

カナダのJ. トルドー政権のフェミニスト国際援助政策と市民社会パートナーシップ

Canada's Feminist International Assistance Policy and the New Civil Society Partnership Policy

高柳 彰夫

Akio TAKAYANAGI

はじめに

2017年6月にカナダのジャスティン・トルドー (Justin Trudeau) 政権¹は「フェミニスト国際援助政策」(Feminist International Assistance Policy: FIAP)を発表し(GAC 2017a; 高柳 2018)、その中で市民社会パートナーシップ政策を、FIAPを踏まえて改定することを述べた。そして2017年9月27日にカナダの国際開発の市民社会組織(CSO)のプラットフォームであるCanadian Council for International Cooperation(CCIC)総会で、ビボー(Marie-Claude Bibeau)国際開発相は新しい市民社会パートナーシップ政策として「カナダの国際援助の市民社会パートナーシップ政策—フェミニスト・アプローチ」(Canada's Policy for Civil Society Partnership for International Assistance—A Feminist Approach: GAC 2017c)を発表した。

カナダはもともとODA(政府開発援助)政策においてCSO、あるいは非政府組織(NGO)の役割を重視し、NGO/CSOとのパートナーシップにおいて先駆的なドナーであった(Black et al. 2015; 高柳 2001)。2006年に登場したハーパー(Stephen Harper)保守党政権下でよりカナダのODA政策の自己利益、特に商業的利益のための「道具化」(instrumentalization)が進む(Brown

2016; 高柳 2015) とともに、CSOに対する政策は転換することとなった。政権に批判的なCSOへの資金的支援の停止(2009年以後)、CSOを政府の優先順位により従うことを求める資金的支援策への移行(2010年)など、CSOを政府の政策の「道具化」する方向となった(高柳 2016)。ハーバー政権の末期になり、最後のパラディ(Christian Paradis)国際開発相はCSOの役割と活動しやすい環境の保障の重要性を述べ、2015年2月に市民社会パートナーシップ政策(DFATD 2015)を発表した。

しかし総選挙が2015年10月に予定されていた中で、実際に具体的な施策が実施されることはなかった。J.トルドー政権による新しい市民社会パートナーシップ政策(以下:新政策)は、ハーバー政権末期に発表された市民社会パートナーシップ政策(以下:原政策)をFIAPで公約したように改訂したものであった。

FIAPにもとづき「フェミニスト・アプローチ」と副題がついたJ.トルドー政権の新政策は、ハーバー政権末期に発表された原政策と比べてどのような特色を持つのだろうか。特に以下の2つの視点から考察してみたい。

第一に、FIAPで強調されたフェミニズムやジェンダーの視点はどのように反映されているのだろうか。

第二に、カナダのみならず、ほとんどの開発援助機関では、CSOとの関係については、CSOの独自性を尊重する方向と、CSOに開発援助機関の優先順位に従わせCSOを開発援助機関の「道具化」の動きが相克するといっただろうが、ハーバー政権下で「道具化」の方向が強まっていたのが、最後のパラディ国際開発相時代にはCSOの独自性を尊重する方向に回帰していたのをさらに強めるものといえるのだろうか²。

1. ハーバー政権末期の市民社会パートナーシップ政策

ハーバー政権の末期の2015年2月にパラディにより発表された

原政策は、ハーパー政権の前のマーティン（Paul Martin）自由党政権時代にはじまり、ハーパー政権最初のヴェルネル（Josée Verner）国際協力相時代にはそのドラフトが完成したといわれていた³にもかかわらず、公表されることがなかったが、パラディの下で検討が再開された。2014年5月にCCIC総会にてパラディにより策定が発表され、翌月にドラフトが公開され、CCICなどのコメントを経て2015年2月にパラディがCCICリーダー・フォーラムで発表した（高柳 2016）。

新政策が原政策の改訂である以上、原政策についても簡単に述べておく必要がある。原政策は、「序文」「市民社会とは何か」「指針となる原則と公約」「目的と行動」の4部からなっている。「目的と行動」については筆者はCCICによる提言を受けてどのように文案が修正されていったのかを中心にすでに紹介している（高柳 2016）、一部重複するが、新政策と比較するために、紙幅の関係もあり紹介できなかつた他の部分も含め紹介したい。

（1）市民社会とは何か

市民社会は「広範な非政府・非営利で自発性にもとづいた組織や社会運動であり、それらを通じて人々は共有された公共生活における関心、価値、信条、目的を追求する」と定義されている。国際開発の文脈では国際・国内・地域の各レベルで見られ、「独自の開発アクター」（development actors in their own right）である。そしてカナダの国際開発・人道援助におけるCSOの役割として以下をあげる⁴。

