

## 第1章 評価のまとめと提言

日本は、1985年に女子差別撤廃条約を締結し、北京宣言・北京行動綱領(1995年)などの国際的な誓約を支持して、様々な分野でジェンダー平等の達成を目指してきた。さらに、開発における男女の平等な参加と公平な受益の確保、女性の地位向上に一層効果的に取り組むため、2005年に「ジェンダーと開発(GAD)イニシアティブ」を発表した。同イニシアティブでは、ODAのあらゆる段階においてジェンダーの視点を盛り込み、ジェンダー平等と女性の地位向上に向けた取組を支援するとしている。

GAD イニシアティブには、女性のエンパワメントとジェンダー平等を実現するための5つの基本的アプローチが明記されているが、これらは大きく二つに分けることができる。一つは、日本の援助の一連のプロセスを通じた「ジェンダー主流化」であり、もう一つは、開発途上国におけるジェンダー平等を推進する政策・制度への支援を行うアプローチである。

本評価は、GAD イニシアティブの基本的アプローチの中でも、後者の「ジェンダー平等を推進する政策・制度への支援」アプローチ(以下、「政策・制度支援アプローチ」)に焦点を当て、同アプローチのもとにカンボジア、アフガニスタン、ネパール、ナイジェリアの4か国で実施されている技術協力プロジェクト6案件を対象として実施した。

なお、本評価はGAD イニシアティブにおける「ジェンダー平等政策・制度への支援」を対象を絞った評価ではあるが、可能な範囲で、GAD イニシアティブに関する評価や提言も抽出することとした(第2章2-1参照)。本調査の結果から得られたGAD イニシアティブそのものの実施上の課題に関しては第4章4-4-3に記載した。

### 1-1 評価のまとめ

本評価は、外務省のODA評価ガイドラインに沿って、政策(アプローチ)の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性の3つの観点から実施した。

総合評価としては次のとおりである。

「政策・制度支援アプローチ」は、ジェンダー分野における国際的な優先課題・国際的潮流に沿ったものであり、ODA大綱や男女共同参画基本法、同基本計画との整合性も高い。また、GAD イニシアティブが策定される以前から実施されていたジェンダー分野に関する日本の支援内容とも合致している。よって政策(アプローチ)の妥当性は十分に高いと言える。結果の有効性については、1-1-2で述べる評価対象範囲上の制約から、最終的な成果については現段階では明言できない部分が多い。ただし対象案件別に見れば、様々なレベルで効果を上げつつあると言える。プロセスについては、政策策定段階はおおむね適切であったものの、実施段階については改善の余地があると評価された。

以下、3つの観点のそれぞれにつき概要を述べる。

## 1-1-1 政策(アプローチ)の妥当性(第4章 4-1 参照)

### 1. 国際的な優先課題・国際的潮流との整合性(第4章 4-1-1 参照)

ジェンダー分野においては、1995年の第4回世界女性会議で採択された北京行動綱領に基づき、世界各国はジェンダー主流化、政策・制度の整備を進めており、日本のGAD イニシアティブ下の「政策・制度支援アプローチ」もこの綱領に沿ったものである。

### 2. 日本の上位政策との整合性(第4章 4-1-2 参照)

日本の上位政策との整合性については、GAD イニシアティブはODA 大綱(2003年)、ODA 中期政策(2005年)に明記されている開発援助における男女共同参画の重要性を具現化するものであり、男女共同参画社会基本法(1999年)の理念とも合致している。またGAD イニシアティブ策定直後に発表された第二次男女共同参画基本計画(2005年)、および同第三次計画(2010年)はGAD イニシアティブを反映させた内容となっていることから、日本の男女共同参画政策とも合致している。

### 3. GAD イニシアティブ策定以前の支援状況との整合性(第4章 4-1-3 参照)

GAD イニシアティブが発表される以前から、国際協力機構(JICA)では技術協力プロジェクト・専門家派遣・研修などを通じて政策・制度支援を実施していたが、GAD イニシアティブの発表によってこのような取組が日本の政策として内外に明確に示されたことで、政策・制度分野の支援をさらに推進する環境が整ったと言える。

