

## 第4章 評価結果(「ジェンダー平等政策・制度支援」の評価)

本章では、評価の3つの視点(「政策の妥当性」, 「結果の有効性」, 「プロセスの適切性」)ごとに評価対象の状況を検討する。「結果の有効性」については、ケース・スタディー国であるカンボジアの2案件を中心に検証する。

### 4-1 政策(アプローチ)の妥当性

以下、政策の妥当性につき、GAD イニシアティブおよび政策・制度支援と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、および支援実施状況との整合性の3つの観点から評価を行う。

#### 4-1-1 世界的な課題・国際的潮流との整合性

GAD イニシアティブは、以下で述べるとおり、ジェンダー分野における国際合意である「北京行動綱領」(1995年)、女性に対するあらゆる差別を撤廃する「女子差別撤廃条約」(1979年)<sup>94</sup>と整合している。その後の国際的潮流については、第3章3-1で検討したようにジェンダー主流化については議論もあったもののGADの考え方に基づきジェンダー平等を目指していることに変わりはなく、また国際社会では引き続き主流化の促進に努めようとしていることから、GAD イニシアティブは国際的潮流とも整合していると言える。国際的には既に「開発における女性」(WID)アプローチから「ジェンダーと開発」(GAD)アプローチに移行していた1995年に日本は「WID イニシアティブ」を発表したが、4-1-3で述べるように、その後の支援の現場では日本も実質的にGADアプローチに移行していた。したがって2005年にGAD イニシアティブが発表されたことで、名実ともに世界の潮流に追いついたといえる。なお、GAD イニシアティブの策定プロセスについては4-3-1で検討する。

政策・制度支援については、「女子差別撤廃条約」における理念の具体化の方法が「北京行動綱領」で詳細に述べられていることから、ここでは「北京行動綱領」との整合性について検討する。同会議の成果文書である「北京宣言および行動綱領実施のための更なる行動とイニシアティブ」においては、とくに制度的な仕組みに関する課題について次のように述べられている(表4-1)。

<sup>94</sup> 日本は1985年に締約。条約の締約国数は、2010年2月現在で186か国。

表 4-1 「北京行動綱領」で述べられている制度的仕組みに関する課題

	制度的仕組みに関する課題(下線筆者)
<p>第2章 行動綱領の12重大問題領域実施に関する成果と障害</p> <p>H 女性の地位向上のための制度的な仕組み</p>	<p>24 項 成果: <u>国内本部機構は男女平等やジェンダーの主流化を促進し、行動綱領や、また多くの場合女子差別撤廃条約の実施状況を監視する「触媒」的機能を果たす制度的基盤として設置され、強化され、位置付けられてきた。</u>(中略)</p> <p>25 項 障害: <u>多くの国の国内本部機構では、財源不足、人材不足、政治的意志やコミットメント(関与)の欠如という大きな障害に直面している。政府組織内の男女平等やジェンダーの主流化に関する理解不足、固定的な性別役割分担意識のまん延、差別的態度、政府内の優先事項の競合、また国によっては不明確な権限、国の政府組織における中心から外れた位置付け、多くの分野における性別・年齢別データ不足、進捗状況の評価方法の不徹底な適用、及び権限不足と市民社会との不十分な連携が状況をさらに悪化させている。また、政府部局内及び政府部局間の構造的な問題やコミュニケーションの問題も、国内本部機構の活動を妨げる要因となった。</u></p>
<p>第4章 行動綱領の完全かつ更なる実施の達成及び障害克服のための行動とイニシアティブ</p>	<p>61 項 国内本部機構を女性の地位向上と男女平等の推進力として強固なものにするためには、<u>同機構が女性のエンパワーメントのための政策、立法、計画及び能力開発の強化、採択及び監視を率先し、勧告し、促進するとともに、社会的な目標としての男女平等について開かれた公の対話がなされるための触媒的機能を果たすことができるよう、最高レベルでの政治的コミットメント(関与)と、必要なあらゆる人材や財源の動員が不可欠である。これにより国内本部機構は、あらゆる領域における女性の地位向上及び政策や計画におけるジェンダーの視点の主流化を推進し、唱導的役割を果たし、あらゆる部門の女性にあらゆる制度と資源への平等なアクセスと、より増進された能力開発を保証することができるようになる。</u>(以下略)</p> <p>91 項 (各国政府や国連システム、国際金融機関を含む地域・国際機関及び適当な場合、その他により:)(a)<u>ジェンダー関連の分析や統計の開発及び使用に向けた地域並びに国の取組を支援するための国際協力を促進する。</u>とりわけ、国の統計担当部局が通常の戦略的な調査を実施できるよう、また、監視や政策・施策の影響評価のための、ジェンダーに敏感な統計指標を作成する際に、政府が使用する性別及び年齢別データの提供を統計担当部局が要請された場合、それに対応できるよう、同部局に対して要望に応じて、制度的・財政的支援を行う。</p>

