

効果的な活動を行うために
わたしたちが守るべき8つのこと

～CSO開発効果にかかるイスタンブール原則を知るための手引き～



[執筆・編集]

第2章(2)「CSO開発効果議論の意義～政策環境の視点から～」

高柳 彰夫、(特活)国際協力NGOセンター 政策アドバイザー

第2章「原則1. 人権と社会的正義の尊重と推進 ～権利に基づくアプローチ～」

定松 栄一、(公社)セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン 事務局次長 兼 海外事業部長

第2章「原則2. 女性・少女の権利を推進によるジェンダー平等と公平の実現」

田中 雅子

第2章「原則6. 公平なパートナーシップと連携の模索」

(特活)アユス仏教国際協力ネットワーク

上記以外、全章の執筆・編集

杉本 香菜子、(特活)国際協力NGOセンター 調査提言グループ

編集責任者

大橋 正明、(特活)国際協力NGOセンター 理事長

[編集協力者]

渡辺 李依、(特活)国際協力NGOセンター 広報グループ

※本冊子は、平成24年度外務省主催NGO研究会事業の一環として作成したものです。

はじめに

近年、政府開発援助（ODA）の質を見直す議論が進んだこと、また市民社会組織（Civil Society Organization、以下CSO）が独自の、責任ある開発アクターとして広く認識されるようになったことなどを背景に、世界のCSOの間では、自らの活動の質や、その効果を問い直す試みが続いてきました。

「より効果的な活動を実施し貧困削減に資するために、私たちは何に注意を払い、どう行動すべきか」延べ100を超える国や地域のCSOが繰り返し議論を交わし、その成果物として、各地での議論を集約した2つの文書『CSOの開発効果にかかるイスタンブール原則』（2010年）と『CSO開発効果に関する国際枠組み』（2011年）がまとめられました。

世界のCSOによる一連の議論とその成果には、私たち日本のCSOが組織や活動を見直し、より効果的な事業を実践するためのヒントが詰まっています。本冊子では、この「CSOの開発効果」議論の経緯と、イスタンブール原則の内容をわかりやすくご紹介します。

この冊子の構成

本冊子は、以下の3章から構成されています。

1. CSO開発効果とは？ ～これまで議論の経緯と世界のCSOによる取り組み～
2. 知ろう！イスタンブール8原則 ～8原則の中身とその意義～
3. 8原則の役立て方 ～原則の実践に役立つツールキットと日本における今後の展開～

第1章では、これまでのCSO開発効果議論の経緯と、世界のCSOによる取り組みを概観します。

第2章では、まずイスタンブール8原則の中身とその意義、日本におけるこれまでの議論をご紹介した上で、

8原則の中でも特に日本のNGOにとって馴染みの薄いと思われる3原則について詳しく見ていきます。

第3章では、原則の実践にむけた各国の取り組みと、今後の展開をご紹介します。

CSOとは？

本冊子では、CSO（Civil Society Organization）という言葉が頻繁に登場します。

日本では一般に、国際協力に取り組む非政府/非営利組織をNGO、国内問題に取り組む非政府/非営利組織をNPOと使い分けていますが、CSOはこれら全てを含む、市民社会組織全般（例：学会、労組等）を意味します。本冊子では国際的な定義に準じ、CSOを「公共益を追求する非政府かつ非営利の組織」と定義して用います。

※CSOのより詳しい定義は『CSO開発効果にかかるシェムリアップ合意』（6ページ）をご参照ください。

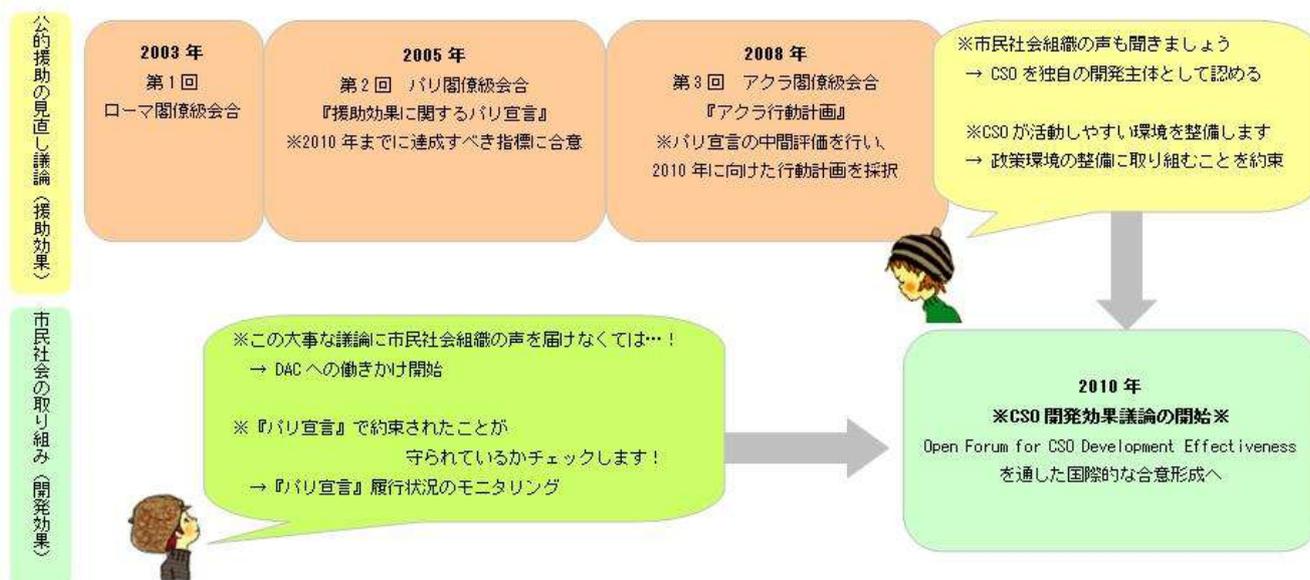
1. CSO開発効果とは？ ～これまで議論の経緯と世界のCSOによる取り組み～



(1) CSO開発効果議論の誕生

何百年もの間、人々は貧困問題に立ち向かってきました。国や市民など、様々なレベルでの取り組みが行われてきましたが、世界総人口の約4分の1は未だ貧困を強いられたままです。この現状を打開すべく、各国政府と援助機関は2003年から「援助効果向上に向けた閣僚級会合」を通して、現行の援助モデルを見直すための議論を開始しました。本議論は経済協力開発機構（OECD）の主導で進められ、議論開始当初、CSOの主張を反映させる機会は非常に限られていました。