## 1-1-2 結果の有効性(第4章 4-2 参照)

本評価では、対象6案件中4案件が実施中である上、現地調査がカンボジア1か国2案件のみであった。さらに「ジェンダー主流化」という大きな目標に対して、政策・制度支援以外の取組方法、すなわち女性を主な裨益対象とする案件や、ジェンダー平等や女性のエンパワーメント<sup>1</sup>への具体的な取組をプロジェクトの一環として組み入れたジェンダー活動統合案件のグループは対象となっていないが、本来ならこれらと比較しての相対的な有効性の検証も必要である。したがって、本評価の結果をもって「政策・制度支援アプローチ」の政策またはアプローチとしての「結果の有効性」を判断することは難しい。しかしながら、「途上国自身によるジェンダー平等・女性のエンパワーメントの取組」が、政策・制度支援アプローチ下のこれらのプロジェクトにより強化されたかどうかという点から見ると、それぞれの案件において、レベルは様々であるが一定の成果は上がりつつある。

たとえば、カンボジア「ジェンダー政策立案支援計画プロジェクト」および「ジェンダー主流化プロジェクト フェーズ 2」では、女性省やパイロット・プロジェクト対象州の女性局職員の能力向上・機能強化、事業実施を担当する他省庁(たとえば農林水産省・労働職業訓練省など)の職員の能力向上、パイロット・プロジェクト対象地域における男女農民のエンパワーメントなどが確

<sup>1</sup> エンパワーメントとは、個人として、そして/あるいは社会集団として、意思決定過程に参画し、自律的な力をつけること。外務省(2005a)。

認められた。さらにそれによって事業実施省庁におけるジェンダー主流化政策が拡充され、一部の省庁の事業ではジェンダー平等に向けた取組が行われている。ただし、このような変化は、対象案件以前の個別専門家派遣や、JICA の他のプロジェクト等の総合的な効果といえる。また事業実施省庁における組織や制度の変化についても、他ドナーによるこれまでの支援や、途上国自身の積極的な取組、上層部のリーダーシップなどの効果が複合的に作用している中で、評価対象案件もその一つの要素として貢献していると言うことができる。その際には、現場に根差した活動から有効な成果を導きだそうとする日本の支援方法が効果を上げている。

ナイジェリア「女性の生活向上のための女性センター活性化支援プロジェクト」および「同フェーズ 2」では、女性センター活性化のためのガイドラインの作成・改訂のプロセスを通じて行政官の能力向上を図り、プロジェクト終了後もかれら自身が全国レベルで女性開発センターの活性化を促すことができるように考慮している。ネパール「ジェンダー主流化および社会的包摂促進プロジェクト」でも、プロジェクトの知見の地方開発事業への反映等を通じて、全国規模でジェンダー平等・社会的包摂促進への貢献を目指している。アフガニスタン「女性の貧困削減プロジェクト」では治安上の理由から支援に関する投入規模が大きく制限されたが、パイロット・プロジェクト対象地域における貧困女性のエンパワーメントや女性課題省の一部職員の能力向上が行われている。ただし、これらが実際に「途上国自身による取組」の成果としてジェンダー平等・女性のエンパワーメントという形で表れるまでにはまだかなりの時間が必要であると思われる。

なお外交的効果としては、対象案件の実施を通して内閣府男女共同参画局も巻き込んだ国際交流に繋がっている他、GAD イニシアティブの策定自体が、内外に日本のジェンダー分野の取組を明確に示す役割を果たしている。

