

第2章 評価の概要

本章では、本評価調査の背景・目的、対象、枠組み、手順、実施体制について述べる。

2-1 評価の背景と目的

日本の政府開発援助(ODA)は、より効果的・効率的な実施が求められており、外務省では、ODA 評価の充実に努めている。

日本は 1990 年代より、ジェンダー平等の達成を目指す、北京宣言・行動綱領などの国際的な誓約を支持し、開発における男女の平等な参加と公平な受益の確保、女性の地位向上に取り組むため、「ODA 大綱」(2003 年)、「ODA 中期政策」(2005 年)において、ジェンダーの重要性を明記している。また、1995 年に「途上国の女性支援(WID)イニシアティブ」を策定し、ODA を通じて女性の教育、健康、経済社会活動への参加の 3 分野を中心に支援してきたが、2005 年には、途上国の女性を取り巻く状況が変化し、また開発プロセスにおけるジェンダー主流化の重要性に対する認識の高まりを受け、「ジェンダーと開発(GAD)イニシアティブ」を策定・発表した。現在日本はこのイニシアティブに基づき、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への支援を一層強化している。GAD イニシアティブの下では、女性のエンパワーメントとジェンダー平等達成を実現するため、開発途上国自らによる取組を支援することが重要であるとの観点から、女性の地位向上やジェンダー平等推進のための国家政策の策定、国内本部機構(ナショナル・マシーナリー)の機能強化、ジェンダーの視点に立った法律や制度の整備、ジェンダー研修等を通じた政府関係者の意識向上等、開発途上国による取組に対する支援が行われている。

かかる状況下、本件評価は以下を目的として実施された。

- GAD イニシアティブ(2005 年)に基づき、特に「ジェンダー主流化」の概念を重視して実施している、ジェンダー平等政策・制度への支援に焦点を当てた評価を行い、今後の方針策定等に資する提言を得、政策立案・策定に活かす。また今回の調査結果と関連する範囲において、GAD イニシアティブに関する提言を得、今後の政策策定に活かす。
- 評価結果を公表し、国民への説明責任を果たすとともに、関係国政府や他ドナーに評価結果をフィードバックすることで、ODA の広報に役立てる。

2-2 評価の対象

本評価の対象は「GAD イニシアティブに基づくジェンダー平等政策・制度支援」である。これは GAD イニシアティブで示されている、ODA におけるジェンダー主流化のための基本的アプローチの一つであり、次のように説明されている。GAD イニシアティブ全文と概要はそれぞれ別添 1、第 3 章 ボックス 3-1 のとおりである。

ボックス 2-1 ジェンダー平等を推進する政策・制度支援

北京宣言・行動綱領や女子差別撤廃条約等、女性のエンパワーメントとジェンダー平等の達成を目指す国際的な誓約の実現にむけた開発途上国自らによる取組を支援することが重要である。その観点から、女性の地位向上のための国家政策の策定、ナショナル・マシーナリーの機能強化、ジェンダーの視点に立った法律や制度の整備、ジェンダー統計の整備、ジェンダー研修等を通じた政府関係者の意識向上等、開発途上国による取組を支援する。

本評価では、このアプローチに沿って実施された表 2-1 の技術協力プロジェクト 6 案件を対象とした。なお、これらの 6 案件に加えて、当該国のジェンダー分野における関連案件についても必要に応じ参照した。

表 2-1 評価対象案件

	国	案件	協力期間
A	カンボジア	ジェンダー政策立案支援計画プロジェクト	2003～2008 年
B	カンボジア	ジェンダー主流化プロジェクト フェーズ 2	2010～2015 年
C	ネパール	ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト	2009～2014 年
D	アフガニスタン	女性の貧困削減プロジェクト	2009～2013 年
E	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	2007～2010 年
F	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 フェーズ 2	2011～2015 年

(出所)評価チーム作成。

上記 6 案件のうち、実施中案件のスケジュールとの調整や治安上の理由から、ケース・スタディーとしてカンボジアの案件(表 2-1 の A, B)が外務省により指定された。これらの 2 案件については現地調査を行い、より具体的に分析を行った。また、実施中の案件(B, C, D, F)については実績の評価は限定的となったが情報収集が可能な範囲で検証を行った。

