

2017（平成 29）年度

「NGO 研究会」業務

（テーマ：「日本のNGOによる、アジア・アフリカ諸国における政府と
現地NGOの対話プロセス構築支援の方法に関する研究」）

報 告 書

（別紙）

2018 年 3 月 30 日

特定非営利活動法人 国際協力 NGO センター（JANIC）

〒169-0051 東京都新宿区西早稲田 2-3-18 アバコビル 5F

TEL:03-5292-2911 FAX:03-5292-2912

advocacy@janic.org

目次

総論：アジア・アフリカにおける CSO の政策環境	3
各国事例（1）カンボジア	14
各国事例（2）ラオス	22
各国事例（3）ネパール	24
各国事例（4）インド	26
各国事例（5）エチオピア	29
各国事例（6）ケニア	30
各国事例（7）英国	31
各国事例（8）カナダ	33
各国事例（9）米国	37

総論：アジア・アフリカにおける CSO の政策環境

高柳 彰夫

(国際協力 NGO センター政策アドバイザー、フェリス女学院大学国際交流学部教授)

はじめに

今日、世界的な傾向として、NGO あるいは市民社会組織 (CSO) の政策環境(enabling environment)の悪化、あるいは市民社会の活動スペース(civic space)の縮小がある。

政策環境、市民社会スペースの問題は、近年の国際開発協力において広くその重要性が唱えられてきた。21 世紀初頭以来の当初は OECD の開発援助委員会(DAC)、現在は OECD と国連開発計画(UNDP)を合同事務局とする Global Partnership for Effective Development Co-operation (GPEDC)での「援助効果」「効果的开发協力」の議論では、2008 年の第 3 回援助効果に関するハイレベル・フォーラムで採択されたアクラ行動計画 (Accra Agenda for Action = AAA) で最初に CSO が独自のアクターであることとその政策環境の保障が明記された。以後、プサン (2011 年)、メキシコシティ (2014 年)、ナイロビ (2016 年) の一連の会議の合意文書でも繰り返し確認されてきた。

「援助効果」議論と並行して、CSO 自身の開発効果の強化に取り組んだ Open Forum for CSO Development Effectiveness (Open Forum) は、CSO の開発効果の原則である 8 つのイスタンブール原則を中核とする「CSO の開発効果に関するシムリアップ・コンセンサス」(2011 年)の中で政策環境を CSO の開発効果の前提と考え、政策環境に 1 章を割いた。そこでは基本的人権の尊重が政策環境の不可欠な要素としてあげられている。

2015 年 9 月に国連総会で採択された 17 の持続可能な開発目標と 169 のターゲットを中核とする”Transforming Our World: 2030 Agenda for Sustainable Development”では、冒頭に述べられた 5 つの p の一つが partnership で、基本原則には人権の尊重が「誰も取り残さない」ことやジェンダー平等とともにあげられている。平和やガバナンスを取り上げた SDG16 では、ターゲット 16.7 は「あらゆるレベルにおいて、対応的、包摂的、参加型及び代表的な意思決定を確保する」、16.10 は「国内法規及び国際協定に従い、情報への公共アクセスを確保し、基本的自由を保障する」、さらに多様なアクター間のパートナーシップを掲げる SDG17 のターゲット 17.17 は「さまざまなパートナーシップの経験や資源戦略を基にした、効果的な公的、官民、市民社会のパートナーシップを奨励・推進するである」としている¹。

SDGs 時代に求められるのは、パートナーシップが強調される中での自由な市民社会の活動であり、その前提として基本的人権・自由の尊重や情報公開、政策決定への幅広い参加である。しかし、現実には市民社会の政策環境の悪化あるいは市民社会スペースの縮小が

¹ United Nations “Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development,” A/RES/70/1、2015.

進んでいる。この報告書では、まず政策環境の条件は何であると考えられてきたのかをまとめた後、世界規模での政策環境の悪化、市民社会スペースの縮小の状況とその背景を概観し、またいくつかの国についてのケーススタディを行い、日本がCSOの政策環境、市民社会スペースの問題にいかなる取り組みを行おうのかを検討する。

1. 政策環境とその条件

(1) 政策環境とは何か

政策環境 (enabling environment)、市民社会スペース(civic space)とはそもそも何だろうか。あるいはどのような条件の下で実現できるのだろうか。

CSO、あるいはより広く市民社会の活動の自由度は、関係国の人権状況に左右されることももちろんである。CSO結成の自由は結社の自由の度合いによるし、表現の自由もCSOの特にアドボカシー活動と関連してくる。あるいはCSOの登録あるいは許認可も含めた法人制度のあり方、寄付金控除などの税制のあり方にも活動のしやすさは左右される。こうしたCSOを取り巻く政策や制度がどの程度CSOが活動しやすいことかが、政策環境の問題である²。Open Forumは政策環境を「CSOの活動に影響を与える、政府・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」と定義した³。

CSOの政策環境を含め、より広く市民社会（かならずしも組織化されていないものも含む）の自由な活動ができる空間のことを「市民社会スペースととらえることができるだろう。政策環境・市民社会スペースの問題に取り組んでいるCSOの国際ネットワークの代表的なものはCivicus: World Alliance for Citizen Participation（本部はヨハネスブルグ）は、市民社会スペースを以下のように説明する。

市民社会スペースはあらゆる開放的で民主的な社会の基盤である。市民社会スペースが開放的である時に、CSOは障害なしに組織化や参加ができ、コミュニケーションをとることができる。そうすることで、CSOは権利を主張し、CSOを取り巻く政治的・社会的構造に影響を与えることができる。こうしたことは国家が自分の市民を保護する義務を果たし、結社の自由、平和的な集会の自由、見解や意見表明の自由の3つの基本的な人権を尊重・促進することにおいてのみ可能となる⁴。

(2) 政策環境はどう国際的に認知されてきたか

CSOの政策環境については「援助効果」に関する国際的な議論の中で認知されてきた。前述のように政策環境について初めて言及したのは2008年の第3回援助効果に関するハイ

² 高柳彰夫『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、2014年、165ページ。

³ Open Forum, *The Siem Reap Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness*, 2011.

⁴ <https://monitor.civicus.org/whatis-civicspace/>（2017年10月30日閲覧）

レベル・フォーラムで採択された AAA であり、以下の 2 パラグラフで CSO の役割や政策環境について述べられた⁵。

- ・ パラグラフ 13 (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。
 - ・ パラグラフ 20 (私たちは市民社会組織との協働を拡大する)：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 が完全に潜在力を発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、(一部省略)
- 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政策環境を提供する。

ついで 2011 年にプサンで開催された第 4 回ハイレベル・フォーラムで採択された「効果的開発協力に関するプサン・パートナーシップ」⁶でも、パラグラフ 22 で以下のように CSO の役割と政策環境について述べている。

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、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、活動に好ましい政策環境に焦点を当てる。

(3) 政策環境の条件

政策環境を実現する条件は何だろうか。ここでは援助効果の第 3 回と第 4 回のハイレベル・フォーラムの間に活動したマルチステークホルダー(南北の政府と CSO の代表が参加)の議論の場であった Multi-stakeholder Task Team on CSO Development Effectiveness and Enabling Environment (Task Team) と、CSO の開発効果の原則づくりに取り組んだ Open Forum の議論を紹介しよう。

①Task Team が考える政策環境の条件⁷

- ・ 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

⁵ OECD, "Accra Agenda for Action," 2008.

⁶ OECD, "Busan Partnership for Effective Development Co-operation," 2011.

⁷ Task Team, "CSO Development Effectiveness and the Enabling Environment: Key Messages for the Fourth High Level Forum on Aid Effectiveness," 2011; "CSO Development Effectiveness and the Enabling Environment: A Review of Evidence," 2011 を要約。

性を再確認すること

- ・ 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
具体的には以下である。
 - 国際・地域人権条約にさだめられた諸権利—結社の自由、表現の自由、国家の介入なしに活動する権利、通信の自由、資金獲得の権利と自由、国家の保護する義務—にもとづき独立した開発アクターとしての CSO に好ましい政策環境を、法と実践の両方で保障すること。
 - 政策環境を推進する多セクター対話を途上国・ドナー双方で推進し、CSO の開発効果を高めること
 - パリ宣言の諸原則—オーナーシップ、整合性—を CSO の政策環境を狭めるように解釈してはならないこと
- ・ CSO の効果に貢献する公的ドナーの支援モデルを実施する
公的ドナーの CSO 支援策について以下が提案された。
 - CSO へのコア支援(core support)とプログラム支援の拡大
 - 公的ドナーの多様な CSO 支援形態を維持すること
 - CSO 支援に関する公的ドナー間の協調を地元のニーズにもとづいて行うこと
 - CSO のネットワークや連合体に対する支援を可能な範囲で行うこと
 - CSO の事務コスト低減のため、事務的な要求を簡素化すること
- ・ CSO 自身が自ら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
- ・ 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

②Open Forum が考える政策環境の条件⁸

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、具体的には以下を列挙する。

- ・ 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
- ・ 国家の正当と認められない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。

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

⁸ Open Forum, op.cit..

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

以上の 2 つの文書に共通することとして、

- CSO が独自のアクターとして認知されること
- CSO と政府など多セクター間対話が不可欠であること
- CSO から見て利用しやすい政府の資金供与策が重要であること
- 基本的人権、特に結社・集会の自由、表現の自由、政府の介入なしに団体が自由に活動する権利などの市民的・政治的権利が CSO の政策環境の前提であること

があげられる。

2. CSO の政策環境、市民社会スペースをめぐる世界の状況—CSO やネットワーク団体による政策環境・市民社会スペースに関する調査

ここでは、CSO の政策環境、市民社会スペースをめぐる世界の状況を概観する。まずいくつかの CSO やネットワークによる調査を紹介した後、政策環境の悪化、市民社会スペースの狭まりという世界的傾向の背景を考察する。

(1) Civicus

南アフリカ共和国に本部を置く国際 NGO のネットワークである Civicus は、2017 年 4 月に世界中の市民社会スペースに関する調査をまとめたウェブサイト「Civicus Monitor」を発表し、2017 年 10 月にアップデートした⁹。ここでは世界 195 か国を「開かれている」(open)、「狭まっている」(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 つのカテゴリーに分けている。

「開かれている」、すなわちすべての人が市民社会の自由を享受することができる国は、22 か国にすぎない。そのほとんどが西ヨーロッパ諸国である。

「狭まっている」国とは、国家が結社、抗議行動、自由な言論を保障しているにもかかわらず、それらの権利の侵害や国際法上認められた範囲の規制が強化されている国である。世界で 65 か国がこのカテゴリーに属し、日本もその中に含まれている。また、アメリカ、カナダ、イギリス、フランス、オーストラリア、韓国など多くの先進諸国がこのカテゴリー

⁹ <https://monitor.civicus.org> (2017 年 10 月 30 日閲覧)

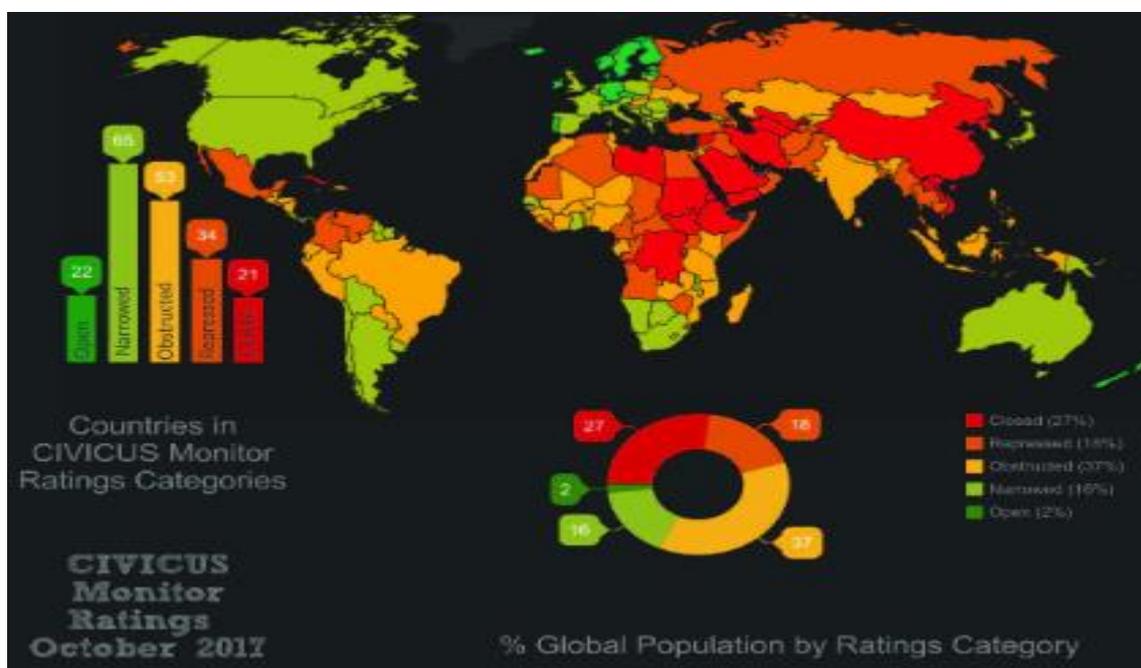
ーに入っていることは、先進諸国でも政策環境の悪化、市民社会スペースの狭まりがみられるということである。