### 1-1-3 プロセスの適切性

#### 1. 策定プロセスの適切性(第4章 4-3-1 参照)

政策・制度支援アプローチの策定過程については、保存期間が満了していたため一部記録が残っておらず、関係者のヒアリングによっても詳細は確認できなかったが、GAD イニシアティブ自体については、ODA 実施機関や有識者の参加も得て集中的に議論を重ねて策定されたものであり、おおむね適切であったと考えられる。ただし、ODA は外務省の他にも 11 省庁が担当しており、策定後のイニシアティブの実施をより円滑にするためにも、GAD イニシアティブを策定するために設置された「ODA 政策におけるジェンダー主流化に向けた基礎調査懇談会」への主要な省庁、少なくとも内閣府男女共同参画局の参画はあったほうが良かったと思われる。

#### 2. 実施プロセスの適切性(第4章 4-3-2 参照)

評価対象 6 案件を見る限り、開発途上国自身の取組を強化するための政策・制度支援アプローチの採用プロセスは適切であったと考えられる。各国とも政策や制度は一通り整備されているが、その実施に関して相手国の社会慣習や体制などを含む課題が多く、相手国政府自身によるジェンダー政策の実施を側面から支援する必要があった。このような支援のニーズについて、技術協力プロジェクトに先行する専門家派遣や様々な調査を通じて、適切に把握されてい

る。

他方、外務省による実施段階の支援体制についてはやや課題がある。2005年にジェンダー平等を推進する日本の在外公館員を「ODA ジェンダー担当官」に任命する制度が発足したが、今回の対象案件が所在する4か国について調査した限り、この制度は当初想定された機能を十分に果たしているとは言えない。「ODA ジェンダー担当官」を通じて外務省本省および在外公館がジェンダー分野の対象案件を監理・支援することが同制度の主眼であったが、そこまでの役割を担当官が担う体制にはなっておらず、また担当官は本省からのジェンダーに関する技術的支援も受けていない。

## 1-2 提言

上述のような評価結果を踏まえ、評価チームとして以下を提案したい。

### 1-2-1 政策・制度支援アプローチの多面的な拡充

政策・制度支援アプローチを多面的に拡充するため、以下を提案する。

提言1： 国内本部機構(ナショナル・マシーナリー)支援の際には、相手国の他省庁が関与できるように仕掛けをプロジェクトの計画に含める。

第4章 4-2-2で述べるように、政策・制度支援アプローチの中でも、評価対象案件はナショナル・マシーナリー支援に重点が置かれている<sup>2</sup>。ナショナル・マシーナリー支援は、時間がかかる個人の能力向上において、日本が得意とする寄り添い型の人づくりにより、着実に効果を上げている。ジェンダー意識向上のための研修ができるようになる、ジェンダー統計を整備できるようになるなど、目に見える効果もあらわれている。

他方、個人の能力向上が組織全体に広まるのは次の段階であり、さらにそれがナショナル・マシーナリーを通じて肝心の事業実施省庁に影響を及ぼすのは、さらに次の段階となる。ナショナル・マシーナリーの機能強化を目標にした支援は、相手国の事業実施省庁におけるジェンダー主流化に影響を及ぼすことができなければ、ジェンダー平等の達成という最終的な目標に対する効果は自ずと限定的なものになる。

したがって、ナショナル・マシーナリーを支援するのであれば、カンボジアの「ジェンダー政策立案支援計画プロジェクト」「ジェンダー主流化プロジェクト フェーズ 2」のように、当初からパイロット・プロジェクトの実施に他の省庁を巻き込むことによって、ナショナル・マシーナリー支援と他省庁のジェンダー主流化支援を二頭立てで進める方法が有効と考えられる。これらのプロジェクトでは、地方の女性局で実施するパイロット・プロジェクトに農村開発省などの事業実施省庁にパートナーとして参加してもらうことにより、直接的な波及効果(一部の事業実施省庁のジェンダー平等促進)を得ることに成功している。

<sup>2</sup> ナショナル・マシーナリーについては、冒頭の用語解説(p. v)を参照。

またナショナル・マシーナリー支援については、JICAが2012～2013年に実施している「効果的な(ジェンダー平等推進のための)ナショナル・マシーナリー支援アプローチ研究」の結果が外務省と共有され、「政策・制度支援アプローチ」下の取組拡充の再検討材料として活用されることが期待される。