(出所)「北京宣言及び行動綱領実施のための更なる行動とイニシアティブ」(総理府仮訳)  
<http://www.gender.go.jp/sekai-kaigi/initiative.html> を基に評価チーム作成。

したがって、政策・制度支援アプローチにより国内本部機構(ナショナル・マシーナリー)の強化を中心としてジェンダー統計の整備、政府関係者の意識向上等、途上国自身によるジェンダー平等への取組を支援することは、北京行動綱領に沿ったものであり、世界的課題の達成に照らして妥当であると言える。

## 4-1-2 日本の上位政策との整合性

### 1. ODA 大綱, ODA に関する中期政策との整合性

ODA大綱は2003年8月、11年ぶりに改訂された。旧ODA大綱では、政府開発援助(ODA)の効果的な実施方策の一つとして、「開発への女性の積極的参加及び開発からの女性の受益の確保について十分配慮する」というWID視点からの記載があったが、新ODA大綱では、ODAが取り組む課題の一つとして、GAD的視点から男女格差を含む様々な格差を指摘している。ODA大綱で示されている5つの基本方針の一つが「公平性の確保」である。この方針は「ODA政策の立案及び実施に当たっては、社会的弱者の状況、開発途上国内における貧富の格差及び地域格差を考慮するとともに、ODAの実施が開発途上国の環境や社会面に与える影響などに十分注意を払い、公平性の確保を図る。特に男女共同参画の視点は重要であり、開発への積極的参加及び開発からの受益の確保について十分配慮し、女性の地位向上に一層取り組む」と説明されている。このように、開発援助における男女共同参画や男女双方の開発への参加といったGAD的概念が明示されている点で、ODA大綱とGADイニシアティブは整合性がある。

ODA中期政策は、ODAの基本方針、重点課題等について考え方、アプローチ、具体的取組等を明らかにしたものである。3～5年を念頭においた政策となっており、現政策は2005年2月に策定されたものである。中期政策では4つの重点課題が挙げられている(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)。ジェンダーについてはこれらの重点課題に取り組む際に必要な視点として位置付けられている。GADイニシアティブはODAの一連のプロセスにおいてジェンダー主流化を図るものであり、この点で中期政策とも合致している<sup>95</sup>。

### 2. 男女共同参画社会基本法, 同基本計画との整合性

日本国内における男女平等の推進のための法律として1999年に制定された「男女共同参画社会基本法」がある。同法では、男女共同参画社会<sup>96</sup>を実現するために5本の柱が掲げられており、「国際的協調」はそのうちのひとつとなっている。これに関しては「男女共同参画社会の形成の促進が国際社会における取組と密接な関係を有していることに鑑み、男女共同参画社会の形成は、国際的協調の下に行わなければならない」(第7条)と説明されている。また、「国は、男女共同参画社会の形成を国際的協調の下に促進するため、外国政府又は国際機関との情報の交換その他男女共同参画社会の形成に関する国際的な相互協力の円滑な推進を図るために必要な措置を講ずるように努める」(第19条)と述べられている。

上述の基本法に基づき、男女共同参画の施策を総合的かつ計画的に推進するため、「男女共同参画基本計画」が制定されている。2000年に第一次基本計画が制定され、5年ごとに改定

<sup>95</sup> JICAで2002年に発足した「第二次分野別ジェンダー・WID研究会」では、ODA大綱・中期政策にジェンダー主流化を明確に位置づけることが提言されていた。ODA大綱、中期政策はこの提言を反映させたものとなっている。JICA(2003)。

<sup>96</sup> 男女共同参画社会は「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会」と定義されている。

されている(現在は第三次基本計画の実施中である)。基本計画では、分野別に施策の基本的方向と具体的施策について説明されている。開発援助に関する施策も第一次、第二次、第三次の全ての計画において重点事項の一つとなっている(表 4-2)<sup>97</sup>。