- ・多くの場合南のCSOとパートナーシップを組みながらカナダのODAの開発・人道プロジェクトを実施する信頼すべきカナダ国内のパートナーの役割を演じる
- ・カナダの人々の国際開発への関心と参加をすすめる
- ・カナダの社会や民間セクターからの開発の資金やボランティア

を動員する

- ・特に最も脆弱、周縁化されやすい人々の人権を国際的に実現する
- ・国際開発・人道活動に重要な調査研究・政策対話・アドボカシーを担う
- ・オルタナティブまたはイノベーティブな方法を実践する
- ・官民連携を促進する
- ・人道援助を提供する

南、あるいはグローバルなCSOの役割としては、

- ・他の開発アクターには難しいような方法で貧困層、周縁化された人々・コミュニティと直接活動する
- ・保健・教育・社会的保護・水などの部門でのサービス供給、能力強化、レジリエンス構築を行う
- ・人権を実現するために個人やグループの能力を強化する
- ・貧困層、周縁化された人々に声をあげさせ、その利益を政府に伝える
- ・貧困の根源に取り組み、新しい問題や視点を提示して変革を促進する
- ・政府・民間セクター・コミュニティ間の紛争を仲介する
- ・紛争の後のコミュニティ再建に必要な信頼と社会統合を支援する
- ・自然災害、食料不安、複合的な人道危機に関して人道援助活動を行う

(2) 指針となる原則と公約 (Guiding Principles and Commitments)

これには以下の6つが列挙されている。

- ・ODAアカウンタビリティ法(ODA Accountability Act: ODAAA)：2008年に野党であった自由党のマッケイ (John McKay) 議員の

議員立法で提案され、当時少数与党だった保守党の反対にもかかわらず成立したもので、①貧困削減に寄与すること、②貧困層の視点を考慮に入れること、③国際人権基準を満たすことを求めている（4条）⁵。

- ・カナダの援助効果アジェンダ（Canada's Aid Effectiveness Agenda）：保守党政権下で2007年以来とられてきたODA政策で優先国や優先課題を変更するものであった⁶。
- ・効果的な開発協力のためのプサン・パートナーシップ（Busan Partnership for Effective Development Co-operation: BPD）：第4回援助効果に関するハイ・レベル・フォーラム（2011年11月、プサン）の合意文書で、途上国のオーナーシップ、成果に焦点を当てる、インクルーシブな開発パートナーシップ、相互の透明性とアカウンタビリティの4つの原則を掲げている⁷。
- ・脆弱国における関与のためのニューディール（A New Deal for Engagement in Fragile States）：同じプサンの会議で合意された脆弱国に対する援助に関する合意文書⁸。
- ・Principles and Good Practice of Humanitarian Donorship：2003年にスウェーデンの呼び掛けで人道援助のあり方についての原則づくりについての会議が開かれ、23の原則が採択された⁹。
- ・CSOの開発効果に関するイスタンブール原則（Istanbul Principles for CSO Development Effectiveness）：援助効果に関する議論の中で、CSOによる開発効果を高めるための8つの原則で、Open Forum for CSO Development Effectivenessにより2010-11年につくられた¹⁰。

（3）目的と行動（Objectives and Actions）

- ① 女性・女の子¹¹（women and girls）を含む貧困層や周縁化されやすい人々の声を増大させる
援助が効果的であるためには途上国の貧困層や周縁化された

人々の視点を入れることの重要性を指摘し、またCSOからの提言を受けて特に女性を強調することとなった。

② 途上国の市民社会の政策・制度環境（enabling environment）を促進する

途上国の開発では市民社会が良好な政策・制度環境の下で活動できることの重要性を強調し、前提としての基本的人権の尊重や、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ている。ドラフトではなかったが、CSOの提言により加えられた。

③ 国際開発とイノベーションにおけるカナダのCSOのリーダーシップを促進する

カナダのCSOの専門性と途上国のCSO支援の実績を評価している。

④ 独立したアクターとしてのCSOの役割を開発計画に統合する

ここでは独立したアクターとしてのCSOの国際開発における役割と外務貿易開発省（Department of Foreign Affairs, Trade and Development: DFATD）にとっての重要さと、その政治的・経済的独立性をDFATDが支援することを強調している。また開発の民主的オーナーシップ促進のために開発プログラムに市民社会の視点を取り入れていくこと、DFATDが定期的な対話をCSOと行うことも明記されている。定期的な対話はドラフトにはなかったが、CSOが明記を要求した。

