

第3章 国際的動向と日本の取組

本章では、評価対象である GAD イニシアティブ下の政策・制度支援アプローチを取り巻く国際的動向と日本の取組、政策・制度支援の概況を述べる。

3-1 「ジェンダーと開発」の考え方の変遷と国際的援助動向

以下、「ジェンダーと開発」の考え方の変遷とジェンダーに関する世界的な課題について述べる。その後、ジェンダー平等に向けた二国間援助の概況と主要ドナー・援助機関の政策をレビューし、ジェンダー主流化の課題を検討する。

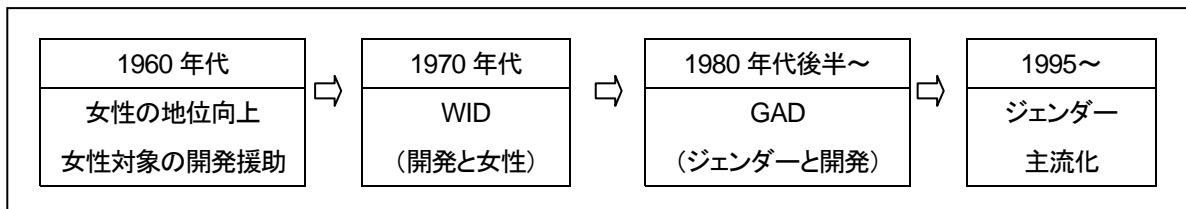
3-1-1 「ジェンダーと開発」の考え方の変遷

1. 「婦人の地位向上」から「開発と女性(WID)」の時代

男女平等を達成するための大きな枠組みとして「国連婦人の地位委員会」(CSW)が設立されたのは 1946 年に遡る。1979 年には、国連総会で女子差別撤廃条約(CEDAW)が採択され、これをモニターするために女子差別撤廃委員会が組織された。

開発援助においては、1960 年代から、途上国の女性の開発への参加、および女性の地位向上の重要性が指摘されるようになり、1970 年代になると、開発課題として「開発と女性(WID)」の概念が重視されるようになった。WID の考え方では、女性の経済面における役割を重視し、女性を開発過程に統合することによって開発の効果も向上するとされた。しかし、家族・親族・社会の構造や制度を考慮することなく、女性のみ状況を改善しようとする開発事業では、固定的な性別役割分業を変化させることまでは難しく、新たな分野や役割への女性の挑戦も限定的で、女性の経済的・社会的な地位の向上は期待どおりには進まなかった⁴。

図 3-1 ジェンダーと開発に関わる概念の変遷



(出所)評価チーム作成。

⁴ JICA(2009), JICA(2007a)。

2. WID から GAD へ、そしてジェンダー主流化へ

1980 年代になると、「ジェンダーと開発(GAD)」という概念が重視されるようになった⁵。GAD は、女性だけに注目するのではなく、社会の中で女性と男性が置かれている状況を把握し、不平等を生み出す制度や仕組みを変革しようとするアプローチである。したがって、ジェンダー不平等を解消する上での男性の役割にも注意を払うとともに、社会・経済的に不利な立場に置かれている女性のエンパワーメントも重視する⁶。

さらに 1995 年の第 4 回世界女性会議(北京会議)以降、この GAD アプローチを定着させる方法として、「ジェンダー主流化」が国際社会で重視されるようになった。ジェンダー主流化とは、あらゆる分野でのジェンダー平等を達成するための手段であり、すべての開発政策や施策・事業は男女それぞれに異なる影響を及ぼすという前提に立って、すべての開発政策・施策・事業の計画・実施・モニタリング・評価のあらゆる段階で、男女それぞれの開発課題やニーズ・インパクトを明確にしていくプロセスである⁷。北京会議では、参加国政府が女性の地位向上とエンパワーメントの促進に取り組むことに合意した北京宣言およびジェンダー平等を進めるための重大問題領域として、12 の領域⁸を挙げた北京行動綱領(Beijing Platform for Action)が採択された。

国連の特別総会として 2000 年に開かれた「女性 2000 年会議」では、北京会議以降の 5 年間に世界で起きた大きな変化(グローバル化、紛争、アジア経済危機等)が、北京行動綱領を進める上で大きな障害になったことが指摘された。この会議での議論が、同年の国連ミレニアム・サミットに反映され、ミレニアム開発目標(MDGs)の「目標 3」に「ジェンダー平等の推進と女性の地位向上」が掲げられた。

さらに 5 年後の 2005 年、CSW の「北京+10」閣僚級会議が開催され、MDGs の 8 つの目標のうち、ジェンダー関連は「目標 3」だけではなく、すべての目標達成にジェンダー視点が不可欠だと再認識することが強調された。

2010 年の第 54 回 CSW で行われた北京宣言後の 15 年間の実績見直しにおいても、女性のエンパワーメントとジェンダー平等のためだけではなく、MDGs のすべての目標達成の加速化のためにも、北京宣言の実施が重要であることが再確認されている。また、グローバルな経済危機や災害・紛争において、女性が経済的・社会的に不利な立場に置かれる危険性が改めて指摘された⁹。この会議ではさらに、国連女性開発基金(UNIFEM)などジェンダー関連の 4 つの組織を統合して新組織を創設することも決議され(3-1-4 6 参照)、2010 年 7 月の国連総会において UN Women が誕生、国連における女性のエンパワーメント関連のリーダーシップが再構築された。

また、2012 年の第 56 回 CSW では、日本が東日本大震災の経験や教訓を基に提出した決

⁵ CSW が開催した「世界女性会議」の第 3 回ナイロビ会議(1985 年)前後から「ジェンダー」(社会的性差)という言葉が使われるようになった。

⁶ JICA(2007b)。

⁷ JICA(2007a)。

⁸ 12 の領域とは、貧困、教育・訓練、健康、性暴力、武力紛争、経済、権力・方針決定、人権、メディア、環境、女兒、女性の地位向上のための制度的仕組み。

⁹ UN(2010b)。

議案「自然災害とジェンダー」が採択された。この決議案には防災、災害対応、復旧・復興の全ての段階における女性の参画や、女性のニーズへの配慮を求めることなどが含まれており、自然災害時におけるジェンダー視点の重要性を示している¹⁰。同年6月の国連持続可能な開発会議(リオ+20)でも、持続可能な開発における女性の役割が強調され、ジェンダー主流化の推進が謳われている¹¹。

3-1-2 ジェンダー分野における概況

これまでに、ジェンダー平等を進めるための国内本部機構(ナショナル・マシーナリー)の整備、平等基本法や、クォータ制¹²などの法律の整備、初等教育普及や女性の就業の増加などに向けた取組が各国で実施されてきた。さらにMDGsの達成に向けた開発努力の効果もあり、教育、保健などにおける男女格差の縮小はめざましく、初等教育ではほぼすべての国で男女格差が解消し、中等教育における格差も急速に解消されつつある¹³。ラテンアメリカ・カリブ海地域や東アジア地域などでは、女子の就学率が男子を上回っている国もある。中・高等学校において、女子生徒数が男子生徒数を上回る途上国は45か国、大学でみると60か国に上る¹⁴。寿命でも同様な進歩が見られ、低所得国においても、女性は男性より長寿となり、1960年当時と比較すると20年も寿命が延びている¹⁵。

労働市場における参入格差も縮小してきてはいるが、現在でも労働市場参入率は男性の78.0%に対し、女性は51.5%にとどまる(2009年)¹⁶。また、途上国における女児の死亡率は男児に比べ依然として高く、低・中所得国において、男児ではなかったために中絶された女児は年間約150万人に上る。また同じく低・中所得国において出産のために命を落とす女性は年間130万人とされる¹⁷。

女性の政治参加の面でも国によって格差がある。国会に相当する議会における女性の議席数は世界全体で17.7%にとどまる(2011年)¹⁸。また貧困、女性への暴力、武力紛争などにおいてはいまだに大きな課題があり、貧困者の7割が女性で、武力紛争の結果発生する難民・国内避難民の8割が女性や子どもと言われている¹⁹。人身取引(トラフィッキング)なども含めた女性に対する暴力も大きな課題の一つである。

¹⁰ 外務省ウェブサイト。http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/24/3/0310_02.html

¹¹ 環境省(2012)。1992年の国連環境開発会議(リオサミット)成果文書のアジェンダ21に「女性と環境」の項目が掲げられて以来、環境と女性は重要なテーマとなっている。

¹² 政策決定機関での男女の格差を是正するための方策。国の審議会や公的機関の議員や委員の人数枠を、男女の比率に偏りがないよう制度として割り当てること。

¹³ 就学児童生徒のうち女子の男子に対する比率は、初等教育で95.3%(2003年)から97.5%(2011年)へ、中等教育で94.6%(2003年)から97.3%(2011年)に増加した。World Bank (2012a)。

