

# カナダのJ.トルドー自由党政権の 「フェミニスト国際援助政策」<sup>1</sup>

Canada's Feminist International Assistance Policy by Justin  
Trudeau's Liberal Government

高柳 彰夫  
Akio TAKAYANAGI

## はじめに

2017年6月9日にカナダの新しい開発援助<sup>2</sup>政策として「フェミニスト国際援助政策」(Feminist International Assistance Policy = FIAP: GAC 2017b)がJ.トルドー(Justin Trudeau)<sup>3</sup>自由党政権(2015年11月-)のビボー(Marie-Claude Bibeau)国際開発大臣によりを発表された。この新政策は2016年5月に始まった「国際援助レビュー」(International Assistance Review = IAR)の結果であった。IARの開始と同時にディスカッションペーパー(GAC 2015a)がカナダ外務省(Global Affairs Canada = GAC)により発表され、約10,600のコメントが寄せられた(GAC 2016b)。レビューの結果も踏まえ発表されたのがFIAPであった。FIAPは国連で2015年9月に採択された持続可能な開発目標(Sustainable Development Goals = SDGs)やそれを含む2030アジェンダ(United Nations 2015)の中でもSDG5「ジェンダー平等と女性・女子のエンパワーメント」にカナダは焦点を当てるとして、「ジェンダー平等と女性・女子のエンパワーメント(Gender Equality and Empowerment of Women and Girls)を中核の「アクション・エリア」(action area)とし、またジェンダー平等を他のアクション・エリアを含め分野横断的なものとして考えるジェンダー平等

やフェミニズムを前面に出すものである。すでにスウェーデンやオランダなどがジェンダーを重視する開発援助政策を策定しているが、フェミニズムと名がつくドナーの政策はじめてであり、画期的ともいえよう。

本稿では、以下の4つの問いを設定しつつ、FIAPの意義と課題を検討してみたい。

第一に、どのようなプロセスを経て、なぜカナダはジェンダー平等やフェミニズムを強調する援助政策を策定したのだろうか。

第二に、「フェミニスト」とつけられたこの新しい援助政策は、SDGsに現れている近年のいっそう加速化するジェンダー主流化の世界的動向との関連でどのような特徴を持つものだろうか。

カナダ国際開発庁 (Canadian International Development Agency = CIDA) は1976年に「開発と女性」(Women in Development = WID) のガイドラインを策定し、1999年にジェンダー平等政策(CIDA 1999)を発表するなど、女性・ジェンダーの部門では先端的であった。女性をもっぱら受益者とする、あるいは開発プロセスに女性を統合することを重視したWIDから、ジェンダー間のパワー関係に注目した「ジェンダーと開発」(Gender and Development = GAD) への転換の時代にジェンダー平等政策を策定した。

ところが2006年の総選挙の結果、ハーパー (Stephen Harper) 保守党政権になり、特に2009年以降にCIDAの政策文書で「ジェンダー平等」(gender equality) が「男女平等」(equality between men and women) に置き換えられるなど、ジェンダーという点で政策の後退が目立ち、GADからWIDへの退行も指摘された (Tiessen 2016)。カナダがホスト国となった2010年のG7サミットの際に合意された母子保健のムスコカ・イニシアティブ (Muskoka Initiative) も母親や子どもの栄養などもっぱらサービス供給や慈善の発想が強く、ジェンダーの視点が弱いことが指摘

された (Keast 2017)。ただしハーパー政権下でも2013年にCIDAが外務貿易省と合併し、外務貿易開発省(Department of Foreign Affairs, Trade and Development = DFATD)となった後は、DFATDで再び「ジェンダー平等」が使われるようになっていた。

FIAPはカナダの開発援助政策におけるGADの復権、さらには「フェミニスト」と名がつく政策をもとにさらに革新的なジェンダー政策を意図するのだろうか。

第三に、開発援助政策の目的との関係である。カナダの援助政策研究を長いことリードしてきたプラット (Cranford Pratt: 1926-2016) による、カナダ (や北欧諸国・オランダなど) の援助政策を「人道的国際主義」(humane internationalism)—「工業化された諸国は地球上の貧困に関し倫理的義務を負っていることを認めること」(Pratt 1996: 334)—と政治的・経済的自己利益の攻防、あるいは後者による前者の衰微の歴史としてとらえる見方は、筆者も含めて他の研究者に大きな影響を与えてきた。最近ではプラットによる過度な「人道的国際主義」の強調、あるいは「人道的国際主義」と自己利益(政治的・経済的利益)の行き過ぎた二分法に対する批判も出てきている(Black 2016; Chapnick 2016)。

しかし、人道開発目的—OECDの開発援助委員会(DAC)のODA(政府開発援助)の定義からすれば「主たる目的」であることが少なくともタテマエ—と政治的(あるいは外交的)・経済的自己利益との緊張関係で開発援助政策を考えるのは一般的である。カナダに即していえば、ハーパー政権下で、開発援助政策は人道・開発目的からカナダの経済的利益追求の手段に大きく転換し、経済的利益追求の「道具化」(instrumentalization)が進んだ(Brown 2012; 2016)。あるいは京都議定書などからの離脱に現れるように、対外政策全般が自国の経済的利益、特にハーパー政権の大きな支持基盤であった資源採掘産業の利益を反映したものと