「妨げられている」国では、市民的権利や市民社会スペースが強く政府により規制されつつある。53 国が該当し、その中にはフィリピン・インドネシア・マレーシア・インドなどのアジア諸国、ケニア・タンザニア・ナイジェリアなどのアフリカ諸国、ブラジルといった国が含まれている。OECD 加盟国ではハンガリーがこのカテゴリーに分類されている。

「抑圧されている」国 (34 国) では、市民社会グループは活動が許されているものの、特にアドボカシー活動への抑圧が強められ、政府による閉鎖命令などの危機に直面している。アジアではカンボジア・タイ・ミャンマー・パキスタン・アフガニスタン、またロシアもこのカテゴリーに分類されている。

「閉ざされた国」(21 国) は自由な市民活動、特に人権に関するアドボカシー活動や政府を批判する活動がほぼ不可能な国である。東アジアでは中国・北朝鮮・ベトナムがこのカテゴリーに入っている他、西アジアやアフリカ諸国に多い。中国は 2017 年 4 月には「抑圧されている」であったのが、10 月のアップデートで「閉ざされた」になったことは注目すべきである。

図 1 Civicus Monitor による世界各国の政策環境・市民社会スペースの状況



(出典) Civicus, *Civicus Monitor*, 2017.

現在 73 億の世界人口のうち、60 億の人々が「妨げられている」「抑圧されている」「閉ざされている」国に居住している。また、BRICS 諸国のうち、南アフリカを以外の国 (ブラ

ジル、ロシア、インド、中国)が「妨げられている」「抑圧されている」「閉ざされている」のカテゴリーに分類されていることも注目されるべきであろう。

(2) International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)

ICNL(本部:米国・ワシントンD.C.)はCSOをめぐる法制度に関する調査研究、アドボカシーを行う団体である。ICNLによれば、2015年以来、世界で64ものCSO活動規制の立法、規則の制定などが行われた。その地域別内訳は以下のとおりである。¹⁰

- ・ 中央・南アジア 18
- ・ ヨーロッパ・ユーラシア 16
- ・ サハラ以南のアフリカ 14
- ・ 東アジア・太平洋 6
- ・ 中東・北アフリカ 5
- ・ 西半球 4

またICNLは、CSOが直面する法的な困難を以下の4つに分類し、代表的な例をあげている。¹¹

- ① 過剰で煩雑な手続きの要求:たとえばラオスで2014年に提案された政府の国際NGO規制案では、活動許可の1年ごとの更新、全プロジェクトの実施・外国人の雇用・事務所開設の事前承認など煩雑な手続きを要求している。
- ② 外国からの資金受け入れや国際NGOの系列団体への規制:たとえばインドのForeign Contribution Regulation Act (FCRA)によれば、外国からの資金を受け入れたい団体は、国家政府に登録すること、政府が指定する限られた銀行においてのみ寄付受け入れを行うこと、外国からの資金については別個の会計処理を行うこと、外国からの資金については資金源・資金受け取りの方法・用途などを詳細に報告することが求められている。2015年には政府はFCRA違反で9,000団体のCSOの登録を取り消し、2016年には14,000団体が外国からの資金受け入れを禁止された。フォード財団、ActionAid、Cordaid、Mercy Corpなどの北の団体や国際NGOも活動規制を受け、特にフォード財団は資産を凍結されている。
- ③ 反テロ法制・政策:アメリカでは、2001年9月11日の同時多発テロ以降強化された反テロ法制により、テロ組織のある諸国におけるアメリカの人道援助を行うCSOの活動がさまざまな影響を受けている。難民キャンプの設営、病院の設立や運営も反テロ法制で禁止されている「物資供与」に当たる可能性があることからCSOは自己規制を強いられている。また国務省とUSAIDにより開発された反テロ施策により、関係する

¹⁰ ICNL, *Global Trends in NGO Law: A Quarterly Review of NGO Legal Trends Around the World*, Vol.7, Issue 4, 2016 (Survey on Trends Affecting Civic Space 2015-16)

¹¹ ICNL, *Global Trends in NGO Law: A Quarterly Review of NGO Legal Trends Around the World*, Vol.7, Issue 3, 2016 (Closing Civic Space: Impact on Development and Humanitarian CSOs)。なおこのレポートでは各項目ごとに数例があげられているが、本稿では④を除き1例のみを紹介している。

スタッフなどの個人情報の提供も求められている。

- ④ 中傷・信頼低下・暴力：特にスーダン、アフガニスタン、シリアといった紛争国では武装勢力による人道 NGO に対する攻撃やスタッフの処刑が行われる。バハレーンでは平和的な抗議活動に参加して政府による弾圧で負傷した人に対する慰労活動を行った国境なき医師団 (MSF) が追放された。

(3) Forum Asia

Asian Forum for Human Rights and Development (FORUM-ASIA)はアジアにおける開発と人権の問題に取り組む CSO ネットワークである。アジアにおける人権擁護活動への抑圧や市民社会スペースに取り組んだレポート¹²によれば、2015-16年の間に554件もの人権擁護活動への抑圧措置があった。また11か国(中国、ベトナム、バングラデシュ、インドネシア、カンボジア、韓国、マレーシア、モルジブ、スリランカ、パキスタン、タイ)で合計22のCSO規制立法があった。その中には、この後事例研究で取り上げるカンボジアにおけるLaw on Associations and NGOsをはじめとした規制立法も含まれる。

表1 CSO 規制立法の一覧 (Forum Asia 作成)

国名	法律名	制定年
中国	Counter-Terrorism Law	2015
	Cyber Security Law	2016
	Law on the Management of Foreign Non-Governmental within Mainland China	2016
ベトナム	Public Security Minister General Circular No 13/2016/TT-BCA on “Regulations on the duties of the People’s Security forces in protecting Court hearings”	2016
バングラデシュ	Foreign Donations (Voluntary Activities) Regulation Act	2016
カンボジア	Law on Associations and Non-Governmental Organizations (LANGO)	2015
	Law on Trade Unions	2016
	Law on Telecommunications	2015
	Education Ministry Directive (bans all political activities at academic institutions in Cambodia)	2015
インドネシア	Broadcasting Commission Circular Letter No. 203/K/KPI/02/16 forbids broadcasting agency to show LGBT-related content.	2016

¹² Forum Asia, *Defending in Numbers: Silencing Voices of Asia: 2015-2016*.

韓国	Act on Anti-Terrorism for the Protection of Citizens and Public Security	2016
	Amendment to the Act on the Promotion of Newspaper	2015
マレーシア	National Security Council Act	2016
	Prevention of Terrorism Act (POTA)	2015
モルジブ	Protection of Reputation and Freedom of Expression Act	2016
	Prevention of Terrorism Act	2015
パキスタン	Policy for regulation of International Non-governmental Organizations (INGOs) in Pakistan	2015
	Circular No. 02/2015 of the Securities and Exchange Commission of Pakistan (renewal of associations' operating license)	2015
	Prevention of Electronic Crimes Act	2015
スリランカ	Right to Information Act	2015
タイ	Order Number 3/2558 (3/2015) of the Head of the NCPO on Maintaining Public Order and National Security	2015
	Referendum Act	2016

(出典) Forum Asia, *Defending in Numbers: Silencing Voices of Asia: 2015-2016*.

(4) International Civil Society Centre (ICSC)

ベルリンに本部を置く International Civil Society Centre は、国際 NGO が資金を出し合い、運営や意思決定を行うネットワーク型 NGO であり、政策環境や市民社会スペースに関する調査・提言を行っている。ICSC は 2017 年 2 月、ドイツが議長国を務める G20 ハンブルグ・サミットに際し、市民社会組織の多くが厳しい現実に直面していることや、この懸念を G20 サミットの主要な議題とするよう求める要請書を発表した¹³。また、2016 年 10 月に発表した「市民憲章 (The Civic Charter) ¹⁴」において、国連条約や国際法に盛り込まれている国家が市民の権利を守る義務をすべての政府が実施することを求めている。「市民憲章」は、貧困、不平等、気候変動など、世界が直面する課題は、人々が意思決定に参画することによって克服できるとし、民主主義の強化や人権保護、公正で平和な社会の構築に向けて、公的な立場にある人々がその責任を果たすよう働きかける地球規模の枠組である。以下の 4 つの権利を尊重・保護・推進し、差別なく世界中どこでも全面的に実施することを求めている (1.表現の自由、2.情報アクセスの自由、3.集会の自由、4.結社の自由)。また、すべての人々がこれらの権利を行使するために、以下の 3 つが保障されなければな

¹³ https://icscentre.org/downloads/17_02_10_Letter_to_Angela_Merkel.pdf (2017 年 11 月 30 日閲覧)

¹⁴ <https://civiccharter.org/> (2017 年 11 月 30 日閲覧)

らず(5.効果的な参加、6.財政的支援、7.協力の機会)、人々の間での協力を保障するために、政府や公的機関は以下の3つを順守しなければならない(8.保護する責任、9.政策環境、10.開かれたアカウントビリティ)、としている。

3. 政策環境の悪化、市民社会スペースの縮小の背景

政策環境の悪化や市民社会スペースの縮小の背景には、各国固有の要因もあろう。しかし、以上見てきたように世界各地で起きている背景には共通要因はないだろうか。

(1) 反テロ政策と開発援助の軍事化

2001年9月11日の同時多発テロをきっかけに、世界各国はテロ対策に力を入れるようになった。中東諸国をはじめ、イスラム人口の多い諸国や、少数であってもイスラム人口を抱える諸国は、CSOの中にテロ組織とむすびついているものはないか、CSOの活動がテロ組織を裨益しているものがないか監視を強めることとなった。それ以上に問題なのは、厳密に定義することのできない「テロ」への対策を口実に、多くの国で批判的な市民活動を「テロ」の可能性と結びつけることで監視や抑圧する傾向が生じたことであろう。

またドナー諸国もテロ対策の一環として、開発援助がテロ組織に何らかの利益を与えないか監視するようになり、特に中東諸国に関してはCSOの活動やパートナー団体の選定について、規制を課す国も少なくない。

(2) 世界各地における人権・民主主義価値の衰退と権威主義の台頭

冷戦終焉前後から世界的に民主化が進み、人権が普遍的価値としての地位を高めた。しかし近年では、事例研究で取り上げるカンボジアでは、多党制の下での選挙で選ばれた政権が支配的地位を不動のものとするために野党や批判的な市民活動・メディアなどに対する抑圧を行っていると報じられている。またフィリピンではドゥテルテ政権のように選挙戦中から麻薬密売者に対する「超法規的殺人」実施を公言するなどのポピュリスト的な政治家を国民が選り強権支配を行っていると報じられている。こうした諸国においてCSOの政策環境の悪化が生じていることはいうまでもない。