¹⁴ World Bank (2012b)。

¹⁵ 同上。

¹⁶ UNDP (2011)。

¹⁷ World Bank (2012b)。

¹⁸ UNDP (2011)。

¹⁹ World Bank (2012b)。

3-1-3 ジェンダー平等に関する二国間援助の概況

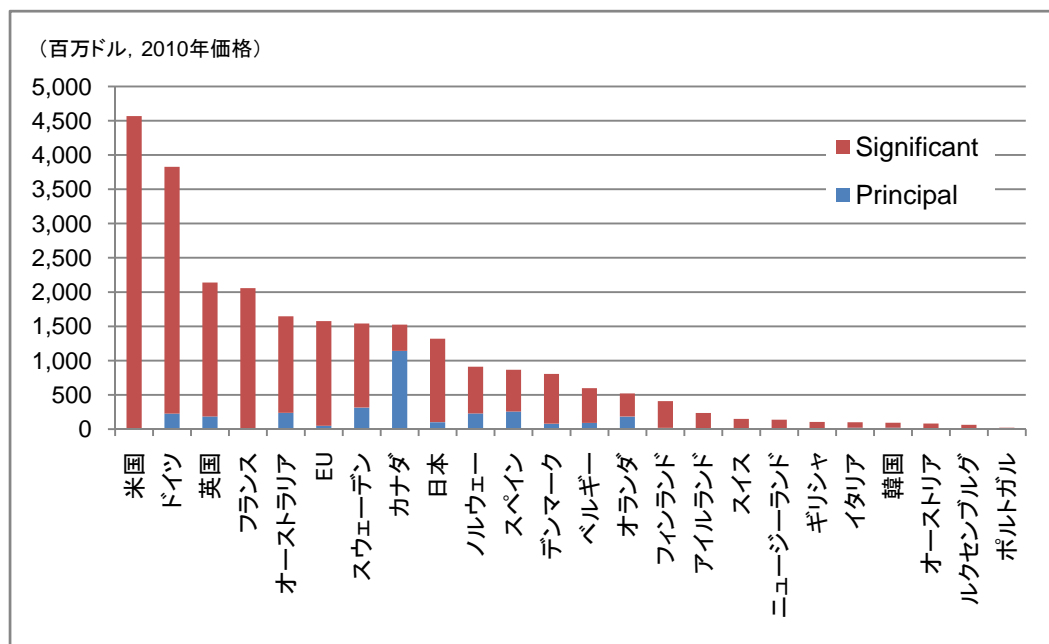
経済協力開発機構(OECD)開発援助委員会(DAC)メンバー諸国のジェンダー平等と女性のエンパワーメントに向けられた援助の誓約額と各国のセクター別援助総額に占める割合をみると、次のとおりである。

DAC 諸国のジェンダー平等への支援は 2009～2010 年の平均で約 253 億ドルであり、二国間援助のセクター別支援のうちの 31%を占めている。この比率は、DAC 加盟国 24 か国が債権国報告システム(Creditor Reporting System, CRS)に申告した、“principal”(ジェンダー平等を主要な目的とした援助)と“significant”(ジェンダー平等は重要であるものの二次的な目的の援助)のカテゴリーを合わせた割合であり、2003～2004年に比べると約10%増加している。

DAC 加盟国のジェンダー平等支援状況を国別にみると、図 3-2 のとおりである。援助額では米国、ドイツなどが多く、“principal”に限ってみるとカナダが突出している。また、各国のセクター別援助総額に占めるジェンダー平等支援の割合をみると、図 3-3 のようになる²⁰。割合では、スウェーデン(83%)、ニュージーランド(66%)などが高く、日本は 11%となっている。

またセクター別では、2009～2010 年でみると教育セクター(21%)が最も多く、ジェンダー平等を目指す機関への支援は 4 億 1,300 万ドルで 1.6%を占める。これは NGO やジェンダー平等を目指す団体等を含んだ数字で、割合としては小さいが、近年増加傾向にある²¹。

図 3-2 ジェンダー平等と女性のエンパワーメントを支援する二国間援助(誓約額ベース)

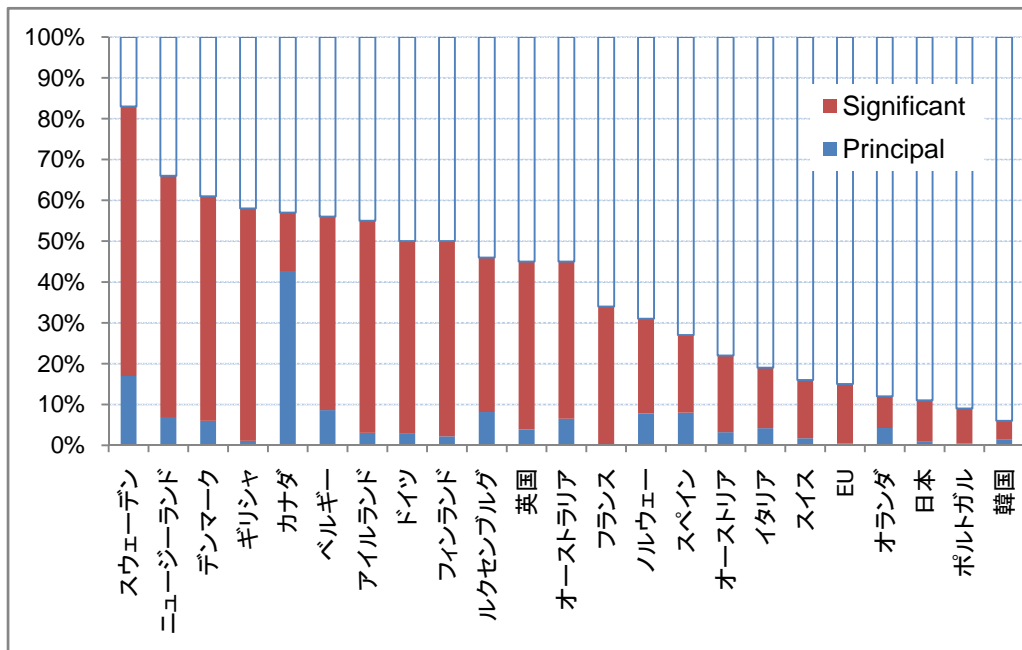


(注)金額は 2009 年、2010 年を平均した年額。ただし米国は 2009 年のみ。
(出所)OECD (2012)を基に評価チーム作成。

²⁰ OECD (2012). ただし総額の中に財政支援・債務減免・緊急援助などは含まれない。

²¹ OECD (2012). この分野で支援額が多いのは、スペインやノルウェーなどである。

図 3-3 各国の支援額におけるジェンダー平等・女性のエンパワーメント支援の割合



(注)米国についてはデータなし。
 (出所)OECD (2012)を基に評価チーム作成。

3-1-4 他ドナー・国際機関のジェンダー分野における支援方針

1. 米国国際開発庁(USAID)

USAID の政策枠組み(2011~2015 年)²²によると、米国にとって国際開発協力は外交と防衛に並んで国力の大きな要素であり、目指すのは「世界の平和・繁栄・公正・民主主義」であり、国際開発協力は国益増進の重要な手段と述べられている。ジェンダーに関しては、「ジェンダー平等と女性のエンパワーメントの促進」が政策運営指針の一つとなっている。USAID のイニシアティブ、実施中の事業や効果測定、調達を通して同指針が適用されることになっている。

USAID は 1982 年に WID に関する政策(Policy Paper on Women in Development)を発表して以来、ジェンダー平等を支援している。ジェンダーに関する最新の政策は 2012 年 3 月に発表された(Gender Equality and Female Empowerment Policy)。この中で優先目標として次の 3 つが設定されている。なお、この政策は 2015 年に評価されることになっている。

- 経済・社会・政治・文化面において、資源・富・機会・サービスへのアクセス、管理、裨益においてジェンダー格差をなくすこと
- ジェンダーに基づく暴力(GBV)を撲滅し、個人・地域への被害を最小限にすること
- 少女と女性の能力が向上すること(人権を享受し、人生の目標を決定し、家庭・地域・社会における意思決定に参画するため)

²² USAID (2011).

また、USAID 全体の政策およびジェンダー政策に基づいた実施方針として次の7つが設定されている。

- 事業サイクル全体に「ジェンダー平等・女性のエンパワーメント」を統合させる。
- ジェンダー平等をより強固なものとするため、社会的包摂の考え方を取り入れる。
- 多様なステークホルダーとの連携を構築する。
- ジェンダー格差と女性・少女のエンパワーメントのために科学・技術・革新的アイデアを利用する。
- 紛争国・脆弱国家の課題解決のために女性の参画を促進する。
- USAID はジェンダー格差縮小や女性のエンパワーメントの効果測定を行い、今後の方向性を示すリーダー(thought leader)、学習する組織となる。
- 説明責任を果たす。

近年の試みとしては、自動指令システム(ADS: Automated Directives Systems)²³の活用である。このシステムは USAID の組織・機能、事業運営の指針・手続きを項目別に示すものである。ジェンダーについては、事業の計画や評価の項目に補足文書が作成されており²⁴、ジェンダーに関する情報を事業サイクル全体の中に「統合²⁵」させる必要があると述べられている。また、同文書にはジェンダー分析の手順・事例も簡単に説明されている。ADS を活用した取組の他にも、予算配分におけるジェンダーの再定義、ジェンダー平等・女性のエンパワーメント分野への専任シニアスタッフの配置、成果測定における共通のジェンダー指標の設置などが実施されている²⁶。

2. ドイツ国際協力公社 (GIZ)

ドイツ経済協力開発省(BMZ)による開発政策においては、ジェンダー平等が重視され、政策目的としてジェンダー平等の推進と女性の権利擁護が明示されている。EU 諸国とも協調してジェンダー平等の課題に取り組んでいるほか、世界銀行のジェンダー・アクション・プラン(Gender Action Plan 2007-2010, GAP)を支援し、同計画の実施状況のモニタリングを実施している²⁷。

BMZ が策定した GAP(2009~2012 年)では、ドイツの開発協力を携わるすべての実施機関に、ジェンダー主流化と、女性に焦点を当てた戦略の促進を託している。同アクション・プランは、女性と男性の、平等な開発プロセスへの統合に寄与することで、長期的に女性の地位向上を

²³ 組織・法務、事業、調達、人事、マネジメント、予算・財政の大項目がさらに細分化され、細かく説明され、ウェブ上では各説明文書の関連事項が相互リンクされており、参照しやすいものとなっている。

<http://www.usaid.gov/who-we-are/agency-policy>

²⁴ USAID (2010).

²⁵ USAID の政策文書では、他機関でジェンダー主流化と述べられるような箇所でもジェンダー統合という用語が使われている。

²⁶ USAID (2012).