2-3 評価の枠組み

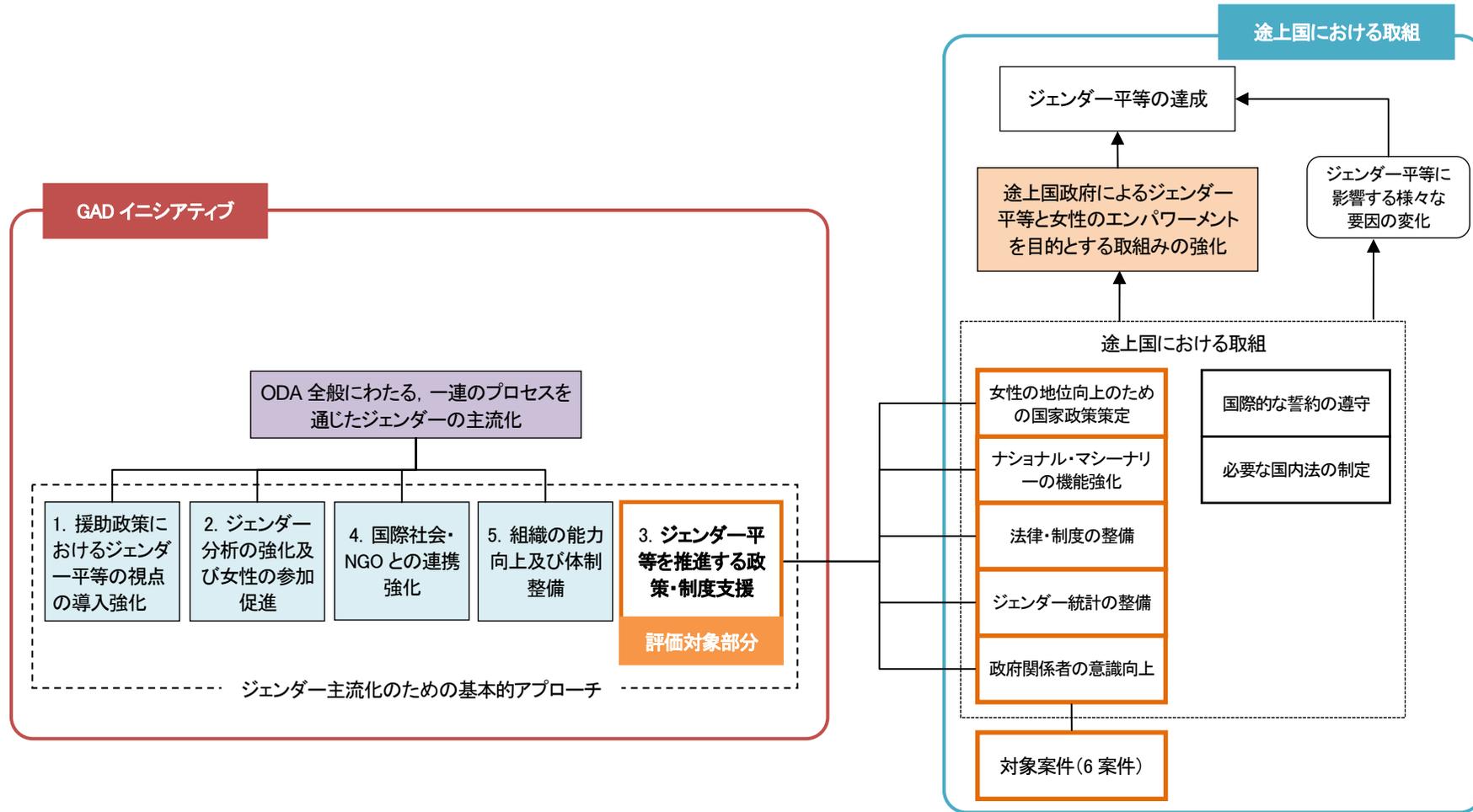
本調査は、外務省が作成した「ODA 評価ガイドライン第 7 版」(2012 年 4 月)(以下、「ガイドライン」)に従い、政策の妥当性、結果の有効性、プロセスの適切性の 3 つの視点から総合的に検証し、評価を行った。