⑤ 予測可能、公平、柔軟で透明な資金供与メカニズム

途上国とカナダのCSOが予測可能性を持って活動できるよう、短期・中期・長期の多様な資金供与メカニズムを用意することを明記した。ドラフト段階では「透明性とアカウンタビリティを高める」となっていて、DFATD自身とCSOの透明性とアカウンタビリティについて述べていた。CSOは資金的支援策について具体的な言及がないことを批判し、予測可能性についても明記することを求めた。

- ⑥ 持続可能性、透明性、アカウンタビリティ、成果を実証する
ドラフト段階では「持続可能性を強化する」であったが、⑤で
資金的支援策について具体的に述べることとなったので、透明性
やアカウンタビリティについての記述もここに加わったと推測で
きる。
- ⑦ 開発におけるマルチステークホルダー・アプローチを促進する
民間セクター、多国間機関、ドナー、途上国の地方・国家政府
がパートナーとして列挙された。ドラフトでは「民間セクターと
CSOの効果的パートナーシップを促進する」であったが、CSOは、
パートナーシップは民間セクターに限られず、国際機関や途上国
の多レベルの政府機関など多様なパートナーを含むべきだと主張
した。
- ⑧ カナダ人の開発における参加を促進する
カナダと途上国で市民の開発問題への参加と、CSOの市民参加
促進の活動（開発教育など）を支援することが明記された。この
点の明記はCSOも強く求めてきたことであった。
- ⑨ 命を守り苦難を軽減する
これはCSOからの人道援助についての原則を明記することの
提言をふまえて加えられた。

2. 新市民社会パートナーシップ政策のプロセス

新政策のプロセスは、パブリックコメントやコンサルテーションの開催など国際援助政策レビュー（International Assistance Review: IAR）を経て1年強の期間をかけてつくられたFIAPと違い短期間のものとなった。夏季休暇をとっている人が多い8月下旬にカナダ外務省（Global Affairs Canada: GAC. J. トルドー政権成立後、DFATDから改称）よりドラフト¹²がしめされ、当初は2週間後（延長されて3週間後）にコメントの締め切りが設定され、その2週間後に新政策が発表されるきわめて短期間のも

のであった。その理由として、GAC担当者によれば、IARを通じてFIAPがつくられるプロセスの中でCSOの役割についても議論されて、改めてコンサルテーションに時間を使うよりも早く政策をまとめることが重要だという判断があった。CSOの間からも、筆者がインタビューした限りでは、スタッフの多くが夏季休暇中にコメントを求められたこと（あるいは担当者が休暇の予定の変更を強いられたこと）への不満は聞かれたが、早く新政策がつくられることを望む声が強かった¹³。

ドラフトは「序文」「市民社会とは何か」「指針となる原則」「目的」(objectives)「実施とモニタリング」の5つのセクションからなり、「目的」のところで行動エリア (Action Areas) がそれぞれ設けられ、GACが何をすべきか明示した。

CCICも早い新政策の策定と実施を望み、長期のプロセスを避けたことを歓迎し、会員団体とのコンサルテーションをもとに提言書をまとめた。CCICの提言は、CSOの多くが強調するジェンダー平等、女性・女の子のエンパワーメント、人権の保護・促進と一致するFIAPに整合する形で新政策案がつくられたことや、行動エリアが記述されたことを歓迎しつつも、いくつかの点で原政策に比べてあいまいもしくは後退すると思われる点を懸念した。またCSOを独自のアクターとして認知していることを歓迎しつつも、政府の優先順位と一致するものもしないものも含めた、幅広いCSOの役割を認知することを求めた (CCIC 2017a)。また行動エリアももっと具体的であるべきだとした。

CCIC総会場で発表された新政策はCCIC提言のいくつかを取り入れ、また9つの目的の行動エリアについても、行動エリアの例 (Action Area Examples) というより例示であることを明確にする文言となり、目的によってはGACは何をするのかだけでなく、CSOに期待される役割や、CSOとGACがパートナーシップでできることに関する記述も含まれた。

以下の節では、新政策の「市民社会とは何か」「指針となる原則」「目的」「実施とモニタリング」の各セクションについて、ドラフトとCCICの提言も含めて紹介、検討したい。

3. 新市民社会パートナーシップ政策—市民社会とは何か

新政策でも、原政策と同様に市民社会を「広範な非政府・非営利で自発性にもとづいた組織や社会運動であり、それらを通じて人々は共有された公共生活における関心、価値、信条、目的を追求する」と定義し、国際開発の文脈では国際・国内・地域の各レベルで見られ、「独自の開発アクター」(development actors in their own right)であるという記述は引き継がれている。

