

『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』：要約

高柳彰夫

本論文の目的

本論文（法律文化社より 2014 年 7 月 10 日出版）は、21 世紀に入り活発化した「援助効果」(aid effectiveness)の議論に積極的に参加した CSO(市民社会組織)あるいは NGO(非政府組織)の活動を分析しつつ、CSO の世界の貧困の問題、国際開発協力における独自の役割と意義を検討することを課題とする。

CSO は以下の 3 つの次元で援助効果の問題とかがかかわっている。第一に、CSO は ODA(政府開発援助)について活発にアドボカシー活動を行ってきた。援助効果もアドボカシー活動のテーマになった。そのプラットフォームとして BetterAid（当初は International Steering Group = ISG）が活動した。特に BetterAid 代表は 2008 年以後、多くの国際機関のようなオブザーバー資格ではなく、正式参加者として議論に加わった。本論文の第一の課題は、CSO、あるいは国際開発協力にかかわるグローバル市民社会の援助効果に関する提言内容はどのような特徴を持つのか、それらがどこまで南北の国家政府や政府間国際機関に受け入れられたのか、受け入れられた要因は何かを明らかにすることである。

第二に、CSO は事業活動の担い手として世界の貧困削減や開発にかかわってきたが、援助効果の議論が高まる中、CSO の活動の効果も問われることとなり、CSO 自らの効果向上の規範づくりに取り組んだ。そのために結成されたのが、Open Forum for CSO Development Effectiveness (Open Forum)である。本論文の第二の課題は、CSO の開発効果向上のための規範づくりをしたことの意義と、Open Forum のプロセスで CSO の独自性がどのように考えられてきたのかを検討することである。

第三に、援助効果の議論の中で、南北の国家政府アクターの間から援助効果の諸原則は CSO の活動にも適用されるべきであると主張が出たが、CSO はこれを政策・制度環境 (enabling environment)を損なうものとして批判した。援助効果の問題における CSO の役割や CSO の政策・制度環境を議論する南北の国家政府代表と CSO 代表からなるマルチステークホルダー・プラットフォームとして、2008 年までは Advisory Group on Civil Society and Aid Effectiveness (AG-CS)、2008 年以後は Multi-stakeholder Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment (TT-CSO)が活動した。本論文の第三の課題として、援助効果の議論と関連した政府と CSO の関係のあり方についての議論や、政策・制度環境の問題や ODA による CSO 支援をめぐる議論の中で、CSO は独自性を保つ、あるいは拡大す

るために CSO がどのような政策提言を行ってきたのかを明らかにしたい。

第 1 章 CSO の国際開発協力活動の研究の視角

第 1 章では、市民社会、CSO、グローバル市民社会と、CSO の国際開発における役割について整理した後、CSO の独自性とは何か、どのような意味で支配的な開発モデルに対するオルターナティブを提示しようとしてきたのか、本論文における研究の視角や注目する点として以下を提示する。

(1)CSO のテーマ設定における独自性

国際的には援助効果の問題として議論されていたのに対して、CSO は「開発効果」(development effectiveness)というテーマ設定で議論を行い、政府間の議論も開発効果にテーマ設定を変えることをめざした。CSO は開発効果とは、「人権を基盤とするもの」であり、「貧しい人びとや周縁化されている人びと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」「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」ものと考えてきた。課題の設定を開発効果にしていくことが CSO の主張の独自性の一つとなった。

(2)独自の規範の「起業家」・推進者としての CSO

CSO が援助効果の議論にかかわった意義の一つが規範(norms)の提唱や推進であることは CSO の関係者も強調する。CSO は援助効果の国際的議論のプロセスで、二国間や多国間の ODA 機関や南の政府—「国家政府アクター」—に期待する行動の基準を提唱・推進し、あるいは CSO の仲間たちに期待する行動の基準をつくってきた。本論文では、CSO が援助効果の議論で推進しようとした規範とはどのようなものであったのか、どこまで、そしていかに賛同を得たのかに注目したい。本論文では、開発や国際開発協力における規範という場合、「開発アプローチに関する規範」、すなわち開発とはいかにあるべきか、いかに貧困削減という一致した目的を達成するのかというアプローチに関する規範と、「政策・実務規範」、すなわちより開発や国際開発協力の諸アクターの具体的な政策や実務の方向性を表す規範の 2 つのレベルの規範があると考えられる。