(3) 中国をはじめとする新興ドナーの台頭と「援助の光景」の変化

これまで欧米諸国は政策対話や、ときに援助の減額・凍結などを行う、あるいはそれを示唆することで、南の諸国における市民社会規制や人権抑圧を防ぐことも少なくなかった。しかし、00年代後半以後、欧米諸国のODAが伸び悩む一方で、中国やインドなどの新興ドナーによる援助が増えてきた。中国とインドは内政不干渉や相互互惠を原則とした援助活動を行うことから、被援助国の中で「欧米諸国が援助と人権を結びつけるのならば、新興ドナーから援助をもらおう」と新興ドナーをカードのように使う傾向が現れ始めている。「新興ドナーカード」も政策環境の悪化や市民社会スペースの縮小の一因としてあげられよう。すでにみたように、援助をする側でもある中国やインドも、政策環境の悪化や市民

社会スペースの縮小がみられている。

(4) 開発における途上国の「オーナーシップ」

世界銀行・IMFによる貧困削減戦略ペーパー（PRSP）や、OECD-DACにおける「援助効果」議論で強調されてきたのは、「南のオーナーシップ」である。南のオーナーシップという場合、政府の役割が重要であることは言うまでもないが、市民社会・民間セクター・ドナーとのパートナーシップの重要性も言われてきた。しかし南側諸国の政府の中には、オーナーシップは基本的に政府に所在するものであり、市民社会も政府がオーナーシップを持った開発戦略の枠内で活動すべき一言い換えればCSOも政府の開発戦略の下請けであるべきだと主張して、市民社会の活動への監視・規制を正当化してきた国もある。政府のオーナーシップか民主的オーナーシップか、という議論は各国によって一致を見ていない。

5. リベラル派政権への交代と政策環境の改善

これまで世界各地で見られる政策環境の悪化、あるいは市民社会スペースの縮小について述べてきた。しかし、政策環境の改善や市民社会スペースの拡大（あるいは回復）が見られている国もいくつかある。

事例研究でも取り上げるカナダでは、2006年から2015年のハーパー（Stephen Harper）保守党政権の下でCSOと政府との関係が悪化し、ハーパー政権はCSO支援策を後退させ、また政府に批判的なCSOへの支援を停止・縮小した。またODA政策についてのCSOとのコンサルテーションなど対話も大幅に縮小した。2015年10月の総選挙の結果、トルドー（Justin Trudeau）自由党政権への交代の結果、CSOとの対話が活発化し、また新しく「フェミニスト国際援助政策」（Feminist International Assistance Policy）と、それにもとづいた市民社会政策が発表され、CSOと政府の関係は改善に向かっている。

韓国では市民社会による抗議行動も大きな原動力となり、パク・クネ大統領が弾劾され、選挙の結果選出されたムン・ジェイン政権の下でCSOと政府との対話は拡大している。

国際的に国家として承認されていない地域であるが、台湾でも国民党政権から民進党政権への交代以後、CSOの登録手続きの簡素化など、より市民活動を行いやすい環境への変化の方向がみられる。

こうした保守派からリベラル派への政権交代が、政策環境の良好化や市民社会スペースの拡大をもたらしている例もあることを認識しておくことが重要であろう。

各国事例（1）カンボジア

重田 康博

（国際協力 NGO センター 政策アドバイザー、宇都宮大学国際学部 教授）

高柳 彰夫

（国際協力 NGO センター 政策アドバイザー、フェリス女学院大学国際交流学部 教授）

はじめに

カンボジアでは 2010 年ごろから政府による CSO 規制強化がうわさされるようになったが、2015 年以降、LANGO(Law on Associations and NGOs)が制定・実施されるなど、本格的な CSO 規制が行われている。2017 年 6 月の地方選挙で野党・カンボジア救国党 (CNRP)が躍進したことは、フン・セン人民党政権による強権支配を強めるきっかけになった。9 月に CNRP のケム・ソカ党首が逮捕され、11 月には CNRP への解党や指導者 118 名の 5 年間の政治活動停止が命令され、CNRP 関係者は議会から追放されることとなった。

野党弾圧と並行するように CSO やメディアに対する弾圧も進められた。CSO では Equitable Cambodia やアメリカの民主化支援 CSO の National Democratic Institute が閉鎖命令を受けている。またメディアでは英字紙 Cambodia Daily、ラジオ局の Radio Free Asia と Voice of America が閉鎖させられた。

このようなカンボジアで CSO 規制立法とされる LANGO について紹介した後、ネットワーク CSO、人権・選挙監視 CSO、国際 CSO、日本の CSO、日本の ODA によるカンボジア支援—特に法制度支援—の視点からカンボジアにおける CSO の活動スペース縮小の諸問題を紹介したい。¹⁵

1. LANGO をはじめとする CSO 規制策¹⁶

カンボジアにおける CSO 規制の中心は、2015 年の LANGO の制定であろう。LANGO はカンボジアにおける結社や NGO 活動の自由を保障し、CSO と行政のパートナーシップを促進することが目的としている（第 1 条）。CSO の登録手続きとともに義務や行ってはならないことを定めているが、その恣意的運用は CSO の政策環境の悪化、市民社会スペースの縮小につながるものとして懸念されてきた。

カンボジア国内の CSO は内務省に登録することが義務づけられる（6 条）。国際 CSO は事前に関連する省庁と合意の上（15 条）、外務国際協力省と MOU(Memorandum of Understanding)を署名することで登録する（12 条）が、最高 3 年ごとの更新とする（16 条）。

LANGO の問題点として指摘されていることには以下が含まれる。第一に登録していな

¹⁵ 1,2,4 は高柳が、3,5,6 は重田が分担執筆し、相互に文言の調整などを行った。

¹⁶ この節における記述は、LANGO の非公式英訳（2015 年 8 月 19 日）にもとづく。

い団体の活動が禁止され(9条)、政府が登録を小規模な農民グループや一時的なCSOネットワークなどにも要求していることである。後に述べるように、カンボジアのCSOのプラットフォームのCCCの調査では、多くの団体がLANGOに必要な登録の手続きが負担になり、時間がかかる現実がある。第二に「政党に対する中立性を保つこと」(24条)が政府・与党批判を許さないような運用となることであり、実際に近年のLANGOの運用ではその懸念が現実のものとなっている。第三に銀行口座情報など資金の流れに関する情報の提供が要求され(10条、13条)、資金についての政府による過大な監視になる危険性である。第四に、銀行口座情報の提供(10条)、党派的中立(24条)、政府への報告(25条)に違反したCSOに対して政府は30日前の警告の後登録取り消しができる(国内NGO:30条、国際NGO:33条)がその恣意的運用の危険性である。

LANGO以外にも徴税法(LANGOにもとづいてCSOへの適用)、労働組合法、電子通信法などがCSOの政策環境悪化、市民社会スペースの縮小を招くような改正や運用が行われている。

2. ネットワークCSOの取り組み—CCCを中心に

カンボジアにはCSOの組織強化を中心に取り組むCooperation Committee for Cambodia(CCC)と政策アドボカシーを中心に取り組むNGO Forum on Cambodiaの2つのネットワーク団体があるが、LANGOに関してはCSOの組織にかかわることからCCC中心の取り組みになっている。

CCCは約500のCSOを対象にLANGOへの対応に関する調査を行い、約130団体から回答を得て、レポートを発表している。¹⁷それによるとLANGOにもとづく報告書の提出を行っているCSOは43%に過ぎない。LANGOについての法的扶助は12%のCSOしか受けられていない。また、以下の問題点が指摘されている。

- ・ 多くの団体はLANGOにもとづいた登録に必要な手続きについて理解していない。
- ・ LANGOにもとづいた手続きを行うには能力不足の団体も多い。
- ・ カンボジア政府自体、LANGOについての広報を十分行っていない。
- ・ LANGOの多くの用語の意味が不明確である。
- ・ 地方行政レベルでもLANGOは十分理解されていない。
- ・ LANGOに規定されている「政治的中立」が多様な解釈が可能であり、CSOの自己規制にもつながっている。
- ・ 海外ドナーから資金を得ているCSOが、政府から契約書をクメール語に翻訳し提出することを求められている。
- ・ CSOが資金や銀行口座についての詳細な情報提供を求められているが、海外の資金提供パートナーが資金的支援についての詳細な情報を公開することを望まない場合もある。

¹⁷ CCC, *Report Survey on LANGO 2017*.

また CCC は地方レベルでの CSO に関する調査を順次行っていて、公表しているが、農村部の CSO の LANGO にもとづく登録率は低い。

NGO Forum も、LANGO に関しては、人権やアドボカシーに取り組む CSO に対しては政府の対応は厳しいが、サービス供給を行う団体についてはそれほどでもないという感触を持っている。

なお、LANGO などによる政策環境の悪化がある一方で、CCC や NGO Forum は一方で政府からカンボジアにおける SDGs 実施策 (C-SDGs) への参加を求められていて、実際に政府との対話も進んでいる。また NGO Forum はこれまでカンボジアの 5 年開発計画の策定への提言活動も行ってきた。カンボジアの社会開発において CSO が政府にとっても不可欠な存在であることには変わりなく、政策環境の悪化、市民社会スペースの縮小という側面だけではない。¹⁸

3. 人権・選挙監視 CSO

カンボジアでは、1991 年パリ和平協定による内戦終結以降、人権擁護、民主化の推進、公平な選挙の実現するすために、人権 NGO や選挙監視 NGO が設立されている。

最初に、人権 NGO の歴史を見ていくと、1991 年に元民主化運動のリーダーで元政治犯 トウン・サライらによって設立された、ADHOC (Cambodian Human Rights and Development Association) は、人権擁護、法律援護、クメールルージュ裁判、土地と自然資源の権利擁護、女性と子どもの権利擁護、紛争解決などの事業を行っている。¹⁹

LICADHO (Cambodian League for the Protection and Defence of Human Rights) は、1992 年に Dr. Galabru ら海外から帰国したカンボジア人らによって、カンボジアの人権 NGO として設立され、選挙のための投票者教育キャンペーンや予備選挙のモニタリング活動を開始した。現在 LICADHO は、モニタリングと保護プログラム (国家の暴力のモニタリング、女性と子どもの権利保護、医療援助と社会活動、受刑者のモニタリング、弁護と法律代表団)、アドボカシー・プログラム (組合、草の根グループ、ネットワーク、トレーニングと情報、調査と定期レポート) の 2 つの活動を行い、プノンペン本部、その他 13 の州に事務所を持っている。また、CCHR (Cambodian Centre for Human Rights) は、2002 年設立に人権活動家 ケム・ソカにより設立され、人権侵害や民主化のプロセスをモニターし、人権の推進に必要な政策と法律制定に対するアドボカシー、住民の権利を擁護するための提言する活動と住民のエンパワーメント支援、調査研究、分析などの活動を行っている。²⁰

CCHR、ADHOC、ACILS (American Centre for International Labor Solidarity) は、2017 年 8 月『基本的自由モニタリングプロジェクト年次報告書』 (*The First Annual Report of*

¹⁸ 2017 年 8 月 10 日の CCC, NGO Forum インタビュー

¹⁹ 2017 年 8 月 11 日 ADHOC の In Kea, Alma Tefferer へのインタビューより。他に、ADHOC の HP 参照 (<http://www.adhoc-cambodia.org/> 2017 年 9 月 1 日最終閲覧)

²⁰ 2017 年 8 月 9 日 CCHR インタビュー。他に、CCHR の HP 参照 (<http://cchrcambodia.org/> 2017 年 9 月 1 日最終閲覧)

Fundamental Freedoms Monitoring Project (FFMP) を発行した。このレポートは、1年間にわたり、カンボジア王国における結社の自由、表現の自由、集会の自由の事例の概要をまとめたもので、カンボジアの基本的な自由の客観的かつ中立的な外観を伝えることを目的に、カンボジアの法的枠組み、法的枠組みの実施、そして基本的表現の自由事例に関係する一般的意見を分析している。1年間にわたり、カンボジア王国における結社の自由、表現の自由、集会の自由の事例の概要をまとめたものである。FFMP は、カンボジアの基本的な自由の客観的かつ中立的な外観を伝えることを目的として、カンボジアの法的枠組み、法的枠組みの実施、そして基本的表現の自由事例に関係する一般的意見について分析し、次の4つをキーワードに追跡している。

