタイプの市民社会アクターへの支援。
6. 支援や成果マネジメントなどでの手続きの簡素化。
7. パートナー国での透明性や情報公開。潜在的な政治的・安全上のリスクへの配慮。
8. 開発教育・地球市民教育、2030アジェンダ実施への参加促進への支援。
9. DACの人道・開発・平和の連携（humanitarian-development-peace nexus）に関する勧告、開発援助における性的搾取・ハラスメント防止の2つの勧告の尊重。
10. 政府内外の関連機関との連携。
 - a. 人道法・無差別の促進
 - b. 特に周縁化されやすい人々への障壁に取り組む。反マネーロンダリング、反テロ基準の誤った適用の防止。

15 OECD（OECD 2020c）と世界各国・地域の75のCSOネットワークの連合体であるForus（Forus 2021）もデジタル・テクノロジーの発達の市民者かスペースへの影響についてのレポートを出している。

第2の柱も賛同者は市民社会と共同で市民社会とのパートナーシップに関する政策をつくることを求める条項(1)から始まる。『DACメンバーと市民社会組織』によると市民社会とのパートナーシップに関する政策を持つメンバーは22、そのうちCSOに特化した政策文書を持っているのは16である(OECD 2020a: 60-63)¹⁶。注目すべきことは独立した独自のアクターとしての市民社会と実施のパートナーの両方を視野に入れて市民社会とのパートナーシップの目的を明確にすること、パートナー国の市民社会の強化を目的とすること、より広い開発援助政策に統合することを求めることであろう。またここでも市民社会スペースの問題に関する政策に触れている。

2は政策対話に関することだが、ここでも自国だけでなく、パートナー国における市民社会との政策対話が強調されている¹⁷。

3は市民社会への資金的支援のスキームに関することである。ここでも独立した独自のアクターとしての市民社会と実施のパートナーの両方を視野に入れることが強調されている。具体策として、柔軟で予測可能な支援、コア¹⁸/プログラム・サポートをあげていて、1年単位のことが多いプロジェクト支援からの脱却を求めているといえよう。この条項の中で特に社会の中のもっとも脆弱・周縁化されやすいグループへの支援に言及している。この部分に関しては5のところで述べる。市民社会支援に関して6は

16 日本は開発協力大綱に市民社会との関係について触れた段落があるため、市民社会に関する政策を持つメンバーの1つとして数えられているが、市民社会に特化した政策はない。

17 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諸国は少ない。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(OECD 2020a: 84-87)。

18 コア・サポートとは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。

手続きの簡素化を求めている。

4はパートナー国の市民社会の支援策について述べる。パートナー国のCSO支援策の向上が強調されるのは、DACメンバーのCSOへの支援のわずか7%が直接パートナー国のCSOを対象にしているだけで、残りは援助国のCSOや国際CSOに対する支援であるからである（OECD 2020a：巻末統計）。パートナー国のCSO支援でもコア/プログラム・サポートを含む柔軟で予測可能な資金供与を述べる。コア/プログラム・サポートについての言及は第3ドラフトにはなく、CSOはRG合同提案で要望した（DAC-CSO Reference Group 2021a）。また合わせてパートナー国のCSOの政策決定プロセスへの参加も求める。

5は伝統的なNGOだけでなく、社会運動団体、社会経済団体、労働組合などの新しいタイプを含む多様な市民社会アクターへの支援についてである。最終的に3の一部になった脆弱・周縁化されやすいグループへの支援も第3ドラフトまではここにあり、女性・若者・障がい者が例示されている。第1ドラフトにあったLGBTQ+が削除され¹⁹、CSOはRG合同提案で入れるよう提唱したが、第4ドラフトと採択された勧告では一切の例示を含まない形で3に入れられた。8はグローバル市民教育や2030アジェンダの実施への市民参加への支援を賛同者に求めている。

7は賛同者の市民社会支援に関する情報の透明性の強化を求めるが、一方でパートナー国における外国から支援を受けるCSOへの政府などによる規制や嫌がらせに配慮している。