2005年にパリで開かれた第2回会合では、援助の効果を高めるために、先進国、途上国の両者がそれぞれに取り組むべき具体的方策が指標とともに合意されました（『援助効果にかかるパリ宣言』）。CSOはこの合意を大きな成果と評価しつつも、今後の援助の方向性を定める重要な議論に、市民社会の視点が反映される機会が乏しいことに危機感を強めていきました。そこで、世界のCSOは有志によるネットワークを形成し、援助効果議論への参画を求めてOECDとの話し合いを開始。その結果、2008年にアクラで開かれた第3回会合では、限定的ながらも広く市民社会の声を聞くプロセスがとられるようになりました。



アクラ会合における議論は、CSOにとって大きな成果を残しました。成果文書（『アクラ行動計画』）の中で、
1) CSOは国や公的援助機関とは異なる役割を担う、独自の開発アクターであること、
2) 各国政府はCSOの活動が最大限の効果を発揮できるような外部環境を整備すること、が明記されたのです。

この成果を受けてCSOの間では、責任ある開発主体として、自らの開発活動についてもその効果を問い直し、一定の指標で評価を行う枠組みをつくる必要性が認識されるようになりました。これがCSO開発効果議論の始まりです。

BOX ① 援助効果と開発効果

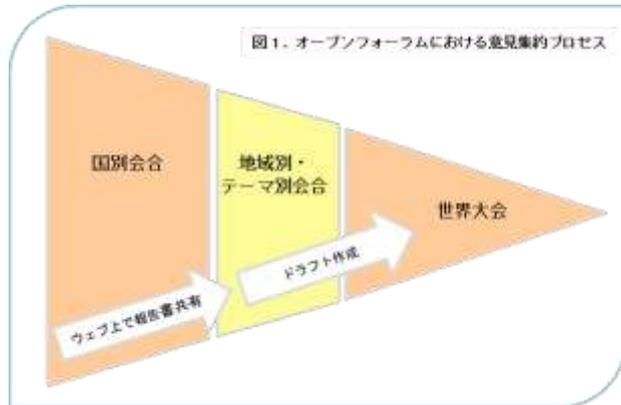
CSOは自らの活動を見直す取り組みを「開発効果」と呼び、公的援助の見直しに使われる「援助効果」という言葉と区別して使ってきました。

この使い分けの背景には、DAC主導で進んできた公的援助見直し議論が「質向上の議論ではなく、効率化議論にとどまっている」というCSOの批判的な見解が込められています。

(2) 世界のCSOによる取り組み

ア克拉会合での成果を受けて、CSOは「CSO開発効果のためのオープンフォーラム」(以下、オープンフォーラム)という国際的なプラットフォームを設置し、CSOが効果的な開発主体であるための原則を策定するために議論を開始しました。

多様性が最大の特徴とも言えるCSOにとって、世界レベルで共通の原則をつくりあげる作業は大きな挑戦となりました。可能な限り多くのCSOの声を反映させるため、議論は全てボトムアップでまとめられました。(図1)



議論開始から2年の間に、70を越える国で、国別、地域別、テーマ別の会合が開かれ、各会合の議論内容はオープンフォーラムのウェブサイト上で共有されました。

そして、2010年のオープンフォーラム第1回世界大会において、世界各地での議論が集約され『CSO開発効果にかかるイスタンブール原則』がまとめられました。

さらに、2011年の第2回世界大会では『イスタンブール原則』に、実践のためのメカニズムやガイダンスを付した『CSO開発効果に関する国際枠組み』が合意されました。

日本でも、2011年の第1回国内会合を皮切りに、これまで計5回の関連会合を開催し、46団体、のべ約120名が本議論に参加してきました。(日本での議論概要は第2章でご紹介します)



オープンフォーラム世界大会の様子



日本での国内会合の様子

上記のようなプロセスを経て合意された『イスタンブール原則』および『CSO開発効果に関する国際枠組み』には、CSOが貧困や不平等から派生する様々な課題やその原因に対し、持続的かつ積極的な変化をもたらすため(=効果的な開発活動を実現するため)に重視すべき8つの価値・指針がまとめられています。

むしろ、これらはCSOの多様性すべてを包括できたものではありませんし、それぞれの団体が持つ既存の行動指針や組織理念にとって代わることを目的に策定されたものでもありません。しかし、CSO開発効果議論とその成果には、これまで十分な議論がされてこなかった「なぜ私たちはCSOとして貧困削減に取り組むのか」「CSOが開発活動に取り組む意義、価値はどこにあるのか」という命題について、世界のCSOが一丸となって議論を重ね、1つの答えを明文化したという点に大きな意義があります。その意味で、オープンフォーラムの成果物は、本議論に参加してこなかった組織にとっても、自らの活動の意義やその価値を見直す上で重要な示唆を与えてくれるものでしょう。

2. 知ろう！イスタンブール8原則 ～8原則の中身とその意義～ 🍎

(1) CSOの開発効果にかかるイスタンブール8原則 概要

それでは早速、8原則の内容を見てみましょう。



原則1. 人権と社会的正義を尊重し、推進します

- ・全ての人々が人間としての尊厳をもって生きられるよう、国際人権基準に基づき、個人・集団の人権を促進するような活動（人権に基づくアプローチ）を実践します。

貧困層や社会的弱者の権利を実現するために当事者の声に耳を傾け、権利の実現に責任を持つ政府等への働きかけを含む、総合的な手段を用いて人々のエンパワメントに取り組みます。



原則2. 女性・少女の権利を推進し、ジェンダーの平等と公平を実現します

- ・女性の意見や経験を反映させた活動を実践します。
- ・女性が主体的に開発プロセスに参加できるよう、女性が自らの権利を実現する努力を支援します。

「女性」の多様性に配慮し、男性の積極的な関与を促しながら、社会の中に様々な形で固定化されているジェンダー差別を解消していきます。



原則3. 人々のエンパワメント、民主的なオーナーシップと参加を重視します

- ・開発によって影響を受ける人々、中でも貧困層や社会から取り残された人々が、開発政策や計画づくりや意思決定のプロセスに主体的に関われるよう、彼らのエンパワメントに取り組みます。

現地コミュニティの伝統や文化を尊重しながら人々のエンパワメントに取り組み、彼らが自身の生活に影響を及ぼす事柄の意思決定に、より強い影響力を発揮できるよう支援します。