1. 基本的自由の法的枠組みは国際基準に見合っているか
2. 基本的自由の法的枠組みは正しく実施され強制されるのにふさわしいのか
3. 個々人が基本的自由を理解しそれらを自由に使えるか
4. 市民社会組織 (CSOs) と労働組合は、カンボジア王国政府によって認識されパートナーシップを組むことができるか

FFMP は、市民社会とカンボジア王国政府との間の建設的な対話のための基礎を与え、カンボジアの基本的自由の実行を支援するために全てのステークホルダーが従事することをめざしている。²¹

さらに、Equitable Cambodia は、国際連帯組織 Bridge Across Cambodia (BABC) のカンボジアにおける活動として 2003 年に開始され、開発監視プログラム、住民のエンパワーメントと法律認識プログラム、住宅権利のための住民組織化プログラムを行っている。²²

一方、選挙監視 NGO である COMFREL (Committee for Free and Fair Elections in Cambodia) は、ADHOC など人権 NGO、市民社会組織によって 1995 年に設立される。COMFREL は、選挙監視のためのネットワーク NGO であり、選挙改革のための法的枠組みの改善のための政策提言、選挙人教育、国会議員の仕事のモニタリング、国政だけでなく村レベルから民主主義を構築するための地方議会の実行の評価を行ってきた。

²³COMFREL と、LICADHO らによって設立された選挙監視 NGO の NICFEC (Neutral and Impartial Committee for Free and Fair elections in Cambodia) は、2017 年 6 月 24 日の地方選挙のために Situation Room という非公式であるが、40 のカンボジアの組織と市民社会が参加する中立で公平なプラットフォームを立ち上げ、6 月 24 日に公正な選挙環境、選挙資金の透明性の欠如、有権者の登録義務など改善を指摘する最終評価を発表したことは極めて

²¹ *The First Annual Report of Fundamental Freedoms Monitoring Project* (FFMP)

²² 2017 年 8 月 16 日 Equitable Cambodia インタビュー。他に、Equitable Cambodia の HR 参照 (<http://www.equitablecambodia.org/> 2017 年 9 月 1 日最終閲覧)

²³ COMFREL へのインタビュー。他に、COMFREL の HR 参照 (<https://www.comfrel.org/eng/> 2017 年 9 月 1 日調べ)

て重要である。²⁴

2015年8月のLANGOの成立後、カンボジア政府は表現の自由、集会の自由、結社の自由を規制する措置を行い、政府へのNGOの登録や銀行口座の届け出を義務化し、国内および国外の団体が政治的中立な立場をとることを求め、特に人権NGOや選挙監視NGOに対する取り締まりや圧力を強めるようになった。

具体的な例をあげると、野党の救国党ケム・ソカ副党首の女性問題を契機に、2016年3月ADHOC対象とした捜査が行われ、5名のスタッフが逮捕、拘束されたが、2017年6月に5人は仮釈放され、現在はスタッフとして働いていると、報じられている。²⁵また、カンボジア政府はLANGOに基づく政治的中立性とNGOへの登録義務の観点から、COMFREL、NICFECが参加するSituation Roomが6月24日の地方選挙の際の選挙モニタリング活動において内務省(MOI)に登録していなかった理由で調査を受け、7月4日この2つの団体に対しSituation Roomの活動停止を勧告した。これに対して、Situation Roomに関わるCOMFREL、NICFEC、LICADHO、ADHOC、CCHRは政府に強く抗議し、国際NGOであるHuman Rights Watchも「選挙監視の禁止を取り消すべき」と反対し²⁶、COMFRELは新しい選挙監視のあり方等今後の対応を検討している。²⁷

この他、カンボジア政府はメディアに続きNGOに対しても納税を要求している。政府はADHOC、LICADHO、COMFRELの3団体に対して、納税状況の調査を指示し、8月9日税務署から呼び出されたが、これらのNGOは税務署の呼び出しは政府によるNGO活動への抑圧であると抗議している。²⁸また、2017年9月13日FORUM-ASIA、CIVICUS、Human Right Watch、FIDH(International Federation for Human Rights)、ICJ(International Commission of Jurists)、OMCT(World Organisation Against Torture)は、カンボジアのケム・ソカの逮捕、Cambodian Dailyの閉鎖、NGOスタッフへの攻撃、アメリカ系NGOの閉鎖とスタッフの追放等カンボジアの人権危機を解決するために、独立専門家によるカンボジアの人権調査・政治状況を調査して、2017年7月29日の国政総選挙前に発表することを国連人権理事会に提言している。²⁹

²⁴同上。

²⁵注4と同じ

²⁶ Human Rights Watch 「カンボジア：選挙監視も禁止を取り消すべき 2017年7月10日」

<https://www.hrw.org/ja/news/2017/07/10/306826> 2017年9月1日調べ)

²⁷注8と同じ。

²⁸ ADHOC、COMFREL へのインタビューより。他に、「カンボジアビジネスパートナー」2017年8月16日「カンボジア政府 メディアに続き NGO 組織に対しても納税を要求」

(<http://business-partners.asia/cambodia/syakai-20170816-cafe/> 2017年9月15日最終閲覧)

²⁹ FORUM-ASIA、CIVICUS、FIDH、ICJ、OMCT(2017) *Civil Society Calls on UN Human Rights Council to Resolve Human Rights Crisis in Cambodia*, <http://www.civicus.org/index.php/media-resources/news/united-nations/geneva/2942-civil-society-calls-on-un-human-rights-council-to-resolve-human-rights-crisis-in-cambodia-2> 2017年9月15日

4. 国際 NGO³⁰

国際 NGO については LANGO では国内 NGO と別規定になっていて、前述のように事前に関連する省庁と合意の上、外務国際協力省と MOU(Memorandum of Understanding) を署名することで登録する (12 条) が、最高 3 年ごとの更新とする (15 条)。

国際 NGO に対しては、支援先となるカンボジア国内の NGO その他の団体に関する詳細な情報提供が要求され、特に人権やアドボカシーを行うパートナー団体への支援に対する政府の監視が厳しくなっている傾向があると報じられている。

国際 NGO の中には、国際 NGO のカンボジア事務所などが、現地理事会を持ち、カンボジアで法人化することを構想している団体もある。LANGO では、国内 NGO は内務省、国際 NGO は外務国際協力省と管轄が異なっている。カンボジアで現地法人化した場合、管轄がどうなるのか、移行の手続きはどうなるのか LANGO には全く規定がなく、不明確である。

国際 NGO は、フン・セン政権は短期的には選挙に勝つこと、中長期的には、他の政策環境が悪化している国と共通の要因であるが、現在の支配層の既得権維持のためにも市民社会が強化されて政策形成への市民の参加が拡大することを恐れているのではないかとみている。

5. 日本の NGO への影響と取り組み

2015 年の LANGO の成立は、日本の NGO にどのような影響をもたらしているのだろうか。LANGO 成立に先立ち、日本の NGO として、(特活) メコン・ウォッチは、2015 年 6 月 24 日日本政府に対して「カンボジア『結社および NGO に関する法案』に関する緊急要請書」を提出した。³¹続いて、2015 年 6 月 25 日カンボジア市民フォーラム、国際子ども権利センター (シーライツ)、動く→動かすは、「カンボジア『結社及び NGO に関する法案』の抜本的修正を求める声明」を発表した。³²

現在カンボジアで活動している日本の NGO は、*Directory of JNNC 2017* (JNNC : Japanese NGO Workers' Network in Cambodia 在カンボジア NGO 日本人ネットワーク)によると、2017 年 1 月現在 32 団体である。³³

日本の NGO も LANGO 成立後 JNNC に掲載されている 6 割の団体がカンボジア外務国際協力省に登録している (2017 年 8 月現在)。今回訪問した一部の日本の NGO の意見をまとめると、LANGO は日本の NGO に直接大きな影響をもたらしているわけではなく、あ

³⁰ 国際 NGO については、インタビュー調査を行った団体より強く匿名を要請された団体もあるので、ここではどの団体による発言なのかについて記載しないこととする。

³¹ メコン・ウォッチ「カンボジア NGO 法案>日本政府に緊急要請書提出」

(https://www.mekongwatch.org/resource/documents/rq_20150624.html 2017 年 8 月 6 日)

³² ヒューマン・ライツ・ナウ「【NGO 共同声明】カンボジア『結社及び NGO に関する法案』の抜本的修正を求める」(<http://hrn.or.jp/activity/2172/> 2017 年 8 月 6 日)

³³ JNNC (2017)『Directory of JNNC 2017』

くまでもカンボジアの現地 NGO への影響が大きい。日本の NGO は、カンボジアの政治に関与しているわけではなく、SDGs の問題を解決する重要なパートナーとして位置付けられている。カンボジアの NGO の場合、開発 NGO と人権 NGO ではカンボジア政府の対応も違う。NGO の中には、カンボジア政府の対応に懸念を個人的に抱くスタッフもいるが、特に団体としてカンボジア政府に対して直接提言を行ったりするわけでない。³⁴

カンボジアで活動する日本の NGO のネットワークである JNNC は、「非営利かつ政治的中立を保ってカンボジアで活動する NGO に属する日本人ワーカーの自主的な活動を推進し、相互交流や連携活動を図ること」を目的に 2005 年に設立された。JNNC は、ENJJ の協議会の定期協議会、日本の ODA 政策に関する提言活動、月例報告会（情報の交換・共有、活動報告、勉強会など）の開催等の活動を行っている。LANGO に関するアドボカシーはほとんど行っていないが、2015 年 6 月 24 日にカンボジア市民フォーラムが隅丸全権大使（当時）に提出した、民法との整合性の観点から、日本政府に対する LANGO 案再検討についてカンボジア政府への働きかけのための要請書に賛同したことがある。また、学習会としては、2015 年 9 月カンボジアの人権 NGO である LICADHO の事務局長 Naly Pilorge を月例会に呼んで、LANGO の勉強会を開催したりして、会員同士の情報交換を行っている。

6. 日本大使館・JICA の取り組みの現状と課題－法整備支援、働きかけ、NGO 支援の現状と限界

日本政府は、カンボジアに内戦終結後過去 20 年以上復興・開発支援をしてきており、2013 年 12 月両国関係は「戦略的パートナーシップ」に位置付けされ、カンボジア政府の「四辺形戦略」などの開発目標に協力し、2016 年 7 月カンボジアの世界銀行の分類による低中所得国入りに貢献した。³⁵2017 年 7 月日本政府は、「対カンボジア王国国別開発協力方針」を改訂し、日本の ODA の基本方針（大目標）として、2030 年までの高中所得国入り実現に向けて経済社会基盤の強化の支援を行うことになった。³⁶しかし、欧米諸国政府等のドナーにとって、経済発展し低中所得国入りした、カンボジアへの支援の関心は弱まってきており、むしろアフリカ重視に傾きつつある。³⁷

そうした中で、日本政府は、法の支配の確立等ガバナンスの支援を行ってきた。特に、民法・民事訴訟法に関する法制度整備。法曹人材の育成、選挙改革など民主主義等 JICA を通じてガバナンスの支援を行ってきた。

在カンボジア日本大使館は、カンボジアの公正な選挙、NPO 法を含めた法の適用、健全

³⁴ 日本の NGO3 団体のプノンペン事務所におけるインタビュー調査（2017 年 8 月 8 日～8 月 13 日）にもとづく。

³⁵ 国連や DAC の分類では、本報告書執筆段階でカンボジアは後発開発途上国（LDCs）に分類されているが、2018 年までの現在のカンボジアの 5 年開発計画では LDC からの「卒業」が目標とされている。

³⁶ 外務省（2017 年）「カンボジア王国国別開発協力方針」

³⁷ JICA カンボジア事務所インタビュー。

な市民社会の育成を目指している。LANGO に伴うカンボジア政府による NGO への規制や登録手続きへの圧力、Situation Room の活動停止勧告など選挙監視等カンボジア政府対して「懸念」を表明しているが、強く非難したり、カンボジア政府に直接何か行動をとったりしているわけではない。欧米の大使館、国際機関や EU と協議や情報交換をとったりしている。LANGO の中の結社の自由等カンボジア政府による法の解釈は曖昧であり、世界人権宣言や人権規約の観点からも、カンボジア政府が適切に法整備をやっているのかを確認している。SDG16 の司法へのアクセス、ターゲット 7 の参加型及び代表的な意思決定の実現に関しては、ジェンダーの視点を含めながら他のゴールと合わせて「対カンボジア王国国別開発協力方針」の中に位置づけて検討していくことになる。³⁸