提言2: 「政策・制度支援アプローチ」については、相手国の事業実施省庁のジェンダー主流化を直接支援するような取組を強化する。

上記に加えて、相手国の事業実施省庁のジェンダー主流化に直接裨益するような取組は、限られた協力期間内でも一定の効果が期待される。第4章4-2-1で述べるカンボジアの例で言えば、パイロット・プロジェクトに関与した、農林水産省、労働職業訓練省、農村開発省などにおける主流化を直接支援するような取組である。

厳密にはこのような取組はGADイニシアティブの政策・制度支援アプローチのサブアプローチから読み取ることが難しいが、サブアプローチの「ナショナル・マシーナリー支援」を「ナショナル・メカニズム支援」と読み替えることにより可能となる(第3章3-1参照)<sup>3</sup>。最終的には、ナショナル・マシーナリーの関与がなくても事業実施省庁がジェンダー平等を考慮した事業展開を行うことが理想であり、政策・制度支援の中でも、ナショナル・マシーナリーを含めジェンダー平等につながる主流化のメカニズム全体を視野に入れ、最も有効な支援方法を選択していくことが重要である。

### 1-2-2 ジェンダー主流化に向けた取組の強化

ジェンダー主流化に向けた取組を強化するため、以下を提案する。

提言3: 要請・計画・実施・評価の段階でのジェンダー視点からのレビューを引き続き重視し、ジェンダー活動統合案件を拡充させる。

第3章3-3-1で述べるように、政策・制度支援は、毎年数件(2011年度では技術協力プロジェクト4件、研修2件)に限られている。その上、前述のように、目指す効果は途上国側の取組が奏功して初めて現れるため、日本の協力と目指す効果とは間接的な関係にとどまる。これに対し、一見してジェンダー平等と直接の関係が薄いと考えられる案件にジェンダー平等のための活動を取り入れていく「ジェンダー活動統合案件」は、2011年度では223件に達している。ジェンダー活動統合案件は、日本側である程度確実に主流化を主導することができ、プロジェクトの一部としてのモニタリングも可能である(第3章表3-2参照)。ジェンダー活動統合案件の考え方こそ、すべてのプロジェクトにジェンダー視点を導入するという「ODA全般にわたる」ジェンダー主流化の意味するところを実践しているともいえる。ジェンダー活動統合案件の拡充により、日本が相手国のジェンダー主流化を直接に、しかも様々なセクターや地域で広く種を播くように

<sup>3</sup> ナショナル・メカニズムについては、冒頭用語解説(p. v)を参照。

進めることができる。また、統合案件の効果が当該案件にとどまらず、同時に政策・制度レベルにフィードバックされることで、ジェンダー主流化のさらなる推進力となりうる。

ジェンダー活動統合案件を拡充するための取組として、JICA ジェンダー平等・貧困削減推進室では、技術協力、無償資金協力および円借款につき案件の形成・検討に際して、事業実施において勘案すべきジェンダー視点に関する助言を行い、また案件への反映状況についてモニタリングを行っている。今後も、このような取組を強化することに加え、支援分野や支援形態別にジェンダー主流化の参考となるような優良事例を紹介することによって、統合案件の増加・充実が一層進むことが期待される。

### 1-2-3 GAD イニシアティブ下のアプローチ構成の見直し

GAD イニシアティブ下のアプローチ構成の見直しを、以下に提案する。

提言4： GAD イニシアティブ改訂の際、基本的アプローチ、サブアプローチ構成等を見直す。

GAD イニシアティブの中で、政策・制度支援アプローチがその一部を成す「基本的アプローチ」につき、(i)基本的アプローチの構成、(ii)政策・制度支援アプローチ下のサブアプローチの構成、(iii)政策・制度支援以外の取組の明確化の3点に関し、見直しが必要である。