原則4. 環境の持続可能性を推進します

- ・現地の生態系を健全に保つために必要とされるその土地ならではの諸条件に十分な注意を払い、環境の持続可能性を高めるような方法で活動を実践します。

活動を実施する際には、現地の社会経済情勢やその土地固有の手段・方法を優先し、人々の幸福や生物多様性、持続可能性の推進に取り組みます。



原則 5. 透明性を確保し、説明責任を果たします

- ・組織として継続的に透明性の向上に取り組み、ドナーや現地の人々に対する多方向の説明責任を果たします。また、健全で公正な組織運営を実践し続けます。

透明性の確保は説明責任を果たすための大前提であると考え、開発に関わる全ての人々、特に活動によって影響を受ける現地の人々に対する説明責任を果たします。



原則 6. 公平なパートナーシップと連携を模索します

- ・CSO間、また他の開発アクターとの間で、共通の目標や相互尊重に基づく、対等で透明性のある関係構築に努めます。

より持続性のある開発効果を生み出すために、公平な関係を構築する上で不可欠な組織の自律性の維持に注意を配りながら、長期的な展望を持ったパートナーシップを築きます。



原則 7. 知識を創出、共有し、相互学習を実践します

- ・開発の成果に相乗効果を生み出すために、他のCSOや現地コミュニティを含む様々な開発アクターと経験や学びを共有し、相互学習に努めます。

効果的な相互学習を妨げうる不均衡な力関係を是正し、短期的な結果重視ではない、組織的な学びのプロセスを確立します。



原則 8. 状況の改善にむけて持続的な変化をもたらします

- ・貧困層や社会から取り残された人々の生活改善につながるような持続的な成果・効果の実現に取り組めます。

長期的な展望を持ってパートナーと協働し、現地コミュニティのエンパワメントを実践することで、貧困や不公平の根本的な原因解消に取り組めます。

※ 本冊子では原則をわかりやすくご紹介するために、原文の直訳ではなく要点を絞った概要版を載せています。
原文の入手先は本冊子末尾をご覧ください。

(2) CSO開発効果議論の意義 ～政策環境の視点から～

イスタンブール原則および『CSO開発効果に関する国際枠組み』の策定には、CSOが自らの活動を振り返るという内省的な側面に加え、CSOが効果的な開発アクターとして存分に力を発揮するために必要な「政策環境」を政府や公的援助機関に提示するという戦略的な意味合いがありました。

本節では「政策環境」に焦点を当てながら、CSO開発効果議論の意義を見ていきます。

政策環境 (enabling environment) とは？

CSOが独自の開発アクターとして効果的な活動を実践するためには、それを保障する政策や制度が不可欠です。たとえば日本では、CSOがODA政策等について公的機関との意見交換や提言活動を行っていますが、これは言論の自由や、政策に関する対話の機会が保障されているからこそできるものです。対して、このような権利が保障されていない国においては、政府批判が命の危険につながりかねません。このように、CSOの活動の幅や質は外部環境によって大きな影響を受けます。こうした外部環境のことを「政策環境」といいます。

なぜいま政策環境が重要なのか？

第1章でご紹介したように、各国政府は、アクラ会合の成果文書の中で「CSOの活動が最大限の効果を発揮できるような外部環境を整備していくこと」を約束しました。しかし、近年多くの国において状況は逆行しています。CIVICUS¹によれば、2009-10年の2年間のうちに、世界の90か国で政策環境の悪化が見られました。途上国では、CSOの政府への登録やその条件の厳格化、海外からの資金獲得への規制、提言活動への規制などが進んでいます。また、援助国においても、政府によるCSO支援条件の厳格化、ODA政策や外交政策に批判的な団体を狙い撃ちにするような支援の減額、打ち切りなどが起きています。

こうした現状を改善していくにあたり、CSOは自分たちが効果的な開発活動を実践するために、どのような環境が必要なのか、その具体的な条件を示す必要があると考えました。

CSOが求める最低限の政策環境とは？

上述の問題意識を元にオープンフォーラムでは、政策環境について政府と合同のタスクチームを通して議論²を行い、その成果をふまえて「基本的人権の尊重」と「途上国政府や開発援助機関に求める諸政策」を2本柱として、達成されるべき政策環境の条件を以下の様にまとめました。

『CSO開発効果にかかる国際枠組み』P. 14～18より抜粋

基本的人権の尊重	途上国政府や開発援助機関に求める諸政策
<ul style="list-style-type: none"> ・ 結社・団体形成の自由を保障すること ・ CSOの活動を促進する法制度を整えること ・ 表現の自由を保障すること ・ 移動の自由、旅行の権利を保障すること ・ 国家による不当介入を受けずに活動する権利を保障すること ・ CSOが正統な役割を果たすために必要な資源を求め、確保できる法的空間を保障すること 	<ul style="list-style-type: none"> ・ CSOを独自の開発アクターとして認知すること ・ 開発効果向上のために、民主的な政治・政策対話を実施すること ・ 開発政策を透明で一貫性あるものとし、説明責任を果たすこと ・ CSOが開発効果を高められるよう、望ましい資金供与策を整備すること

BOX② イスタンブール原則の表現から読み取れる

政策環境に対する問題意識

イスタンブール原則の原文（英）は全て

「CSO are effective as development actors when...
(～するときCSOは効果的な開発アクターと言える)」という表現に統一されています。

この表現からもCSOが効果的な活動を行うためには、自身による努力だけでなく外部環境の整備が必要であるという問題意識が読み取れます。

¹ CIVICUS: World Alliance for Citizen Participation: 本部をヨハネスブルグにおく国際的なCSOのネットワーク

² OECDの援助効果議論の一環として設置された「市民社会の開発効果と政策環境に関するタスクチーム」

ここで注目すべきは「基本的人権の尊重」がCSOの開発効果を実現するために不可欠な基盤と認識されていることです。これはイスタンブール原則1の「人権と社会的正義の尊重と促進」と対応するものであり、基本的人権とCSOの開発効果は、いわば表裏一体として捉えられているといっても過言ではありません。

CSO開発効果議論の成果に対する政府や国際機関の対応

2011年に『CSO開発効果に関する国際枠組み』を合意して以降、CSOは議論の成果を各国政府や公的援助機関へアピールしてきました。その結果、同年12月に開かれた第4回「援助効果向上に向けた閣僚級会合」（釜山）の成果文書には、以下の2点が盛り込まれました。