また、JICA は、1996 年からカンボジア政府に対して法整備支援を開始し、1999 年から民法と民事訴訟法の支援を行い、2012 年から、民放・民事訴訟法の普及を目指して、カンボジアの主要法律機関である、カンボジア司法省、王立司法官職養成学院、カンボジア弁護士会、王立法律経済大学の 4 機関を対象とする、新しいプロジェクトが始まり、日本の裁判官、検事、弁護士出身の長期専門家が派遣され、人材育成に取り組んでいる。³⁹しかし、LANGO の適用、市民社会の育成等カンボジア政府による市民社会への法の運用に対して特に強い指導や助言を行っているわけではない。

その他、ENJJ 協議会は、カンボジア在日本大使館、NGO、JICA、商工会議所により構成され、オール・ジャパンとしてカンボジアの発展に貢献するために、それぞれの立場から経験や課題について情報を出し合い、協議することを目的に 2004 年に発足された。全体に関わる事柄や横断するテーマを扱う「全体会議」、教育、農業・農村開発、ガバナンス、産業人材育成の 4 つの分野別に開催される「分科会」を基本に、情報共有と協議を行っているが、特に NPO 法や市民社会のスペースを巡って議論しているわけではない。⁴⁰

ENJJ 協議会のガバナンス分科会では、人権 NGO 関係者、カンボジア市民フォーラム関係者を招いて、カンボジア総選挙、日本の法整備支援と LANGO、カンボジア村地区評議会議員選挙、SDGs での人権リスクへの対応等の議題をあげて分科会・勉強会を開催し、情報共有を行ったことがある。⁴¹

³⁸ 在カンボジア日本国大使館インタビュー(2017年8月11日)。

³⁹法務省「カンボジア」(http://www.moj.go.jp/housouken/houso_houkoku_cambo.html (2017年8月6日閲覧))。

⁴⁰ 注 36 と同じ。

⁴¹ ENJJ 協議会 (2017) 『ENJJ (大使館・NGO・JICA・商工会) 協議会』 JICA カンボジア事務所 NGO デスク作成)

各国事例（2）ラオス

林 明仁

（国際協力 NGO センター 政策アドバイザー）

ラオスにおいて市民社会に属する開発関係の組織は国際 NGO（INGO）と NPA（Non-profit association）に分けられる。それぞれ異なった法律が適用されており、INGO に関する法律では、NGO は海外に本部を置きラオスの開発に資する活動をする非営利組織と定義され、NPA はボランティアに設立されたコミュニティや当該組織のために活動するローカルの非営利組織とされる。これらの組織はラオスの憲法、法律、政策に沿った形で活動することが求められており、それらに沿わない活動は認められない。そのため、ラオスにおいては政策のモニタリングや政策の変更を促すアドボカシー活動を展開する組織はほとんどない。

INGO や NPA が活動するラオスの市民社会のスペースは、「CIVICUS Monitor」によると活動が最も制限されている「閉ざされている（Closed）」に分類されている⁴²。例えば、表現の自由の指標の 1 つとなるメディアの状況を見た場合、民間の組織も一部存在するものの政府や党が関与するメディアが大半を占める。インターネット上のやりとりも、「社会の秩序と安全を乱す」場合、処罰の対象となりうる。2016 年には、フェイスブックへの投稿により 3 人が逮捕されたとの報道もあった⁴³。

INGO の活動を規定する INGO 法と INGO ガイドラインが定める手続きは多岐にわたる。最新の INGO 法は 2010 年に首相令という形で定められ、INGO 法の実施手順を規定した文書として INGO ガイドラインが 2015 年に発効した⁴⁴。INGO ガイドラインは、INGO が活動するにあたり従うべき手続きを詳細に定めている。例えば、活動許可の取得、プロジェクトの許可の取得、プロジェクト事務所の許可の取得、覚書（MOU）の取得、報告書提出（3 ヶ月、6 ヶ月、12 ヶ月）、カウンターパートとのミーティング（6 ヶ月毎）、外国人・ローカルスタッフの雇用や登録、外国人スタッフが使用する車の扱いなどである。また、管理費はプロジェクト全体の 30% までとするなど予算についても言及がある。

ローカル NGO に該当する NPA に関する規定としては、2017 年に発令された法律がある⁴⁵。この NPA に関する法律は、INGO に関する法律とガイドラインを合わせた性格をもつ文書であり、団体の設立や活動の手続き、組織の在り方など NPA のあらゆる側面について詳細が定められている。ここでも「国家の安定、社会の秩序、個人の自由の権利を脅かさないこと」が、NPA が活動を行う上で最も重要な条件となる。

ここ数年、開発にかかわる INGO や NPA の規模や役割が拡大しているとはいえない状況が続いている。INGO 法やガイドライン、NPA 法の実際の運用状況をみると、例えば INGO

⁴² <https://monitor.civicus.org/>（2017 年 10 月 4 日閲覧）

⁴³ Aljazeera, “Laos cracks down on social media critics”, 6 June 2016.

⁴⁴ Decree on International Non-Governmental Organizations No. 013/PM, 8 January 2010; Guidelines for the Implementation of the Prime Minister’s Decree on International Non-Governmental Organization No. 1064/AE.OI.3, 17 February 2015.

⁴⁵ Decree on association No.238/Gov, 11 August 2017.

の場合、活動のカウンターパート機関と結ぶ MOU などの書類の締結に時間を要する、あるいは書類の許可が下りず、その結果、予定していたプロジェクトを実施できずに撤退するケースがある。また、NPA については、NPA 法が成立した 2009 年から 3 年間で 100 を超える NPA が設立されたが、2012 年以降、法律の改訂を理由に新たな団体の設立は凍結され、ここ数年の間に新たに設立された団体はほとんどない⁴⁶。全体として、INGO や NPA の活動はここ数年間同じ水準で推移している。

⁴⁶ “European Development Partners’ Statement at the Lao PDR’s 2017 Round Table Implementation Meeting”, 23 November 2017.

各国事例（3）ネパール

定松 栄一

（国際協力 NGO センター 政策アドバイザー）

現在、ネパールは国家全体が連邦制に移行し、新たな政治制度の下で NGO がどのように位置づけられるか未確定な点も多いが、2016 年にダッカで発生したような大規模な国際テロ事件は起きていない事もあり、いわゆる「テロ対策」の名目で人権活動家が逮捕されたり、市民社会組織による権利擁護運動が弾圧を受けたりといった状況には今のところなっていない。しかし、より間接的なやり方で NGO 活動への制限を強めようという動きはネパールにもある⁴⁷。

その代表的なものが NGO の登録や承認にかかる条件の厳格化であり、中でも活動内容に直接的に影響を及ぼすのが、事業予算に占めるソフト経費の割合を 40%以下に抑えるようネパール政府が NGO に指導していることである（最近では 30%以下のケースもある由）。NGO が行う活動のうち、政策提言や人権擁護にかかる経費の多くは人件費、会議費、研修費等のソフト経費である。このためソフト経費へ予算配分制限は、そのまま NGO による政策提言活動や人権擁護活動を制限することにもつながる⁴⁸。

さらにネパール政府が NGO の活動地についても注文をつけようとする動きがある⁴⁹。これは「一部地域への支援の集中や活動の重複を避けるため」というのが理由とされているが、この名目で不当に政府による介入が行われた場合、権利侵害等が発生している地域への人権 NGO 等のアクセスが制限される恐れがある。

このほかにも、ネパール政府は、国際 NGO の登録要件としている年間最低予算額を 10 万米ドルから 20 万米ドルに一方的に引き上げたり、外国人駐在員に対する査証発給要件を厳しくしたりする等の動きを見せており、小規模な団体の締め出しを図っているのではないかと懸念の声が NGO 側から上がっている⁵⁰。

このようなネパール政府側の動きに対して、同国で活動する国際 NGO や現地 NGO のネットワーク組織はネパール政府と対話の機会を設け、これらの政策の再考を求めているが、目立った成果を上げていない。また、以前は欧米をはじめする主要援助実施国の大使館や国連の出先機関等がネパール政府に対して親 NGO 的な政策を採用するよう働きかけを行うことがあったが、最近ではそうしたことも少なくなっている。またそのような働き

⁴⁷ NGO Federation of Nepal (NFN), *Shrinking Civic Space in Nepal, August 2017* および 2017 年 7 月～8 月中に筆者によって行われた NFN とのメール通信より。

⁴⁸ Anup R Pokhrel & Prakash, *A critique on proposed Social Welfare and Development Act, CARE Nepal (2016)*

⁴⁹ 同上

⁵⁰ 小松豊明、『NGO の活動に対するネパール政府の動向、NGO の活動スペースの縮小傾向に関して』、2017 年 6 月 8 日 NGO-JICA 意見交換会資料

かけがあった場合でも、ネパール政府側が積極的に反応しなくなっているようである⁵¹。

その背景として、海外に出稼ぎに出ているネパール人労働者からの本国への外貨送金が増加するのに伴い⁵²、ODA/NGO を問わず海外援助全体のネパールへの政治的影響力が相対的に低下し、ネパール政府が以前ほどには海外援助実施機関の意向を重視しなくなっていることが挙げられる。

ネパールにおける NGO の政策環境について考察するにあたっては、このように、ネパール国内の事情に加えて、ネパールと国際社会とのよりグローバルなつながりや環境の変化による影響についても注視していく必要がある。

⁵¹ 2017年7月28日、特定非営利活動法人シャプラニール＝市民による海外協力の会の小松豊明事務局長への筆者によるインタビューより。

⁵² Global Financial Development Database (World Bank) によれば、海外からの送金がネパールの GDP に占める割合は、2001年は2.4%に過ぎなかったが、2014年には29.1%へと増加している。なお2015～2016年については震災復興支援を目的とする送金が占める割合が大きいと思われるため、比較の対象としない。

各国事例（４）インド

大橋 正明

(国際協力 NGO センター 理事、聖心女子大学人間関係学科 教授)

インドの NGO の最初の勃興期は、1947 年の独立前から始まっていたインド独立の父マハトマー・ガンディーが始めた各種の社会改革運動である。ガンディーの思想に従ったこの運動はサルボダヤ運動と総称され、その活動家が一生独身で清貧な暮らしをしながら活動に邁進する拠点は、アーシュラムと呼ばれる。それらの多くは、今日の一般の NGO と同じく協会登録法かインド信託法に従った法人組織である。

ガンディーの思想的後継者ビノーバーがリードした民間版の農地改革運動、大地主から土地の寄贈を受け貧農に分配する土地寄進（ブーダーン）運動も、1950 年代にそうした各地のアーシュラムを拠点に実施された。さらにガンディーの運動的継承者 J.P.ナラヤンは、1974 年に始まった反腐敗・反政府の大衆運動をリードして、当時の国民会議派(コングレス)政権を 1977 年に退陣に追い込むという成果を挙げた。

しかしこの大衆運動がきっかけとなって、NGO の活動環境と言う意味では深刻な制限がインドの中央政府によって導入された。この強力な運動の裏には外国からの資金があると考えた当時の政権は、団体や個人が外国から善意の資金を受け取る際に、事前に申請して許可を取ることを義務付ける外国貢献規制法(Foreign Contribution [Regulation] Act、以下 FCRA) を 1976 年に導入したのだ。この結果インドの NGO は、外国 NGO などから資金を受け取る前にこの FCRA の許可を原則として年度単位で得ておかないと、銀行の届いた資金を銀行から引き出すことが出来ないし、その際に提出した活動及び支出計画に沿って外国資金を使用することになった。

この制度は 2010 年の改正によってより厳しくなり、他の NGO が有する FCRA を名義借りして外国資金を受け取ることが禁じられただけでなく、用途がより厳しく制限され、管理費に一定額以上を使うことも許されなくなった。また審査や条件が厳しくなり、2015 年には 1 万 1 千団体以上の FCRA が更新されず、2010 年当時には四万団体以上あった FCRA 許可団体は、この年に半減した。

