

## 〈NGO・外務省定期協議会 2021 年度第 1 回 ODA 政策協議会 議題案／質問状記入シート〉

1. 議題案名： DAC の市民社会勧告(DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance)への対応について
2. 議題の背景： 2021 年 7 月 6 日に OECD 開発援助委員会(OECD/DAC)で DAC の市民社会勧告(DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance)が採択され(全文:<https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-5021>、国際的な CSO ネットワークによる要約:[https://21a29bf8-528b-4043-b9dc-caa23e5a1907.usrfiles.com/ugd/21a29b\\_b8a831060088408898394a947a175c3b.pdf](https://21a29bf8-528b-4043-b9dc-caa23e5a1907.usrfiles.com/ugd/21a29b_b8a831060088408898394a947a175c3b.pdf))、日本を含む DAC 全 30 メンバーが賛同した。勧告として採択されたことは、これはソフト・ローであり、実施する政治的・道徳的義務を賛同国は負い、また DAC Peer Review で審査される項目にもなることを意味する。日本政府に対しては 2020 年に Peer Review 報告書が発表されており、次回の Peer Review (2026 年の予定)で審査される。また、勧告では国際的な実施報告書を 5 年以内に作成することも明記されている。
3. 議題に関わる問題点(議題に上げたい理由)： 同勧告は、「市民社会スペースを尊重・保全・促進する」「市民社会に支援・関与する」「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 つの柱からなる。勧告からすると、日本政府の世界の市民社会スペースの問題へののかかわり方、CSO に関する基本政策、CSO に対する支援方法など改善されるべき点が多い。一方で、この勧告策定段階でも世界の市民社会ネットワークは様々な提言を行ってきた。日本は DAC メンバーの中で ODA に占める対 CSO 支援の割合が最下位から 2 番目でもある。勧告に沿う形での政府と CSO とのパートナーシップのあり方について、外務省と CSO の間で意見交換を行うことは早急の課題である。
4. 外務省への事前質問(論点を詰めるために事前に確認しておきたい事実関係などがあれば)：DAC 市民社会勧告実施のために外務省内ですでに検討を始めていることはあるか。
5. 議題の論点(定期協議会の場で主張したいことや、外務省に聞きたいこと)：
  - ① この勧告から見て、外務省は CSO とのパートナーシップについて、どのような改善が必要と現段階では考えているのか。
  - ② パートナー国(途上国)の市民社会スペースの問題、パートナー国の市民社会との政策対話についてどのように取り組んでいきたいとお考えか。
  - ③ この勧告について、外務省や JICAなど政府と CSO の間で勉強会、意見交換会などを実施して共通理解を深めることが重要であると思うが、ぜひ前向きにご検討いただきたい。

- 氏名：高柳彰夫
- 役職：政策アドバイザー
- 所属団体：国際協力 NGO センター(JANIC)

# DAC 市民社会勧告と日本の課題

2022 年 2 月

高柳彰夫

JANIC 政策アドバイザー

本稿は近日中に JANIC ホームページにアップ予定です

## 1. 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。現在 29 カ国と EU の 30 メンバー）は DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance を採択しました。日本語に訳すとすれば、意識ですが「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」となるでしょうか。本稿では、「DAC 市民社会勧告」と記することとします。

欧米諸国は 1960-70 年代から（日本は大きく遅れて 1989 年から）、ODA（政府開発援助）の一部を NGO/CSO を通じた国際開発協力に充ててきて、1980 年代から OECD は NGO/CSO とのパートナーシップについての調査研究レポートをたびたび出版してきました。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す。

また、この勧告策定プロセスで、CSO が提言していた重要なポイント、すなわち、

1. CSO を独自のアクターとして認知し、それにふさわしい支援策を含むこと
2. 世界各地で深刻化する市民社会スペースの問題に取り組むこと
3. パートナー国（被援助国・途上国）の市民社会・CSO の支援が大筋で受け入れられ、CSO としても歓迎すべきものとなりました。