第一次基本計画では、まず WID 視点に立った取組が強調されているが、同時に「女性のみ視点に当てるのではなく、女性と男性の不平等な関係や女性を不利な立場にしている社会的構造そのものを変えていく」という GAD 視点も方向性として述べられている。よって、GAD イニシアティブは同計画を十分に踏まえた内容となっていると言える。2005年3月のGAD イニシアティブの発表後、同年12月に閣議決定された第二次基本計画では、逆に GAD イニシアティブを具体的に反映させた、整合性のある内容となっている。第三次計画においても同様に GAD イニシアティブに沿った内容となっている。すなわち、ジェンダー平等を推進する政策・制度支援についても開発援助の具体的施策として掲げられている。したがって、GAD イニシアティブに基づく政策・制度支援アプローチは、開発援助に関する日本の男女共同参画政策とも整合している。

表 4-2 「男女共同参画基本計画」における開発援助に関する施策

	施策の基本的方向	具体的施策
第一次基本計画 (2000年12月)	<p>ODA 大綱をふまえ、WID イニシアティブに沿って、女性の地位の強化と男女格差の是正に配慮する。特に、教育、健康、経済・社会活動への参加の3つの分野を重視し、途上国及び他ドナー、国際機関、NGO とも協力しつつ、WID 分野の開発援助の拡充に努力する。国際協力に携わる者の WID やジェンダーに関する認識の向上を促進する。</p> <p>さらに、女性のみ視点に当てるのではなく、女性と男性の不平等な関係や女性を不利な立場にしている社会的構造そのものを変えていくという視点に立って、取組を進める。</p> <p>また、個別の案件の計画・実施・評価の各段階における女性の参画と受益を確保する視点に立って国際協力を実施し、援助側における女性の参画にも配慮しつつ、被援助国における男女共同参画の促進を図る。</p> <p>国連を中心として展開される女性の地位向上のための諸活動に対する積極的な協力、紛争地域等における平和の構築及び復興開発への女性の積極的な参画の促進、国際交流の推進等を進める。</p>	<p>ア 国連の諸活動への協力</p> <p>イ WID/ジェンダーの推進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・WID イニシアティブの推進(教育、保健、経済・社会活動への参加)</li> <li>・WID 推進体制の充実</li> <li>・NGO 等との連携・協力の強化</li> </ul> <p>ウ 女性の平和への貢献</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・平和を推進する国際機関等への貢献</li> </ul> <p>エ 国際分野における政策・方針決定過程への女性の参画の促進</p> <p>オ 国際交流・協力の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・あらゆるレベルにおける国際交流・協力の推進</li> <li>・環境問題に関する国際協力等の取組の推進</li> <li>・女性の教育分野における国際交流・協力の支援</li> </ul>

<sup>97</sup> 重点施策名は「地域社会の『平等・開発・平和』への貢献」であり、この中に小項目が二つ設けられている。一つは同名の「地域社会の『平等・開発・平和』への貢献」であり、もう一つは「国際規範・基準の国内への取り入れ・浸透」である。第二次計画においても同様である。第三次計画では、施策名が「国際規範の尊重と国際社会の『平等・開発・平和』への貢献」であり、この中に小項目が3つある——「国際的協調:条約等の積極的遵守・国内における実施強化・国内への周知」「男女共同参画の視点に立った国際貢献」「対外発信機能の強化」。