9はDACが2019年に採択した2つの勧告との整合性を求める。10は、国際人権法・人道法の促進、脆弱・周縁化されやすいグルー

19 DAC諸国の中でもポーランドとハンガリーは国内でLGBTQ+の人々に対する弾圧を行うことから2021年7月よりEUによる制裁を受けている。こうした諸国がDAC市民社会勧告でLGBTQ+に言及することに反対することは想像に難くない。

プへの配慮、反マネーロンダリング・反テロ基準の誤った適用の防止のための政府内連携を求めている。

第2の柱は、CSOの独自のアクターと実施のパートナーの両方を視野に入れつつも、独自のアクターとしての支援を強調し、具体的な支援策としてコア/プログラム・サポートをあげている。また、パートナー国の市民社会の支援も強調されているが、ここでも独自のアクターとしての支援が強調されているだけでなく、策定プロセスの最終段階でコア/プログラム・サポートについても文言が加えられた。また1c、7、10bのように、第1の柱の市民社会スペースと重なるテーマをとりあげているが、これは独自のアクターであることと市民社会スペースが連動するからである。

5. 第3の柱：市民社会の効果・透明性・アカウンタビリティのインセンティブを与える

1. CSO自身が定めた基準、グッド・プラクティスの支援。
2. CSO内部での人権基準の適用の呼びかけ、支援。
3. CSOの能力強化への支援（特にパートナー国）。
4. 援助国のCSO/国際CSOとパートナー国のCSOとの対等なパートナーシップの支援。
5. 開発の全段階での参加型・人権ベース・アプローチの促進、支援。
6. イノベーションや新しいアプローチの支援。
7. 相互に尊重しつつも、重複や競争を防ぐためにCSO間やパートナー諸国との自発的な調整を奨励・支援。
8. CSOのパートナーに国際基準と、人権や市民社会の尊重を前提に各国法制度の遵守。

第3の柱はCSOの効果・透明性・アカウンタビリティへのインセンティブを与えるというものであるが、これは賛同者である各国政府の開発援助機関がCSOにインセンティブを与える一方で、CSOはこれが自分たちに向けられたものであることを認識し、自

ら効果・透明性・アカウンタビリティの向上に努力することが求められる。

1はCSOがこれまでつくってきた様々な基準や原則の実施支援である。代表的な事例として、前述したイスタンブール原則があらう。

2から6はCSOの効果を向上するために賛同する開発援助機関はどのようなことを支援すべきかを列挙している。2と5は人権とかかわるもので、人権基準を各CSO内部(2)で実施すること(差別・ハラスメントなどの禁止)、開発活動の全段階(5)で参加型・人権ベース・アプローチ²⁰を採用することを求める。特にパートナー国における能力強化の支援(3)やイノベーションや新しいアプローチの支援(6)もCSOの効果向上に不可欠なことである。4のパートナーシップの問題は、特にパートナー国のCSOが、長年援助国のCSOや国際CSOが開発アジェンダや優先順位の設定で優位性を持つ非対称的なパートナーシップに対し不満を持ってきたこと(高柳 2014: 5章)への反省である。

7はCSO間の相互尊重と開発現場での重複・競争の防止を唱えるが、これはCSOを含む多数のアクターによる事業の重複・競合(援助の氾濫、援助の断片化)が開発現場に混乱をもたらしていること(高柳 2014: 130)に配慮したのだろう。8が人権尊重や開かれた市民社会スペースを条件としつつも、活動現場の国の法令遵守を求めたことは、人権や市民社会スペースの状況が世界的に悪化する中でCSOの活動の自由を阻害する危険があるのではないかという懸念がCSOの間である。

20 人権ベース・アプローチは、開発を国際人権基準の実現と考えることや、開発の実践において貧困層をはじめとする「権利を持つ者」(rights holders)と、権利実現の「義務を負う者」(duty bearers)のそれぞれの役割分析を行うことを含むアプローチであるが、その解釈は人権ベース・アプローチを採用している開発援助機関やCSOの間でも多様である。

この第3の柱の多くの項目はイスタンブール原則をはじめとするCSOがこれまでに自らつくってきた開発効果の原則でも唱えられているもので、8への懸念がある以外はCSOがこれまで議論してきたことに調和性が高いものである。独自のアクターとしての市民社会を逸脱するものではない。

6. OECDとCSOの今後の取り組み

DACの市民社会勧告は、今後の取り組みとして、この勧告の普及にOECDや賛同者が取り組むこと、賛同者を増やすこと、よい実践事例や革新的な取り組みを集めること、実施のためのツールキットをつくることを述べている。またDACのピア・レビュー（メンバー間の相互評価）で実施状況を検証することや、5年以内にこの勧告の実施状況のレポートを作成する（OECD 2021d）。具体的にはCommunity of Practice on Civil Societyでツールキットの作成に今後取り組むことになる²¹。