なった。総選挙(2015年10月19日)でハーパー率いる保守党に勝利し、首相就任が決まった直後から、J.トルドーは、カナダはグローバルな舞台に復帰すると述べ、ハーパー政権時代の対外政策を一新することをたびたび唱えていたが、FIAPはカナダの開発援助政策目的での人道・開発目的、あるいはプラットのいう「人道的国際主義」の復権を意味するのだろうか。

第四に、筆者はハーパー政権の援助政策が、その前の自由党政権と異なり、経済成長志向、社会の中の弱い立場の人々に対して問題の根源に取り組むことよりも慈善志向が強いことを指摘した(高柳 2015)。FIAPは「どのような意味での開発を追求するのか」という点での意義を述べたい。

## 1. IARのプロセス

2016年5月18日に、ビボーは国際援助について、ディスカッションペーパーを公表するとともに、それについて幅広く市民の意見を求めるコンサルテーションを行うことを発表した。SDGsを含む2030アジェンダをカナダの援助政策を見直す機会にすることや、「ジェンダー平等を促進することで女性・女子をエンパワーすること、権利を保護・促進することはカナダの国際援助の中核である」こと、「フェミニスト・レンズ」(feminist lens)を採用することを明記した後に、5つの政策課題と実施策をあげた(GAC 2015a)。

### (1) ディスカッションペーパーでの5つの政策課題と実施策

ディスカッションペーパーでは、以下の5つの政策課題が示された。

- 1) 女性・子どもの健康と権利(Health and Rights of Women and Children)
- 2) クリーンな経済成長と気候変動 (Clean Economic Growth)

and Climate Change)

- 3) ガバナンス・多元主義・多様性・人権(Governance, Pluralism, Diversity and Human Rights)
- 4) 平和と安全保障(Peace and Security)
- 5) 人道危機と移動を強いられた人々への対応(Responding to Humanitarian Crisis and Needs of Displaced Populations)

政策課題ごとに「ディスカッションのポイント」も示された。紙幅の制約もあり、IAR後FIAPに発展していく中で重要なものに限って紹介しよう。1)に関しては、フェミニスト・アプローチへのコミットメントと2030アジェンダのジェンダー平等の目標のためにカナダは何に焦点を当てるべきか、カナダはジェンダー平等で世界のリーダーとなるために何ができるのかというものがある。また子ども・若者の教育や、女性・女子の保健に関するディスカッションのポイントもある。3)ではカナダがSDG16の平和とガバナンスにいかに関与するか、包摂性・多様性・人権をいかに促進できるのかが提起された。また人権ベース・アプローチ(Human Rights-based Approach = HRBA)の導入の可能性にも言及した。

実施策は「結果をもたらす」(delivering results)と題され、援助効果と透明性の向上、イノベーション、パートナーシップに関する節が設けられていた。パートナーシップの部分ではCSOや民間セクターとのパートナーシップの拡充や途上国のオーナーシップを尊重したパートナーシップのあり方を模索する必要性が説かれた。特にカナダのCSOとの関係の再構築が唱えられた。<sup>4</sup>

## (2) IARを通じて出されたコメント

### ①GAC報告書“What We Heard”

2016年12月にGACはIARのパブリックコメントやコンサルテーションを通じて出た声をまとめた“What We Heard”と題す

る報告書をまとめた(GAC 2016b)。ハイライトとして次の8つがあげられている。

- 1) ディスカッションペーパーの優先課題を基本的に追求すること
- 2) 2030アジェンダを実施すること
- 3) フェミニスト・レンズとHRBAを適用すること
- 4) 最も貧しいか脆弱な人々に焦点を当てつつも、幅広い諸国を支援すること
- 5) カナダの開発援助をより効果的・革新的にすること
- 6) インパクトと持続可能性を向上させるため、政策の一貫性を強化すること
- 7) 現場のニーズ・文脈・アクターを考慮すること
- 8) 援助を増額させること

ディスカッションペーパーで示された5つの政策課題すべてについてのコメントを紹介する紙幅はないが、後に発表されるFIAPでジェンダー平等、女性と女子の人権、フェミニズムが強調されたことと深く関連することを中心にあげてみよう。

- ・ ジェンダー平等、女性・女子のエンパワーメントと人権促進をそれだけで独立した(stand-alone)目標とすること
- ・ フェミニスト・レンズをすべての開発援助にあてはめ、貧困の根源に取り組むこと
- ・ ジェンダー平等達成のために、男性・男子も含めてすべてのステークホルダーの参加を得ること
- ・ ジェンダー平等、女性・女子の人権促進のために公共セクターの制度改革や、ジェンダー別データへの取り組みを強化すること
- ・ フェミニストや女性の人権の運動への資金供与を強化すること
- ・ アジェンダ2030と人権実現のために教育に優先順位を置くこ