本論文では、CSO は開発アプローチに関する規範を「成長による貧困削減規範」—MDGs 達成のため人間開発・社会開発セクターの政策を重視しつつも、持続的経済成長と自由化・民営化を重視する規範—を「人権規範」—人権ベース・アプローチあるいは権利ベース・アプローチ (Rights-based Approach to Development : 以下、RBA) を基調とした開発—に転換することを主張したと考える。RBA とは何か、多様な解釈があり、共通の定義や理解はないが、開発を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る。RBA 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、諸権利の実現を履行義務者に対し要求する権利保有者ととらえられる。「人権規範」への転換は成功したのか、それとも「成長による貧困削減規範」が支配的な開発アプローチに関する規範である中での政策・実務規

範として人権を取り入れることにとどまったのかは、本論文が注目する点である。

政策・実務規範では、開発における国家と市民社会の役割(分担)に深く関連する「オーナーシップ」に関する政策・実務規範にとりわけ注目する。援助効果や、世界銀行・IMFに主導された貧困削減戦略におけるオーナーシップの強調は、国家の役割の見直しまたは復権を背景にしながら、国家政府のオーナーシップであると考えられた。これを本論文では「国家中心型オーナーシップ」規範と呼ぶこととするが、これに対してCSOがオルタナティブとして提唱したのが「民主的オーナーシップ」規範であった。本論文では、援助効果の議論を「国家中心型オーナーシップ」と「民主的オーナーシップ」の2つの規範の攻防としてとらえる。

(3) プラットフォーム間の相互作用とCSOの正統性の模索

HLF3以後の援助効果へのCSOのかかわりの特徴として、CSOのアドボカシー(BetterAid)と開発効果の規範づくり(Open Forum)の2つのプラットフォーム、マルチステークホルダー・プラットフォーム(TT-CSO)のプロセスが並行して進んだことがあげられる。テーマとしては、ODAの援助効果、CSOの開発効果、CSOと政府の関係の3つが並行して議論された。CSOの開発効果が議論され、そのための規範づくりのプラットフォームが設立された背景には、CSO自らの正統性向上の努力を求められたことがある。CSOの自己規範づくりとマルチステークホルダー対話が、CSOの正統性を高め、CSOの参加の拡大とCSOの提言の採用の可能性の拡大をもたらしたとの仮説が提示できるが、実際にこの仮説がどこまで妥当であろうか。本研究では、複数のプラットフォーム間の相互作用が、CSOの規範推進にどこまで有効であったのかを検討したい。

第2章 援助効果とは何か—議論の経過

第2章では、援助効果をめぐる国際的動向を紹介するが、ここでは援助効果に関する規範がどのように形成されてきたのか、どのような開発アプローチに関する規範にもとづくのか、どのような政策・実務規範が合意されたのかを見る。

第2回HLF(HLF2:2005年、パリ)で採択された「援助効果に関するパリ宣言」では、①オーナーシップ、②整合性、③調和化、④成果のためのマネージメント、⑤相互のアカウントビリティの5原則が確認された。その実施状況を測定する指標も設けられ、HLF4(2011年、プサン)の直前には実施状況の検証も行われたが、芳しいものではなかった。

パリ宣言の実施状況の中間評価を当初の目的に開催されたHLF3(2008年、ア克拉)では、「ア克拉行動計画」(AAA)が採択された。HLF4で採択された「効果的な開発協力のためのプサン・パートナーシップ」(BPd)でも途上国による開発の優先順位のオーナーシップなどの原則が示された一方で、「持続的で、インクルーシブな成長」や民間セクターの役割の重要性を強調した。BPdでは中国の強硬な要求もあり、援助効果の諸原則の南南協力への適用は任意である旨のパラグラフも最終段階で挿入された。