カナダや世界のCSOの役割としては、以下の点が列挙されている(GAC 2017c)。

- ・最貧困層、最脆弱層との直接のかかわりを通じて国際援助プログラムを実施する信頼されたパートナー
- ・ジェンダー平等や特に脆弱で周縁化されたコミュニティの促進・保護
- ・最貧層、最脆弱層、周縁化された人々の声を動員し、そうした人々の人権や利益の主張、政府のアカウンタビリティの要求の能力を高める
- ・有害な社会規範・慣習に挑戦する
- ・貧困の根源への取り組みや新しい問題・視点をとりあげることで、インクルーシブで持続可能な変革を促進
- ・国際援助に関する調査研究、政策対話、アドボカシー
- ・オルターナティブ・イノベーティブな方法の実験
- ・保健・教育・社会的保護・環境持続可能性などでの基本的サービス供給、レジリエンスと能力強化の支援
- ・政府・民間セクター・コミュニティ間の紛争の仲介役
- ・紛争下での信頼醸成と社会統合

- ・ 自然災害、気候変動、食料不安、その他複合的な人道危機への対応と人道活動
- ・ カナダ人の地球市民としての関与の強化、意識啓発
- ・ 官民協調の促進
- ・ カナダの社会や民間セクターから資金やボランティアとしての人材の獲得

原政策と比べてみると、カナダのCSOの役割と、南・グローバルなCSOの役割について区別して記述することをやめたことと、ジェンダーの視点が加わったことが変化としてあげられよう。「有害な社会規範・慣習に挑戦する」が加えられたのは、国連の持続可能な開発目標（SDGs）のターゲット5.3で有害な社会規範・慣習の廃絶が唱えられているからであろう。なお、この部分についてはドラフト段階からの変化はない。

4. 新市民社会パートナーシップ政策の「指針となる原則」

新政策では「指針となる原則」として、FIAP、国連2030アジェンダ、ODAAA、「人権ベースでインクルーシブ」(human rights-based and inclusive)、イスタンブール原則の5つがあげられている（GAC 2017c）。原政策に比べると、当然のこととして保守党政権のカナダの援助効果アジェンダが落とされて、かわりにFIAPが加えられた。また、2015年9月に合意されたSDGsを含む2030アジェンダが加えられ、BPdはその関連文書としてあげられている。原政策にあった人道援助に関する2つの文書ははずされ、2030アジェンダに付随する形で言及されている。「人権ベースでインクルーシブ」は他の「指針となる原則」が国際的に合意された文書名であるのに対して、一般的な原則である。一部を抜粋しよう。

カナダは人権ベース・アプローチを基盤とする国際援助政策・

プログラムにコミットしている。平等と無差別、参加とインクルーシブなこと、透明性とアカウンタビリティの人権の諸原則はカナダの国際援助に統合されている（GAC 2017c）。

ドラフト段階では、「指針となる原則」は、FIAP、国連2030アジェンダ、ODAAA、「人権ベースでインクルーシブ」の4つであった（GAC 2017b）。人道援助に関する2つの文書とイスタンブール原則は2030アジェンダに付随する形で言及されていた。これに対するCCICの提言の5つの柱の1つが、「指針となる原則」としてイスタンブール原則と人道援助原則を独立してあげることであった。イスタンブール原則はCSOの独自の原則として合意され、BPdなどを通じて各国政府も賛同しているものである。また人道援助もカナダの重要な役割であり、カナダのCSOや途上国のパートナー団体の人道援助ワーカーの安全のためにも人道援助の原則は重視されるべきだとした（CCIC 2017a）。結果として、新政策ではイスタンブール原則は「指針となる原則」の1つになった。

5. 新市民社会パートナーシップ政策—9つの「目的」

新政策の中核は9つの「目的」であろう。原政策のアップデートという形で新政策がつくられたこともあり、順番の変更はあったものの、原政策の9つの「目的と行動」を踏襲しつつ、内容を拡充し、行動エリアの例を付け加えた。ここでは、9つの目的について、原政策との違いや、ドラフト回覧後のCCICの提言を受けての変更点も含め、紹介したい。

- (1) 貧困緩和のためもっとも効果的な方法として女性・女の子をエンパワーし、ジェンダー平等を促進し、最貧困層・最脆弱層・最も周縁化された人々に届く援助を行う
女性・女の子の多様性を認識しつつも、すべての人々の貧困を