CSOの側もDAC市民社会勧告を開発援助機関と市民社会のパートナーシップについての対話の共通の基盤として考えている。DACやCommunity of Practice on Civil Societyと勧告の実施について提言していくとともに、後者への何らかの参加の可能性を模索する。また各国でDAC市民社会勧告の普及・促進や実施、よい実践事例の収集に取り組む。また第3の柱を踏まえ、CSOが自ら効果・透明性・アカウンタビリティの向上への取り組みを強化する必要がある（DAC-CSO Reference Group 2021c）。DAC市民社会勧告の策定プロセス（1節）でCSOの意見の取りまとめを行ったタスク・フォースを基盤に、常設のDAC市民社会勧告ワーキング・グループを2021年9月に設置し、筆者もこれに参加

21 OECD主催のDAC市民社会勧告に関するオンラインセミナー（2021年12月15日）におけるDCDの説明。

している。

おわりに

本稿執筆時に入手可能な最新のデータによれば、DACメンバーのODAの15.1%がCSOを通じたものである（OECD 2021a）²²。CSOにとってODA資金は重要な財源となっている。SDGs、特にゴール17で多様なアクター間のパートナーシップが強調されている中で、SDGsの実現のために、ODA機関とCSOのパートナーシップはいかにあるべきか、それに応えたのがDAC市民社会勧告であった。ODA資金を得ることでNGO/CSOが独立や独自性を守ることができるのか、特に独自の開発の優先順位や方法を守れるのかは、DACメンバーによる市民社会支援が始まった1960-70年代以来繰り返し論争されてきたことであった。

DAC市民社会勧告は、DACメンバーやその他の賛同者に市民社会とのパートナーシップの共通の基準や指針をはじめてつくった点で画期的である。第一の特徴として、市民社会アクターは独立した独自のアクター、開発協力・人道支援の実施のパートナーの両方の側面を持つとしつつも、独立した独自のアクターとして強調し、それを強めていくために支援策（コア/プログラム・サポート）の拡大を提唱している。第二にパートナー国の市民社会の支援やパートナー国の市民社会との政策対話を強調している。これはパートナー国における人権・民主主義を強化することをめざしている（OECD 2021d）。第三に独立した独自のアクターとして市民社会の前提として、集会・結社・表現の自由を伴った市民社会スペースの問題を強調している。第四に、デジタル・テクノロジーの発達、反マネーロンダリングや反テロ法制の不適切な適用、誤った情報や反民主主義的な言説などの新しい問題についても、

22 ただし日本はDACメンバーで最下位から2番目で1.6%に過ぎない。

独立した独自のアクターとしての市民社会、市民社会スペースの拡大の方向で扱っている。

独立した独自のアクターとしての市民社会の強調、市民社会スペースの問題に取り組む、パートナー国の市民社会への支援の強化は、RGがDAC市民社会勧告策定プロセスで強く求めてきたものであった。また第1の柱の4（市民社会スペースに害悪をおよぼさない）や第2の柱の4でパートナー諸国の市民社会へのコア/プログラム・サポートは、RGの提案した文言がつけ加わったものであった²³。

すでにいくつかの国（筆者が本稿執筆段階で確認しているのは、カナダ、デンマーク、スウェーデン、スイス）でCSOとODA機関とのDAC市民社会勧告実施のための対話や、ODA機関での改革の取り組みが始まっている。これからCommunity of Practice on Civil Societyなどで実施のためのツールキットづくりがはじまる。DAC市民社会勧告の採択は重要なマイルストーンであるが、今後の実施においてもこの勧告の特徴が生かされていくのかが重要であることは言うまでもない。これはまた筆者の今後の研究課題でもある。

【参考文献】

- Banks, N., Hulme D. and Edwards, M. (2013) "Epilogue: Still Too Close for Comfort?," Hulme, D. and Edwards, M. eds. *NGOs States and Donors: Too Close for Comfort?*, Second Edition, Houndsmill and New York: Palgrave Macmillan.
- Bebbington, A., Hickey, S. and Mitlin, D. eds. (2008) *Can NGOs Make a Difference: The Challenge of Development Alternatives*, London and New York: Zed.
- Civicus (2020) "Civicus Monitor 2020," <https://findings2020.monitor>.