と

- ・ 教育を通じてジェンダー平等や女子の人権促進を進めること
- ・ HRBAを採用すること

## ②CSOの提言

IARにあたって、CSOの多くが提言を行った。カナダの国際開発協力CSOのネットワークであるCanadian Council for International Cooperation (CCIC)によると、会員団体の73.4%に当たる58団体を含め、80のCSOがIARのプロセスで提言書を提出した。CCICはCSOの提言書の中で用いられている語彙の分析を行い、トップ10は、女性、健康・保健(health)、子ども、ジェンダー、ローカル、女子、経済、教育、ユース、持続可能な(sustainable)であった。そしてカナダのCSO全体の立場をまとめると、SDGsを促進すること、人権とHRBA、平和、ジェンダー平等を促進すること、女性・女子・子ども・ユースなど周縁化されやすいグループの問題に取り組むことがあげられる。優先すべきセクターとしては保健・ジェンダー・教育・気候変動・ガバナンスであった。またCSOをはじめさまざまなパートナーとの取り組みが重要である(CCIC 2016b)。

CCICは2016年7月にIARに対する提言をまとめた(CCIC 2016a)。CCICは、

- 1) より公平な世界 (A Fairer World) : 女性の人権とジェンダー平等、ガバナンス・多元主義・多様性・人権
- 2) より持続可能な世界 : 気候変動への適用と食料安全保障、グリーンでインクルーシブな成長と生計
- 3) より安全な世界 : 人道危機での行動(humanitarian action)、平和と安全保障

の3つの柱の下での6つの課題を提案した。また新しい援助政策のビジョンとして人権を中核に置くこと、フェミニスト・レンズ

を採用すること、だれも取り残さないこと、持続可能な開発を保障することの4つをあげた。IARがジェンダー平等と女性・女子のエンパワーメントを強調していることを歓迎しつつも、健康と合わせて1つの政策課題にしていることを批判し、ジェンダーを強調し、分野横断的なものとする意味でもジェンダー平等と女性の人権は独立した課題にされるべきだと主張する。

カナダの有力CSOの中でOxfam Canadaの提言(Oxfam Canada 2016)は、ディスカッションペーパーの5つの政策課題と実施策に触れるが、特にジェンダーに焦点を当てた。提言には、ジェンダー平等と女性の人権を独立した1つの柱にすること、ODAの20%をジェンダー平等と女性の人権やエンパワーメントに配分すること、毎年1億ドルを女性の人権団体・運動体支援に充てること、フェミニスト・レンズと評価方法を確立することが含まれる。

Inter Paresも全政策課題と実施策について提言を出している(Inter Pares 2016)が、「女性・子どもの健康と権利」は広すぎるとして、女性・女子の権利は独立した柱になるべきであると主張した。またカナダがジェンダーの分野で世界のリーダーとなる政治的意思を示すこと、女性の権利の完全な達成の障壁の根源に取り組むこと、ODAの20%を女性・女子の人権にあて特に女性団体を支援することも提言に含まれる。

2016年7月に女性の権利政策グループ(Women's Rights Policy Group: 女性の人権に取り組むCSOや個人のネットワーク)はIARへの提言をまとめる会議を開き、Action Canada for Sexual Health and Rights、Oxfam Canada、Inter Paresの3団体を取りまとめ、8団体のCSOが賛同するペーパーを発表した(Action Canada for Sexual Health and Rights、Oxfam Canada & Inter Pares 2016)。「カナダのフェミニスト・アプローチは構造的でシステマティックな不平等の根源に取り組む、パワーのシステムを転換する。その多くはジェンダーの社会的構築や女性の身



体と選択をコントロールする家父長的な企てに根差している」としたうえで、

- ・ すべての国際援助に関する政策決定を、ジェンダー平等のパワーや構造の障壁にいかに取り組みのかを問いながら行うこと
- ・ 援助の20%を女性の人権とエンパワーメント、ジェンダー平等を第一の目的とするものに配分すること
- ・ 女性の人権とジェンダー平等を独立した柱とすること
- ・ すべての政策とプログラムでジェンダー平等を主流化すること

の4つを中心とした提言を行った。

## 2. FIAPの内容

2017年6月9日、ビボーによりFIAP（GAC 2017b）は発表された。6月7日のフリーランド（Crystia Freeland）外相のカナダ下院での対外政策に関する演説（GAC 2017a）で、フェミニズムと女性・女子の人権を含むカナダの価値の推進を唱えとともに、近日中にフェミニスト国際援助政策<sup>5</sup>を発表すると述べたことを受けたものであった。

### （1）FIAPのビジョンとアプローチ

「カナダは、貧困を減らし、よりインクルーシブで平和で繁栄した世界への最も効果的な方法としてジェンダー平等と女性のエンパワーメントを進めるために、FIAPを採用している」とのビジョンを示した。「国際援助のフェミニスト・アプローチ」として、「ジェンダー平等と女性・女子のエンパワーメントは社会の規範やパワー関係を転換するためにそれ自体が目的である」ことを確認した上で、