削減するための変革の担い手としての役割を認識し、女性組織などのパートナー支援を行うことを通じて、ジェンダー不平等の根源や女性・女の子への差別に取り組み、潜在能力をフルに発揮できるようにする。ジェンダー平等や女性・女の子のエンパワーメントは強力な経済成長、慢性的な飢餓や極度の貧困の削減にも寄与し、社会全体のエンパワーメントや人権の実現に寄与する。男性・男の子（men and boys）もジェンダー平等や女性・女の子の人権に取り組むべきである。市民社会は最貧層、再脆弱層、周縁化された人々が声をあげる手段を提供する（GAC 2017c）。すでにFIAPで明記されたように、南の女性のCSOに対して今後5年間に1.5億カナダ・ドルの支援を行う（GAC 2017a: 19）。

行動エリアの例としては、以下があげられている。

- ・ GACの行うこと：人権の擁護・促進のためにCSOその他のパートナーと共同の活動を行う。GACのパートナー選定基準としてジェンダー格差の縮小や女性・女の子の障壁の克服、FIAPの実現を重視する。
- ・ CSOに期待されること：女性の開発の全段階における参加や意見を取り入れる。
- ・ GACとCSOのパートナーシップを通じて推進されること：女性の組織・運動と女性の人権促進のために協働する新しい革新的な方法を考案、試行する。女性のリーダーシップ・能力などの向上を重視する多様な規模の女性の組織や運動を支援する。紛争やその解決時の女性の参加を重視するCSOと共同の取り組みを行う。

この目的に関しては、原政策でも女性・女の子への言及はあるが、FIAPを踏まえてより女性・女の子を前面に出したものとなっている。しかし、この目的のタイトルにもかかわらず女性・女の子に特化するのではなく人権の促進全般が行動エリアの例に含まれるし、また男性・男の子のジェンダー平等促進での役割にも触

れられている。

(2) 市民社会の安全と政策・制度環境を促進する

カナダでも他の諸国でも、ジェンダー平等、人権、平和、開発にエンパワーされた市民社会が変革に不可欠であるとして、市民社会の置かれた政策・制度環境が良好であることが不可欠である。その要素としては、人権、透明性やアカウンタビリティをともなった組織、法の支配とそれにもとづく表現・結社・集会の自由をあげている。

この目的の行動エリアの例は、GACが何をすべきかに限られているが、以下である（GAC 2017c）。

- ・ 政策環境向上のために、カナダ・国際・南のCSOとの共同の取り組みを行う。特に女性組織・運動の政策・制度環境を考慮する。
- ・ GACの持つ対外政策の資産（assets）をフルに活用して政策・制度環境の向上を図る
- ・ さまざまな国際的な場を通じて、政策・制度環境の問題で、世界でリーダーシップをとる。
- ・ 定期的な人権審査の中で政策・制度環境の問題をとりあげる。
- ・ この政策がGAC他の政策にも適用されるようにする。

原政策でも政策・制度環境の問題は「目的と行動」の1つになっていたが、より具体的な行動に踏み込むものとなった。新政策のドラフトでは、最初の2つしか入っていなかったが、より具体的な記述を求めるCCICの提言（CCIC 2017a）に応える形で後の3つが追加された。注目すべき点は、援助政策だけでなく対外政策全般で、人権問題の一環として政策・制度環境の問題に取り組むことを明言していることであろう。またドラフトではカナダにおける政策・制度環境についての言及はなかったが、近年の国際的な政策・制度環境の議論ではCSOに好ましい資金供与（enabling financing）も重要な要素と考えられている（Open Forum for

CSO Development Effectiveness 2011: 24; Aid Watch Canada 2017))。この点もCCICの提言後に付け加えられた。

(3) 命を守り、苦難を緩和する

これは人道援助関係の目的であるが、原政策ではCSOの提言にもとづいて最後に9つ目になったのに対して、順番から言えば3つ目となった。原政策では「指針となる原則と公約」に含まれていた脆弱国における関与のためのニューディールと、Principles and Good Practice of Humanitarian Donorshipが新政策では「指針となる原則」から外されたが、「中立性、不偏性、独立性、人道性の国際原則」という文言でその原則が明記された。

行動エリアの例は、南のCSO(女性組織を含む)を通じた人道援助の増加や、人道危機に対応するための性別統計(gender disaggregated data)の拡充、CSOのジェンダー平等や人権ベースの人道活動の支援を含んでいる(GAC 2017c)。

(4) イノベーションにおけるCSOのリーダーシップを促進する

イノベーションは援助において重要でありGACはCSO(南のCSOを含む)とも連携する。行動エリアの例としては、GACがCSOと協働してイノベーションに取り組むことや、知の共有を行うことが述べられている(GAC 2017c)。