²⁷ Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (2009).

達成するというBMZの方針(Equality Concept 2001)に基づいている²⁸。またBMZは人権の擁護を重視し、女性の人権とエンパワーメントをリンクさせた取組に力を入れている²⁹。

BMZのアクション・プラン(2009～2012年)の優先分野は、下記の4分野となっている。

- 女性の経済的エンパワーメント
- 武力紛争における女性の性的被害の防止、紛争後の女性のエンパワーメント
- 気候変動の女性への影響の軽減
- リプロダクティブ・ヘルス

これを受けてGIZは、男性と女性の社会経済開発への平等な参加とジェンダーに関する差別の根絶を目指し、「ジェンダー平等と女性の権利」プログラムを実施している。GIZの戦略としては、ジェンダー主流化と、女性の社会的地位の向上と女性の権利擁護を目指す取組を並行して行っており(dual-track strategy)、下記の5つを組織の戦略枠組みとしている³⁰。

- 政治的意思とアカウンタビリティ
- ジェンダー平等を確保する組織文化
- 組織内のジェンダー平等
- ジェンダー格差とその是正に関する職員の知識向上
- 国内、フィールドにおけるすべての過程でジェンダー視点を統合

ジェンダー主流化は、すべての二国間協力において進められ、保健分野ではすでに成果が上がっており、これを他の分野にも広げようとしている³¹。

3. 英国国際開発省(DFID)

DFIDは、業務計画(Business Plan 2012-2015)の6つの優先項目³²の一つとして女性のエンパワーメントにかかる活動(特に女子教育、女性に対する暴力の防止、母子保健)を挙げている。また、この業務計画を受けた戦略計画(A New Strategic Vision for Girls and Women: Stopping Poverty before It Stars)が策定され、その中での具体的な活動として、以下が明記されている。

- 初妊娠の時期を遅らせ、安全な出産を支援する
- 女性、女児の経済資源へのアクセスを確保する
- 女児の中高卒業を支援する
- 女性への暴力を防止する

²⁸ GIZ (2011).

²⁹ Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (2009).

³⁰ GIZ (2012).

³¹ Federal Ministry of Economic Cooperation and Development (2009).

³² 6つの優先項目とは、(1)MDG達成に向けた国際公約と援助活動の実施、(2)援助の透明性の確保、(3)経済成長の促進と富の創出、(4)脆弱・紛争国家のガバナンスと安全の強化、(5)女性のエンパワーメントにかかる活動の実施、(6)気候変動への対応

また、気候変動、ガバナンス、平和と安全、HIV などすべての分野のプログラムにおいて、ジェンダー主流化を進め、活動についてのモニタリング・評価を行うとしている³³。

4. スウェーデン国際開発協力庁(SIDA)

スウェーデンでは、1996年にジェンダー平等を進めることを援助政策の目標とすることが国会で決議され行動計画³⁴が作成されて以来、開発援助におけるすべての分野でジェンダー主流化が重要視されるようになった。しかし、これまでに実施されたSIDAの評価によれば、主流化は均等ではなく、成果も散発的であり、政策そのものよりも組織的なプロセスにおける課題が明らかにされた³⁵。

現在、開発協力におけるジェンダー平等は、SIDAの3つの最優先課題(民主主義と人権、気候環境、ジェンダー平等)の一つである³⁶。その活動は、「ジェンダー平等と女性の権利・役割に関する政策」(Policy on Gender Equality and Women's Rights and Roles in the Swedish International Development Cooperation 2010-2015)に示されており、ジェンダー平等、女性の影響力の向上、途上国における女性の権利尊重の促進が全体目標となっている。この目標を達成するために、下記の相互補完的な4つの分野を中心に取組を行うとしている。

- 女性の政治参加と影響力の増大
- 女性の経済的エンパワーメントと労働条件の改善
- 性や妊娠・出産に関する健康と権利の確保
- 暴力と人身売買の排除を含む女性の安全の確保

5. カナダ国際開発庁(CIDA)

カナダ政府は、援助効果アジェンダ(Aid Effectiveness Agenda)の枠組みの中で、食糧の安全保障の促進、子どもと若者の将来の確保、持続的な経済成長の促進を優先課題とし、さらに、CIDAのすべてのプログラムと政策に統合されるべき三つの横断的課題の一つとして、男女平等の促進を挙げている³⁷。

CIDAは、1976年にWIDガイドラインを作成し、1984年にはWID政策を発表、以来一貫して女性の参画を促進する活動を行ってきた。特に1999年に改訂されたジェンダー平等政策(CIDA's Policy on Gender Equality)は、CIDAのジェンダー平等における取組とジェンダー分野でのリーダーシップを示すものであった³⁸。

³³ DFID (2011).

³⁴ SIDA (1997), 田中(2004)。

³⁵ 主な評価は、Mainstreaming Gender Equality (2002), Synthesis report, Mainstreaming at Sida (2007), Sida Evaluation Gender Equality in Swedish International Development, Final Report (2010)。

³⁶ SIDA のウェブサイト。

<http://www.sida.se/English/About-us/our-fields-of-work/Democracy-human-rights-and-equality/Our-work-towards-gender-equality/>

³⁷ その他の横断的課題は、環境維持の促進、ガバナンス強化への支援。

<http://www.acdi-cida.gc.ca/acdi-cida/ACDI-CIDA.nsf/eng/FRA-1015144121-PWWW>

³⁸ CIDA (2005).

しかし 2008 年に行われた政策評価³⁹では、「ジェンダー平等政策の実施は不十分である」と指摘され、この結果を受けてアクション・プラン(2010-2013 年)が作成された。同プランでは、途上国におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための CIDA の貢献を高め、ジェンダー平等の成果の管理・評価ができるよう、2013 年までに CIDA のマネジメントと組織制度を強化するとしている。CIDA のジェンダー平等政策の概要は以下のとおりである。

ゴール	持続可能な発展を保証するために、男女間の平等を達成する
目標	<ul style="list-style-type: none"> ● 社会の中で、持続可能な発展を形作っていくうえで、意思決定者として男性同様に女性の社会参加を促進する。 ● 女性と女兒の人権の実現を支援する。 ● 資源と開発の恩恵へのアクセスとその管理権の不平等を削減する。

ジェンダー主流化は重要であると認識されているが、すべての開発努力に入れ込むことまでは難しく、むしろ焦点を絞った活動と資金供与がジェンダー平等への現場でのコミットメントに有効であると考えられている。すなわちジェンダー主流化と、ジェンダー平等に特化したプログラムを相互補完的な戦略としながら、持続的かつ顕著なジェンダー平等を達成するためにはより多くの支援をジェンダーに特化した取組・予算に割く必要があるという立場である⁴⁰。図 3-2 および図 3-3 で明らかかなように、CIDA は援助機関の中で援助全体に占める“principal”の支援が、金額ベースでも、CIDA の援助総額における割合から見ても、最も多くなっている。

6. 国連女性機関(UN Women)

UN Women は、2010 年 7 月に「ジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための国際機関」として、国連システムの中の 4 部門、すなわち、女性の地位向上部(DAW)、国際女性調査訓練研修所(INSTRAW)、ジェンダー問題と女性の地位向上に関する事務総長特別顧問室(OSAGI)、UNIFEM を統合して設立された⁴¹。

UN Women の主な役割は次のとおりである⁴²。

- CSW などの政府間機関(inter-governmental body)の政策、国際基準・規範の策定を支援する。
- 加盟国がこれらの規範を実施するために、要請に応じて適切な技術的・財政的支援ができるようにし、また市民社会と効果的なパートナーシップを構築する。
- 定期的な国連システム全体の進捗状況のモニタリングなど、国連システムが負うジェンダー平等に対するコミットメントの説明責任を確保する。

³⁹ 1999 年から 2006 年の CIDA の援助を対象に行われた評価。CIDA (2008).

⁴⁰ CIDA (2008).

⁴¹ この 4 部門は、国連システムの中でジェンダー平等と女性のエンパワーメントに焦点を当てて活動を行ってきた機関であり、これらの統合で様々なリソースと権限が集結したことにより、より大きなインパクトがもたらされることが期待された。UN Women ウェブサイト。http://www.unwomen.org/about-us/about-un-women/

⁴² UN Women ウェブサイト。http://www.unwomen.org/about-us/about-un-women/

また、UN Women はすべての分野において女性が参加することを支援するが、以下の 5 つを重点分野としてあげている⁴³。

- 女性のリーダーシップと社会参画の促進
- 女性と女兒に対する暴力の廃絶
- 平和と安全におけるあらゆる分野での女性の関与
- 女性の経済的エンパワーメントの向上
- 国家開発計画と国家予算におけるジェンダー平等

7. 国連開発計画(UNDP)

UNDP は 2005 年の「UNDP におけるジェンダー主流化の評価」(Evaluation of Gender Mainstreaming in UNDP)を受け、2008 年に現在の戦略計画(2008～2013 年)につながるジェンダー平等戦略(Empowered and Equal, Gender Equality Strategy 2008-2011, GES)を策定した⁴⁴。これは、ジェンダー平等促進における組織の指針を初めて示した戦略である。

GES では、ジェンダーの視点に立った能力強化のために、以下の 3 領域で各国政府を支援すると述べている。

- 途上国の機関(中央政府・地方自治体を含む)が貧しい女性と男性、女兒と男児のニーズに公正に対応するような政策、行動計画、予算配分をするための支援
- 中央政府、地方自治体、民間セクター、市民社会における女性の参加と意思決定過程への参加の促進
- 政府や女性団体による情報やデータの収集・分析・活用能力の強化。政策立案の裏付けとなるジェンダー平等や女性のエンパワーメントに関する情報や統計の確保

また、横断的課題としてジェンダー平等に取り組むとし、UNDP の 4 つの重点活動分野(貧困削減と MDGs の達成、民主的ガバナンス、危機予防と復興、環境と持続的開発)において、その具体的活動を設定している。さらに、ジェンダーに基づく女性への暴力を、女性の権利と MDGs 達成への障壁として、女性への暴力削減に向けた取組を表明した。

2011 年に行われた GES の中間レビューによれば、組織能力は強化され、UNDP はよりジェンダーに配慮した組織となり、現場で成果を出していると評価されている⁴⁵。一方で、個々のプ

⁴³ UN Women (2011b)。

⁴⁴ UNDP (2008)。2005 年の評価においては、「多くの個別そして散発的な成功事例はあるものの、UNDP にはジェンダー主流化の組織的アプローチが欠如している。UNDP は明確なジェンダー主流化のゴールを設定していないし、主流化を可能にするリソースも用意していない。そこにはハイレベルのリーダーシップとコミットメントが欠如し、すべてのレベルでのキャパシティが不足している。(中略)UNDP は主流化のアプローチを再考するべきである。新しく強固な組織体制を確立するだけでなく、リーダーシップの発揮、ビジョンの明確化、目標設定、高いレベルにおけるベンチマークの設定、核となる運営上・計画上のリソースの配置が必要である」ことが指摘された。UNDP (2012), p.iii.