- 1) CSOが独自の開発アクターとして役割を果たせるよう、国際的に認められた権利に沿って政策環境の整備に取り組むこと（＝アクラ会合で約束された事項を確実に履行すること）
- 2) CSOが『イスタンブール原則』や『国際枠組み』に基づき、自らのアカウンタビリティや活動の質を向上させようという試みを後押しすること

上記に加え、各国政府レベルでもCSOによる一連の取り組みを応援しようという動きが出ており、これまでに日本やアメリカを含む5国および地域連合・著名人から成果文書への「賛同(=endorsement)」が寄せられています。

(3) 日本におけるこれまでの議論概要

第1章でご紹介したように、日本でもこれまでに計5回の関連会合を開催し、CSO開発効果やイスタンブール原則について議論を行ってきました。以下に主な議論概要をご紹介します。

8原則およびCSO開発効果議論全体について

- ・成果文書の中で途上国のCSOが一般化されすぎている印象を受ける。CSOは必ずしも当事者を代表しているわけではない点に注意が必要。日本のCSOは欧米の組織に比べ、草の根で小規模に活動しているところが多いため、社会的弱者の声を拾いやすいという強みがある。ここに日本のCSOの意義が見いだせるのではないか。
- ・日本のCSOにとって、8原則は目新しい内容ではないため、概ね容易に受け入れられると思われる。

各原則について

- ・日本のCSOは当事者に寄り添い、彼らの需要（ニーズ）に沿った協力を行ってきた。原則では人権に基づくアプローチを実践する（原則1）とあるが、これはニーズを軽視することにつながるのではないか。
- ・人権の重要性は理解できるが、人権に基づくアプローチ（原則1）を活動に取り入れるのはハードルが高い。
- ・原則2では「ジェンダーの主流化」が求められているのだと理解できるが、女性を直接対象としない事業において、これをどう実践できるのか疑問である。
- ・日本のCSOの多くは現地に駐在員をおき、直接プロジェクトを実施している。途上国でCSOが重要なアクターとなっている今、パートナーシップの模索（原則6）は大きな課題である。
- ・「アカウンタビリティ＝会計のこと」と認識されがちであるため、理解を改めることが重要。（原則5）
- ・相互学習（原則7）を目指す姿勢は日本のCSOの大きな特徴ともいえ、意識せずとも実践できていると思われる。これを文化として片付けるのではなく、意識化、体系化をはかることが必要。

上記のような議論を受けて、次頁からは日本のCSOにとって最も馴染みの薄いと思われる、原則1（人権と社会的正義の尊重と推進）、原則2（ジェンダーの公平と平等の推進）、原則6（パートナーシップの模索）について詳しく説明していきます。

原則 1. 人権と社会的正義の尊重と推進 ～権利に基づくアプローチ～ 🍎

権利に基づくアプローチ (Rights-Based Approach 以下、RBA) はどのような経緯から生まれたのでしょうか。その答えは回答者の立場によって様々でしょう。日本のCSOの職員として開発途上国の現場で参加型開発の実践に長らく取り組んできた筆者 (定松) がこの問いに答えるならば「参加型開発を追求すれば、必然的にRBAに行き着くから」となります。

参加型開発は、地域住民が自らの力で開発に関わる諸問題を解決するプロセスを支援する手法です。外部者が予め準備した事業に住民を動員させるような表面的・形式的な参加ではなく、住民自らが考え、地域資源を動員し、様々な関係者と力を合わせながら問題を解決していくことを目指します。では、住民が問題解決の主役へと変化していく時、国や政府、そして外部者としてのCSOは、どのようにその役割を変えていくべきなのでしょう。RBAは、こうした一連の問いに答えようとした手法であると筆者は考えます。RBAとは何か「子どもの初等教育を受ける権利」を例に一緒に読みといていきましょう。

1. RBAとは？

RBAは、開発に関わる諸問題を「権利が守られていない状態」と捉え (= “権利に基づく状況分析”)、その権利を守るために誰がどのような責任や役割を果たさなければならないかを明らかにし (= “権利保有者/義務履行者分析”)、各々がその役割を果たすように側面から支援を行う手法です (= “権利保有者/義務履行者の能力強化”)。

2. RBAの基本コンセプト

(1) 権利の基本的な性質を見てみよう

はじめに、権利にはどのような特徴があるのかを見てみましょう。

権利には以下のような特徴があります。

- ★ すべての人に保障される (= 普遍性)
- ★ 剥奪することができない (= 不可侵性)
- ★ 差別をしない (= 非差別)
- ★ お互いに分かち難く結びついている (= 不可分性)

たとえば、子どもの権利条約はすべての子どもが無償で初等教育を受ける権利を定めています。この権利は、世界中全ての子どもに保障されています。これはつまり、子どもの性、身分、宗教、民族、国籍の違いや障がいの有無などにかかわらず初等教育を受けられる社会を実現しなければならないということであり (普遍性)、その実現には差別の克服への取り組みが必要になります (非差別)。親であっても、子どもが初等教育を受ける権利を奪うことはできません。「家は貧しいから」という理由で子どもを働かせ、初等教育を受けさせないという行為は許されないのです (不可侵性)。もし初等教育を受ける権利が守られない場合、職業選択の自由など、他の多くの権利も守られなくなってしまいます。このように権利はお互いに分かちがたく結びついています (不可分性)。

上記の特徴を念頭に、RBAと日本のCSOにとってなじみの深い「需要に基づくアプローチ」との違いを見てみましょう。需要 (ニーズ) は必ずしも権利のような性質を持ちません。たとえば、同じ教育でも、高等教育がどの程度必要とされるかは、子どもを取り巻く環境や条件によって異なります。国や地域、家庭環境、そして本人の選択によって、高等教育を受けない人も出てきますが、その事をもって権利が侵害されているとは言えませんし、必然的に他の権利が侵害されることもありません。

(2) 利害関係者を「権利保有者」と「義務履行者」に分けて考えよう

RBAでは、利害関係者を「権利保有者」と「義務履行者」に分けて考えます。初等教育を受ける権利でいえば、権利を持っているのは子ども、子どもに教育を受けさせる義務を負うのは親や地域行政、国、国際社会となります。

ただし、「権利保有者」と「義務履行者」は相互の関係性によって決まるもので、同一人物がある人との関係においては「義務履行者」でありながら、同時に別の人との関係においては「権利保有者」になることもあります。初等教育を受ける権利の例をとると、親は子どもとの関係においては「義務履行者」ですが、学校や教育行政に対しては、子どもに適切な初等教育を提供するように要求する「権利保有者」でもあります。