(5) 国際援助のプログラムにCSOの独立したアクターとしての役割を統合する

「GACはCSOをカナダの国際援助の目的を達成するのを助けるリソース、専門知識、ネットワークを提供する独立したアクターとして認知する」として、多様な視点の提供者や「民主的オーナーシップ」の担い手として重視する。またIARを経てFIAPをつくっていくプロセスでのCSOの貢献も評価している¹⁴。その上で行動

エリアの例として、以下をあげる（GAC 2017c）。

- ・ GACはFIAPについて、カナダ・国際・南のCSOとの定期的は公式・非公式の対話を通じてCSOの視点を取り入れる
- ・ 多様なCSOが代表されるようにGACは広範なCSOを支援する。

（6）より予測可能、公平、柔軟、透明な資金供与メカニズムをつくる

この目的がCSOに対するGACの資金的支援にかかわるものである。GACは広範な規模・セクター・地域のCSOにかかわり、資金供与を行うことを表明し、特に中小規模のCSOに対して2022年までに1億ドルの支援を行うことを約束している。多様なカナダと国際・南のCSOへの多様な資金的支援を提供する。短期的、中期的、長期的ないろいろな資金供与策の重要性を認識するとともに、「対応型」（responsive：CSO主導のプロジェクト・プログラムへの支援）や、より柔軟な支援策の重要性も認識する。その一方で、GACはCSOの持続可能性のためにも、より資金源の多様化を求めている。

行動エリアの例として、以下をあげる（GAC 2017c）。

- ・ GACは選定プロセスを短縮し、公平で予測可能な資金供与策なプログラムをつくる
- ・ GACはCSO支援策についてより詳細な情報をウェブサイトに掲載する
- ・ GACは多年度人道支援への資金供与策を提供する
- ・ GACはパートナーの事務的負担軽減のため、資金供与や報告の手続きを簡素化・迅速化する

目的（2）のところで、ドラフト段階でカナダでの政策・制度環境についての言及がなかったことに対するCCICの批判からカナダでの政策・制度環境に新政策では言及することになったことを述べたが、CCICの提言でカナダでの政策・制度環境の問題と

してとりあげられたのが資金供与策のあり方であった。特に2010年の保守党政権下での資金供与策の変更以降、2011年に広範囲な公募が行われた以外は、DFATD→GACによる国や地域あるいは問題領域限定の公募と、個別の随意契約によるCSO支援となっていることへの批判があった（CCIC 2017a; 高柳 2016）¹⁵。

ドラフトではCSOの多様性に関する記述が弱いことが批判された（CCIC 2017a: 1）。また行動エリアの例の後の2つはドラフト段階ではなかったものだが、多年度の資金供与策や手続きの迅速化・簡素化を求めるCSOの声を反映させたものと思われる。

（7）国際援助におけるマルチステークホルダー・アプローチを促進する

CSO、民間セクター、学界、国際機関、各国政府、その他（若者や文化交流グループ）の役割と相互対話の重要性とGACによる促進について述べている。

行動エリアの例として、Global Partnership for Effective Development Co-operation（GPEDC：BPdの結果設立された効果的な開発協力について議論する場で、OECDとUNDPが合同事務局を務める）をはじめとした国際フォーラムでの多様なセクターのかかわりと、マルチステークホルダー対話と連携の促進があげられている（GAC 2017c）。

ここでも原政策に比べて具体的な行動例が示されたのが主要な変化である。

ドラフト段階でいったんマルチステークホルダー対話に関する記述が削除されたことがCCICの批判を招き（CCIC 2017a: 1, 7）、新政策では明記された。

（8）開発にカナダ人を地球市民として関与させる

カナダのCSOは平和と安全保障、人道活動、「持続可能で変革

的な開発」の専門知識を持つリーダーとして国際的に知られる。特に南のCSO(女性組織を含む)と強い関係を持ち、その能力強化やオーナーシップ強化を支援している。カナダのCSOパートナーシップはGAC、CSO双方の効果を高める。そうしたカナダのCSOにGACも強くかかわる。

また、カナダのCSOはカナダの価値やフェミニスト国際援助についてカナダ社会、特に若者の間で広め、カナダ人の地球市民としてのかかわりを促進する (GAC 2017c)。

前半部分のカナダのCSOが国際的に演じてきた役割については原政策では簡単であったものの、ドラフトにはなく、CCICが批判した点の1つであった (CCIC 2017a: 3) が、新政策では述べられることとなった。

行動エリアの例としては、可能な範囲でのCSOの「汎カナダ」(pan-Canadian) パートナーシップへのGACの支援、CSOの開発教育活動への支援、ICT活用の支援がある (GAC 2017c)。