<p>第二次基本計画 (2005年12月)</p>	<p>国際的に「ジェンダー主流化」の観点から援助が実施されている。日本は2005年にGAD イニシアティブを発表し、男女共同参画の視点に立って援助政策を策定することを通じ、途上国の全ての分野におけるジェンダー平等・女性のエンパワーメントを目指す。また、国際協力に携わる者のGADに関する認識の向上を促進する。これらを踏まえたODAの有効な実施・監視体制を整備し、ODAの政策・実施状況について国際機関及び国民に説明責任を果たす。</p> <p>ODA政策の立案・実施にあたり、国際条約・合意や途上国自身の開発戦略を踏まえながら、被援助国側の女性及び男性双方の参画が確保されるよう配慮する。国際的な女性の地位の向上に積極的に寄与する。</p> <p>国連を中心として展開される女性の地位向上のための諸活動に対する積極的な協力、紛争地域等における平和の構築及び復興開発への女性の積極的な参画の促進、国際交流の推進等を進める。</p>	<p>ア GAD イニシアティブに基づく取組の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・援助政策にジェンダー視点の導入強化、ジェンダー平等を推進する政策・制度支援</li> <li>・国際機関等への支援と国際社会・NGO等との連携強化</li> <li>・組織の能力向上及び体制整備</li> <li>・ODA政策の広報の推進</li> </ul> <p>イ 国連の諸活動への協力</p> <p>ウ 女性の平和への貢献</p> <p>エ 国際分野における政策・方針決定過程への女性の参画の促進</p> <p>オ あらゆるレベルにおける国際交流・協力の推進</p> <p>カ NGO との連携・協力推進</p>
<p>第三次基本計画 (2010年12月)</p>	<p>ODAの計画立案、実施、評価にいたるプロセスにおいて、人間の安全保障及び男女行動参画の視点に立ってODA案件を効果的に実施し、途上国におけるジェンダー主流化の促進を通じて、男女共同参画の推進並びに女性のエンパワーメントの達成及び地位向上に寄与する。また、平和構築の観点から、女性を被害者の側面で捉えるだけでなく、紛争の予防・管理・解決を含む政策・方針決定過程への女性の積極的な参画を促進する。</p>	<p>ア ODA 大綱, GAD イニシアティブに基づく取組の推進</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ODA政策におけるジェンダー主流化の推進(MDGsのうち保健・教育関連の目標達成の強化、ジェンダー分析の実施、途上国のナショナル・マシーナリーの支援、現地・国内体制の強化等を含む)</li> <li>・国際機関等への支援と国際社会・NGO等との連携強化</li> <li>・ODA政策の広報の推進</li> </ul> <p>イ 女性の平和への貢献</p> <p>ウ 国際機関・研究機関等との連携・協力推進</p>

(出所)「男女共同参画基本計画」(第一次, 第二次, 第三次)を基に評価チーム作成。

#### 4-1-3 実際の支援状況との整合性

ODAの実施機関である国際協力機構(JICA)では、1990年に「分野別(開発と女性)援助研究会」が発足して以来、ジェンダー分野の協力拡充の取組が進んでいる。同研究会での提言を受けて、1991年に「環境・WID等事業推進室」が設置された。1996年、ジェンダー分野の取組をより強化するため、外部有識者を含めた「WID懇談会」が設置された。加えて2000年には、重点課題別「開発とジェンダー」支援委員会が設置された<sup>98</sup>。さらに2002年、外部有識者を交え

<sup>98</sup> WID懇談会は2002年に「WID・ジェンダー懇談会」、2005年に「ジェンダー懇談会」と改称された。以来、ジェンダーの知見を有する外部有識者を招いて毎年開催されている。2011年度はジェンダー主流化に向けた取組事例

て「第二次分野別ジェンダー・WID 研究会」が発足した。この研究会の成果として、ODA 政策におけるジェンダー主流化に関する課題と提言がまとめられた<sup>99</sup>。提言として、ODA 政策・国別計画へのジェンダー視点の反映、ジェンダー統計の整備、関係者の知識向上、事業ジェンダー・組織ジェンダーを含む JICA の体制強化・能力向上等が挙げられた。

2002 年にジェンダーに関する課題別指針<sup>100</sup>が策定された際、計画・実施・評価の段階でジェンダー視点が反映される必要があること、ジェンダー統計をより整備・活用すべきこと等が課題として挙げられた<sup>101</sup>。また、ジェンダーに関する案件は「WID 案件(女性が主要な受益者・参加者となる案件)」、「ジェンダー関連案件(ジェンダー視点に立った案件)<sup>102</sup>」、「ジェンダー平等案件」に分類されることになった<sup>103</sup>。新たに分類が追加された「ジェンダー平等案件」は、ジェンダー平等および女性のエンパワーメントの推進を主要な目的とする案件であり、この中には政策・制度支援等が含まれる。

実際は、これらの分類がされる以前から、ジェンダー平等の推進を重視した案件は実施されてきた。たとえば、カンボジアでは 1990 年代後半より女性省に政策アドバイザーとして個別専門家<sup>104</sup>が派遣されている。インドネシアでも 2000 年、2002 年に女性エンパワーメント省にジェンダー統計システムやジェンダー主流化の専門家が派遣された。この他にも、2005 年度までにフィリピン、ナイジェリア、アフガニスタン、バングラデシュ、ケニア等にジェンダー分野の個別専門家が派遣されている<sup>105</sup>。