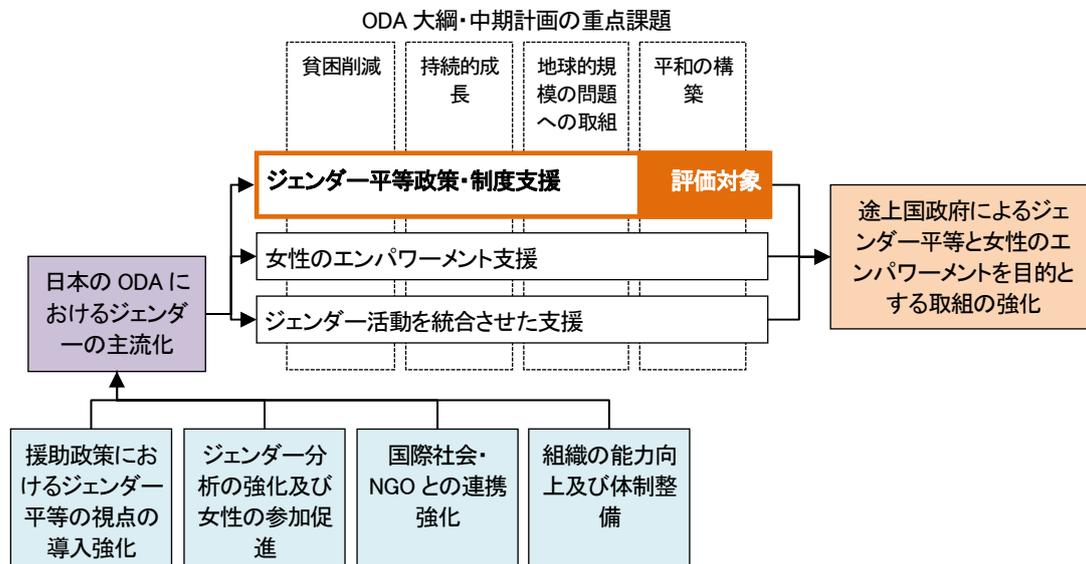
まず、基本的アプローチの構成に関しては、第4章4-4-2で述べるように、5つの基本的アプローチのうち、「政策・制度支援アプローチ」のみが途上国のジェンダー主流化の取組の支援に関する指針あるいは方法となっている。その他の4つのアプローチは、日本側のODA関係者・組織が取り組むべき主流化である。このように性格の異なるアプローチが「基本的アプローチ」に混在している上、「政策・制度支援アプローチ」だけは、それらの目標である「ODA 全般にわたる、一連のプロセスを通じたジェンダー主流化」に論理的につながっていない。

また「政策・制度支援アプローチ」のサブアプローチに関しては、上記提言2で述べたような、主流化の施策の実施を担当すべき事業実施省庁への直接の支援が GAD イニシアティブ上では読み取りにくい。直接的にジェンダー平等のための施策を実施する事業実施省庁における主流化支援をより明確に打出すことも検討すべきである。すなわちナショナル・メカニズム支援への転換である(第3章3-1-5参照)。

さらに、途上国のジェンダー主流化の取組支援に関する方法について、同イニシアティブには政策・制度支援以外の取組が具体的に記載されていない。現在 JICA のジェンダー課題への取組には政策・制度支援以外に、女性を主な裨益対象とする案件や、ジェンダー活動統合案件による支援がある(第3章3-3-1参照)。前者は案件自体が女性の裨益を目指しており、後者はジェンダー平等や女性のエンパワーメントへの取組をプロジェクトの一環として組み入れたもので、提言3で述べたように、まさにジェンダー主流化の考え方を体現した案件といえる。しかしながら、これらはいずれも GAD イニシアティブの中に明確に位置付けられていない。実際には、GAD イニシアティブにある ODA 中期政策の重点課題別の取組を縦軸に、アプローチを横軸にして、図 1-1 のような支援の図式になっている。このような考え方でアプローチの構成が論理的に整理されると、よりわかり易くなり、対外的な説明にも活用し易くなると思われる。