⁴⁵ UNDP のジェンダー専門家のポストは、2005 年の 5 から 2011 年には 23 に増加になり、各地域センターにジェンダー実践リーダー(Gender Practice Leader)のほか、ジェンダー・フォーカル・ポイントなどが配置され、最高議決機関(Gender Steering and Implementation Committee)のアカウンタビリティ確保の枠組み設定や、活動を容易にするためのリソースの拡大などが実施された。UNDP (2011)。

プロジェクトやプログラムの活動におけるジェンダー主流化は、2005年の評価時同様に一貫性を欠くとも指摘されている⁴⁶。

8. 世界銀行

世界銀行は、2007年に4年間(2007~2010年)のGAP(Gender Equality as Smart Economics: World Bank Group Gender Action Plan)を発表し、とくに経済セクターにおけるジェンダーと開発の分野に重点を置いている⁴⁷。2009年に行われた評価では、GAPの策定以降、ジェンダー視点を取り入れたプロジェクトが計画されるようになり、それまであまりジェンダー配慮のなかった経済セクターにおいて成果が上がりつつあることが明らかにされている。

GAPの終了を受け、2011年より、移行計画(Applying Gender Action Plan Lesson: A Three-Year Road Map for Gender Mainstreaming 2011-2013)が実施されている。移行計画では、ジェンダー主流化のため、以下の活動を行うとしている。

- 危機対応と高齢者保護を含む社会保障におけるジェンダー課題への対応強化
- 女性の経済的エンパワーメントの強化(農業と地方開発, 企業化支援, 金融サービスへのアクセス改善, インフラの各分野)
- リプロダクティブ・ヘルス(特に若年層の多産の防止)
- 特に恵まれないグループに焦点を当てた、教育におけるジェンダー格差の縮小

9. アジア開発銀行(ADB)

アジア開発銀行でも、ジェンダー主流化の取組を強化してきた。プログラムやプロジェクトの設計にジェンダー関連分析を含め、ジェンダー主流化を強化すべく「ジェンダーと開発に関する行動計画」(Gender and Development Plan for Action 2003-2008, 2008-2010)を発表、その後2011年にはGAD行動計画実施マトリックスを策定した⁴⁸。ジェンダーは横断的課題として扱われ、すべての事業における主流化に焦点を当てるため、重点分野は設定されていない。主流化においては、国別ジェンダーアセスメントの実施、セクターごとのジェンダー目標の設定、プロジェクトごとのジェンダー行動計画の策定などの手法を導入している。

2012年までにADBの公共セクター事業の40%、アジア開発基金事業の50%にジェンダー視点を組み込むという目標が掲げられてきたが、2011年までに両者とも達成され、2011年の公共セクター事業の組み込み比率は51%、アジア開発基金事業については67%に達している⁴⁹。エネルギーや運輸などのハード中心のセクターでも、女性によるアクセスと女性の雇用機会を促進する取組がプロジェクトに組み込まれた。経済成長だけでは女性の地位が自動的に向上することはないという認識のもと、ジェンダー平等のためには、的を絞った公共政策と投資

⁴⁶ UNDP (2012), p.5.

⁴⁷ 経済セクターに重点を置いた理由は、女性はまだ経済的機会に十分恵まれていないことに加え、世銀のジェンダーと開発における実績を見ると、教育と保健分野に比べ、経済セクター(農業, 地域開発, 経済政策, 財務管理, 民間セクター開発, 公共セクターのガバナンス, インフラ)に遅れがみられたことによる。World Bank (2010), p.1.

⁴⁸ Asian Development Bank (2011), p.38.

⁴⁹ ジェンダー平等や女性の経済的エンパワーメント等を目的として計画された事業がカウントされている。

が必要であるとしている⁵⁰。

3-1-5 「ジェンダー主流化」の課題

1. 主流化の進展

前述の北京会議(1995年)を契機に、多くの援助機関が、北京行動綱領に沿って開発援助の計画や実施においてジェンダー平等を達成するための政策や戦略を策定し、ジェンダー主流化をはかってきた。すなわち、ジェンダー平等、そしてより公平(equitable)で持続的な発展を促進するために、誰もが関わるべき事項、“everyone’s business”として、援助機関は開発のための調査、政策対話などにジェンダー平等の視点を統合しようとしてきた⁵¹。

しかし、多くの援助機関において、ジェンダー主流化は決して容易ではなかった。北京会議から10年の2005年には「主流化は危機に瀕している」、「ジェンダー主流化を政策に組み込むことには成功したが、その実施については一貫性がみられない」など厳しい見方が多かった⁵²。MDGs にジェンダー平等関連目標が組み込まれたことで、ジェンダー単独のアジェンダとしての位置付けが低下した援助機関もあった⁵³。

OECD-DAC が国際開発金融機関との共催で開催したパリ援助効果向上ハイレベルフォーラム(2005年)の成果文書(パリ宣言)では、ジェンダー平等に関する調和化が盛り込まれ、パリ宣言のフォローアップのレビューが行われたアクラハイレベルフォーラム(2008年)の成果文書(アクラ行動計画)でも、ジェンダー平等の概念を政策策定に取り入れることが強調された⁵⁴。しかし、2011年に行われたパリ宣言のモニタリング⁵⁵によれば、ほとんどの途上国でジェンダー平等を国家の政策として取り入れてはいるが、そのための予算は手当されておらず、ドナーの側もジェンダー平等のために十分な予算を割けなかったことが明らかにされている。その後の2011年の釜山ハイレベルフォーラムでも、ジェンダー平等と女性のエンパワーメントの達成を目的とした努力を加速することが宣言されている⁵⁶。

アフリカ開発銀行(AfDB)評価部も、1990年代末から2010年にかけて実施されたジェンダー政策や主流化のプロセスに関する二国間・多国間援助機関のテーマ別・国別評価25件⁵⁷を総括評価したが、その結果、「ジェンダー平等の成果は散発的で、広がりや欠き、ジェンダー主流化は大多数の援助機関において、期待された成果を上げることが困難であった」と結論付け

⁵⁰ Lateef (2012).

⁵¹ African Development Bank Group (2011), p.7.

⁵² Mehra & Gupta (2006), Moser & Moser (2005), p.11 他。

⁵³ Watkins (2004).

⁵⁴ OECD (2005), OECD (2008).

⁵⁵ 78か国が参加して、援助効果向上のためのコミットメントが実行に移されたかどうかを評価した。ジェンダーに関しては24の開発途上国が回答。OECD (2011).

⁵⁶ 釜山援助効果向上ハイレベルフォーラム(2011)では、ジェンダー平等の推進策として、(1)公的支出が男女双方に利益をもたらすことを確保し、男女別のデータの収集・活用のための努力を加速、(2)ジェンダー平等と女性のエンパワーメントの目標を説明責任メカニズムに統合、(3)開発協力のすべての側面でジェンダー平等と女性のエンパワーメントに取り組む、の三点が明記されている(「効果的な開発協力のための釜山パートナーシップ」)。OECD (2011).

⁵⁷ 対象となったのは、アジア開発銀行、ノルウェー国際協力庁、スウェーデン国際開発協力庁、世界食糧計画及び世界銀行のジェンダー分野関連の政策評価報告書。

ている。

3-1-4 に挙げた他ドナーや国際機関でも、2000 年代の評価はどれも、一部で成果が上がっているものの主流化にはまだ課題が多いことが明らかにされ、各機関が評価結果に基づきそれぞれ戦略を改訂してきたことがうかがえる。

2. 主流化の課題

当初、主流化の進展を妨げた要因は、次のようなものであったと考えられる⁵⁸。

(1) 政策の「蒸発」

まず、「政策の蒸発」(policy evaporation)あるいは「不可視化」と呼ばれる問題である。多くの援助機関では、ジェンダー主流化を政策的手法として採用したものの、それを実際に組織の中に定着させ、個々の国別開発計画に反映させたり、資源を配分するところまで十分には至らなかった⁵⁹。主流化に関して内部評価が行われた組織でも、組織内のジェンダー主流化(組織ジェンダー)の評価が中心で、事業にどのように活かされ、どのような成果があったかという肝心の事業におけるジェンダー主流化(事業ジェンダー)については、評価の対象となっていないケースも多かった⁶⁰。

(2) 他の優先課題との競合

優先度の高い開発課題として、他にも MDGs, 援助効果向上, ガバナンスなど様々あり、その時々国際的に注目度の高い課題が優先されるという事情もあった。たとえば DFID では、北京会議後は貧困削減と女性のエンパワーメントに力を入れていたが、2000 年を境に MDGs の目標と直結する社会開発分野に注目が集まり、経済分野や女性の政策決定への参加などへの関心が薄れてしまったという⁶¹。

(3) 組織内ジェンダー専門家の減少

ジェンダー全般に対する関心の相対的な低下とともに、援助機関におけるジェンダー専門家の数は削減され、ジェンダー分野は、外部のコンサルタントや若手のスタッフに多くを任せるようになった。そのため、政策対話や援助の計画・実施・モニタリング・評価に大きな影響を及ぼすことが難しくなった⁶²。

(4) 効果の薄いマニュアルや研修

ジェンダー主流化のための一般的なアプローチとして、行動計画や様々なツールキット、マニュアル、チェックリストなどが作成され、援助機関職員には研修が実施された。しかしこれら

⁵⁸ AfDB (2011), Mehra & Gupta (2006), Moser & Moser (2005), Mitchell (2004), O'Neil (2004).