- ・ 人権ベースでインクルーシブなこと（human rights-based

and inclusive)

- ・ 戦略的で焦点を絞っていること (strategic and focused)
- ・ 転換的・行動的なこと (transformative and active)
- ・ エビデンス・ベースでアカウンタビリティをとまなうこと (evidence-based and accountable)

の4つの要素をあげている。また、2021-22年までにカナダの二国間援助の95%をジェンダー平等関連に向けると述べている(詳細後述)。さらに女性の人権を促進する途上国の現地の女性の組織を支援すること、男性・男子のかかわりも重要であること、SDGsを途上国とカナダで実現するうえで特にSDG 5に焦点をあてることも述べられている。

## (2) 6つのアクション・エリア

FIAPでは6つのアクション・エリアが示されている (GAC 2017b)。

- 1) 中核のエリア：ジェンダー平等と女性・女子のエンパワーメント (Gender Equality and Empowerment of Women and Girls)
- 2) 人間の尊厳 (Human Dignity)
- 3) すべての人々のためになる成長 (Growth that Works for Everyone)
- 4) 環境と気候変動への行動 (Environment and Climate Action)
- 5) インクルーシブなガバナンス (Inclusive Governance)
- 6) 平和と安全保障 (Peace and Security)

1)「ジェンダー平等と女性・女子のエンパワーメント」に関しては、性的・ジェンダーベースの暴力に取り組む、女性の人権を促進する途上国の現地の女性の組織を支援する、公共セクターの組織能力を向上させる、ジェンダー平等の行動の強い証拠のベースをつくる、の4つの活動に焦点を当てる。途上国の現地の女性の組織支援については今後5年間に1.5億ドルの支援を途上国の

現地の女性の権利を促進する女性団体や運動体に行う。

2)「人間の尊厳」では、保健と栄養、教育、ジェンダーを考慮した人道援助活動の3つの課題があげられている。保健と栄養には、セクシュアル／リプロダクティブ・ヘルス／ライツへの取り組みが含まれる。途上国の中には、不十分なサービスや有害な慣習によりリプロダクティブ・ヘルス／ライツが享受できないこと、情報・知識が与えられていないこと、早婚と早い出産が問題である。栄養でも女性・女子に配慮する。SDGs2(飢餓を終わらせる、栄養、食料安全保障)、3(保健)、4(質の高い教育)と深く関連する。

3)「すべての人々のためになる成長」はSDG8(経済成長とディーセントワーク)と関連する。女性が完全かつ対等に経済に参加することが女性のエンパワーメントに、女性がフルに経済的な潜在能力を発揮することが社会全体の活性化につながる。家庭レベルでも経済的にエンパワーされた女性は経済的な独立性を得るとともに、子どもの健康・教育の向上にもつながる。女性の経済力の向上はリプロダクティブ・ヘルス／ライツへのアクセス拡大をもたらす。

4)「環境と気候変動への行動」でも、弱い立場に置かれやすい女性・女子について強調した施策が多い。4)はSDG13(気候変動)と関連する。

5)「インクルーシブなガバナンス」は、SDG16(平和・ガバナンス)と関連するもので、人権、法の支配、民主主義と政治参加が課題である。特に女性の人権や女性差別撤廃条約、女性の司法へのアクセス、女性の政治参加(政治・行政でのリーダーシップのある地位への登用なども含む)が強調されている。

6)「平和と安全保障」もSDG16と関連するものであるが、平和構築における女性の役割が重要視される。

### (3) 実施策（効果向上策）

FIAPでは、「フェミニスト・ドナー」として、2021-22年までに二国間援助でジェンダー平等と女性・女子のエンパワーメントを15%でターゲットにし、80%でジェンダー平等と女性・女子のエンパワーメントを統合し、合計95%をジェンダー平等関連の目的に向けることとしている。ちなみにOECD-DACの各国のジェンダー平等と女性のエンパワーメントに向けた援助に関するレポート(OECD-DAC 2016)によると、2013-14年にはカナダの二国間ODAの61%（DAC諸国平均では32%）がジェンダーを第一のあるいは主要な目的としている。ジェンダー平等と女性・少女のエンパワーメントは外交や貿易を通じても追求される。

GACのパートナーとして一番強調されているのは民間セクターである。ハーパー政権末期に構想され、モントリオールに新設されるDevelopment Finance Institute<sup>6</sup>を通じて企業の途上国での投資活動を支援する。カナダの企業が企業の社会的責任として人権を尊重し、フェミニスト国際援助を補完することも期待する。