この制度が NGO 活動の振興より管理、あるいは政治的コントロールに使われていることは、この FCRA が開発や福祉関係の省庁ではなく、治安維持を管轄する内務省が担当していることによく示されている。この許可を中央政府から得るために、NGO は地元の警察から適正証明書を入手しなければならない。

最近では原発建設反対に関わる団体や政府に批判的な NGO の FCRA が、様々な理由でキャンセルされる、あるいは更新が拒否される動きが続いている。こうした動きは市民社会の自由な活動を制限するものだ、という批判記事がしばしばメディアを賑わしている。

この問題は次第に国際的に知られるようになり、実際 2017 年 5 月初めに開催された国連人権理事会の普遍的定期的審査(UPR)において、インド政府は他の 10 を超す外国から NGO

に対する外国資金規制について批判された。現地独立インターネットメディアのワイヤーは、ドイツが「市民社会組織が外国資金にアクセスする権利と、ハラスメントや嫌がらせや脅迫に効果的に対応する人権活動家を守ることを含んだ『結社の自由』を保証するために FCRA を修正すべきである」と述べたと報じている⁵³。

インドの NGO のネットワーク団体である VANI (Voluntary Agency Network India、インドボランティア団体ネットワーク) は、インドから利益を上げることが目的とした外国資本は自由に動き回れるのに、人々の厚生を目的にした善意の資金の受け取りが不自由なのは不合理だとして、長らく FCRA の廃止運動に取り組んできた⁵⁴。

なおインドで 76 年に導入された FCRA という制度は、その数年後に隣国バングラデシュでも FDRA (Foreign Donation Regulation Act) という名前で導入された。その後の経緯もインドと大同小異だが、インドより唯一良い点は、バングラデシュでは総理府 NGO 局がこの FDRA を取り扱っていることである。

現在のインドやバングラデシュの制度では、事前に提出した活動計画に忠実に従って活動することが求められる。そうでないと、翌年の更新が難しくなる。しかしこのために、刻々と変化する現場の状況を、適宜 NGO の活動のあり方に反映できないという問題も生じている。

最近では NGO を隠れ蓑にしたテロ団体の動きがあることも事実なので、何らかの合理的なチェックは不可避であろうが、あくまで自由な市民活動のためであるべきだ。資本や商品が国際的に自由に移動できるように、市民社会の資金も人も不当な制限なく世界中を自由に移動できるようになる、そしてどこであろうと NGO の活動環境が同様に整えられることは、グローバル化時代に必ず求められていることだ。

⁵³ 報道については、<https://thewire.in/132165/india-unhrc-universal-periodic-review/> 参照 (2017 年 10 月 29 日閲覧)

⁵⁴ VANI のこの活動の詳細は以下を参照のこと。<http://www.vaniindia.org/enabling-environment.asp>

各国事例（５）エチオピア⁵⁵

利根川 佳子

（早稲田大学大学院アジア太平洋研究科 助教）

エチオピア連邦民主共和国では、2009年に制定された「慈善団体および市民団体に関する布告（Charities and Societies Proclamation No.621/2009）」、通称CSO法（Civil Society Organization Law）が、NGOセクターに大きな影響を与えている。CSO法では、外国からの資金が全体の10%以下の団体は、エチオピア慈善団体／市民団体（Ethiopian Charity or Society）、10%を超える団体は、エチオピア在住慈善団体／市民団体（Ethiopian Residents Charity or Society）と分類された。なお、慈善団体（Charity）は、NGOを含む、広く慈善目的とした団体であり、市民団体（Society）は、専門家協会や若者協会といった団体会員の権利や利益の追求を目的とした団体として区分されている。多くの現地NGOは、外国からの資金援助によって運営しているため、エチオピア在住慈善団体として登録している。実際に、2016年時点で、エチオピア慈善団体の数は107団体である一方、エチオピア在住慈善団体の数は2,073団体である⁵⁶。

特に、CSO法の以下の2つの規定がNGOセクターに大きく影響を与えている。①管理費の上限の設定（管理費は全予算の30%、事業費は70%）、②資金源に基づく分類による活動制限（人権、民主的権利、子どもに関する権利に関わる活動、ジェンダーに関する活動、啓発活動等を行ってよいのは、エチオピア慈善団体／エチオピア市民団体のみ）という規定である。これらの規定のNGOセクターへの影響については、大きく以下の2点が挙げられる。

第一に、管理費30%の規定により、人件費削減のため、多くのNGOが職員数を削減し、NGOの規模の縮小がみられた。さらに、この規定の問題点として、プロジェクト付けのスタッフの給与やモニタリング費などのプロジェクトに直接関係する費用が含まれていることが指摘されている。現在はプロジェクトのために雇用するコーディネーター等は、職員の兼任、もしくは給与が低い未熟な若者の雇用によって補われている状況にある。そして、モニタリング目的でのプロジェクト現場への訪問回数を削減し、さらに、事務所から遠く、移動費がかかるプロジェクトを回避するようになっている。

第二に、現地NGOの規模の縮小である。特に、人権NGOの多くは、外国からの収入を10%未満にするため、全体の予算規模を大きく縮小している。また、女性の権利に関わる「ジェンダー」に関する活動も禁止されている。以前は、多くのNGOが女性性器切除や早婚等に対する啓発活動を実施していたが、CSO法制定後、活動ができなくなった。多くの

⁵⁵本稿は、利根川佳子（2017）「エチオピアにおけるNGOの活動領域の検討—市民社会に関する法律の影響とNGOの対応—」、『アジア太平洋討究』第28号 p.293-320、の一部を抜粋したものである。

⁵⁶ ChSA職員へのインタビュー（アディスアベバ、2016年2月16日）。

NGO は CSO 法に反することを恐れ、権利に関する活動やジェンダーに関する活動、啓発活動全般、そして疑われる可能性のあるトレーニングやワークショップといった活動を除外し、CSO 法上問題のない建設や物資の配布といったハード・コンポーネントを中心に活動している。CSO 法による人権等の権利に関する活動の制限は、人権 NGO のみならず、その他の NGO へも影響を与え、NGO の活動領域は大きく縮小している。

持続可能な開発目標 (SDGs) にもあるように、国際社会では、市民社会とのパートナーシップが強調されている。そのような中で、エチオピア政府が協調している「市民社会」は、政府与党が影響力を持つようなエチオピア市民団体であるという話がある⁵⁷。また、エチオピアには政府系 NGO が存在し、そのような NGO はエチオピア在住慈善団体として登録しているにも関わらず、ジェンダーに関するプロジェクト等を実施しており⁵⁸、優遇されている現状がある。

一方で、少しずつではあるが、CSO 法に変化も起きている。国内の NGO セクターや国際 NGO 等の外部からの強い要請により、2016 年 2 月までに、「管理費」に関するガイドラインは 2 度修正が加えられている。以前は、プロジェクトに必要な物品や資材の輸送費も「管理費」に含まれていたが、2 度目の修正で事業費に含まれた。また、能力開発、トレーニングにかかる費用の他、HIV/AIDS、障害者、高齢者に関するプロジェクトに関しては、プロジェクト・スタッフの給与を事業費とする等の修正が一部行われている⁵⁹。また、CSO 法には、NGO 自身のための収入創出活動が許されており、実施している NGO は少ないものの、収入源の 1 つとして期待されている。今後、NGO はエチオピアで活路を見出すことはできるのだろうか。NGO の活動に対する体制がどのように変化していくのか、その過程に今後も注目していきたい。

⁵⁷ 元ローカル NGO 職員に対するインタビュー (アディスアベバ、2016 年 2 月 13 日)、援助機関職員に対するインタビュー (アディスアベバ、2016 年 2 月 22 日)。

⁵⁸ ローカル NGO 職員 (NGO 経験 12 年) に対するインタビュー (アディスアベバ、2016 年 2 月 23 日)。

⁵⁹ Berhanu Denu and Getachew Zewdie. (2013) "Impact of the Guideline to Determine Charities' and Societies' Operational and Administrative Costs (70/30 Guideline) Phase III," Tracking Trends in Ethiopia's Civil Society Sector (TECS) Project Report 10. Addis Ababa: Atos consulting; Charity and Society Agency (ChSA). (2014) *Amendments Made to Directive No. 02/2003 Regarding Operational and Administrative costs of CSOs.*

各国事例（6）ケニア

堀内 葵

（国際協力 NGO センター アドボカシー・コミュニケーショングループ）

ケニアでは 2010 年に制定された憲法によって、表現（第 33 条）、メディア（第 34 条）、情報アクセス（第 35 条）、結社（第 36 条）、集会（第 37 条）、政治的権利（第 38 条）の自由がそれぞれ保障されている⁶⁰。第 33 条では表現の自由の及ばない範囲として、「戦争へのプロパガンダ」「暴力の扇動」「憎悪表現（ヘイトスピーチ）」などが列挙されているのも特徴的である。SDGs のターゲット 16.3「国家及び国際的なレベルでの法の支配を促進し、全ての人々に司法への平等なアクセスを提供する」に関して、憲法第 48 条は「国はすべての人のために司法へのアクセスを確保しなければならない、対価が必要な場合は合理的な程度に低廉でなければならない、司法へのアクセスを妨げてはならない」と定めている。2016 年 8 月には情報アクセス法（Access to Information Act）が成立した。

しかし、こうした政府の取り組みにも関わらず、憲法で保障されている自由は、実際には一部しか認められていない、と言える。効果的な自己評価によって高水準のガバナンスとマネジメントを維持することを奨励する「公益団体法(Public Benefit Organizations Act 2013)」が 2013 年に成立し、2016 年に施行されたが、人権 NGO は中傷やハラスメントなどにより事業の妨害を受け、ジャーナリストや人権擁護者はハラスメント、脅迫、起訴、超法規的殺人などに晒されている⁶¹。2017 年 8 月には、1991 年以来人権と民主的文化の普及に努めてきたケニア人権委員会（Kenya Human Rights Commission）が脱税や違法な銀行口座の運用、有効な就労ビザなしに外国人を雇用したとして、ケニア政府の NGO 調整委員会（NGO Coordination Board）から NGO 登録を取り消される事件が発生した⁶²。ケニア人権委員会は、2017 年の大統領選挙に際して意見書を発表したり、市民社会組織にとっての権利と義務をまとめたハンドブックを発行したりするなど、縮小する市民社会スペースと民主的スペースに関する活動を実施している⁶³。また、人権侵害があった場合に、携帯電話のショートメッセージサービス（SMS）を利用して即座に通報できる制度を設けている。

⁶⁰ The National Council for Law Reporting <http://www.kenyalaw.org/lex/actview.xql?actid=Const2010>
（2018 年 3 月 1 日閲覧）

⁶¹ Kenya: Civil Society Condemns Attempted Raid and Deregistration of Human Rights Organisations <http://www.civucus.org/index.php/media-resources/media-releases/2918-kenya-civil-society-condemns-attempted-raid-and-deregistration-of-human-rights-organisations> （2018 年 3 月 1 日閲覧）

⁶² CIVUCUS: Human Rights NGOs Face Closure and Possible Arrest of Their Leadership <https://monitor.civucus.org/newsfeed/2017/08/16/kenya-deregistration-human-rights-CSOs/> （2018 年 3 月 1 日閲覧）

⁶³ You're your Rights and Duties as Civil Society Organization Handbook <http://www.khrc.or.ke/civic-space-publications/163-know-your-rights-and-duties-as-a-civil-society-organization-3/file.html> （2018 年 3 月 1 日閲覧）

各国事例（7）英国

重田 康博

（国際協力 NGO センター 政策アドバイザー、宇都宮大学国際学部 教授）

ボランティア活動やチャリティ活動は、英国において始まったといわれており、同国は「ボランティア大国、チャリティ大国」といわれている。2014年の時点で、93万9,427の市民社会組織があり、16万1,266の団体がチャリティ委員会に登録されている⁶⁴。

1998年にブレア労働党政権は、「第三の道」(third way)を政策理念として、市民社会とのパートナーシップを強調した。そして、ボランティア・セクターを政府の単なる代理人ではなく「コントラル・カルチャーからパートナーシップ・カルチャーへ」というキャッチフレーズを掲げ、英国政府とボランティア・セクターとの間で政府とNPOの役割分担・独立性の認識を表した協定文書「コンパクト(Compact)」を策定し合意するほど⁶⁵、政府とボランティア・セクターの関係は成熟したパートナーシップを築いてきたといえる。