本稿では、この勧告の概要を紹介するとともに、日本の課題を考えてみます。

## 2. 勧告はどのようなプロセスでつくられたか

この勧告がつくられていったプロセスを年表式にまとめると以下のようになります。

#### DAC 市民社会勧告のプロセス

- 2017 年 9 月 DAC 事務局内に市民社会チーム設置
- 2018 年-19 年 DAC 加盟 29 カ国にアンケート調査。全加盟国が回答。
- 2019 年 6 月：ワーキングペーパー-Enabling Civil Society for Sustainable Development: Selected Findings,を公表
- 2020 年 4 月 報告書 Development Assistance Committee Members and Civil Society を発表。勧告のたたき台となる action points を含む。
- 2020 年 10 月 最初の（第 1）ドラフトを発表：CSO にも提示され、DAC-CSO Reference Group よりコメント。
- 2020 年 11 月 DAC 高級レベル会合(HLM)コミュニケで CSO とのパートナーシップについての instrument を策定することを明記
- 2021 年 2 月 第 2 ドラフトが各国政府にだけ提示
- 2021 年 4 月 8 日 第 3 のドラフトが提示。CSO にも提示され、DAC-CSO RG で 10 名のタスクフォース（筆者もメンバー）。各国や国際 CSO よりフィードバックを募る。日本（4 月 21 日にオンライン・コンサルテーションを開催）を含む 18 のフィードバック。5 月 6 日に CSO の提言を OECD に提出。
- 2021 年 6 月 22 日 第 4（最終）ドラフトが各国政府にのみ提示
- 2021 年 6 月 24 日 DAC-CSO RG より重要なポイントと、勧告として採択することを求める書簡を提出
- 2021 年 7 月 6 日 DAC 会合で採択

こうしてみると、4 年近くの長いプロセスを経て、DAC 加盟国への調査を伴い、エビデンス・ベースで、また CSO の提言を取り入れながら、策定されていったことがわかります。

DAC と CSO との間の対話は 2018 年から制度化され、DAC-CSO Reference Group（以下、RG と表記）はその CSO 側のネットワークです。RG では 2020 年 10 月と 2021 年 4 月の OECD 側からのドラフト提示に対するコメントのため、タスクフォースが立ちあげられ、2021 年 4 月ドラフトのタスクフォースをベースに、現在では RG 内に常設のこの勧告の実施に関するワーキンググループがつくられています。筆者はタスクフォース、ワーキンググループにこの間メンバーとして参加してきました。本稿は RG のタスクフォースやワーキンググループの見解を代表していないことは明記しておきます。

2020 年 11 月の DAC HLM のコミュニケでは「文書（instrument）をつくる」となっています。多くの DAC メンバーがより拘束力の強い勧告（recommendation）とすることを望んでいましたが、いくつかの国が勧告よりも拘束力の弱いものとすることを主張し、ある種妥協として「instrument」ということばが使われました。DAC の勧告は、賛同できない国は参加しないことも可能で、採択時に不賛同・不参加を表明する国が出るという情報もありましたが、全 30 メンバーが賛同しました。また、国際機関や DAC に加盟していない新興ドナーも賛同者となることができます。勧告とは何か、以下のように OECD により説明されています。

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てい棄権する。

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す（2021年12月15日開催のOECDの勧告に関するセミナーでDAC事務局より説明）。

### 3. 勧告の3つの柱

この勧告には、以下の3つの柱(pillar)があり、最初の2つの柱には10個ずつ、3つ目の柱には8個の条項があります。3つの柱は以下のとおりです。

第1の柱：市民社会スペースを尊重・保全・促進する

第2の柱：市民社会に支援・関与する

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

2020年10月の第1ドラフトでは、市民社会スペースは3つ目の柱であったのが、2021年4月の第3ドラフトでは市民社会スペースが最初の柱になり、RGタスクフォースのメンバーにとって驚きと歓迎でした。西ヨーロッパ諸国を中心に、世界の市民社会スペースの問題の現状への強い憂慮があったといわれています。

以下、3つの柱の各条項を要約しながら解説も加えます。

#### 第1の柱：市民社会スペースの尊重・保全・促進する

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。

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の政策を策定することをDACメンバー、その他の賛同者に求めます。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す。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ます。

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す。CSO は同じ趣旨の条項を追加することを提言しました。

6 はパートナー国に対し、国際人権基準にもとづくこと、反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ます。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ます。

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す。CSO から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いました。受け入れられませんでした。

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っています。

## 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. 支援や成果マネー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。

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）から始まります。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す。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ます。

2 は政策対話に関することですが、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ます。

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す。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ます。具体策として、柔軟で予測可能な支援、コア（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への一定割合の支援）/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ます。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ます。市民社会支援に関して 6 は手続きの簡素化を求めています。

4 はパートナー国の市民社会の支援策についてです。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ます。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 合同提案で要望しました。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ます。

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す。

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ますが、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ます。9 は DAC が 2019 年に採択した 2 つの勧告との整合性を求めます。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唱えます。