(3) 権利保有者による「権利の要求」と義務履行者による「義務の履行」のサイクルを実現しよう

RBAが目指すのは、権利保有者による権利の要求と、義務履行者による義務の履行のサイクルを実現することによる問題解決です。初等教育を例にとると、子どもたち自身が「小学校に行きたい」と声を上げ、その声を聞いた親やその他の義務履行者が各々の役割に基づいて必要なアクションを取ることで、子どもが学校に通えるようになります。

この場合、必要とされるアクションには、親は子どもを働かせずに学校に通わせる、学校は男女や出自の区別なく子どもを学校に受け入れる、行政は子どもの数に対して十分な数の教員・教室・教科書を確保し学習環境を整える、国は行政に十分な教育予算を配分する、国際社会は国が十分な教育予算を確保できるよう資金援助を行う、といったことが考えられます。



図. RBAが目指すサイクル

(4) 権利の普遍性を担保するために差別の克服に取り組もう

社会には、性別や身分、宗教などによる様々な差別が存在します。子どもが教育を受ける権利を侵害する差別的な行為の例としては、親が女の子よりも男の子の方を優先的に通学させる、低位カースト住民の居住地のそばに小学校を建てないなどが考えられます。こうした差別の中には慣習化し差別とは意識されなくなっているものもあります。しかし、このような行為の結果、特定の子どもから初等教育の機会が奪われていることを指摘し、改善していくことなしには、すべての子どもが初等教育を受けられるようにはなりません。「すべての人に権利が保障される」ことを目指すRBAでは、必然的に、差別の克服への取り組みが求められるのです。

3. RBAにおける外部者の役割

(1) 権利を守る地域社会の能力を強化し、権利保有者による権利の要求を側面支援すること

RBAで外部者が果たすべき最も重要な役割は、権利が守られていない人々が権利を要求する行動を側面から支援することです。子どもの教育の例でいえば、子どもが「学校に行きたい」と声を上げられるよう、村で教育を考える集会を開催し、子どもが意見を述べる機会を設けるといった支援が考えられます。ここで重要なのは、主役はあくまで子どもたちであり、CSOはその声を代弁するのではなく、あくまで脇役として振る舞うということです。

現地の状況によっては「権利」という言葉を使いにくい、あるいは「権利」という概念自体が理解されにくい場合もあるでしょう。このような場合は「権利」を「責任」という言葉に置き換えても、実質を損なうことなくRBAを実践することが可能です。

(2) 権利を守る制度を強化し、義務履行者による義務の履行を側面支援すること

(1)と等しく重要なCSOの役割は、権利を守るべき立場にある人や組織がその役割を果たせるように側面から支援をすることです。小学校への入学手続きの際に出生登録証明書の提出が求められる場合があります。しかし親が子どもの出生後に役所に届け出なければならないことを知らず、登録をしないまま子どもが学齢期を迎えてしまうことがあります。

この場合、外部者としてCSOができる側面支援には、親が入学手続きを行う時期に役場職員に小学校まで出張し、その場で出生登録証明書を発行してもらうといった活動が考えられます。ここでもCSOの役割は役場に代わって出生登録証明書を発行することではなく、役場が本来の役割を果たせるよう、あくまで側面から支援を行うことなのです。

(3) 状況に応じて直接、暫定的な支援を行うこと

RBAでは問題解決までに長い時間を要する場合があります。問題の性質や緊急性によって、CSOが暫定的に直接サービスを提供する役割を担う必要が生じることもあります。小学校で生徒が急増した結果、教員の数が足りなくなってしまった例を考えてみましょう。



左図のように、教員を割り当てる地域教育行政自体が予算や教員数の絶対的な不足に陥っている場合、RBAの実践による問題の解決にはかなりの年月を要するでしょう。このままではせっかく入学した子どもたちが授業についていけず、中途退学を余儀なくされてしまう可能性もあります。この問題に対し、CSOが取りうる策には教員養成を行い、補助教員を育成するなどが挙げられます。

RBAはCSOのサービスプロバイダーとしての役割を全面的に否定するものではありません。ただし、直接的なサービス提供はあくまで暫定的なものにとどめ、義務履行者が本来の役割を果たせるようになった段階で、速やかに支援を撤退する必要があります。義務履行者の役割をCSOが未来永劫に肩代わりすることは不可能ですし、またそうすべきでもないのである。

(4) 差別の克服に取り組み、すべての当事者に権利が保障されるように努めること

上記(1)～(3)の全過程において、CSOは差別の克服にも取り組み、すべての当事者に権利が保障されるように努めなければなりません。初等教育の例でいえば、小学校への新入学者数を増やすと同時に、性別や身分などによる格差を縮小させられるよう取り組む必要があります。そのためにCSOが取りうるアクションとしては、女の子も男の子と同様に教育を受ける権利があることを訴えるキャンペーンを展開する、などが考えられます。

4. RBAを実践する際の注意点と課題

最後にRBAを実践していく際の注意点と課題について考えてみましょう。

- ① 権利保有者、義務履行者の能力強化が必要なため、問題解決に時間がかかる場合が多く、中長期的な取り組みが必要です。
- ② 国家や地域の権力構造が極度に人権抑圧的であり、権利要求行動が困難な場合や、行政の体制が極度に脆弱で、義務履行者による政策立案、実施能力が低い場合、RBAの実践には大きな困難が伴います。
- ③ RBAの実践課程では、時として国家や地域社会の権力構造に対し、当事者と共に対峙する姿勢を取る必要があるため、場合によっては当事者からの信頼を失う恐れがあります。このようなジレンマに対し、外部者としてどのように、またどこまでコミットすべきか熟慮が必要です。

このようにRBAにはそのアプローチゆえに抱える難しさもあります。しかし、それを1つずつ克服し、前進することによって、現地の人々が自らの力で持続的に問題を解決するプロセスを支援できるようになります。そして外部者としてのCSOもまた、現地の人々や行政などから学びつつ、より効果的な役割を果たせるアクターとして成長していくことができるのです。

原則 2. 女性・少女の権利を推進によるジェンダー平等と公平の実現

1. 「ジェンダーの平等と公平性の実現」とは？

男女が社会的・文化的に求められる役割や、その関係性を指すジェンダーという概念は、性別による差異を示す際のキーワードです。2012年度のジェンダー格差レポートによれば、日本は135か国中101位と、フィリピン（8位）やバングラデシュ（86位）より下位でした。このように、ジェンダー不平等は「途上国」のみが抱える課題ではありません。