途上国政府との関係については、その優先順位を尊重し、現地のニーズと優先順位に対応した援助を実施する。

市民社会の重要性も述べている。CSOはSDGs実施の上で重要なパートナーであり、CSOは極度の貧困に取り組み、すべての人々のためになる経済構築にも重要な役割を果たし、こうした分野で専門知識や経験を持ち、現地の課題も理解している。ハーパー政権の最後のパラディ（Christian Paradis）国際開発相の下で2015年2月に発表された市民社会政策（DFATD 2015）<sup>7</sup>をFIAPを踏まえて改訂すること、今後5年間に1億ドルを中小規模のカナダのCSOに供与することを具体的な施策として含めている。

最後に重要な点としては優先国<sup>8</sup>についての考え方である。

マーティン（Paul Martin）自由党政権の末期の2005年に援助の25か国の優先国が決められ、それがハーパー政権時代の2009年に20か国になり、2014年には25か国に改められてきた<sup>9</sup>が、FIAPではそうした優先国の設定をやめると明記された。後発開発途上国（LDCs）に対する援助を増やすことと、2021-22年までにサハラ以南アフリカ向けの援助を50%以上とすることが述べられた。

### 3. FIAPの背景と意義

#### （1）ジェンダー・フェミニズムを重視した開発援助政策の背景と意義

##### ①ジェンダー・フェミニズムがなぜ強調されたのか

IARのディスカッションペーパーの段階から、ジェンダー平等と女性・女子のエンパワーメントは中核と位置づけられたものの、5つの政策課題では「女性・子どもの健康と権利」が1つの課題とされ、女性の権利は1つの独立した柱であるべきだというのがCSOなどから強く出されたコメントであったことは前述した。また2021-22年までに援助の95%をジェンダー平等関連の目的に向けるという野心的ともいえる目標をたてている。

IARのプロセスの後にできあがったFIAPで、どのような要因で名称自体に「フェミニスト」が入れられ、あるいは中核のアクション・エリアが「ジェンダー平等と女性・女子のエンパワーメント」とされ、またジェンダー平等は分野横断的な課題とされ、援助の95%をジェンダー関連の目的に向けるなど、ジェンダー平等やフェミニズムが強調される政策となったのだろうか。筆者が2017年8-9月にGAC関係者（FIAP策定にかかわったチームを含む）とCSOにインタビュー調査を行った。GAC、CSOがほぼ一致して述べていた点をまとめると以下ようになる。

一つは市民社会の声である。前述したGACの報告書“*What We Heard*”や、いくつかのCSOの提言に現れているように、女性・

ジェンダーは最大の関心事となり、特に女性の人権を保健から切り離して独立した柱にすべきだという声が大きくあがった。また、ビポーはIARのプロセスでパブリックコメントと公開コンサルテーションの他に個別のCSOなどとの対話も積極的に行っていたが、そうした機会を利用して、前述のWomen's Rights Policy Groupのペーパーの関係団体などが強力に働きかけた。

もう一つは政治指導者、特にJ.トルドー首相や、フリーランド外相、ビポー国際開発相の意向である。J.トルドーは2015年総選挙の際に閣僚の半数を女性とすることを公約するなど、ジェンダーを強く訴えた。実際にJ.トルドー政権では、首相を除いた閣僚30名中15名は女性である。2017年3月の国連女性地位委員会に出席した際のスピーチで「私はフェミニストであると大声で明確に言うつもりだ」と述べるなど、ジェンダー平等やフェミニズムに強い考えを持ってきた。J.トルドー自身の信条とともに、ジェンダーに関して姿勢を後退させたハーバー政権や、隣国アメリカでもジェンダー関連の政策を後退させている（例えば就任直後にアメリカの開発援助で家族計画を支援することを禁止した）トランプ（Donald Trump）政権との対比をはっきりさせる意図があると考えられるGACやCSO関係者、CIDAの元幹部職員もいた。

いずれにせよ、市民社会と政治指導者両方の強い意向と働きかけが、ジェンダー・フェミニズムを強調した国際援助政策につながったと考えられるのではないだろうかというのが、筆者のインタビュー調査での暫定的な結論である。

## ②ジェンダー・フェミニズム重視の意義

FIAPでは、なぜ「フェミニスト」ということばが使われたのだろうか。フェミニズムとは、一般的には男女平等思想や女性解放思想を意味するだろう（江原・山田 2008）。一方で、UN Women親善大使の女優のエマ・ワトソン（Emma Watson）が

指摘するように、「フェミニズム」は強く、攻撃的で、反男性のイメージをとまなうことばでもある（UN Women 2014）。

FIAPにおいて「フェミニスト」または「フェミニズム」は特に定義されていない。前述のようにFIAPのアプローチとして、「ジェンダー平等と女性・女子のエンパワーメントは社会の規範やパワー関係を転換するためにそれ自体が目的である」ことを確認した上で、人権ベースでインクルーシブなこと、戦略的で焦点を絞っていること、転換的・行動的なこと、エビデンス・ベースでアカウンタビリティをとまなうことの4つの要素をあげている。一時は「ジェンダー平等」を「男女平等」に変え、女性をサービス対象とみる傾向があり、GADからWIDへの後退を指摘されたハーバー政権に比べて、社会の規範やパワー関係の転換を目的そのものと明記し、GADのアプローチへの復帰とともに、いっそう女性の人権を強調しているといえよう。