まず、評価の枠組みの検討に先立って、ジェンダー平等の達成に向けた途上国における取組と評価対象である「GAD イニシアティブに基づくジェンダー平等政策・制度支援」の関係を整理した(図 2-1)。GAD イニシアティブでは、「ジェンダー平等政策・制度支援」は日本の ODA におけるジェンダー主流化のためのアプローチとして位置付けられているが、実際の内容は途上国

政府によるジェンダー平等・女性のエンパワーメントに向けた取組への支援となっている。評価対象の6案件はこの支援に関連するものである。

次に、評価の枠組みとして、3つの評価の視点ごとに、評価項目、主な評価設問、情報収集方法を整理した。評価の視点ごとの主な評価項目は表2-2のとおりである。

図 2-1 「GAD イニシアティブ」のジェンダー主流化のための基本的アプローチと途上国における取組の関係



(出所) 評価チーム作成。

表 2-2 評価の枠組み

評価視点	評価項目	主な評価設問	情報源／情報収集先
政策(アプローチ)の妥当性	1. ジェンダー関連ニーズ・国際的な優先課題との整合性	<ul style="list-style-type: none"> 「GAD イニシアティブに基づくジェンダー平等政策・制度支援」はジェンダーに関連する世界的な課題・ニーズと合致しているか ジェンダーに関連する国際的潮流と整合しているか 	【文献調査】 <ul style="list-style-type: none"> GAD イニシアティブ策定過程の文書 「WID イニシアティブ評価報告書」 世界女性会議で採択された「世界行動計画」(2000) 「北京行動綱領」 主要ドナー・国際機関の援助方針及びジェンダー分野の戦略に関する文書
	2. 日本の上位政策との整合性	<ul style="list-style-type: none"> 「GADイニシアティブ」に基づく「ジェンダー平等政策・制度支援」は上位政策(「ODA大綱」(2003), 「ODAに関する中期政策」(2005))と整合しているか 男女共同参画社会基本法(1999)及び同法に基づく男女共同参画基本計画中の、国際社会への貢献に関連する部分と整合しているか 	【文献調査】 <ul style="list-style-type: none"> ODA 大綱(2003), ODA 中期政策(2005) 男女共同参画社会基本法(1999), 男女共同参画基本計画(第一次 2000, 第二次 2005, 第三次 2010)
	3. 支援実施状況との整合性	<ul style="list-style-type: none"> 従前のジェンダー分野における日本の支援の実施状況と整合しているか 	【文献調査】 <ul style="list-style-type: none"> ODA 白書 【インタビュー調査】 <ul style="list-style-type: none"> JICA 本部
結果の有効性	1. 日本の支援によるインパクト 2. 課題の達成への貢献	<ul style="list-style-type: none"> 対象案件は対象国のジェンダー分野にどのような直接的な変化をもたらしたか(例: 担当省庁職員の知識・能力の向上, 普及啓発活動の増加, ネットワークの強化等) 対象案件は対象国のジェンダー分野にどのような影響をもたらしたか(ジェンダー平等政策の推進, ジェンダー主流化政策の実施等) 対象6案件の評価を通して, ジェンダー平等政策・制度支援アプローチは効果的であったか(あるか) 	【文献調査】 <ul style="list-style-type: none"> JICA 報告書(事前・中間・終了時等), 専門家報告書 現地調査で収集した資料 【インタビュー調査】 <ul style="list-style-type: none"> 対象案件関係者 カンボジアについては, 女性省, 計画省, 事業実施省庁(商業省, 鉱工業エネルギー省, 農林水産省, 農村開発省, 労働職業訓練省), JICA カンボジア事務所, コンポンチャム州女性局, パイロット事業参加者等
	3. 外交的な波及効果	<ul style="list-style-type: none"> 対象案件は二国間関係へどのような効果をもたらしたか(友好関係の促進等) 	【文献調査】 <ul style="list-style-type: none"> ODA 広報関連資料, 現地報道等