不平等は経済開発に伴って自動的に解決されるものではなく、その是正に取り組まない限り改善されないのです。

格差の背景は様々ですが、一般に女性や少女は不平等な立場に置かれやすく、権利や参加の機会が奪われ、公平に扱われていないという傾向があります。ジェンダー差別の根底には文化や宗教の影響があるため、その是正に取り組む際には地域の事情を踏まえなければなりません。また、同じ域内の女性にも、年齢や階層、家族構成、障害の有無、国籍・民族や母語の違いなどによる多様性があることにも注意が必要です。さらに、セクシャル・マイノリティなど「いないことにされやすい」少数者への配慮も求められます。

2. 「ジェンダーの主流化」とは？

女性に対する福祉支援は第二次世界大戦直後からありました。1960年代に入ると、開発プロセスへの女性の参加を目指す Women in Development (WID) という考え方が、また80年代になると、女性の参加を阻む男女間の不平等な関係に踏み込んだ Gender and Development (GAD) という考え方が生まれました。女性の自己決定や主体性を尊重し、草の根でのエンパワメントを通じて、政策決定の過程にも参加することを目指したボトムアップ型の取り組みは、効率重視のトップダウン型の開発とは異なる参加型開発や持続可能な開発といった概念とともに広がっていきました。

90年代以降提唱されるようになった「ジェンダーの主流化」は、あらゆる分野の開発援助事業において、その全過程にジェンダーの視点を取り入れることを目指す考え方です。事業の計画段階で、ジェンダーの違いによって必要とされることを分析し、その結果を事業に反映させ、実施の影響をジェンダーに基づく差異に着目しながらモニタリング・評価を行うこと、またこれらを実施できる体制をつくり、必要に応じて予算配分を変えていくことなどを意味します。

これらは機会の平等だけでなく、結果の平等を達成するために不可欠です。ジェンダーの主流化は、現地政府に対する政策提言や、ジェンダー格差の是正に取り組む政府機関への支援だけを指すものと誤解されがちですが、セクターや規模の大小を問わず、草の根レベルの事業でも導入が可能です。ジェンダー平等が達成されるよう、様々なレベルで工夫を続けることが、まさにジェンダー主流化のプロセスなのです。



3. ジェンダーの平等の推進は援助する側の押しつけ？

人権やジェンダー平等の概念は、西欧的価値観の押しつけではないかという主張が唱えられることがありますが、1993年の世界人権会議において人権の普遍性が検証されたことで「女性の権利は人権である」という国際的な合意がなされています。以後、RBAの普及ともあいまって、性暴力や人身売買などへの取り組みが増えています。また、ミレニアム開発目標（MDGs）のひとつである「ジェンダーの平等の推進と女性の地位向上」のために、各国政府は国内行動計画を策定し、ジェンダー格差の解消に積極的に取り組んでいます。当事者の女性や少女が望む権利の推進や公平性の実現を支援することは、市民社会にこそ求められているのです。

4. ジェンダーの主流化に向けて、どんな事業でも取り入れられる3ステップ

STEP 1

現在実施中の事業の対象者、実施や運営の意思決定に関わる構成員の男女比を確認してみましょう。

ジェンダー格差の是正や人権の保障のために各国政府が実施している施策を調べてみましょう。

STEP 2

➡ 事業の中で委員会などを結成する際、現地の施策が女性の参加を促すヒントになるかもしれません。

STEP 3

事業の実施によって性別や年齢によって異なる効果・影響が出ていないか確認しましょう。

➡ 例えば、男女同数の参加を期待した研修に男性しか集まらなかった場合、なぜ女性が参加できないのか、研修を受けなかったことにより男女格差が広がっていないかを調べ、改善策を考えることが可能です。

➡ もしその理由や解決策がわからない場合、現地の女性団体を訪ねて話を聞いてみましょう。

現状を理解し、実践的なヒントを提供できるような女性団体とパートナーシップを組むことも有効です。

5. ジェンダーの平等と公平に取り組む上での注意点と課題

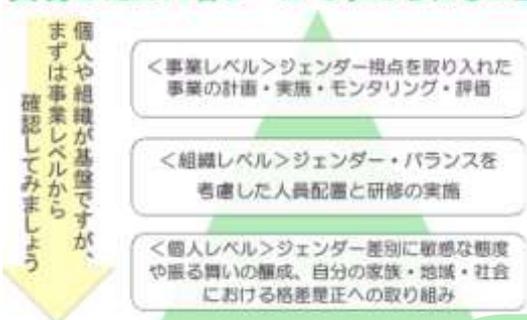
(1) 女性だけでなく、男性への働きかけも重要です

女性や少女の権利の推進は、男性や少年の権利を狭めたり、奪ったりするものではありません。女性や少女の社会参加の機会が増えることにより、男性もまた固定的な役割から解放され、全ての人が生きやすい豊かな社会を創ることにつながります。開発の成果を公平に配分するには、女性や少女を直接支援するだけでなく、男性に変化を促すことも必要です。

(2) 自分たちの組織についても見直してみましょう

CSO自身もまた、ジェンダーによる差別や格差から解放されているわけではありません。開発効果を高めるためには、事業はもちろん、個人の関わり方や自らの組織、またそれを取り巻く社会構造を見直すことが必要です。その際に、ジェンダー平等に関する国際規範や支援対象国の法や施策だけでなく、現地の女性運動から学ぶことも有効でしょう。

CSOがジェンダーの平等と公平性実現のために各レベルで求められること



支援相手と連帯するためには、自分の社会のジェンダー不平等への気づきと、その是正に取り組む姿勢が求められているのです。

BOX 3. 事例を通して考える 「機会の平等」と「結果の平等」

初等教育の支援に取り組むある日本のCSOは、女子の修了率が伸びないという課題を抱えていました。調べてみると、親が女子の遠路通学を危険と考え、弟の就学年齢に合わせて入学させている例が多くありました。就学年齢を過ぎていることを女子生徒自身が恥ずかしがったり、親が婚期を気にして退学させていたのです。

一方ある村では、学校が遠くて通えない女子が、まず村の識字教室で勉強し、その後、学校に編入して同じ年齢の子どもたちと学べる仕組みをつくっており、その結果、女子も男子と同様に卒業を迎えることができるようになっていました。

さらに、識字教室では女性の権利や健康についても教え、幼児婚や女性への暴力について考えるきっかけを作っていました。識字学級で学んだ女子たちはグループを結成して、地域の男性に暴力の防止を働きかけたり、村議会に安全な通学路の整備を要望するまでになりました。