⁵⁹ 「“everyone's business” のはずの主流化は “no one's business” となってしまった」。AfDB (2011).

⁶⁰ Mehra & Gupta (2006).

⁶¹ Watkins (2004).

⁶² AfDB (2011), Mehra & Gupta (2006). これに関し、途上国内にジェンダー専門家が少ないことも課題とされている。OECD (2011).

は、教育・保健分野を除けば、組織全体としては十分に活用されず、実施スタッフの裁量に任されていることが多かった。また個々の現場のニーズを反映しない画一的な研修は、意識の向上やジェンダー課題に対応するための知識の改善に、期待されたほどの効果をもたらさなかった。

(5) アカウンタビリティの欠如

ジェンダー平等の視点に立ったかどうかの検証が不十分であった。プロジェクトの計画の際には、組織内の承諾を得る為にジェンダー平等の視点が考慮されるが、一度プロジェクトが始まれば、プロジェクトの主目的に多くの努力は傾注され、ジェンダー関連の効果はモニタリングもされず、見えなくなってしまうという問題があった。成果が報告されているケースは、モニタリングが容易な教育と保健が中心で、しかもジェンダーではなく女性のみが焦点が当てられることが多かった。

(6) 新しい援助のモダリティの出現

ドナー協調の必要な政策融資、一般財政支援、セクターワイドアプローチでは、ジェンダー専門家の不足もあり、ジェンダー問題が交渉のテーブルに載りにくく、結果的にジェンダー平等の視点を入れることが困難であった⁶³。

上記のような要因があいまって、主流化の努力が、実際の成果として実を結ぶ前に完結しなかったり、放棄されてしまったケースもあった⁶⁴。多くの援助機関において、文字どおりの主流化には至っていない、という点でドナーコミュニティの見解はほぼ一致している⁶⁵。これに関して、多くの援助機関がジェンダー主流化を掲げて努力してきたことだけでも大きな一歩であるという肯定的な意見がある一方、主流化自体が政策的手法として失敗であり、かえって女性の人権擁護活動の活力を削いだという批判もある⁶⁶。

3. 主流化進展のための戦略

他方、このような中で様々な教訓も共有された。そもそもジェンダー主流化は、ジェンダー平等促進のための手段・プロセスであり、それ自体が目的ではないことから、主流化は失敗したかどうかという議論にはあまり意味がない。また、主流化は、即座に組織の規範や価値観を転換させ大きな変化を引き起こす類のものではないことから、むしろ、変えられるところから確実に変えていくようにすること、とくに低所得者への対応や、女性に対する暴力の防止など緊急性が高いニーズから焦点を当てていくことも一つの方法である⁶⁷。そしてそのような変化の積み重

⁶³ ただし、教育や保健、社会的セーフティネットの SWAPs では比較的容易にジェンダー関連項目を統合することが可能だった。

⁶⁴ Mehra & Gupta (2006), p.6.

⁶⁵ CIDA (2008).

⁶⁶ Sandler and Rao (2012).

⁶⁷ たとえばアフガニスタンのプロジェクトのように、貧困削減とジェンダーを直接リンクさせることで、相手国が支援を受け入れ易くなる。

ねが、年月を経て結果的により大きな文化的・社会的変化や、女性のエンパワーメント・平等を引き起こしていくと考えられる。「すべてのプロジェクトのすべてのプロセス」にジェンダー視点を考慮しようとしたことで蒸発しかかっていた「主流化」は、「必要性が高いところ、できるところから確実に」という現実的なアプローチに舵を切り直したように見える。

いくつかの成功事例から、次のような組織内部の成功要因も抽出された⁶⁸。

- ハイレベルのリーダーシップが必須である。
- それによって資金やジェンダー専門家も確保される。
- とくに対象国のジェンダー専門家は現地での主流化の推進力になる。
- モニタリングや評価、とくにジェンダーに特化した指標が必要である。
- 調査研究の強化によりジェンダー配慮による開発効果を説明できると説得力が増す。
- 研修は、必要性和、各現場の状況に即した内容にする。

また『世界開発報告 2012』では「ジェンダー平等と開発」(Gender Equality and Development)がテーマとなっており、ジェンダー格差を是正する途上国の政策を国際社会が支援する際の効果を高めるために、政策やプログラムの立案に際して次のような点に留意する必要があると述べている⁶⁹。

- 政策やプログラムの立案の前に、包括的なジェンダー調査(分析)を行う。
- 表面に表れていることでなく根本的原因に対応する必要があるが、その際、根本的原因は対象分野とは別の分野にある可能性に留意する。
- ジェンダー格差の原因は、市場や制度における複層的な原因に由来することから、効果的な政策は複数のセクターの介入や連続的な介入が必要である。したがって、特定セクターの特定の課題でジェンダーに配慮するというよりも、セクタープログラム、国別政策においてジェンダーの課題を考慮する必要がある(政策の上流化、あるいは戦略的主流化)。
- 国によって規範や文化、市場や制度も異なり、家族や個人の振舞も異なる。「どこでも成功する政策」は無いと心得る。
- エビデンスに基づいた政策・プログラムの立案(知識の共有、イノベーションの促進)を行う。

4. 政策・制度支援関連の議論ーナショナル・マシーナリーの課題

本件調査の評価対象である政策・制度支援アプローチの主要部分を占めているのが、ナショナル・マシーナリーの機能強化である。

ナショナル・マシーナリーの創設・強化は北京行動綱領に記されている⁷⁰。ナショナル・マシーナリーは省庁の他、行政機関や議会内の委員会、オンブズマン、大統領付きのアドバイザーな

⁶⁸ AfDB (2011), Mehra & Gupta (2006).

⁶⁹ World Bank (2012b).

⁷⁰ 第4章「戦略目標及び行動:女性の地位向上のための制度的な仕組み」において、ナショナル・マシーナリーの創設・強化がうたわれている。

ど、形態は国によって様々である⁷¹。そのミッションは、北京行動綱領にあるような、ジェンダー平等のための政策立案が中心の機関もあれば、ジェンダー主流化のための政策の実施・評価、啓発、NGO 支援まで多様である。女性省のような機関がその代表であるが、カンボジアの女性省のように単独で女性の問題だけを扱う省と、ネパールの女性子ども社会福祉省のように子どもや家族の問題まで合わせて扱う省がある。

そのような、ジェンダー平等に関する直接の政策立案・調整機関だけでなく、より広く、立法・司法・行政を含めた国家の機関や、独立した諮問委員会や監視機関、省庁間の連絡組織など、ジェンダー平等に関するあらゆる組織・機関を含めて、ナショナル・メカニズム (national mechanisms) と呼ぶことがある⁷²。

途上国のナショナル・マシーナリーの多くは、人員や予算も少なく、組織的に脆弱で政策に影響力を及ぼしにくい。国際連合アジア太平洋経済社会委員会 (ESCAP) がアジア太平洋 48 か国のナショナル・メカニズムに対して調査票による一斉調査を実施した結果、これらの国のナショナル・マシーナリーには次のような課題が見られた⁷³。

- 組織としての立場が弱く、重要な政策の決定に影響を及ぼしにくい。
- 政府からの予算措置が少なく、人員も限られている。
- そのため事業実施省庁との調整が困難である。
- ジェンダー平等の強力な提唱者／推進組織というよりは、一行政機関にとどまり、他の機関とかけあって積極的に問題を解決するようなキャパシティに欠ける。
- ナショナル・マシーナリーの中には、それぞれの国、社会でのジェンダー差別に関する十分な知識を有しておらず、ジェンダー分析を実施できなかったり、ジェンダー統計がきちんと整備されていない機関もある。多くの場合、事業実施省庁への研修の提供も十分ではない。

『世界開発報告 2012』によれば、ナショナル・マシーナリーが機能するためには、(i) 明確なミッション、(ii) 期待される機能と一致した組織構成、(iii) 政策を提案する権限、(iv) リーダーシップ、(v) 予算、(vi) 市民社会との戦略的パートナーシップが必要とされている⁷⁴。

またナショナル・メカニズムに関する課題としては、

- 省庁間連絡調整委員会のような仕組みは存在しても、開催頻度が極端に低かったり、各省のジェンダー・フォーカル・ポイント (GFP、ジェンダー専門家やジェンダー担当者) が本来業務に多忙でジェンダー関連業務の優先度が低く、NPO 等の外部からは誰が GFP かも分かりにくい。そもそも GFP にはジェンダーに関する知識が不足している。
- 地方の状況はさらに深刻で、とくに地方自治を進めている国においては、国の政策が地方に及ばず、州法など地方の法律で差別的な慣習が固定化していることもある。またジェ

⁷¹ World Bank (2012b).