### 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

うものです。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ているといえます。

1 は CSO がこれまでつくってきたさまざまな基準や原則の実施支援で、代表的な事例として、JANIC も策定に参加し、実施に取り組んだ CSO の開発効果のためのイスタンブール原則があります。

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ます。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・アプローチを採用することを求めます。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です。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、長年先進国の 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への反省といえます。

7 は CSO 間の相互尊重と開発現場での重複・競争の防止についてですが、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に配慮したのでしょう。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 の間であります。

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いわれてきたことと一致します。

#### 4. 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、

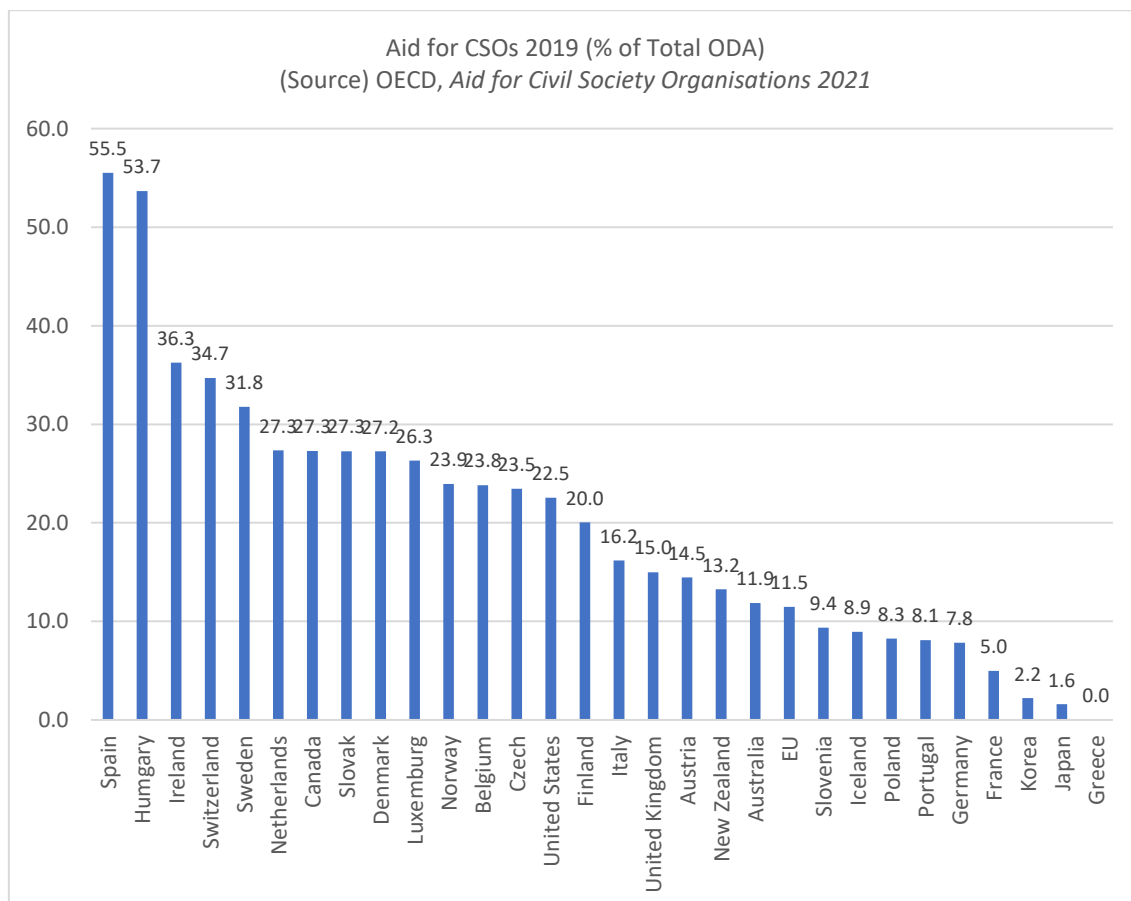
1. この勧告の普及に OECD や賛同者が取り組むこと
2. 賛同者を増やすこと
3. よい実践事例や革新的な取り組みを集めること
4. 実施のためのツールキットをつくること

を述べています。また DAC のピア・レビューで実施状況を検証することや、また OECD は 5 年以内にこの勧告の実施状況のレポートを作成することになります。これから良い実践事例を中心にしたツールキットの作成が予定されています。