2010年の総選挙で勝利したキャメロン保守党政権は、「大いなる社会」(Big Society)なる政策ビジョンを表明し、引き続きチャリティ団体への支援を打ち出し、市民社会大臣、市民社会担当顧問を任命し、ボランティア・セクターと市民参加の強化を目指した⁶⁶。その後、2016年6月23日にEU離脱を問う国民投票を実施し、その結果、英国のEU離脱が決定した。

保守党政権時代に入り、EU離脱決定後の市民社会のスペースは窮屈になっている。例えば、チャリティ委員会によるチャリティ団体への管理が強くなっている。2016年3月16日には、チャリティによる不正の防止と行き過ぎた寄付金募集の抑制を目的に、「2016年チャリティ（保護及び社会的投資）法」が成立した。同法は、チャリティの理事などを不適任と判定できる条件について、反テロリズム法に定義されるテロ犯罪、マネーロンダリング罪及び贈収賄罪を犯した者を加え、不適任と判定された個人の情報についても一般公開することを規定するなど、その対象範囲を拡げ、チャリティに対する監督権限が強化された⁶⁷。これまで英国のEU離脱に関して、多くのCSO（市民社会組織）はEU残留を支持し

⁶⁴ NCVO(2014) *The UK Civil Society Almanac 2014* および公益法人協会(2015)「2006年英国チャリティ改革後の変容調査」[報告書] p.124 表1 参照

http://www.kohokyo.or.jp/research/docs/uk-chousa_2015.pdf (2017年10月3日閲覧)

⁶⁵ 黒田かをり(2004)「イギリス」目加田説子『NGOセクターに関する6ヵ国比較調査—MDGsとの連携に向けて』pp.194-195、重田康博(2007)「第7章 NGOとODA」馬橋憲男、高柳彰夫『グローバル問題とNGO・市民社会』p.194

⁶⁶ 田中弥生(2011)『市民社会政策論—3.11.後の政府・NPO・ボランティアを考えるために』明石書店 p.63

⁶⁷ 田村祐子(2017)「立法情報【イギリス】2016年チャリティ（保護及び社会的投資）法」外国の立法 No.270-2 国立国会図書館調査及び立法考査局海外情報
http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_10303179_po_02700204.pdf?contentNo=1 (2017年10月1日閲覧)

ていたが、EU 離脱決定後、EU から多額の支援を受けてきた英国の市民社会や CSO にも激震が走っている。

国際協力の分野でも、英国では EU 離脱により国際協力以上に国内課題への対応に重きを置く風潮が見られるといわれている⁶⁸。英国の EU 離脱決定後、政府（英国国際開発庁、DFID）による国際協力系の CSO への支援が改編され、予算が削減されるなど、市民社会のスペースが厳しくなっている。例えば、EU 離脱決定後、DFID は 2016 年 11 月 4 日に「市民社会連携レビュー（*Civil Society Partnership Review / CSPR*）」を発表した。これは、市民社会への連携のあり方を大幅に見直し、税金の有効な活用（Value for Money）、説明責任、国民からの信頼・支持の確保を目指し、①UK Aid Match（一般市民からの寄付と DFID の資金を組み合わせた支援）、②UK Aid Direct（250,000 ポンド以下の小規模団体への初となる支援）、③UK Aid Connect（難易度の高い課題に NGO、シンクタンク、企業等が協働する取り組みへの支援）、④UK Aid Volunteers（若者へのボランティア・プログラム支援）の 4 つで構成され、大規模団体への支援やネットワーク組織への支援を取り止めた代わりに、国民の支持獲得、新しい可能性のある取り組みを行うために、新規に小規模団体への支援を開始した⁶⁹。

これに対して、英国の国際協力 NGO450 団体が加盟するネットワーク組織である BOND（British Overseas NGOs for Development）は、同年 11 月 14 日に、「市民社会連携レビューへの反応（Response to Civil Society Partnership Review）」を発表し、DFID の新しい支援に対して、SDGs や地球温暖化への視点の欠如、DFID の資支援の目標の明確化、UK Aid Connect の規模、フォーム、デザインプロセスの透明性などについて反論し、BOND がメンバーと DFID の間のプログラムの実施に貢献できることを述べ、戦略的なパートナーシップのための提言をすることを強調している⁷⁰。さらに、BOND 主催で 2017 年 3 月 20 日、21 日に開催された「Bond Annual Conference & Exhibition 2017」でも、ドナーや政府機関からの NGO への資金提供、EU の離脱による国際協力への影響等の課題が議論されている⁷¹。

以上の通り、英国の労働党政権時代では政府との関係も成熟し、市民社会のスペースも広く確保されていたが、保守党政権時代の EU 離脱決定後、市民社会のスペースが狭まっており、今後、BOND を始め CSO が政府と議論し、市民社会のスペースを確保していることが求められる⁷²。

⁶⁸ JICA 国内事業部市民参加推進課（2017）『英国 NGO 連携調査団報告書』p.7

⁶⁹ 同上 p.11 DFID (2016) *Civil Society Partnership Review*, p.5, pp.11-12.

⁷⁰ BOND (2016) *Response to Civil Society partnership Review*, pp.2-6.

⁷¹ 同上 p.3

⁷² 本原稿を作成する際、2017 年 9 月 29 日に小泉優子氏（JICA 国内事業部市民参加推進室）へのインタビューを行い、また同年 10 月 3 日に白石喜春氏（公益法人協会調査部）に電話インタビューさせていただきました。ご協力に感謝申し上げます。

各国事例（8）カナダ

高柳 彰夫

（国際協力 NGO センター 政策アドバイザー、フェリス女学院大学国際交流学部 教授）

1. 2005 年以前のカナダにおける CSO と政府の関係⁷³

カナダといえば、1968 年にカナダ国際開発庁(Canadian International Development Agency = CIDA)設立当初から CSO 支援を行い、CSO 主導のプロジェクトに対するマッチンググラントだけでなく、1980 年ごろからプログラム支援、ODA 事業実施への CSO の参加、南の CSO に対する直接支援など、CSO 支援において OECD-DAC 諸国でもパイオニア的な存在であった。CIDA は 50-60 の実績のある CSO に対しては、3-5 年の計画に対して一定比率の支援を行う institutional funding(以下、IF)も行っていった。CSO との関係で強調されたのは「パートナーシップ」であり、CIDA の担当部署もパートナーシップ局 (Partnership Branch) という名称であった。しかし、1990 年ごろから、NGO に対して CIDA の国・地域別の優先順位の適用が CIDA から提案されて NGO の批判を受けて撤回されたことが何回かあった。

2. ハーパー保守党政権下での CSO 政策環境の悪化⁷⁴

2006 年の総選挙の結果、保守党のハーパー (Stephen Harper) 政権が誕生した。ハーパー政権は初期においては、前政権の ODA 政策を継承したが、2007 年 8 月の内閣改造で国際協力相にオダ (Beverly Oda) が就任して以降、プログラム支援の更新が遅滞するなど CSO との関係が悪化し始めた。2009 年一カナダの ODA の重点国を変更し、サハラ以南のアフリカ諸国のいくつかをはずす一方で貿易やカナダの鉱山企業の進出など経済的関係が深い中南米諸国を加えるなど ODA 政策も大きく変わった年一秋以降、いくつかの CSO への資金的支援が停止されるなど、カナダにおける国際開発 CSO の政策環境は悪化していった。

はじめに資金的支援が停止されたのは、KAIROS: Canadian Ecumenical Justice Initiatives (キリスト教の 11 の宗派の社会運動のネットワークで、CIDA の IF の対象団体)であった。2009 年 11 月 30 日に KAIROS は CIDA から IF を更新せず、支援の打ち切ることを通告された。

2010 年にはカナダの国際開発 CSO のネットワークである Canadian Council for International Cooperation (CCIC)、南の CSO に対する資金的支援を行ってきた Alternatives、女性・ジェンダーに特化して南の CSO に資金的支援を行ってきた Match International とい

⁷³ この部分は主に、高柳彰夫『カナダの NGO—政府との「創造的緊張」をめざして』明石書店、2001 年にもとづく。

⁷⁴ 高柳彰夫「カナダ・ハーパー保守党政権下の国際開発 CSO と政府の関係」『国際交流研究』19 号、2016 年。

った団体も CIDA から資金的支援の停止を通告された。これらの団体に対して資金的支援が停止された理由は説明されていない。打ち切りの例を見ると、アドボカシー活動や、パレスチナ問題、ジェンダー、リプロダクティブ・ヘルス／ライツといった問題でハーパー政権と異なった見解を持つ CSO が支援打ち切りの対象となったと見られる。

2010年7月にオダは「援助効果向上のために」CSO支援策を刷新と発表した。従来のIFは廃止され、すべて公募方式で行われることとなった。CSOに対する支援は20の重点国で50%を使用し、80%を3つの優先課題—食料安全保障の向上、子どもと若者、持続的経済成長—と整合させるとされた。2010年12月には200万ドル以上と以下の2つのカテゴリーのプロジェクト支援の公募が発表された。応募の締め切りは2011年3-4月であったが、採択されたプロジェクトの発表は2011年12月23日で、応募締め切りから8-9か月もの間、各CSOは採否の結果の発表を待たされることとなった。これ以降の公募は、ボランティア派遣団体向け公募(2014年5月)以外は、すべて国やテーマを絞った形で行われてきた。ハーパー政権下でのIFの廃止と公募方式の採用、実際に行われた公募の機会が少なかったことにより、多くのCSOが資金確保の困難に直面することとなった。

2012年にはオダが政界引退に伴い国際協力相も退任した。2013年3月にはCIDAの外務貿易省への吸収(新省庁名はDepartment of Foreign Affairs, Trade and Development = DFATD)となる一方で、2013年7月にパラディ(Christian Paradis)国際開発相就任以降、CSOとの関係は修復に向かう。

2015年2月にはDFATDは新しい市民社会パートナーシップ政策を発表した。⁷⁵(策定作業は2005年に自由党政権時代に開始され、オダ時代にストップしていたが、パラディ時代に再開された)。「目的と行動」として9つがあげられ、そのうち1つは「途上国の市民社会の政策環境を促進する」であった。政策環境の前提としての基本的な人権の尊重や、途上国、他のドナーなど多様なアクターとの連携にも触れた。

3. トルドー政権下でのCSOの政策環境

2015年10月の総選挙の結果、トルドー(Justin Trudeau)自由党政権が誕生し、国際開発相にはCIDAに職員の経歴を持ち、国際開発の専門知識があるビボー(Marie-Claude Bibeau)が就任した。トルドー政権の下でODAの増額などが期待されたが実現していない。2016年5月からの「国際援助政策レビュー」(International Assistance Review)の結果、2017年6月に、SDGsの中でも5「ジェンダー平等と女性・少女のエンパワーメント」を重視した「フェミニスト国際援助政策」(Feminist International Assistance Policy = FIAP)が発表された。⁷⁶その中で市民社会政策もFIAPに沿うよう改訂されることが述べられた。

改訂版 Canada's Policy for Civil Society Partnership for International Assistance: A

⁷⁵ DFATD, "International Development and Humanitarian Assistance Civil Society Partnership Policy." 2015.