⁷² UN (2010), p.5. たとえばカンボジアの場合、女性省と、その上部組織で CEDAW をモニターするカンボジア全国女性協議会 (CNCW) がナショナル・マシーナリーと位置付けられ、その他のメカニズムとして、各省に設置されたジェンダー主流化アクショングループ (GMAGs) やテーマ別ワーキンググループ (TWGG) などがある (同, p.91)。

⁷³ UN (2010a), pp.61-68.

⁷⁴ World Bank (2012b), p.346.

ンダー関連組織の長として有力者と姻戚関係にある女性が任命された場合には、有力者の影響を受け、差別的な慣習が維持される可能性が高い。

そして同報告書では、これらのナショナル・メカニズムの実質的な有効性について検証が行われなければならないと述べている⁷⁵。ジェンダー平等のためのナショナル・メカニズムは政治的な影響力が弱いという限界があり、しかも安全保障、経済成長など他に優先度の高い政策があったり、また政治的な抵抗を受ける場合もあるなど、ジェンダー課題はどうしても先送りされる傾向にあると指摘している。

5. 近年の動き

近年、教育や保健などの社会セクターに比べてジェンダー平等への対応が難しいと考えられてきた経済セクターでも主流化の取組が強化されている。

3-1-4 の 8 でも述べたように、世界銀行では、ゼーリック総裁のリーダーシップ(2007～2012年)のもと、ジェンダー行動計画(2007～2010年)を策定、それまでジェンダーへの配慮が薄かった経済セクターでもジェンダー課題に対応するようになった。その結果、ジェンダー関連の活動を含む借款が 2006 年には 45%であったのが、2010 年には 63%に増加し、プロジェクトの計画段階でジェンダーに配慮する案件が大幅に増加した⁷⁶。このような進展をもたらしたのは、シニアマネージメントの強いコミットメントと、ジェンダー平等の価値の啓発、予算の配賦が可能であったことによるとされる⁷⁷。

世界銀行はまた、前出の『世界開発報告 2012』の出版により、世界へ向けてさらなる組織的なコミットメントを示している。実際にジェンダーに配慮した開発がそうでない場合に比べてどれだけ効果を上げているかというデータの積上げにも努め、引き続き重要な横断的課題としての取組を行っている⁷⁸。

一方、世界銀行の戦略に代表されるような、ジェンダー平等の方が効率的な経済活動ができ、経済成長に貢献するとの考え方(smart economics と呼ばれる)については、女性がエンパワーされても、その先の社会の変化や、男性を含めた人々の意識の変化をもたらすことなく女性への負荷だけが高まることになれば結局 WID と同じであり、それこそが GAD、ジェンダー主流化が変革しようしてきたことではないかとの批判もある⁷⁹。北京会議で当初描かれていたような、あらゆるシーンでのジェンダー主流化の実現が遅すぎると考える人たちの中には、「ジェンダー主流化からの転換をはかり、ジェンダー差別を絶つための社会正義の実現という戦略にシフト

⁷⁵ ナショナル・マシーナリー支援に関する詳細な研究が現在 JICA で実施されている(「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」)。

⁷⁶ 金額ベースでは 2006 年の 31%から 2010 年には 45%に増加。農業分野では 58%から 71%へ、インフラ分野では 15%から 18%へと、ジェンダー視点を取り入れたプロジェクトの数が増加している。とくに農業・農村開発での伸び(2006 年 36%→2010 年 75%)は顕著で、ゼーリック総裁が 2008 年に設定した 50%の目標を上回った。

World Bank (2011), pp.1-2.

⁷⁷ World Bank (2011), pp.2-4.

⁷⁸ World Bank (2012b). 3-1- 4. 8 も参照。成果に裏打ちされた主流化(evidence-based mainstreaming, あるいは results-based mainstreaming)の重要性は、DAC ハイレベルフォーラムでも指摘されている。

⁷⁹ Chant and Sweetman (2012).

すべき」との主張もある⁸⁰。

MDGs 達成期限である 2015 年を目前に控え、ポスト MDGs の国際合意にジェンダー平等の課題をどのように取り込んでいくべきか、ジェンダー平等に関する議論が再び活発化する兆しを見せている⁸¹。

3-2 日本の取組—GAD イニシアティブ

以下、GAD イニシアティブの内容・構成を概観し、WID イニシアティブと比較しながら、その特徴を述べる。

3-2-1 GAD イニシアティブの内容・構成

GAD イニシアティブは、ODA 大綱および ODA 中期政策を踏まえた「分野別援助政策」の一つである(概要はボックス 3-1, 全文は別添 1 参照)。その目的は、途上国自らによるジェンダー平等と女性のエンパワーメントに関する取組を支援する際に、ODA のあらゆる段階にジェンダーの視点を盛り込むこと、つまり、日本の ODA におけるジェンダー主流化となっている。

GAD イニシアティブでは、日本の ODA のジェンダー主流化を進めるための基本的アプローチが 5 つ設定されている。このうち、「ジェンダー平等を推進する政策・制度支援」というアプローチは途上国におけるジェンダー主流化を通じて、ジェンダー平等・女性のエンパワーメントに向けた取組強化を支援するものであり、日本の ODA のジェンダー主流化を進めるための直接的な手段ではない。これ以外の 4 つのアプローチは、日本の ODA の実施体制や留意点について述べられたものであり、日本の ODA 実施過程におけるジェンダー主流化を進めるものとなっている。そして、その先に目指すのが、途上国におけるジェンダー平等・女性のエンパワーメントに向けた取組強化となっている(第 2 章 図 2-1)。

⁸⁰ Sandler and Rao (2012).

⁸¹ Eerdewijk and Dubel (2012), Sandler & Rao (2012) 他。国連のパン・ギムン事務総長とナスル第 66 回国連総会議長は、北京会議から 20 周年となる 2015 年に第 5 回世界女性会議の開催を共同提案している。

ボックス 3-1 GAD イニシアティブの概要

1. 位置付け

- ODA 大綱, ODA 中期政策を踏まえた「分野別援助政策」
- 我が国の開発援助のあらゆる段階にジェンダーの視点を盛り込むための政策文書
- 開発途上国自らによるジェンダーに関する取組を支援
- 国連婦人の地位委員会(北京+10)の場で発表

2. 基本的な考え方

- ODA 大綱・ODA 中期政策の改訂による男女共同参画の視点の重視
- 女性の地位向上を, 保健, 教育, 経済活動の重点3分野に限定して支援する印象のあった「WID イニシアティブ」の全面改訂
- 女性を直接に裨益の対象としない政策も含め, ODA 活動全般をジェンダーの視点に立って策定し, 実施することを目指す
- 男女の生活状況やニーズの違いを事業計画段階で把握し実施の際に考慮する
- 開発途上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取組への支援を強化

3. ジェンダー主流化のための基本的アプローチ

我が国が ODA のあらゆる段階においてジェンダーの視点を盛り込むための基本的なアプローチ

- (1)援助政策におけるジェンダー平等の視点の導入強化
 - 国別援助計画, 重点課題別・分野別援助方針などに反映
 - 政策協議などを活用し, 開発途上国と課題を共有
- (2)ジェンダー分析の強化および女性の参加促進
 - ジェンダーの視点に立った事前評価の強化
 - 援助政策の策定, 事業の計画・実施段階における女性の意志決定プロセスの参加へ配慮
 - 案件実施中・実施後のモニタリング・評価, 効果的なフィードバック
- (3)ジェンダー平等を推進する政策・制度支援
 - ナショナル・マシーナリー機能強化, 法律・制度支援などの開発途上国による取組支援
- (4)国際社会・NGO との連携強化
 - 知見や経験の蓄積がまだ十分でない分野における支援の強化
 - ジェンダーに関する概況や統計などの情報の共有
- (5)組織の能力向上および体制整備
 - 職員・事業関係者の研修の強化
 - ジェンダー主流化推進のための体制整備

4. ジェンダー主流化の視点に立った分野別の具体的取組

ODA 大綱の重点課題に取り組むに当たり, 国際開発機関への拠出や二国間援助を通じ, ジェンダーの視点を盛り込んだ支援を例示

- (1)貧困削減: 教育, 保健, 農村開発・農林水産
- (2)持続的成長: インフラ, 経済・労働
- (3)地球的規模の問題への取組: 環境, 人権および暴力
- (4)平和の構築: 人道支援・復興支援, 紛争予防・再発

(出所)外務省ウェブサイト。 http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/archive/gad_initiative_g.html

3-2-2 GAD イニシアティブの特徴(WID イニシアティブとの比較)