(9) 持続可能性、透明性、アカウンタビリティ、結果を促進する

カナダは持続可能性、透明性、アカウンタビリティ、結果に強い関心を持ち、国際開発の分野ではタイムリーな情報提供が重要と考える。情報公開のモデルとなる。行動エリアの例としては、GACのIATI(International Aid Transparency Initiative) を利用した透明性・アカウンタビリティの強化、GAC・CSOともに透明性・アカウンタビリティの基準の利用、ジェンダーや年齢など属性別データ (disaggregated data) を含むGACの調査研究の拡充があげられている (GAC 2017c)。

6. 新市民社会パートナーシップ政策—実施とモニタリング

原政策にはなく、新政策に加わったのは、短いものではあるが、実施とモニタリングに関するセクションである。一つはCSOと協

働で実施計画をつくること、もう一つはCSOと共同で実施状況の検証を行うことである（GAC 2017c）。前者に関しては2018年2月に公募プロセスを経て8名のCSO代表からなるアドバイザリー・グループ（Advisory Group on Implementing CSO Partnerships Policy: CPAG）がつくられ、現在も検討が続けられている¹⁶。

結論

新政策が2015年9月27日のCCIC総会で発表されたのち、CCICは大筋で新政策を歓迎するステートメントを出した（CCIC 2017b）。一方で、J.トルドー政権が誕生した後、2年近くかかった割に、ジェンダーに関する言及が強くなるなど変化は評価できるが、期待されたほどの大きな変革ではないという論評もあった（Bacher 2017）。

FIAPで強調されたフェミニズムやジェンダーの視点は、特に目的（1）で反映されているが、その他の目的のところでも女性や女性組織への言及がある。同時に指摘できるのは人権ベース・アプローチの視点が強まったことであろう。これは「指針となる原則」に「人権ベースでインクルーシブ」が加わったことと、目的（1）（2）での人権の強調に現れている。（2）に関して言えば、人権と密接に関連づけられながら、政策・制度環境について開発援助にとどまらず外交政策全般の課題としてとりあげられているのも新政策の特徴といえよう。

また、「市民社会とは何か」と目的（5）で特にCSOが独立したアクターであることを強調している。その点でハーバー政権期の大部分を占めたCSOを「道具化」していく傾向から、ハーバー政権末期に出された原政策でCSOの独自性を尊重する路線が維持され、より具体的になった。CSOの独自性に関する記述がドラフト段階では弱い、あるいは原政策よりも後退しているのではな

いかという指摘—たとえば「指針となる原則」でイスタンブール原則があげられていなかったこと、目的（6）でCSOの多様な役割への支援への言及が十分でなかったこと、目的（7）でマルチステークホルダー対話に言及されていなかったこと、目的（8）でCSOが国際的に演じてきた役割について述べていなかったこと—はあった（CCIC 2017a: 1）。こうした問題はCCICのコメントの後、修正されることとなった。

最初に述べたように、カナダは開発援助政策においてCSOとのパートナーシップ、あるいはCSOへの資金供与策で先駆的な存在であった。目的（6）で資金供与が重要な部分であることを明記していることはそのことを反映している一方で、CSOの資金源の多様化について述べているのは、ハーパー政権時代のCSO政策の変更が多くCSOの資金難や合併・解散などを招いたことも踏まえているのであろう。

J. トルドー政権ができて3年以上がたち、次の総選挙の2019年10月実施も決まっている中、CSOに対する具体的な資金供与策について進展がない。資金供与策も含む、新市民社会パートナーシップ政策の詳細な実施策はCPAGでの検討が続いているが、実施策が早くまとまり、実施に移されることを期待したい。

【注】

- 1 ジャスティン・トルドーの父ピエール（Pierre Trudeau）も首相であったので、本稿ではJ.トルドーと記すことにする。
- 2 ハーパー政権登場前の自由党政権下でも、1995年から96年にかけての「ボランティア・セクター・ペーパー」や、2001年の援助効果向上策の策定過程でも、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（Brodhead and Pratt: 1994; 高柳 2001: 6章; 2003）など、「道具化」の方向は見られた。
- 3 カナダ国際開発庁（Canadian International Development Agency: CIDA）担当者へのインタビュー（2007年9月）。なお、CIDAは2013年にハーパー政権の下で外務貿易省に吸収されて外務貿易開発省（DFA-