機会の平等の観点では、直接小学校を支援し、女子も男子と同じように入学できるようにすることが良いと考えがちです。しかし、女子も男子と同じように小学校を卒業するという結果の平等をもたらすには、女子が参加しやすい識字学級で女性の権利をめぐる問題を取り上げ、地域社会における女子の位置づけそのものを変えていくという取り組みも必要です。こうした実践の積み重ねは、事業地における男女の関係を変えていくと同時に、ボトムアップで政策や制度の変革を求める際に重要な根拠となります。

原則 6. 公平なパートナーシップと連携の模索

これまで日本のCSOの多くは、途上国が抱える諸問題に対して自らの資金や技術を投入し、日本から人を派遣して、現地の支援対象者と「顔の見える関係」を築きながらプロジェクトを主導してきました。このような活動スタイルは、援助する側にとっては運営しやすく、自らの活動やその結果を捉えやすいという利点がありますが、その反面、当事者や現地の人々の自助努力を促せず、外部支援者への依存を招き、結果的に問題の持続的な解決に結びつかない可能性があります。

大半の途上国には、CSOや専門家、市民活動家が自分たちの手で自らの社会を良くしたいと活動しており、彼らは現地市民社会の重要なアクターと認知されるようになっていきます。現地社会が抱える問題は、当事者とそれを取り巻く現地の人たち自らが解決しようと主体的に取り組むことが原則であり、理想的な姿といえます。

このような背景のもと、日本と途上国のCSO、地域社会が「対等なパートナーシップ」を結び、継続的かつ長期的に現地の問題に取り組むことが求められるようになっていきます。また、CSOだけでは解決が困難な問題に対処するために、政府や国際機関、民間ドナー、企業、自治体、労働組合など、他のアクターとの間でも、共通する目標や価値、相互の尊重と理解に基づく長期的な関係構築を図り、地球市民社会の創出に向けた対等なパートナーシップを確立する必要があります。

1. パートナーシップとは？

パートナーシップとは、同じ目的や価値観を共有して協力し合う組織同士の「対等な」関係性を意味します。対等なパートナーシップを築くためには、双方の組織が自立していること、あるいは自立を目指していることが前提となります。ここでいう「自立」とは、自前の人材、過度な依存のない安定的な財源、民主的な意思決定過程を含む組織能力、利害調整能力、プロジェクト運営能力などが備わっていることを意味します。

対等なパートナーシップは、ある社会問題の解決に向けて、役割分担を明確にし、意思決定において対等な力を持つことを意味します。援助する側、援助される側という関係性の中で、当初は力関係が対等でなかったとしても、途上国のCSOの組織強化プロセスを全般的に支援し、より対等な関係への移行を目指すことが必要です。

対等な関係を築き上げるプロセスにおいては、異なる主体同士が互いを理解、尊重し、共に協力し合いながら問題解決や状況改善を図り、共通の目標に向かって確固とした信頼関係を築いていくことを目指す必要があります。

こうした対等なパートナーシップを構築する先に、「地球市民社会」の創出があります。その実現に向け、互いに協力し合いながらアドボカシー（政策提言）活動に力を入れていくことも重要な視点となっています。



第4回援助効果閣僚級会合に先立って開催された提言戦略会合の様子

2. 直接実施とパートナーシップによる実施、どう異なる？

先進国CSOによる直接実施と、パートナーを結んで事業を展開した場合の相違点を、事業運営の観点から表にまとめてみました。

双方の実施方法の特徴やメリット、デメリットを踏まえた上で、「パートナーシップ」がめざす対等な関係性と、地球市民社会創出への道筋を実現していく必要があります。

	先進国CSOによる直接実施	パートナーシップを組んで実施
事業の企画立案	(1) 支援する側のCSOの経験や、スタッフの情報収集・企画力が頼りで、それが限界となりうる。	(1) パートナー団体の幅広い知見を活かし、現地の状況に適合した企画立案が可能。 ※ただし、支援する側のCSOにはパートナー団体の能力の適正度を見抜く力が求められる。
事業の実施	(1) 事業は終始、支援する側のCSOの責任において実施される。 (2) スタッフや実施プロセスに問題があった場合、直接かつ迅速に対応可能。 (3) 現地のCSOが同様のプロジェクトを実施していることに気がつきにくい。	(1) 事業はパートナー団体との役割分担に基づき、共同で責任を負って実施される。 (2) パートナー団体の都合により、事業実施が左右される可能性がある。(土の両面) (3) 実施プロセスに問題が生じた場合、パートナー団体を通じて対応を要請できる。
事業の評価	(1) 評価は主にプロジェクト期間が終了時、支援する側のCSOが蓄積した経験と方針に基づいて行われる。	(1) 評価はパートナー団体と合意した取り決め事項に基づいて行われる。 (2) パートナー団体が現地社会に根付くことにより、事業の実施途中の評価や軌道修正、終了後の開発効果のモニタリングがしやすい。

3. パートナーシップを模索する際の注意点と課題

(1) 自分の組織の能力を見直しましょう

途上国のCSOや市民社会とパートナーシップを組んで事業を実施することは、日本のCSO内におけるパートナーシップへの理解や、パートナーとして機能するための相当な能力や力量が必要です。自分たちの組織が十分に自立しているかどうかの内省と、日本の市民社会における重要なアクターとして活動できているかといった視点が重要となります。

(2) パートナー探しには細心の注意を払いましょう

途上国のCSOとパートナーシップを組んで事業を実施するためには、適切なCSOを見つける必要があります。現地のCSOによっては、市民社会的な価値観を有していないケースや、社会問題の当事者を代表していない組織もあります。また、協業事業をパートナーシップの観点から効果的に実施していくためには、パートナーシップの概念の共有、開発効果をあげるための適切なマネジメントが必要になります。

(3) パートナーシップは“プロジェクトありき”ではありません

パートナーシップは、事業実施に対する協力のみを意味するものではありません。プロジェクトや資金ありきのパートナーシップではなく、団体の使命や目的を共有できる団体と恒常的な関係を築いておくことも重要です。こうした関係の延長戦上にプロジェクトベースの協力関係へと移行するケースもあります。

(4) 同じ目的・価値観をもたない組織との協力

前述のように、パートナーシップは目的や価値観を共有していることが基本に成り立つものです。しかし、課題別の国際的なネットワークへの参加などを通じて、同じ価値観を共有していないCSOや企業、自治体などのアクターと協力が必要になることもあります。このような場合は、どこに一致点を見出し、いかに両者が満足できるようなWIN-WIN関係を築けるかが重要な視点となります。