評価視点	評価項目	主な評価設問	情報源／情報収集先
			【インタビュー調査】 <ul style="list-style-type: none"> 外務省(本省), JICA 本部 カンボジアについては, JICA カンボジア事務所, 日本大使館, 女性省, 計画省, 国際機関等
プロセスの適切性	1. 策定プロセスの適切性	<ul style="list-style-type: none"> 「GAD イニシアティブ」の策定にどのような組織・人材が策定に関わったか(有識者・実施機関の意見は活かされたか) 日本の援助形態や日本の比較優位性を考慮してアプローチが策定されたか 日本の男女共同参画等の経験が活かされたか 	【文献調査】 <ul style="list-style-type: none"> GAD イニシアティブ策定過程の文書・背景情報 【インタビュー調査】 <ul style="list-style-type: none"> 外務省(本省), JICA 本部, 内閣府男女共同参画局 ジェンダー分野有識者
	2. 実施プロセスの適切性	<ul style="list-style-type: none"> ジェンダー平等政策・制度支援アプローチの採用は適切であったか <ul style="list-style-type: none"> ー同アプローチが, どのように各案件において具体化したか ーその過程で生じた課題 相手国側のニーズの把握, 政策の実施状況のモニタリングは適切であったか <ul style="list-style-type: none"> ー相手国政府との政策協議の実施体制 ー案件形成・実施・評価プロセスへの相手国の関与・協議の枠組み 現地 ODA タスクフォースや日本国内の実施体制は適切であったか <ul style="list-style-type: none"> ー現地 ODA タスクフォースの機能と実施状況, 各案件との関わり ー日本国内における支援体制(内閣府男女共同参画局, 課題別支援委員会「ジェンダーと開発」, 国際協力専門員, 国内支援委員会等) 他ドナー・国際機関と適切な連携が行われたか <ul style="list-style-type: none"> ー対象 4 か国における主要ドナー・国際機関のジェンダー関連プロジェクトによる補完・連携の状況 	【文献調査】 <ul style="list-style-type: none"> 政策協議, セクター別会合, 要望調査, ODA タスクフォース議事録等 【インタビュー調査】 <ul style="list-style-type: none"> 外務省(本省), JICA 本部 対象案件関係者 カンボジアについては, 日本大使館, 女性省, 計画省, 事業実施省庁, JICA カンボジア事務所, 国際機関(UNDP), NGO 等

(出所)評価チーム作成。

(1)政策の妥当性

妥当性は、GAD イニシアティブに基づくジェンダー平等政策・制度支援について、ジェンダー分野における国際的な優先課題との整合性、日本の上位政策との整合性、およびジェンダー分野における支援実施状況との整合性の3つの観点から評価を行った。

(2)結果の有効性

結果の有効性については、評価対象の6案件が当該国のジェンダー分野においてどのような変化をもたらしたかを確認し、評価を行った。各案件で設定された目標達成だけでなく、直接的な変化としての、実施機関職員の能力向上やネットワーク向上、パイロット・プロジェクトの裨益等について確認した。また、間接的な変化として、各案件の上位目標以上の効果や政策レベルへのインパクト等の検証も試みた。さらに、案件個別の成果を比較・分析した後、ジェンダー平等政策・制度支援アプローチによる案件実施の有効性、つまり、各国において、途上国自身がジェンダー平等と女性のエンパワーメントを目的とする取組を強化することに繋がっているかという観点から検証を行った。

加えて、「ガイドライン」に従い、日本の国益上の観点から外交的な波及効果として、対象国との二国間関係への影響について評価した。

(3)プロセスの適切性

プロセスの適切性については、GAD イニシアティブ策定のプロセスと対象案件の実施プロセスに分けて分析を行った。策定のプロセスについては、政策・制度支援アプローチのみを取り出して評価することは適切でないと判断し、GAD イニシアティブ全体を検証の対象とした。また、策定過程に関与した組織・人員の適切性や日本の経験・優位性の活用度を確認した。案件の実施プロセスについては、政策・制度支援アプローチに沿って実施された各対象案件の策定や実施(モニタリング・評価、支援体制、援助協調)について検証を行った。