GAD イニシアティブとWID イニシアティブの比較は表 3-1 のとおりである。

表 3-1 GAD イニシアティブとWID イニシアティブの比較

	WID イニシアティブ	GAD イニシアティブ
基本的な考え方	<ul style="list-style-type: none"> ・均衡のとれた持続的な経済・社会開発を実現するためには、女性が男性と同じように参加し、同時に受益できることが可能でなくてはならない。 ・途上国の女性の地位の強化や男女格差の解消を促進するため、開発における女性の参加・受益に配慮した開発援助を通じて、途上国の努力を支援する。 ・女性を主たる裨益対象とした案件を実施していくとともに、個々の案件の形成・実施・評価といったすべての段階において、女性の参加・受益に配慮するよう努める。 ・他ドナー・国際機関・NGO と協力する。 ・NGO を含めて援助側の人材育成を行う。 	<ul style="list-style-type: none"> ・途上国の人々を取り巻く状況は大きく変化した。1990 年代に社会、経済、政治面でジェンダー格差は大きく改善された一方、紛争、テロ、難民の発生、感染症の蔓延、人身取引、自然災害・環境問題等、女性や子どもに深刻な影響を及ぼす地球的規模の課題への対応が必要となっている。 ・ジェンダー不平等は依然として存在しており、MDGs でもすべての目標においてジェンダー視点を考慮した活動が重要であると認識されている。 ・1980 年代以降、GAD アプローチ、ジェンダー主流化が国際社会で重視されるようになった。 ・特に女性を直接に裨益の対象としない開発政策においてもジェンダー視点に立って策定されることが重要である。男女の生活状況やニーズの違いを計画段階で的確に把握し、実施の際に考慮する。 ・途上国のオーナーシップを尊重しつつ、当該国における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に対して、支援を強化する。
重点分野	<ul style="list-style-type: none"> ・就学、就業、出産、経済・社会活動といった女性の一生のすべての段階を通じて、女性の地位向上と男女格差の是正に配慮する。 ・特に教育、健康、経済・社会活動への参加という3分野を重視する。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ODA 大綱・中期政策の重点課題(貧困削減、持続的成長、地球的規模の問題への取組、平和の構築)に取り組むにあたり、ジェンダーは分野間相互に関連する横断的な課題であることに留意する。人間の安全保障の視点を考慮する。
基本的アプローチ	(なし)	<ul style="list-style-type: none"> ・ODA 全般にわたり、かつニーズ把握から政策立案、案件形成・実施・モニタリング・評価の一連のプロセスを通じてジェンダー主流化を図るため、以下を基本アプローチとする——(1)援助政策におけるジェンダー平等の視点の導入強化、(2)ジェンダー分析の強化および女性の参加促進、(3)ジェンダー平等を推進する政策・制度支援、(4)国際社会・NGO との連携強化、(5)組織の能力向上および体制整備。
努力目標	<ul style="list-style-type: none"> ・WID 分野の援助は 1993 年度約 6 億ドル、1994 年度はさらに拡大の見込み。3 重点分野を中心として、WID 分野の開発援助の拡充に努力する。 	(なし)

(出所)「WID イニシアティブ」「GAD イニシアティブ」を基に評価チーム作成。外務省(1995)、外務省(2005)。

GAD イニシアティブは、WID イニシアティブと比較して次のような特徴があると言える。

第一に、改訂のねらいでもあるが、GAD 的視点がより明確に加えられた。WID イニシアティブでは、女性を主たる裨益者とする案件の実施が掲げられていたのに対して、GAD イニシアティブでは、「特に女性を直接に裨益の対象としない開発政策においてもジェンダー視点に立って策定されることが重要である。男女の生活状況やニーズの違いを計画段階で的確に把握し、実施の際に考慮する」と述べられている。

第二に、途上国におけるジェンダー主流化の支援だけでなく、開発援助実施過程に関する国内体制のジェンダー主流化にも焦点を当てている。WID イニシアティブでも援助側の人材育成は重要視されていたが、GAD イニシアティブでは、基本的アプローチの大半が開発援助実施過程に関する国内体制のジェンダー主流化の手段として位置付けられている。

第三に、重点分野が限定されていない。WID イニシアティブでは、(i)教育、(ii)保健、(iii)経済・社会活動への参加が3つの重点分野とされていたが、GAD イニシアティブでは重点分野が設けられていない。これは特定の分野を設定するとその分野への支援に集中すればよいと捉えられる危険があることに加え、ジェンダーは分野横断的な課題であるという議論を経ての変更であった⁸²。代わりに、ODA 大綱で重点課題となっている(i)貧困削減、(ii)持続的成長、(iii)地球規模の問題、(iv)平和の構築の4つにおいて、ジェンダー主流化の視点に立った分野別の取組が具体例とともに示されている。また、教育、保健、農村・農業開発、経済・労働、インフラ、環境、人権、紛争予防、復興支援といった分野での取組上の留意点が説明されている。実施機関側からは、WID イニシアティブが分野限定的であったのに対して、GAD イニシアティブでは自然災害、環境問題、紛争といった新たな課題についても説明されており、参照しやすいものとなったと評価されている⁸³。なお、GAD イニシアティブでは、取り組む「対象」ではなく取り組む「方法」が重要であることから⁸⁴、基本的アプローチが設定されることとなった。

第四に、努力目標(数値目標)が設定されていない。WID イニシアティブでは努力目標として金額ベースの数値目標が設定され、実際に UNIFEM や UNDP への資金拠出が行われた。他方、GAD イニシアティブが検討される段階では、「案件の量的な面だけでなく、むしろジェンダー平等に資するかどうかという質的な部分が強調されるべき」、「ODA 全体の金銭的な動向が変動する中で、案件実績の金額を議論することは進捗状況の把握という意味でミスリードにつながる恐れがある」等の議論が行われた結果⁸⁵、数値目標は設定されないこととなった。なお、予算措置がされなかったことにより、具体的な実施につながりにくいことも指摘されている⁸⁶。

3-3 「ジェンダー平等政策・制度支援」の概況

GAD イニシアティブによると、「ジェンダー平等を推進する政策・制度支援」アプローチの具体的な取組例として、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

⁸² 外務省提供資料。

⁸³ JICA ヒアリング。

⁸⁴ 外務省内部資料。

⁸⁵ 三井情報開発株式会社総合研究所(2005)。

⁸⁶ JICA ヒアリング。

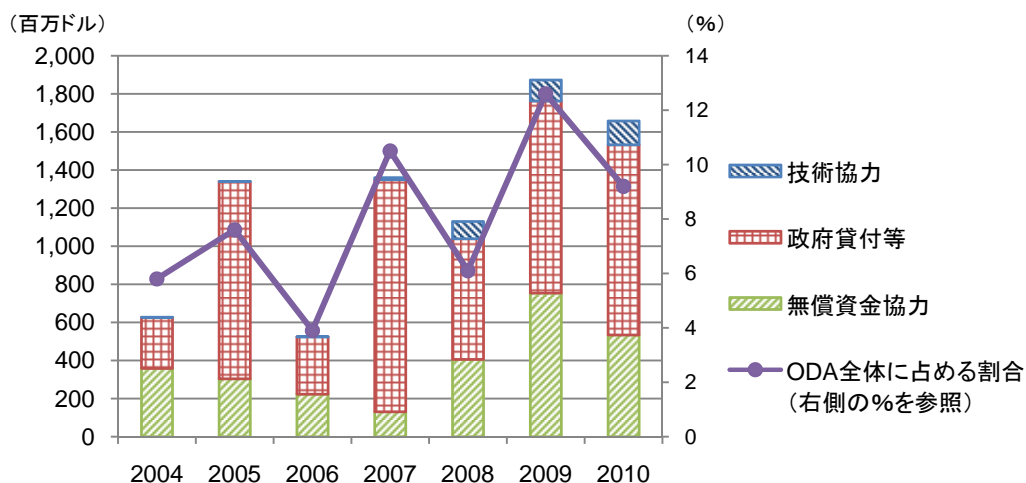
機能強化、ジェンダーの視点に立った法律や制度の整備、ジェンダー統計の整備、ジェンダー研修を通じた政府関係者の意識向上等が挙げられている(第2章 図2-1)。同アプローチの下、ODAとして国際機関への資金拠出とJICAを通じた技術協力プロジェクトなどによる支援が行われている。

なお、ODA事業は、外務省を含め12省庁によって実施されている。JICA以外で実施されているODA事業に関して、GADイニシアティブがどの程度周知されているか、ジェンダー主流化がどの程度進んでいるか、どの程度の事業がジェンダー視点に立って計画・実施されているかなどについての情報を外務省が把握しているかどうかは確認できなかった。

3-3-1 二国間協力におけるジェンダー平等案件の実績

2004年度以降の二国間協力におけるジェンダー平等案件の実績は図3-4のとおりである⁸⁷。GADイニシアティブ策定直後の2005年度に倍増し、その後増減を繰り返しながら、期間全体として微増傾向にある。ODA総合計に占めるジェンダー平等案件の割合も同様の増減の傾向があった。援助形態別の比較としては、2004年度以降、政府貸付等と無償資金協力による案件の割合は金額同様、増減を繰り返しているが、ODA全体に占める技術協力案件の割合は増加を続けている。ジェンダー平等案件全体に占める技術協力案件の割合は2007年度までは1%に満たなかったが、2008年度以降は5~7%となっている。

図3-4 二国間協力における日本のジェンダー平等案件の実績



(出所)外務省ウェブサイト「ODA 白書, 参考資料集, 年次報告」から各年のデータを用いて, 評価チーム作成。

1. JICA を通じた支援

JICA は図3-4のうち、技術協力および政府貸付、無償資金協力の一部を実施している。

ジェンダー関連案件については、表3-2のとおり3分類で整理されている。このうち「ジェンダー平等政策・制度支援案件」という分類が、本評価調査の対象である、GAD イニシアティブの

⁸⁷ 「ジェンダー平等案件」として集計されているのは2004年度以降。

政策・制度支援アプローチに該当する。

表 3-2 JICA のジェンダー関連案件の分類・定義

分類	定義
ジェンダー平等政策・制度支援案件	ジェンダー主流化のための政策や財政・法制度の改革支援, ナショナル・マシーナリーを含めた行政機関のジェンダー主流化推進体制整備支援(人材育成を含む)を主目的とする。
女性を主な裨益対象とする案件	女性をターゲットグループとして, 女性のエンパワーメントや保護を主目的とする案件。特に当該社会の中でより弱い立場に置かれているグループの中の女性を支援することを意図する。たとえば貧困女性, 少数民族・先住民族女性, 難民女性, 女子児童。また女性をターゲットにしつつも, 男性に対するアプローチは重要。
ジェンダー活動統合案件	プロジェクト目標や上位目標にジェンダー平等推進や女性のエンパワーメントにかかる目標を直接掲げていないが, ジェンダー平等や女性のエンパワーメントに資する具体的な取組をプロジェクト活動(予算配分を伴う: 専門家の派遣, ジェンダー調査の実施, ジェンダー研修の実施等)の一環として組み入れている。たとえば, ケニアの「小規模園芸農民組織強化計画プロジェクト」では, 生産活動における女性の労働状況を支援開始初期から把握した上で, 男女別の指標を導入し, 意思決定過程への女性の参画を確保するなど, プロジェクトにおける積極的なジェンダー主流化を図った。その結果, 支援対象の園芸農家の夫婦関係が平等な経営パートナーへと変化すると同時に, 支援対象農家の収益が 2 倍になるといった成果が見られた。