「フェミニスト」ということばを使う意義はどこにあるのだろうか。この点についても筆者はGACとCSOでインタビューを行ったが、以下がだいたいの共通点であった。

- ・ 「フェミニスト」ということで、いっそうジェンダー平等の促進、格差の構造的要因への取り組み、女性の男性との対等な権利を強調することになる。
- ・ GAC内でも「フェミニスト」についての共通の理解があるのかは現段階では疑問であり、研修などを通じて作っていく必要がある。
- ・ カナダ社会でも「フェミニズム」に関しては多様な理解があり、攻撃的、過激、男性嫌悪といった理解をする人も少なくなく、今後理解の促進が課題になる。

## （2）援助目的の視点から見たFIAP

FIAPの冒頭で、フリーランドとビボーはカナダの安全と繁栄

の上で、フェミニズムや女性・女子の人権の促進を含むカナダの価値を促進することの重要性を強調している。FIAPはカナダの価値を具体化する援助政策といえよう。前述のように、カナダの援助政策研究で長いこと有力視されていたプラットの「人道的国際主義」対自己利益の過度な二分法に対する批判が出ているが、FIAPはグローバル価値実現にカナダの利益を求めていると考えられる。人道・開発目的、あるいはプラットのいう「人道的国際主義」への回帰といえるが、それは大国ではないカナダなりの価値の追求こそ利益という側面も持つ。

FIAPでは、優先国の設定を取りやめることと、LDCsに対する援助を増やすこと、2021-22年までにサハラ以南アフリカ向けの援助を50%以上とすることが述べられた。2009年のハーパー政権による優先国の改訂では、2005年にマーティン政権により初めて定められた優先国の中から、サハラ以南アフリカ諸国がいくつかは必ずされる一方で、中所得国でありカナダの採掘産業が多く活動する中南米のいくつかの国が加えられ、カナダの援助が経済的利益追求の手段の側面が強くなった(高柳 2015)。FIAPはハーパー政権の傾向を弱め、LDCsやサハラ以南アフリカを重視する人道・開発目的志向の配分といえよう。

### (3) FIAPの開発観

ハーパー政権では経済成長の重視と短期的で慈善志向の強いものとなった。

FIAPでは、近年の欧米諸国（特に北西欧諸国）の傾向を反映して、特にHRBAの採用が明記されている。特にFIAPのビジョン「人権ベースでインクルーシブなこと」については、「性別、人種、エスニシティ、民族・エスニシティの出自、肌の色、宗教、言語、性的指向、ジェンダー・アイデンティティ、年齢、能力、その他あらゆる要素やアイデンティティにかかわらずすべての



人々が同一の基本的人権を享受しなければならない」(GAC 2017b)とHRBAの要素である「無差別性」を強調している。また女性・女子を中心にした人権、リプロダクティブ・ライツ、保健や教育の保障などHRBAを思わせる用語が多用されている。

#### 4. FIAPの課題

FIAPが発表された時、CSOの間ではおおむね歓迎する声が多かった(CCIC 2017b; Inter Pares 2017など)。その後、フェミニズムやジェンダー平等を前面に出しHRBAを採用したFIAPを歓迎しつつも、いくつかの批判や課題をあげる研究(Brown & Swiss 2017)やCSOの評価(CCIC 2017c; Tomlinson 2017)も出されている。「フェミニスト」の定義があいまいなこと(Brown & Swiss 2017)、ジェンダー不平等の構造や伝統的なジェンダー差別・役割観にいかに取り組むのか具体性が不十分なこと(CCIC 2017c)が批判されている。こうした文献・資料や筆者が2017年8-9月にGACとCSOで行ったインタビュー調査で、課題としてあげられていることをいくつか紹介しよう。

##### (1) 資金

J.トルドー政権が成立した後、援助予算の増額への期待は大きかった。しかし2016-17年度予算では微増、2017-18年度では現状維持にとどまっている。CCICによれば、ODA額は、2016-17年度は56.7億ドル、2017-18年度は52億ドル程度になるものと推計される(CCIC 2017a)。FIAPが発表された前日の2017年6月8日にはサジャン(Harjit Sajjan)国防相により今後10年間に国防予算を70%増額が発表された一方で、援助額についてFIAPは何も述べていない。また対GNI比0.7%の国際目標についてもIARのディスカッションペーパーでは触れられていたが、FIAPでは言及がないことが批判されている(Brown & Swiss 2017; CCIC 2017c;

Tomlinson 2017)。

IARのプロセスでは、2017年の予算策定時に新政策と援助予算の増額が発表されることへの期待があったが、新しい方針が間に合わなかったことで予算増額が難しかった事情もある。また、筆者が行ったインタビューの中でジェンダーを活動の中心に据えていないCSOの間からは、GACからの支援を得るのが難しくなることを不安視する声も聞かれた。