2-4 評価の手順

本調査は、2012年9月に始まり、2013年3月までを調査期間とし、外務省大臣官房 ODA 評価室と適宜協議しつつ、以下の手順で実施した。

(1)評価枠組みの確定

評価チームは、評価主任の指揮の下、外務省および JICA の関係部署等と協議を行い(第1回検討会)、評価の目的や対象を明確にし、評価の枠組み(評価の視点や調査項目・情報源)を確認した。作業スケジュールと合わせて評価の実施計画を策定した。

(2)国内調査(文献調査、インタビュー調査、質問票調査)

上記で確認した評価の枠組みに沿って、まず、外務省及び JICA 関係部署、内閣府男女共同参画局、対象案件の関係者(実施中案件関係者のうち一時帰国中の専門家を含む)、ジェンダ

一分野の有識者へのインタビュー調査を実施した。主要面談者のリストは別添 6 のとおりである。次に、対象案件の報告書や内部資料について文献調査を行った。これにより、実績や実施プロセス、実施済み評価調査の結果について情報を収集・整理した。さらに、実施中案件の派遣専門家と、対象案件が所在する 4 か国にある日本大使館の「ODA ジェンダー担当官」に対して質問票調査を行い、検証・評価に必要な情報を収集・整理した。

(3)現地調査(カンボジアにおけるインタビュー調査, 視察)

現地調査は、ケース・スタディー国として指定されたカンボジアにて、2012 年 12 月 2 日より 12 月 8 日まで実施した(表 2-3)。現地調査に先立って、カンボジア政府関係者等への質問票を作成した。質問票は、外務省関係部署と協議しつつ、事前にカンボジア政府関係省(女性省・女性局、計画省、農村開発省、労働職業訓練省、商業省、鉱工業エネルギー省、農林水産省)、国際機関、NGO、JICA 事務所、日本大使館に配布した。

現地調査では、関係各機関においてヒアリングを行った。また、対象案件のパイロット・プロジェクト実施地域の一つである、コンポンチャム州プレイ・チョール郡ソー・センコミュニティにおいてプロジェクト活動現場の視察と受益者ヒアリングを行った。

表 2-3 現地調査の日程

	月日	訪問先
1	12 月 2 日(日)	(東京発プノンペン着)
2	12 月 3 日(月)	JICA カンボジア事務所 プロジェクトオフィス(女性省) 農林水産省
3	12 月 4 日(火)	女性省計画統計局・ジェンダー平等局 農村開発省 日本大使館
4	12 月 5 日(水)	計画省統計局 労働職業訓練省 鉱工業エネルギー省
5	12 月 6 日(木)	女性省計画統計局カウンターパート コンポンチャム州女性局 コンポンチャム州プレイ・チョール郡ソー・センコミュニティ(パイロット・プロジェクト)
6	12 月 7 日(金)	女性省次官 PYD(スペイン NGO) UNDP カンボジア (プノンペン発)
7	12 月 8 日(土)	(東京着)

(出所)評価チーム作成。

(4) 報告書案作成

国内調査および現地調査により収集した情報を評価の視点別に分析・検証し、評価主任や有識者の助言を仰ぎつつ報告書ドラフトを作成した。ドラフトを作成後、外務省および JICA 関係部署から報告書に対する意見を聴取し(第 2 回検討会)、これらの意見を踏まえて最終報告書の内容を確定した。

2-5 調査の実施体制

本評価調査を実施した評価チームの構成メンバーは以下のとおりである。

評価主任	目黒 依子	ジェンダー・アクション・プラットフォーム代表
コンサルタント	藤田 伸子	(一財)国際開発機構 国際開発研究センター長
	野口 純子	同主任研究員
	池田 智穂	同主任

現地調査には上記メンバーおよびオブザーバーとして外務省国際協力局地球規模課題総括課より京由香経済協力専門員が参加した。