(出所)JICA(2012), ケニア「小規模園芸農民組織強化計画プロジェクト」に関する JICA ウェブサイトを基に評価チーム作成。http://www.jica.go.jp/activities/issues/gender/case/10.html。

2011 年度のジェンダー平等政策・制度支援案件実績は表 3-3 のとおりである。案件数で見ると, ジェンダー平等政策・制度支援案件は圧倒的に少ない。その理由として, 途上国からの要請自体が少ないこと, さらにその背景として, 政策・制度支援の成果が見えづらいこと, JICA 内外のジェンダーに関する認識が十分でないことが挙げられた⁸⁸。

表 3-3 における 2011 年度時点で実施中の技術協力の 4 案件は, 本評価調査の対象案件である。なお, 調査対象外であるが, 研修事業としては, 集団研修として, 「行政官のためのジェンダー主流化政策」(2002 年度～)と「漁村開発におけるジェンダー主流化」(2005 年度～)研修が実施されている。

⁸⁸ JICA ヒアリング。

表 3-3 JICA の援助形態別ジェンダー平等政策・制度支援案件の 2011 年度実績(案件数)

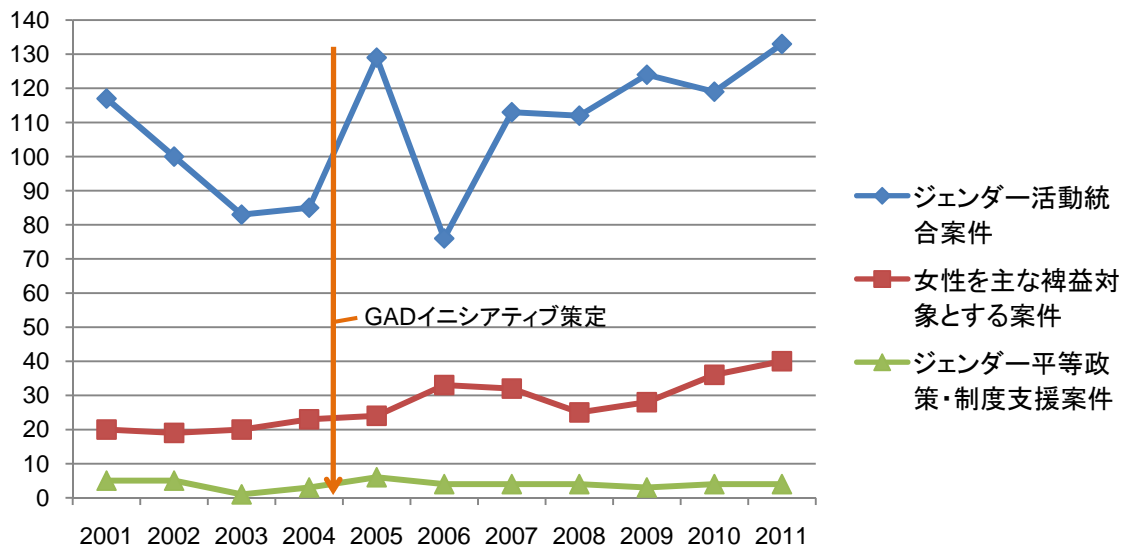
分類	技協	研修	有償	無償	草の根技協	協力隊	計
ジェンダー平等政策・制度支援案件	4	2	0	0		0	6
女性を主な裨益対象とする案件	40	24	1	2	18	57	141
ジェンダー活動統合案件	133		11	43		36	223

(注)「技協」は技術協カプロジェクト、「草の根技協」は草の根技術協カプロジェクトを指す。

(出所)JICA 企画部・経済基盤開発部ジェンダー平等・貧困削減推進室(2012)の一部を修正して、評価チーム作成。同報告書では有償資金協力案件が 1 件カウントされていたが、訂正があったため、分類を修正した。

技術協カプロジェクトに限って 2001 年度からの案件数の推移を見てみると(図 3-5)、女性を主な裨益対象とする案件は、2001 年度の 20 件から 40 件に倍増し、ジェンダー活動統合案件は 117 件から 133 件に増加している(約 1 割の増加)。これに対して、ジェンダー平等政策・制度支援案件は 2001 年度(5 件)以降、横ばいで、2011 年は 4 件となり、1 件の減少となっている⁸⁹。なお、全分類とも、GAD イニシアティブ策定以前と以降で案件数の増減の傾向に大きな変化はない。

図3-5 技術協力におけるジェンダー関連案件実績の推移(件数)



(出所)JICA提供資料を基に一部加工して、評価チーム作成。

2. 在外公館を通じた支援(草の根・人間の安全保障無償資金協力および NGO 連携無償資金協力による支援)

JICA が実施する以外にも、途上国および日本の地方公共団体・NGO が途上国のジェンダー課題を改善するために事業を実施している。これらの事業に対して、在外公館を通じて資金供与が行われている。表 3-4 は WID イニシアティブ(2004 年度まで)と GAD イニシアティブ(2005

⁸⁹ JICA 企画部・経済基盤開発部ジェンダー平等・貧困削減推進室(2012)。

年度以降)の下で実施された、草の根・人間の安全保障無償資金協力と NGO 連携無償資金協力の実施状況である⁹⁰。

ODA 白書によりデータが入手できた 2002 年度以降を見ると、草の根・人間の安全保障無償案件は減少を続けている(表 3-4)。なお、2008 年度に大きく減少したのは、案件の集計方法が、外務省が設けていた基準から DAC の方式に沿った分類に変更されたためである⁹¹。NGO 連携無償については、数件と元々案件数が少ないが、2007 年度と 2010 年度に突出して増加している。なお、この増加について特段の理由はないとのことであった⁹²。

表 3-4 WID イニシアティブ・GAD イニシアティブ下の案件実績(件数)

	WID イニシアティブ下			GAD イニシアティブ下					
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
草の根・人間の安全保障無償	451	222	280	214	214	224	168	137	113
NGO 連携無償	2	2	3	4	1	13	1	6	20

(注)NGO 連携無償には 2006 年以前の日本 NGO 支援無償が含まれる。

(出所)外務省ウェブサイト「ODA 白書、参考資料集、年次報告」および内閣府「男女共同参画白書」の各年データを用いて、評価チーム作成。

3-3-2 国際機関への拠出

GAD イニシアティブの下、国際機関への資金拠出も実施されている(表 3-5)。なお、GAD イニシアティブでは支援金額の目標は設定されていない。UNIFEM への拠出金額は GAD イニシアティブが策定された翌年度(2005 年度)以降減少したが、2010 年度に大きく増加している。UNDP に対しては、2003 年度以前に拠出されていた日本 WID 基金が 2003 年度途中から人造り基金・ICT 基金とともに整理統合され、日本・UNDP パートナシップ基金となった。下表の UNDP の金額は、2002 年度は WID 基金として拠出されたものであり、2004 年度以降はパートナーシップ基金として拠出された資金のうちジェンダー関連案件に向けたものである。なお、UNDP と国際家族計画連盟(IPPF)については、予算と承認の年度が異なるため、下表では厳密な経年変化は確認できないが、全体としてやや減少または横ばいの傾向にある。

⁹⁰ 草の根・人間の安全保障無償資金協力は、途上国の地方公共団体や NGO が実施する比較的小規模な事業への資金協力であり、原則 1,000 万円以下の事業となっている。NGO 連携無償資金協力は日本の NGO が実施する事業を対象としており、1 件あたり上限 5,000 万円、事業内容によっては最大 1 億円が供与される。

⁹¹ 外務省ヒアリング。

⁹² 同上。

表 3-5 WID イニシアティブ・GAD イニシアティブ下の国際機関への資金拠出

	単位	WID イニシアティブ下			GAD イニシアティブ下						
		2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
UNIFEM	百万円	124	94	89	85	78	77	73	66	469	n.a.
AIT		0	0	0	3.45	3.58	2.32	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
UNDP	万ドル	144.8	n.a.	33.0	106.4	116.1	84.3	27.4	60.4	13.5	27.2
IPPF		n.a.	n.a.	n.a.	14.5	1.4	15.0	53.0	17.0	18.3	15.0

(注)アジア工科大学院(AIT)への資金拠出は GAD 学科運営費に充てられている。2002 年度の UNDP への資金拠出は 182 百万円であったが、これを 2002 年平均レート(1ドル=125.61 円)により換算した。なお、UNDP パートナーシップ基金は WID 基金と異なり、ジェンダー平等支援に用途が限定されていない。

(出所)UNIFEM および AIT については、2002～2007 年度は外務省ウェブサイト「ODA 白書、参考資料集、年次報告」、2008～2010 年度は同ウェブサイト「国際機関等への拠出・出資」の各年データを用いた。また UNDP については、2002 年度は外務省ウェブサイト「ODA 白書、参考資料集、年次報告」、2005～2011 年度は外務省提供思慮を用いた。IPPF についてはすべて外務省提供資料を用いた。

上記以外の資金拠出としては、ADB の案件への拠出が 2009 年度、2011 年度に各 300 万ドルあった。また、ADB 以外の国際機関(国際連合世界食糧計画、国際連合児童基金等)の案件に対しては、2009 年度に計 1 億 7,156 万ドル(計 49 案件)、2010 年度に計 3 億 2,937 万ドル(計 74 案件)への拠出があった。この他、2010 年度には AfDB を通じた借款(21 億円)も行われている⁹³。

⁹³ 案件名は「民間セクター支援融資(II)」。外務省提供資料。