## (2) 人材

ハーパー政権前のCIDAは前述したようにOECD-DACの中でもジェンダーへの取り組みは先端的であったが、ハーパー政権下ではジェンダーへの取り組みが後退した。ただし、女性・ジェンダー分野での援助額が減少したわけではなかった(Swiss & Barry 2017)し、上層部の意向にもかかわらず、中間管理職以下では引き続きジェンダーへの高い関心が続いたが、次第にそうした人々がCIDAを去るようになっていった (Tiessen 2016)。ジェンダーの専門家が減る中で、ジェンダー平等やフェミニズムに関する専門的取り組みが可能なのか疑問視されている(Brown & Swiss 2017; CCIC 2017c; Tomlinson 2017)。GAC内部では職員の理解の促進のためのセミナーなどが始まっている(GACインタビュー)。

## (3) オーナーシップ

FIAPでは実施策のところで途上国政府との関係については、その優先順位を尊重し、現地のニーズと優先順位に対応した援助を実施することが述べられている(GAC 2017b)。途上国のオーナーシップの尊重ということであろう。GACのインタビューの中でも聞かれたことであるが、SDG5「ジェンダー平等と女性・女子のエンパワーメント」が国際目標であるとはいえ、途上国の

中にはジェンダーに高い優先順位がない国、社会・文化・伝統・宗教などの要因によりジェンダー平等やフェミニズムへの抵抗が大きい国も少なくない。アクション・エリアの一つの「人間の尊厳」のところでは安全な妊娠中絶もリプロダクティブ・ヘルス／ライツの一つとして明記されているが、妊娠中絶への規制が大きい国、国際会議などで中絶を人権として認めることに強く反対する国も少なくない。FIAPを途上国の多様な文脈で、途上国のオーナーシップと両立して実施していくのかも今後の開発現場での課題である(Brown & Swiss 2017; Tomlinson 2017)。

## 結論

FIAPは他のドナーの政策と比べて、ジェンダー平等・フェミニズムを前面に出して強調する開発援助政策として画期的といえよう。ジェンダーについては先進的な取り組みを行ってきたカナダで、ハーパー政権時代に女性をサービスの受益者ととらえる視点に後退したのに対して、ジェンダー不平等の構造に取り組むことを強調し、またHRBAを採用している点で、カナダのCSOからも歓迎された。ジェンダー平等やフェミニズムが重視される政策が実現した背景には、CSOからの提言・働きかけと、J.トルドー首相をはじめ指導者の強い意向の双方があったと推察できる。

問題は、ジェンダーやフェミニズムについて、援助予算が伸び悩み、ハーパー政権以前のCIDAが持っていた人材や知識が失われ、さらに途上国にもジェンダー平等やフェミニズムに優先順位がない国や社会・文化・伝統・宗教などの要因で難しい国が少なくない中でどう実施していくのかであろう。

実施策で明記されたFIAPを踏まえた市民社会政策の改訂は、新政策が2017年9月に発表された(GAC 2017c)。これについては別な機会に論じたい。

FIAPでは途上国の現地の女性の組織支援に今後5年間に1.5億

ドルの支援を途上国の現地の女性の権利を促進する女性団体や運動体に行うことが明記された。その実施はすでに始まっているが、GACが約30のCSOに個別の連絡を取り、対象国を指定して実施への協力を求める形であった。筆者のインタビュー調査(2017年8-9月)では、CSOの中にはGACから依頼を受けた国のうちあまりジェンダー関連の支援の実績のない国について断った団体もあり、GACからの依頼がなかったCSOの中からは透明性を欠いた“cherry picking”だとの批判があった。

2018年にはG7はカナダが開催国となる。開催国カナダからジェンダー平等やフェミニズムを強調した開発援助についての提案が行われる可能性もあり、注目すべきであろう。

---

#### 【注】

- 1 本稿は2017年11月25日に国際開発学会第28回研究大会（会場：東洋大学）で行った報告にもとづいている。また、本稿執筆にあたって、2016年8-9月と2017年8-9月にカナダで、GACとCSO、カナダの国際開発研究者を対象にインタビュー調査を行っている。ご協力いただいた皆様にお礼申し上げたい。なお、本稿でドルという場合は、カナダ・ドルである(本稿を執筆した2017年12月下旬には、1カナダ・ドルは約90円)。
- 2 カナダでは連邦政府、特に予算の用語としては国際援助(international assistance)ということばを用いている。
- 3 ジャスティン・トルドーの父ピエール・トルドー(Pierre Trudeau)も首相を務めているので、本稿ではJ.トルドーと記すことにする。
- 4 これはハーパー政権下でCIDA→DFATDのCSOに対する政策が大きく後退したこと(高柳 2016)も踏まえているものと思われる。
- 5 公表されているフリーランドのスピーチのテキスト(GAC 2017a)ではfeminist international assistance policyと小文字で記されている
- 6 これについては、本稿執筆の時点ではホームページも開設されておらず、実態は不明である。
- 7 市民社会政策の内容については、高柳(2016)を参照
- 8 カナダでは、長いこと優先国を決めずに開発援助を行い、多くの途上国に「広く薄く」援助してきたが、優先国を定めるか否か、長年論争があった(Morrison 1996)。