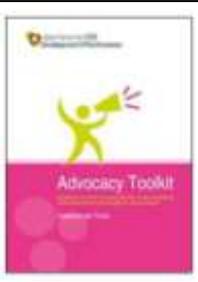
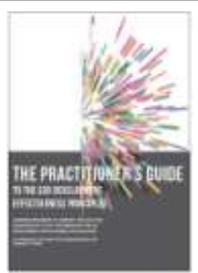
3. 8原則の役立て方 ～原則の実践に役立つツールキットと日本における今後の展開～ 🍎

現在、世界のCSOの間では、イスタンブール原則をもとに組織や活動を振り返り、原則を実践に落とし込むための取り組みが始まっています。原則の実践に画一的な方法はありません。各組織が自らの現状や外部環境を分析し、それぞれの文脈に適した方法で取り組むことが求められているのです。

本章では、各団体が原則の実践に取り組む際に役立つ材料として、オープンフォーラム作成のツールキットと、日本における今後の取り組みについてご紹介します。

1. オープンフォーラムによるツールキット

オープンフォーラムは、これまでに3種類のツールキットを発表しています。また、オンライン上では、各国の取り組みやツール、事例を共有できるポータルサイト「CSO Effectiveness Wiki」が設置されています。

	<p>『Putting the Istanbul Principles into Practice』 8原則を組織や活動に落とし込む際の手順例を示したツールキット。 組織や活動を振り返る際や、事業の計画やモニタリングを行う過程で参照できるよう、原則ごとに1) 定義とガイダンス、2) 団体を取り巻く政治的、社会的、組織的状况を分析する際の問い、3) 原則を実施する上で取り組むべき具体的な目標例、4) モニタリングのための指標、5) 原則の実践によって起こりうる変化の例が示されている。</p>
	<p>『Advocacy Toolkit 』 政策環境の整備を求めて提言活動を行う際に役立つツールキット。 要求の正統な根拠であるこれまでの国際的合意事項（『アクラ行動計画』等）の紹介から、ターゲットの絞り込み方法など、戦略的に提言を行う上で役立つ情報が、事例とともにまとめられている。</p>
	<p>『The Practitioner's Guide to the CSO Development Effectiveness Principles』 原則の実践を促す方法論をまとめた手引き。主に原則にかかる研修の担当者向け。 イスタンブール原則とは何かを伝える段階から原則の実践を推進する段階まで、それぞれのレベルに応じた議論やワークショップや組み立て方についてアイデアを紹介している。</p>

2. 日本における今後の取り組み ～おわりに～

1つ1つの原則は非常に概念的であるため、「実践」と言っても何から手をつければ良いのか、具体的にイメージするのは難しいかもしれません。しかし、原則によっては、すでに日々の活動の中で当然のこととして行われている部分も多いはず。まずは原則を意識しながら、自分の組織や活動を見直すことから始めてみましょう。

JANICでは今後、日本版の『イスタンブール原則実践の手引き』を策定し、原則別のワークショップ型研修の開催を続けていく予定です。CSO開発効果の議論にエキスパートは存在しません。各団体がそれぞれの知見や事例を持ち寄り、互いに学び合えるような場をもつことが必要なのです。この学びあいのプロセスに、1つでも多くの団体が関心を寄せ、積極的に参加してくださることを願っています。

もっと知りたい方のために ～参考資料～

※ウェブサイトは特に記載のない場合、2013年3月15日にアクセスを確認

1. 援助効果議論について知りたい

- 外務省「ODAとは？援助政策：国際動向：OECD（経済協力開発機構）開発援助委員会（DAC）」
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/doukou/dac.html>>
- Organisation for Economic Co-operation and Development「Aid Effectiveness」（英）
<<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/>>

2. CSOによる援助効果議論への参加について知りたい

- 国際協力 NGO センター（2010年5月）“NGOと開発効果～アドボカシー・アカウンタビリティ・NGO支援の拡充”
<http://www.janic.org/mt/pdf/janic_issuepaper_japanese.pdf>
- 国際協力 NGO センター（2012年3月）“釜山への道、釜山からの道：CSOと援助・開発効果”
<http://www.janic.org/mt/pdf/janic_issuepaper2_japanese.pdf>
- Tomilson, Brian.（2012年6月）“CSOs on the Road from Accra o Busan”（英）
<http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/csos_on_the_road_from_accra_to_busan_final.pdf>

3. 開発効果議論・世界のCSOによる取り組みが知りたい

- Open Forum for CSO Development Effectiveness（英） <<http://www.cso-effectiveness.org>>
- Open Forum for CSO Development Effectiveness.（2011年6月）“The Siem Reap CSO Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness”（英）
<http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/final_framework_for_cso_dev_eff_07_2011-3.pdf>
国際協力 NGO センター訳 “シエムリアップコンセンサス CSO 開発効果に関する国際枠組み”（和）
<http://www.janic.org/mt/img/activity/SiemReap_consensus.pdf>
- Open Forum for CSO Development Effectiveness 「CSO Effectiveness Wiki」（英）
<<http://wiki.cso-effectiveness.org/?lang=en>>

4. 開発効果関連のツールキットをダウンロードしたい

- Bermann-Harms, Christina., and Nora L. Murad. “Putting Istanbul Principles into Practice”（英）
<<http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/230111-implementation-toolkit-en-web.pdf>>
- Toma, Costanza. “Advocacy Toolkit”（英）
<http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/120110-of-advocacy_toolkit-en-web-2.pdf>
- Kauvaras, Gerasimos., and Maro Pantazidou. “The Practitioner’s Guide to the CSO Development Effectiveness Principles”（英）
<http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/practitioners_guide_en-3.pdf>

5. 日本でのCSO開発効果議論を知りたい

- 国際協力 NGO センター（2011年5月）“日本におけるナショナルコンサルテーション報告書”
<http://www.janic.org/mt/img/activity/JapanNationalConsultationReport_ja.pdf>
- 国際協力 NGO センター “援助効果に関する JANIC の取り組み”
<<http://www.janic.org/activ/activsuggestion/supporteffect/janic/index.php>>



『効果的な活動を行うためにわたしたちが守るべき8つのこと
～CSO開発効果に係るイスタンブール原則を知るための手引き～』

発行日 2013年3月

発行元 特定非営利活動法人 国際協力NGOセンター

〒169-0051

東京都 新宿区 西早稲田 2-3-18 アバコビル5F