CSO の側も DAC に勧告の実施について提言していくとともに、ツールキットづくりに参加の可能性を模索しています。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み、CSO の独自のツールキット作成も検討されています。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ります。RG の中にこの勧告に関するワーキンググループを常設のものとしたのは、以上のような活動を行うためです。

## 5. 日本の課題

ではこの勧告を受けて、日本の課題は何でしょうか。まず、ODA 支出額では DAC で 4 位の日本は、ODA のうち CSO を通じたものの割合では最下位から 2 番目です。DAC メンバーの ODA の合計 15% が CSO を通じた援助ですが、日本はわずか 1.6% で、CSO を通じた ODA がゼロだったギリシャに次いで最下位から 2 番目になります。



CSO を通じた ODA の少なさの背景には、CSO の自己資金による国際開発協力額の少なさがあります。CSO の自己資金による国際開発協力額のデータは、OECD も十分に収集できていませんが、日本の CSO の自己資金の開発協力額の総額は、人口が 500 万人のアイスランドや 850 万人のスイスと同じ程度、あるいはドイツやカナダの 4 分の 1 程度です。自己資金の少ないところに大きな額の ODA が入った場合、ODA 資金への依存率が高くなる弊害も予想されます。しかし日本の CSO への支援を倍増しても自己資金額を上回りませんし、パートナー国の CSO や国際 CSO への支援、他の DAC 諸国との共同基金などいろいろな方策が考えられます。

日本の ODA は経済インフラ（交通、通信、エネルギーなど）を重視し、貧困削減に直結する教育・保健などの社会部門を重視する CSO と優先順位が違うことも、日本の CSO を通じた ODA の割合の低さの大きな原因でしょう。

いずれにせよ、CSO を通じた ODA の増額については一定の目標をつくって拡大していくべきでしょう。

さて、勧告を実施するために日本政府は何が求められるでしょうか。

第一に、CSO パートナースHIPに関する政策文書です。その中で独自のアクターとしての役割を強調するとともに、市民社会スペースの問題についても積極的に触れることが不可欠です。

第二に、CSO を通じた ODA を拡充するだけでなく、コア・サポートや他の DAC 諸国との共同資金など革新的な CSO 支援策の導入が必要です。

第三に、日本政府は、内政干渉になりうるとして避けがちな市民社会スペースの問題について、DAC 市民社会勧告が 1 番目の柱にするなど DAC 全体で関心が高まっていることを踏まえ、他の DAC 諸国や国際機関（たとえば国連の人権関連機関）とも連携しつつ、もっと積極的に取り組むことが望まれます。

最後に、パートナー国の市民社会の支援の拡大とともに、パートナー諸国の市民社会との政策対話の制度化も重要です。現行の外務省本省の CSO 支援策では、日本の CSO の事業実施への何らかの関与が求められますが、パートナー国の市民社会強化の観点から、パートナー国の CSO がもっぱら実施するプロジェクト/プログラムへの日本の CSO の資金的支援も支援対象に含んでいく方向があってよいと思います。

DAC 市民社会勧告の第 3 の柱は CSO の効果・透明性・アカウンタビリティの向上を促すものです。CSO もイスタンブール原則の実施（特に日本の CSO の弱い点として人権ベース・アプローチやパートナー国の CSO とのパートナーシップ）などへの取り組みを強化する必要がありますでしょう。また第 1 の柱で出てくるデジタル・テクノロジーの活用と問題点の克服、反マネーロンダリング・反テロ対策の CSO に与える影響は、日本の CSO の間でこれまであまり話題になってこなかった新しいテーマに関する議論も必要です。

(参考 1) DAC 市民社会勧告の原文は以下の通りです。

OECD (2021) DAC Recommendation on Enabling Civil Society in Development Co-operation and Humanitarian Assistance, OECD/LEGAL/5021.

(参考 2) RG では英語でその要約を作成しました。

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](https://21a29bf8-528b-4043-b9dc-caa23e5a1907.usrfiles.com/ugd/21a29b_b8a831060088408898394a947a175c3b.pdf)

(参考 3) 本稿は以下の 2 つの筆者の論稿をベースにしています。

Akio Takayanagi (2022) “Civil Society Organizations as Partners and Critics of Japan’s Aid Policy,” Hyuk-ju Kwon, Tatsufumi Yamagata, Eunju Kim and Hisahiro Kondoh eds., International Development Cooperation of Japan and South Korea: New Strategies for an Uncertain World, Singapore: Palgrave Macmillan.

高柳彰夫「DAC 市民社会勧告と特徴と今後の課題」(『国際交流研究』24 号、2022 年 3 月発行予定)