---

9 こうした経緯については、高柳(2015)を参照。

**【参考文献】**

- Action Canada for Sexual Health and Rights, Oxfam Canada & Inter Pares (2016) “A Feminist Approach to Canada’s International Assistance.”
- Black, David R. (2016) “Humane Internationalism and the Malaise of Canadian Aid Policy,” Brown et al. eds.
- Brown, Stephen (2012) “Introduction: Canadian Aid Enters Twenty-first Century,” Stephen Brown ed., *Struggling for Effectiveness: CIDA and Canadian Foreign Aid*, Montreal, Kingston, London & Chicago: McGill-Queens University Press.
- Brown, Stephen (2016) “The Instrumentalization of Foreign Aid under the Harper Government,” *Studies in Political Economy*, Vol. 97, No. 1.
- Brown, Stephen, Molly den Heyer & David R. Black eds. (2016) *Rethinking Canadian Aid*, Second Edition, Ottawa: University of Ottawa Press.
- Brown, Stephen & Liam Swiss (2017) “Canada’s Feminist International Assistance: Game Changer or Fig Leaf,” Latherine Graham & Allan Maslove eds., *How Ottawa Spends, 2017-2018*, Ottawa: Carleton University School of Public Policy and Administration.
- CCIC (2016a) *Cooperative Leadership: Canada’s Contribution to a Fairer, More Sustainable and Safer World*.
- CCIC (2016b) *In Our Own Words: A Discourse Analysis of Submissions to the International Assistance Review*.
- CCIC (2017a) “Analysis of Budget 2017.”
- CCIC (2017b) “Canada’s International Assistance Policy is a Bold New Vision for Advancing Gender Equality.” Press Release, June 9.
- CCIC (2017c) “Brief: Reviewing Canada’s Feminist International Assistance Policy.”
- Chapnick, Adam (2016) “Refashioning Humane Internationalism in Twenty-First-Century Canada,” Brown et al. eds.
- CIDA (1999) *CIDA’s Policy on Gender Equality*.
- DFATD (2015) “International Development and Humanitarian Assistance Civil Society Partnership Policy.”
- 江原由美子・山田昌弘(2008)『ジェンダーの社会学 入門』有斐閣。
- GAC (2016a) *International Assistance Review: Discussion Paper*.

- 
- GAC (2016b) “2016 International Assistance Review: What We Heard.”
- GAC (2017a) “Address by Minister Freeland on Canada’s Foreign Policy Priorities.”
- GAC (2017b) “Canada’s Feminist International Assistance Policy.”
- GAC (2017c) “Canada’s Policy for Civil Society Partnerships for International Assistance: A Feminist Approach.”
- Government of Canada (1995) *Canada in the World: Government Statement*.
- Government of Canada (2005) *Canada’s International Policy Statement: A Role of Pride and Influence in the World: Development*.
- Inter Pares (2016) *Submission by Inter Pares to Canada’s International Assistance Review*.
- Keast, Julia (2017) “Missed Opportunity: A Discursive Analysis of Canada’s Commitment to Maternal Health under Muskoka Initiative,” Tiessen et al. eds.
- Morrison, David R. (1996) “The Choice of Bilateral Recipients.” Pratt ed.
- OECD-DAC (2016) *Aid in Support of Gender Equality and Women’s Empowerment: Donor Charts*.
- Oxfam Canada (2016) *Canada’s International Assistance Review: The Opportunity for Canada to Scale up Its Global Leadership on Women’s Rights and Gender Equality*.
- Pratt, Cranford (1996) “Humane Internationalism and Canadian Development Assistance Policies,” Pratt ed.,
- Pratt, Cranford ed. (1996) *Canadian International Development Assistance Policies: An Appraisal*, Second Edition, Montreal, Kingston, London & Buffalo: McGill-Queens University Press,
- Swiss, Liam & Jessica Barry (2017) “Did Changes in Official Language Lead to Spending Shifts?,” Tiessen et al., eds.
- 高柳彰夫(2015)「ハーバー保守党政権下のカナダのODA政策—重点国・優先課題の変更を中心に」『国際交流研究』18号。
- 高柳彰夫(2016)「カナダ・ハーバ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。
- Tiessen, Rebecca (2016) “Gender Equality and the ‘Two CIDAs’: Successes and Setbacks, 1976-2015,” Brown et al. eds.,
- Tiessen, Rebecca & Stephen Baranyi eds. (2017) *Obligations and Omissions: Canada’s Ambiguous Actions on Gender Equality*,

- 
- Montreal, Kingston, London & Chicago: McGill-Queens University Press.
- Tomlinson, Brian (2017) "Reflections on Canada's Feminist International Assistance Policy," Aid Watch Canada.
- United Nations (2015) "Transforming our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development," A/RES/70/1.
- UN Women (2014) "Emma Watson: Gender Equality is Your Issue Too."