⁷⁶ Global Affairs Canada "Canada's Feminist International Assistance Policy.", 2017. なお、カナダ・グローバル連携省(Global Affairs Canada / GAC)は、DFATDがトルドー政権発足後に改称されたものである。

Feminist Approach は 2017 年 9 月にビポー国際開発相により CCIC 総会で発表された。⁷⁷FIAP に沿う形で市民社会パートナーシップ政策の市民社会パートナーシップ政策の 9 つの「目的と行動」が修正されて 9 つの「目的」となった。その 1 つがひきつづき「途上国の市民社会の政策環境を促進する」であるが、

- ・ 外交のあらゆる手段を用いて政策環境を確保すること
- ・ 政策環境の促進でカナダはリーダーシップをとること
- ・ 人権に関する報告で政策環境を含めること

を具体的な行動例として明示している。またパラディ時代の政策から引き続き「予測可能、公平、柔軟、透明な資金供与メカニズムを確立する」ことも目的に含めているが、やや具体策に欠く。今後新政策に沿ってトルドー政権がどのような CSO 支援策を具体的に取るのか、どのように政策環境を促進するのか注目したい。

4. Canada Fund for Local Initiatives について

日本の草の根・人間の安全保障無償資金協力と似た、カナダ政府が持つ ODA スキームとして Canada Fund for Local Initiatives (CFLI)がある。1 プロジェクトで最大 50,000 カナダ・ドル、推奨額は 15,000-30,000 カナダ・ドル(本稿執筆時点で 1 カナダ・ドルは約 90 円)と、日本の草の根・人間の安全保障無償よりもやや小さい。

毎年オタワにあるカナダグローバル連携省より優先テーマ案が 5-6 個示され、各在外公館の裁量で 1 国当たり 2-3 の優先テーマが決められる。たとえば、本報告書で特に重視したカンボジアと、タイ・ラオスに対する CFLI を所管する駐タイ・カナダ大使館⁷⁸は 2017 年の 3 か国の優先テーマを以下のように決めている。

カンボジア

1. 女性のエンパワーメントとジェンダー平等を促進する。
2. 人権、インクルーシブでアカウンタビリティをともなったガバナンス、民主主義、平和的多元主義、多様性の尊重に取り組む。
3. 平和と安全保障を促進する

ラオス

1. 人間開発（特に保健・栄養・教育）を促進する。
2. 人権、インクルーシブでアカウンタビリティをともなったガバナンス、民主主義、平和的多元主義、多様性の尊重に取り組む。

⁷⁷ GAC “Canada’s Policy for Civil Society Partnerships for International Assistance: A Feminist Approach.” 2017.

⁷⁸ カナダはカンボジアには 2012 年まで大使館を置いていたが、現在はイギリス大使館内にデスクを置き、またラオスに関してはオーストラリア大使館内にデスクを置いて、バンコクの駐タイ大使館がタイ・カンボジア・ラオスの 3 か国を管轄している。

3. 水と気候変動を含む環境問題での行動を促進する。

タイ

1. 女性のエンパワーメントとジェンダー平等を促進する。
2. 人権、インクルーシブでアカウンタビリティをともなったガバナンス、民主主義、平和的多元主義、多様性の尊重に取り組む。
3. 水と気候変動を含む環境問題での行動を促進する。

注目すべきことは、軍政下にあるタイ、本報告書で紹介したように人権抑圧とその一環として LANGO など CSO 規制が進むカンボジア、一党制国家のラオスで共通して人権・民主化など当該国政府との関係では「微妙な」テーマがあがっていることであろう。ラオスではジェンダーの代わりに人間開発（特に保健・栄養・教育）が入っているが、ラオスの社会経済状況や CFLI へのプロポーザルなどを考慮した結果だという。3 か国の政治的状況にもかかわらず、人権・民主主義を優先テーマに加えているのは、カナダとして人権や民主主義を重視するメッセージを伝える意図がある。こうした優先テーマの設定について当該国政府に相談しているわけではないが、公開されていて、特に反発が出たことはない⁷⁹。

⁷⁹ 駐タイ・カナダ大使館への聞き取り調査（2018年2月）にもとづく。

各国事例（9）米国

若林 秀樹

（国際協力 NGO センター 事務局長）

堀内 葵

（国際協力 NGO センター アドボカシー・コミュニケーショングループ）

1. 米国における NGO の政策環境の概観

米国における NGO の政策環境は、政権の意向によって大きく変化するという特徴がある。例えば、2013 年、オバマ民主党政権時代に、市民社会の活動スペースの確保を目的とした「Stand with civil society - shrinking civil space - freedom of assembly」というプログラムが始まった⁸⁰。また、政策環境に関する目標である SDG ゴール 16 に関して、援助実施機関である国際開発援助庁（USAID）が UNDP（国連開発計画）と協力し、モニタリング・プログラムを実施したり、民主主義の価値を広めるための多国間機関である民主主義共同体（Community of Democracy⁸¹）に資金を拠出したりするなど、政策環境の向上に前向きな政策が実施されていた。しかし、2017 年にトランプ共和党政権が誕生して以降、難民・移民の受け入れ停止や凍結を指示する大統領令が発表されたり、パリ協定からの離脱表明や中絶に反対する大統領令への署名、エルサレムをイスラエルの首都に認定する発表など、SDG ゴール 16 と 17 の達成に向けて政権としてどのように取り組むのか不透明な状況である。米国國務省担当者によれば、政権交代後、米国政府の官僚や国会議員、民間セクター、市民社会の間では、「公的資金による SDGs 推進」の重要性が指摘されている、とのことである⁸²。

2. 政府による NGO 支援プログラム

米国では、多くの ODA 資金が NGO を通じて使われている。USAID による NGO 支援策としては以下のプログラムがある⁸³。

（1） Civil society organization sustainability index⁸⁴

⁸⁰

<http://www.icnl.org/globalforum2015/wp-content/uploads/2015/04/SWCS-Best-Practices-March-2015.pdf>
（2017 年 7 月 31 日閲覧）

⁸¹ <http://www.community-democracies.org/>（2017 年 7 月 31 日閲覧）

⁸² 米国の外交政策を大統領に助言する役割を担う國務省東アジア・太平洋局（Bureau of East Asian and Pacific Affairs）経済部（Economic Unit）および日本部（Office of Japanese Affairs）の担当者への聞き取り調査（2017 年 7 月）にもとづく。

⁸³ USAID の政策・計画・学習局（Bureau for Policy, Planning and Learning）の担当者への聞き取り調査（2017 年 7 月）にもとづく。

各国での市民社会活動の効果を評価する指標を設け、現地の関係者との議論を経て報告書を作成するプログラム。指標は、法的環境 (legal environment)、組織の能力 (organizational capacity)、経済的可能性 (financial viability)、政策提言 (advocacy)、サービス提供 (service provision)、インフラ (infrastructure)、公的イメージ (public image) の 8 つ。

(2) Legal and enabling environment⁸⁵

2013年に5年間の計画で始まったプログラム。International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)と協力し、世界中のCSOが結社や集会の自由を行使できるよう支援するプログラム。研修や調査も含まれる。予算規模は350万ドル。現在、16カ国で実施。

(3) Supporting Vibrant Civil society & Independent Media⁸⁶

20カ国、500名以上のNGOスタッフに対し、市民社会イノベーションハブを設立して活動環境を守る支援を行った他、17カ国において市民社会や独立メディアに対する相談対応や情報技術ツールの提供などを行った。

(4) Information safety program

NGOが利用するモバイル端末やインターネット、ソーシャルメディアなどの情報コミュニケーション・ツールに関する安全性を確保し、情報漏洩やハッキングなどの被害に遭わないよう対策するプログラム。2011年から2016年までの5年間で、950万ドルの予算が割り当てられ、239の団体が利用した。

NGOが活動するスペースに関わる重要な論点として、NGOの安全管理が挙げられる。米国のNGOが他国へ人道支援に入る際、アメリカ合衆国政府・国際開発援助庁 (USAID) とNGOが覚書 (ToR) を結び、安全確保は最終的にNGOの責任となる、とのことである。契約時の計画に、NGOは安全管理計画 (safety & security plan) を提出する必要がある、誘拐や身代金を要求された際の対応などを記載する。NGOの安全管理戦略には、コミュニティの信頼を得ることや、被弾対応の車両を用意すること、現地の交通手段を確保することなど、多種多様であり、契約書に必ず盛り込まなければならない項目があるわけではない。USAIDとして必要と認めた安全管理にかかる経費は全額を支出している⁸⁷。これにより、NGOとしての機動性や資金が確保されている。

⁸⁴

<https://www.usaid.gov/what-we-do/democracy-human-rights-and-governance/csosustainability-index-methodology> (2017年7月31日閲覧)

⁸⁵ <https://www.usaid.gov/news-information/fact-sheets/civil-society-enabling-environment-program> (2017年7月31日閲覧)

⁸⁶

<https://www.usaid.gov/what-we-do/democracy-human-rights-and-governance/supporting-vibrant-civil-society-independent-media> (2017年7月31日閲覧)

⁸⁷ 国際開発援助庁 (USAID) 重大・緊急脅威支援支部 (Critical & Emerging Threat Support Branch) 担当

3. 市民社会の動き

米国の市民社会の動きとしては、アメリカ最大のネットワーク NGO である InterAction の活動が挙げられる。市民社会スペースに関する活動としては、例えば、カンボジアのように市民社会スペースが狭められている状況に対して、いかに政治的に支援できるかを考えている。InterAction は前政権に対して、表現の自由などが脅かされるとして、訴訟を起こし、勝訴した。政策環境については「SDGs ワーキンググループ」で議論している。多くの InterAction 加盟団体は、ゴール 16 が抽象的な表現だと感じている。また、アメリカ政府の制度が市民社会スペースを狭めている状況に対し、「Stand with civil society」キャンペーンを行った⁸⁸。毎年開催している「InterAction Forum⁸⁹」には 400 人ほどが参加し、USAID 長官代行も参加した。多くの NGO が SDGs ゴール 16 に注目しているのは、透明性や民主主義、人権など政策環境に関する要素が含まれるからである。そうした意識はあるが、それを支える資源が弱いこと自体、市民社会スペースが縮小している、と言える根拠ではないか、とのことだ。

4. 研究機関・財団の動き

米国の研究機関や財団の活動については以下の 3 団体が挙げられる⁹⁰。戦略国際問題研究所（CSIS：Center for Strategic & International Studies）は外交や国際課題を研究する民間シンクタンクである。CSIS が始めた市民社会スペースに関する取り組みである iCon（The International Consortium on Closing Civic Space）は、（1）海外からの資金を規制する国々に関する調査、（2）CSO と現地の団体をつなぐ、（3）国境を超える活動、（4）市民社会スペースと安全保障を調和させる、という 4 つのプログラムを実施しており、2016 年 11 月に開始された。世界中の研究者や専門家が集まって調査を実施している。iCon では市民社会スペースを守るために暴力を使わずにどうすればよいか、に関心がある。人権を守るために日本がどのように連帯に貢献できるか、関心がある。日本はテロ対策法が人々の安全に影響を及ぼしているという認識である、とのことだ。

アジア財団（Asia Foundation）は 18 カ国に事務所を構える非営利組織であり、市民社会の強化や政策提言、地域間連携などを行っている。カンボジアでの市民社会スペースの問題は重要だと捉えている。2016 年に、中国とカンボジアの市民社会のつながりをつくる会議を開催し、アジア財団のカンボジア事務所が担当した。ワシントン事務所はアメリカ政

者への聞き取り調査（2017 年 7 月）にもとづく。

⁸⁸ <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/23/fact-sheet-us-support-civil-society>
（2017 年 7 月 31 日閲覧）

⁸⁹ <https://www.interaction.org/forum> （2017 年 7 月 31 日閲覧）

⁹⁰ 以下の 3 団体への聞き取り調査（2017 年 7 月）にもとづく。

府との関係づくりを行っている。政策環境に関する取り組みでは、カンボジア、アフガニスタン、ネパールの市民社会を支援している。政府によっては独裁政権や全体主義ではなくとも、市民とうまく関わっていない政府もある。CSISのiConとアジア財団は協力関係にあり、カンボジアの取り組みでも協働している。

全米民主主義基金（NED：National Endowment for Democracy）は1983年にレーガン大統領のイニシアティブで設立され、世界中の民主化を支援する団体として始まった。予算はすべて連邦議会から来ており、議会で審議される段階で、議員からの後押しもあり、予算が増額された。現在、年間2億ドルの予算規模である。チリ、カンボジア、インドネシアなど、民主化を実現していない国の市民社会に支援を行っている。市民社会に対するトレーニングや研修を実施し、そこでの学びを他国で共有するスペースを作り出している。NEDは1994年頃から政策環境と市民社会スペースの問題を考えてきたところ、2005年頃の中央アジア（ウクライナ、カザフスタン、キルギス、グルジアなど）の民主化運動で流れが変わり、また、2011年のアラブの春運動以降、この考えがさらに広まるようになってきた。しかし、アラブの春やSNSの台頭が監視社会を強めたり、市民社会への弾圧が続いているという皮肉がある。