GAD イニシアティブを改訂する際には、上記のような観点からアプローチの構成について再検討することが望ましい。

図 1-1 GAD イニシアティブと実際の支援の構図



(出所) 評価チーム作成。

#### 1-2-4 国内支援体制の充実

ジェンダー主流化を推進する GAD イニシアティブをさらに効果的に実施するためには、国内の支援体制を充実させることが必要である。

提言5: ODA ジェンダー担当官制度の機能強化に向け、在外公館の ODA ジェンダー担当官がジェンダー視点に立って案件審査を行ったり、国別援助方針にジェンダー視点を反映させることができるよう、技術的な支援を行う。

第 4 章 4-3-2 の 3 で述べるように、2005 年の GAD イニシアティブ策定に先駆けて整備された ODA ジェンダー担当官制度は今日、当初想定されたような機能を十分果たしていない。在外公館の ODA ジェンダー担当官の役割は、(i)ジェンダーに関する問題及び取組状況の把握、(ii)関係者とのネットワークの構築、(iii)ジェンダー平等に資する案件の発掘、(iv)在外公館内の意識の向上、(v)ジェンダー平等の問題・視点の提起、(vi)これらの取組状況およびジェンダーの視点に配慮した好事例や教訓の本省への定期的報告となっている。本調査で対象 4 か国をレビューした限りでは、これらの機能の中には十分果たされていないものが多い。たとえば、ODA タスクフォース等でジェンダーに関する問題が提起されていることは確認できなかった。また、任国のジェンダー担当部局が把握されていなかったり、ODA ジェンダー担当官にとってそもそも入手すべき情報が明確でないなど、情報収集や案件策定へのジェンダー配慮に関して支援を必要としている状況がある。ODA ジェンダー担当官は、通常業務に加えてこれらのジ

エンダー関連業務の担当となっており、本省からの何らかの働きかけや支援がなければ、上述のような役割を果たして GAD イニシアティブ推進の一翼を担うことは容易ではない。

在外公館の ODA ジェンダー担当官がその力を発揮できるようにするために、外務省本省は、在外公館の ODA ジェンダー担当官がまず任命時にその役割について十分な説明を受けられるよう配慮し、その上で、適切なタイミングで専門的な助言を行ったり、遠隔でジェンダー研修を提供するなど、担当官がジェンダー視点に立って案件の審査を行ったり、国別援助指針の策定の際にジェンダー視点を考慮することができるよう、技術的な支援を行うことが望ましい。

表 1-1 提言内容・優先度・提言先の一覧

	提言内容		優先度	主な提言先	
政策・戦略の方向性	政策・制度支援アプローチの多面的な拡充				
	1	ナショナル・マシーナリー支援における他省庁の関与促進	ナショナル・マシーナリー支援の際には、他省庁が関与できるような仕掛けをプロジェクトの計画に含める。	○	JICA
	2	事業実施省庁のジェンダー主流化支援の強化	相手国の事業実施省庁のジェンダー主流化を直接支援するような取組を強化する。	○	JICA
	ジェンダー活動統合案件の拡充				
	3	協力の各段階におけるジェンダー視点からのレビュー	要請段階・計画・実施・評価の段階でのジェンダー視点からのレビューを引き続き重視し、ジェンダー活動統合案件を拡充させる。	○	JICA
	GAD イニシアティブ下のアプローチ構成の見直し				
	4	基本的アプローチ等の見直し	GAD イニシアティブを改訂する際に、基本的アプローチ等の構成を見直す。	○	外務省
援助手続き・援助手法	国内支援体制の充実				
	5	在外公館の ODA ジェンダー担当官の支援	ODA ジェンダー担当官が、ジェンダー視点に立って案件審査を行い、国別援助方針にジェンダー視点を反映させることができるよう、技術的な支援を行う。	◎	外務省

(注) 優先度の記号は、重要性・緊急性の観点から◎:非常に高い(1~2 年を目途に実現), ○:高い(2~3 年度をめどに実現)

(出所) 評価チーム作成。