援助効果の諸規範には以下の共通点がある。第一に、オーナーシップが規範の中核になり、

政策・実務規範として合意されたことである。第二に、援助の成果や南北の市民に対する透明性やアカウンタビリティが強調され、やはり政策・実務規範となったことである。第三に、開発アプローチに関する規範に関しては、BPdで「持続的で、インクルーシブな成長」や民間セクターの役割の重要性を述べるまでは明確でなかった。第四に、援助効果の議論は先進国中心に行われたのが、HLF2から途上国も議論に参加し、HLF4では新興ドナーの影響が高まった。しかし新興ドナー、特に中国は、それまでにDACやWP-EFFで築かれてきた規範やルールを自らの援助活動に受け入れることを拒んだ。

第3章 4つのプラットフォームの概要

第3章では、本論文で登場するCSOのプラットフォームであるISG(HLF3まで)、BetterAid(HLF3以後)とOpen Forum、マルチステークホルダー・プラットフォームのAG-CS(HLF3まで)とTT-CSO(HLF3以後)の概要を紹介する。

第4章 援助効果の議論におけるCSOのアドボカシー活動

BetterAidはHLF3以後、WP-EFFに正式メンバーとして参加し、BPdとして採択されることとなるプサン成果文書(BOD)のプロセスの最終段階では起草委員会(シェルバ)にもBetterAidの代表としてトゥファン(Antonio Tujan)がメンバーとして加わった。

第4章では、特にBODプロセスにおけるBetterAidの活動に重点を置きつつ、CSOは援助効果の問題に関し、どのような主張・提言を行ったか、CSOの主張の独自性は何か、CSOの主張はどこまで受け入れられたのか、受け入れられたあるいは受け入れられない要因は何かを検討し、グローバル市民社会のプラットフォームであるBetterAidのアドボカシー活動の意義を考える。

HLF4のプロセスにおける第一の論点は、国際的な議論のテーマ設定を援助効果から開発効果にするかであった。プロセスの途中まではBODの文書名案が「開発効果のためのプサン・パートナーシップ」であったが、開発効果ということばに関する共通の理解の欠如や、文書の対象を北から南への開発協力に限りたくない新興ドナーの存在もあり、「効果的な開発協力のためのプサン・パートナーシップ」となり、CSOの目標であったテーマ設定の転換は達成できなかった。

第二の論点は、開発アプローチに関する規範を「成長による貧困削減規範」とするのか「人権規範」とするのかであった。BetterAidは開発アプローチに関する規範をRBAにもとづく人権規範にすることを主張した。しかし、BPdは民間セクターや市場原理の役割を重視する「成長による貧困削減規範」が支配的であることが明確にした。Nordic+(イギリスや北欧諸国のグループ)からRBAを示唆するパラグラフの新設提案はあったものの、他のメンバーの賛同を得ることはできず、CSOの役割の一つとしてしか記述されなかった。その一方で、開発において国際的な合意にもとづいて人権を促進することが明記された。「人権規範」を開発アプローチに関する規範として採用させることは達成できなかったが、政策・実務規範

の一つとしては確認された。ジェンダーに関しては、BPd でジェンダーを扱うパラグラフを設けることができた。当初ジェンダー平等は「持続可能でインクルーシブな成長」の手段とされたが、アメリカや UNDG の賛同もあり、「それ自体が目的」であることも明記された。「女性の人権」を明記することはできなかったが、ジェンダー平等は政策・実務規範としては受け入れられることとなった。

第三の論点はオーナーシップのあり方である。パリ宣言のオーナーシップ原則は、本論文でいう「国家中心型オーナーシップ」ではないかと CSO は批判した。BetterAid は「民主的オーナーシップ」を「国家中心型オーナーシップ」に代わるオーナーシップに関する規範として提唱した。BPd では、共有される原則はただ「オーナーシップ」とされたものの、導かれる原則として「民主的オーナーシップ」と明記された。基本原則に準ずる形で「民主的オーナーシップ」は HLF4 で規範として受け入れられた。