TD) となった。

- 4 以下は、DFATD(2015) にあげられていることの要約である。
- 5 “Official Development Assistance Accountability Act” S.C. 2008, c.17.
- 6 https://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/aidagenda-planaide.aspx?lang=eng
(アクセス：2018年12月26日)。筆者も高柳 (2015) で紹介している。
- 7 詳しくは、高柳 (2014：4章) を参照。
- 8 詳しくは、西川 (2017) を参照。
- 9 2003年会議は16の先進国、EU、赤十字、CSOの代表が参加した。現在の40か国とEU、イスラム諸国会議機構で、2018年に1つ新原則が合意され、現在は24原則である。
- 10 詳しくは、高柳 (2014: 5章) を参照。
- 11 Girlsをどのように訳すのかは難しい。「女兒」「少女」といった訳語も考えられるが、女兒は権利主体であるというニュアンスに乏しく一般的に小学生以下を意味する。少女は逆に日本の社会政策用語（根拠は児童福祉法）では小学校入学から18歳までを表す。乳児から18歳までを含める用語として、国際NGOのPlan InternationalのBecause I am a Girlキャンペーンで「女の子」と訳されていることを参考に、本稿でも「女の子」と訳すことにする。
- 12 このドラフトは、公式にGACより公表されたものではなく、有力CSOに送られたものである。筆者もあるCSOより入手している。
- 13 以上の記述は、2017年8月下旬から9月上旬にかけてのGACとトロント・オタワのCSOへのインタビューにもとづく。
- 14 IARにおけるCSOの提言については、高柳 (2018: 91-93) を参照。
- 15 CCICの提言書で直接言及されていないが、2010年の保守党政権下でのCSO支援策の変更までは、有力CSOに対して団体の3-5年の活動計画に対してCIDAが支援するInstitutional Fundingが行われていた。詳しくは、高柳 (2001: 4-5章) を参照。
- 16 *CCIC eNewsletter*, February 2018, May 2018, November 2018.

【参考文献】

- Aid Watch Canada (2017) “Policy Issues in Global Affairs Partnership with CSOs,” (<http://aidwatchcanada.ca/csos-in-development/historical-trends-in-dfatd-cso-financing/> 最終アクセス：2019年1月5日)
- Bacher, Stephanie (2017) “Unjustified Delay in Canada’s Civil Society Partnership Policy.” McLeod Group Blog (<https://www.mcleodgroup.com/>)

-
- ca/2017/11/unjustified-delay-in-canadas-civil-society-partnerships-policy/ 最終アクセス2019年1月3日)
- Black, David, Stephen Brown and Molly den Heyer (2015) "Conclusion: Rethinking Canadian Development Cooperation: Towards Renewed Partnerships?," Brown et al. eds.
- Brodhead, Tim and Cranford Pratt (1994) "Paying the Piper: CIDA and Canadian NGOs," Cranford Pratt ed., *Canadian International Development Assistance Policies: An Appraisal*, Montreal, Kingston London and Buffalo: McGill-Queen's University Press.
- Brown, Stephen (2012) "CIDA's New Partnership with Canadian NGOs: Modernizing for Greater Effectiveness?," Brown ed.
- Brown, Stephen ed. (2012) *Struggling for Effectiveness: CIDA and Canadian Foreign Aid*, Montreal, Kingston, Ithaca and London: McGill-Queens University Press.
- Brown, Stephen (2016) "The Instrumentalization of Foreign Aid under the Harper Government," *Studies in Political Economy*, Vol. 97, No. 1.
- CCIC (2017a) "Submission to Global Affairs Canada Consultation on the Revised Civil Society Partnership Policy (September 2017)."
- CCIC (2017b) "An Opportunity for Leadership: An Assessment of Canada's Policy for Civil Society Partnerships."
- DFATD (2015) "International Development and Humanitarian Assistance Civil Society Partnership Policy."
- GAC (2017a) *Canada's Feminist International Assistance Policy*
- GAC (2017b) "Civil Society Partnerships for International Assistance Policy: Draft for Discussion."
- GAC (2017c) "Canada's Policy for Civil Society Partnership for International Assistance: A Feminist Approach," (https://international.gc.ca/world-monde/issues_development-enjeux_developpement/priorities-priorites/civil_policy-politique_civile.aspx?lang=eng 最終アクセス: 2019年1月7日)
- 西川由紀子 (2017) 「紛争を経験した脆弱国をめぐる開発協力—批判的検証と今後の展望」『国際政治』186号。
- Open Forum for CSO Development Effectiveness (2011) *The Siem Reap Consensus on the International Framework for CSO Development Effectiveness*.
- 高柳彰夫 (2001) 『カナダのNGO—政府との「創造的緊張」をめざして』明

石書店。

高柳彰夫（2014）『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。

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』17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』18号。

高柳彰夫（2018）「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』」『国際交流研究』20号。