23 ただし、これらは、RG以外にDACメンバーからも提案があったのかどうかは不明である。

-
- civicus.org/. (accessed December 31, 2021)
- Civicus (2021) "Civicus Monitor 2021," <https://findings2021.monitor.civicus.org/in-numbers>. (accessed December 31, 2021)
- DAC-CSO Reference Group (2020) "CSO Reference Group Comments to the Draft DAC Document on Civil Society Enabling Environment," https://21a29bf8-528b-4043-b9dc-caa23e5a1907.usrfiles.com/ugd/21a29b_9938249d92bc4ea0a7c4dcb40857f308.pdf (accessed December 29, 2021)
- DAC-CSO Reference Group (2021a) "CSO Comments on the Draft DAC Policy Instrument on Enabling Civil Society: Consolidated Proposals from 47 CSOs from across the Globe," <https://www.dac-csoreferencegroup.com/post/cso-comments-on-the-draft-dac-policy-instrument-on-enabling-civil-society> (accessed December 29, 2021)
- DAC-CSO Reference Group (2021b) "Letter to the Chair and the Members of the OECD Development Assistance Committee (DAC) with regard to an OECD DAC Recommendation on Enabling Civil Society," https://21a29bf8-528b-4043-b9dc-caa23e5a1907.usrfiles.com/ugd/21a29b_2901d0673fe048cf97bca517da2128ed.pdf (accessed December 29, 2021)
- DAC-CSO Reference Group (2021c) "DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Cooperation and Humanitarian Assistance: Key Opportunities for Civil Society," https://21a29bf8-528b-4043-b9dc-caa23e5a1907.usrfiles.com/ugd/21a29b_b8a831060088408898394a947a175c3b.pdf (accessed December 29, 2021)
- Edwards, M. (2011) "Introduction: Civil Society and the Geometry of Human Relations," Edwards, M. ed., *The Oxford Handbook of Civil Society*, Oxford and New York: Oxford University Press.
- Edwards, M. (2020) *Civil Society*, Fourth Edition, Cambridge: Polity.
- Forus (2021) *Towards an Enabling Digital Environment for Civil Society*, https://www.forus-international.org/en/extra/hub/resources-publications?modal_page=pdf-detail&modal_detail_id=77151-towards-an-enabling-digital-environment-for-civil-society-full-report&tab=list (accessed December 28, 2021)
- Hulme, D. and Edwards, M. eds. (1997) *NGOs States and Donors: Too Close for Comfort?*, London, Macmillan.
- Lewis, D., Kanji, N. and Themudo, N. (2021) *Non-Governmental Organiza-*

-
- tions and Development*, Second edition, London and New York: Routledge.
- OECD (2018) "Framework for Dialogue between the DAC and Civil Society Organisations," DCD/DAC(2018) 28/FINAL
- OECD (2020a) *Development Assistance Committee Members and Civil Society*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020b) "DAC High Meeting Communique 2020."
- OECD (2020c) *Digital Transformation and the Futures of Civic Space to 2030*, OECD Development Policy Paper 29.
- OECD (2021a) *Aid for Civil Society Organisations: Statistics Based on DAC Members' Reporting to the Creditor Reporting System Database (CRS), 2018-2019*.
- OECD (2021b) "Summary Record of the 1089th DAC Meeting Held on 13 April 2021 (Session 1) and 14 April (Session 2)," DCD/DAC/M(2021) 4/FINAL
- OECD (2021c) "Draft DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance," DCD/DAC (2021) 29.
- OECD (2021d) *DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance*, OECD/LEGAL/5021.
- Open Forum for CSO Development Effectiveness (2011) *Siem Reap Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness*.
- 高柳彰夫 (2014) 『グローバル市民社会と援助効果—CSO/NGOのアドボカシーと規範づくり』法律文化社。
- 高柳彰夫 (2021) 「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」『国際交流研究』23号。
- Takayanagi, A. (2022) "Civil Society Organizations as Partners and Critics of Japan's Aid Policy," Kwon, H., Yamagata, T., Kim, E., and Kondoh H. eds., *International Development Cooperation of Japan and South Korea: New Strategies for an Uncertain World*, Singapore: Palgrave Macmillan.
- Tvedt, T. (2006) "The International Aid System and the Non-Governmental Organisations: A New Research Agenda," *Journal of International Development*, Vol. 18.
- Wood, J. and Fallman, K. (2019) *Enabling Civil Society for Sustainable De-*

velopment: Selected Findings, OECD Development Co-operation Working Paper.