CSO の主張や提言が受け入れられる要因として、①他のアクターの中で賛同者があること、②拒否国、あるいは潜在的拒否国がないこと、③賛同者も潜在的拒否国もあるときは、賛同者の数が多いこと、④既存の合意を確認する場合は、逆に受け入れられにくい要因としては、①他のアクターで賛同者がいないこと、②拒否国・潜在的拒否国があること、③課題について共通の理解がないこと、④人権に関する強い表現があげられよう。

援助効果の議論に CSO が正式参加したことのジレンマとして、世界の多様な CSO を 1-2 名で代表することの難しさや国際的な合意に達することへの共同責任の一端を負うことがあった。しかし、人権や「民主的オーナーシップ」など CSO 代表が参加していたからこそ盛り込まれたと思われる事項も BPd にはあった。

第 5 章 CSO の開発効果の規範づくり

援助効果の議論の特色は、CSO が ODA に対するアドボカシーを行うだけでなく、CSO 自身の開発効果を向上させるためのグローバル市民社会の規範づくりを行ったことであった。第 5 章では、特に Open Forum における CSO の開発効果に関する議論を検討し、CSO の開発効果の規範として採択された「CSO の開発効果に関するイスタンブール原則」(イスタンブール原則)と「CSO の開発効果に関する国際枠組みについてのシェムリアップ・コンセンサス」(シェムリアップ・コンセンサス)の意義を検討する。

CSO が自らの開発効果の規範づくりに取り組んだ背景には、CSO のアドボカシーや拡大する現場での事業活動の正統性を問う声が高まったこと、パリ宣言の CSO の適用を主張する声が南北の政府から出たことがある。

CSO の開発効果の問題は HLF3 以前に AG-CS で行われてきたが、AAA では CSO の役割と CSO 自らの効果について取り組むことへの期待に言及され、CSO によるプラットフォームとして Open Forum が設立された。Open Forum は、各国別コンサルテーションの実施、第 1 回世界総会(2010 年 9 月、イスタンブール)の開催とイスタンブール原則の採択、各国・地域・セクター別コンサルテーション、第 2 回世界総会(2011 年 6 月、シェムリアップ)とシェ

ムリアップ・コンセンサスの採択というプロセスを経て、HLF4 に提出する CSO の開発効果に関する規範を完成させた。

イスタンブール原則は以下の 8 原則からなる。

- ① 人権と社会正義を尊重・推進する
- ② 女性・少女の人権を推進し、ジェンダーの平等と公平性を実現する
- ③ 人びとのエンパワーメント、民主的オーナーシップと参加に焦点を当てる
- ④ 環境の持続可能性を促進する
- ⑤ 透明性とアカウンタビリティを實踐する
- ⑥ 公平なパートナーシップと連帯を追求する
- ⑦ 知識を共有・創出し、相互学習を進める
- ⑧ 前向きで持続可能な変化の実現に努力する

シエムリアップ・コンセンサスはこれに実施のための指針(ガイダンス)やアカウンタビリティと政策・制度環境(第 6 章)についての文書を加えたものである。

Open Forum のプロセスと CSO の開発効果の規範には以下の特徴がある。第一に、ボトムアップ式の公開と参加が保証されたプロセスであった一方で、事務局が各国でのコンサルテーションのツールキットを用意して目的や到達目標を共有する「よく設計された公開・参加」のプロセスであったことである。第二に、8 原則やそのガイダンスで「人権規範」が一貫していることである。第三に、CSO 自身のアカウンタビリティと、特に南の CSO から既存の関係に不満が強いパートナーシップのあり方について強調していることである。第四に各国や地域の文脈に配慮することを明記して普遍性と多様性のバランスをとっている。

イスタンブール原則とシエムリアップ・コンセンサスは HLF4 で評価され、BPd にその実施を奨励する文言が加わった

第 6 章 援助効果論と CSO の独自性、政策・制度環境

パリ宣言に対し、CSO からは市民社会の役割を軽視していることや、CSO に南の国家政府による貧困削減戦略への整合性を要求されるのか不明確であり南北の政府から要求すべきとの声もあることへの批判が出た。こうした批判を受けて国家政府と CSO 双方の代表からなるマルチステークホルダー・プラットフォームとして AG-CS が結成され、HLF3 以後は TT-CSO が WP-EFF 下の組織として活動した。また Open Forum は CSO としての政策・制度環境についての提言の取りまとめも行った。第 6 章では、援助効果の議論の中で、政策・制度環境について、CSO の自由や独自性を保つ、あるいは拡大するために CSO がどのような政策提言を行ってきたのかを検討する。

AG-CS は、CSO の独自性を認知すること、「ローカル・民主的オーナーシップ」を唱えつつ南の国家政府の貧困削減戦略に CSO の活動の整合性や調和化を要求することは CSO の独自性を損なうものと考えた。TT-CSO は、CSO の独自のアクターとしての認知、CSO に好ましい政策・制度環境や資金供与策の提供を提言した。TT-CSO に代表を出していた Open

Forum は、シムリアップ・コンセンサスの一部として政策・制度環境の問題を扱い、TT-CSO とほぼ同様の提言とともに、前提として人権の重要性を指摘した。

AAA と BPd は AG-CS や TT-CSO の成果も受けて、CSO の「独自のアクター」としての認知と政策・制度環境の提供を明記した。しかし BPd で政策・制度環境が国際人権基準にもとづくことを明記すべきとの CSO の主張は受け入れられなかった。

AG-CS、TT-CSO、Open Forum を通じて、「独自のアクターとしての CSO」や「(CSO に好ましい)政策・制度環境」の規範が生まれた。これは「国家中心型オーナーシップ」にもとづく CSO の南の国家政府の貧困削減戦略にもとづく整合性を・調和化を否定し、「民主的オーナーシップ」規範にもとづく独自性を認めることであった。また AG-CS、TT-CSO の 2 つのマルチステークホルダー・プラットフォームは政府と CSO の相互学習の場ともなった。

現実には政策・制度環境は AAA や BPd での同意にかかわらず悪化してきた。その背景の一つに AG-CS や TT-CSO で南の国家政府の参加が限られたことがあげられる。

終章 グローバル市民社会と援助効果：研究のまとめと今後の展望

本論文の結論として以下のことがあげられる。

第一に、援助効果の議論における CSO の独自性は、アドボカシー、CSO の開発効果の規範づくりの両方において、RBA や女性の人権を強調する「人権規範」である。アドボカシーについては開発アプローチに関する規範の「人権規範」への転換を主張したが、人権やジェンダー平等を明記することには成功したものの、政策・実務規範としてであり、BPd は「成長による貧困削減規範」を強調するものとなった。

第二に、「国家中心型オーナーシップ」を否定し、「民主的オーナーシップ」を唱え、それと密接に関連して「独自のアクターとしての CSO」という規範を提唱したことである。

第三に、CSO の自己規範づくりとマルチステークホルダー対話が、CSO の正統性を高め、CSO の参加と影響力の拡大をもたらすプロセスが、HLF3・HLF4 時に 2 段階で展開された。しかし、BetterAid と Open Forum の相互の連絡調整が不足し、お互いの活動の理解が不十分になったことも指摘される。

国際開発における CSO の研究と実務の今後の課題としては以下が指摘できる。第一に援助効果の議論へのグローバル市民社会のプロセスに参加したのは主に NGO であり、労働運動の参加は見られたものの、NGO を超えたグローバル市民社会をどう展望するのかである。第二に、RBA については、CSO はアドボカシーで中核に据えたものの、CSO の開発効果の規範づくりでもその普及が提唱されていて、共通の理論・実務両レベルでの理解づくりが今後の課題である。第三に、南がオーナーシップを持つ南北パートナーシップをいかに展望するのかは、CSO の開発効果の規範づくりを含む援助効果の議論全体で見られ、ODA・CSO 双方の今後の課題である。第四に、開発援助において、新興国や民間セクターの担当の中で、CSO の役割、正統性、影響力がどう変化していくのかは今後注目すべきである。