このように、JICA においては GAD イニシアティブ策定以前から、政策・制度支援は行われており、ジェンダー主流化やそのための内外関係者の能力向上の必要性も認識されていた。GAD イニシアティブが策定され、これらの取組がジェンダー平等と女性のエンパワーメント推進を達成するための必要なアプローチという ODA の戦略として明確になることで、JICA においてもこれまでの取組が正当化され、さらに推進される環境が整ったと言える<sup>106</sup>。

なお、他ドナーと比較すると、日本は同じ政策・制度支援でも、日本ならではの独特な取組を実施してきた。すなわち、国連開発計画(UNDP)を始めとする他ドナーの多くはコンサルタントを多用して、政策や計画策定などの業務自体を支援する形態が多いのに対し、JICA は途上国の職員とともに女性のエンパワーメントを目的とする事業を実施し、そのプロセスの中で職員の

---

が紹介され、担当理事・関係部長との意見交換が行われた。課題別支援委員会も外部有識者を含めた委員会であるが、事業レベルでの議論が行われる(GAD の取組の方向性や各事業レベルにおける取組手法・留意点等)。2011 年度は JICA からジェンダー主流化の取組や国際的動向について報告が行われ、外部有識者からの助言を得た。2012 年度のジェンダー懇談会では、同年度の取り組み実績の共有に併せ、民間連携事業におけるジェンダーの取り組み事例の紹介が行われた。

<sup>99</sup> JICA(2003)。

<sup>100</sup> なお、JICA のジェンダー分野における課題別指針「ジェンダーと開発」は、2009 年に改訂されている。

<sup>101</sup> JICA(2002)。

<sup>102</sup> 同指針では、ジェンダー平等や女性のエンパワーメントを目標とはしないが、計画・実施においてジェンダー格差を是正するような工夫や措置が講じられるべき案件と定義されている。現「ジェンダー活動統合案件」に相当する。

<sup>103</sup> 同指針以前は「WID 案件」と「WID 配慮案件」に分類されていた。

<sup>104</sup> 技術協力プロジェクト内ではなく、省庁に個別に派遣される専門家。

<sup>105</sup> 外務省(各年)「ODA 白書」に基づく。

<sup>106</sup> JICA ヒアリング。

能力向上を図り、そこを起点に組織強化や他省庁への働きかけの強化を図り、ボトムアップで協力の効果を浸透させていこうとしている。この浸透を全国レベルに拡大したり、他省庁に広めるためには、他ドナーとの緊密な連携も含めて、政策・制度面へのアプローチが重要である。この点においても、政策・制度支援アプローチを含む GAD イニシアティブとして日本の方針を国内外に明示したことには深い意義があった。

## 4-2 結果の有効性

以下、ケース・スタディー国としてカンボジアにおけるジェンダー課題の背景、政府の取組、対象案件によるこれまでの成果をまず概観する。続いて、全対象案件の取組をジェンダー政策・制度支援アプローチの中で整理する。さらに、それぞれの案件がこのアプローチによる効果をどの程度生んだか(つまり、対象国において女性のエンパワーメントとジェンダー平等に向けた取組をどの程度支援したか)について確認した後、全案件をまとめて効果の検証を行う。

### 4-2-1 ケース・スタディー:カンボジア

#### 1. 案件の概要

「ジェンダー政策立案支援計画プロジェクト(フェーズ 1)」<sup>107</sup>では、女性省および関係省庁において、ジェンダー主流化を促進するための組織的能力の向上が図られ、カンボジア政府においてジェンダー主流化の効果的メカニズムが開発され(プロジェクト目標<sup>108</sup>)、これにより、カンボジア政府においてジェンダー主流化が推進されること(上位目標)を目指した。

「ジェンダー主流化プロジェクトフェーズ 2」では、女性省の調整により、連携省庁が女性の経済的エンパワーメント促進事業を効果的に実施するための体制が整備される(プロジェクト目標)ことによって、女性のエンパワーメントが促進されること(上位目標)を目指している。

#### 2. ジェンダー課題を含む案件策定の背景

カンボジアでは 25 年以上にわたる内戦の影響で、40 歳以上の男性人口は女性人口の約 76%と著しく少なく、また全世帯の 25.6%は世帯主が女性であった<sup>109</sup>。男性に比べ女性の社会経済的地位は依然低く、女性に対する暴力等、女性に不利な状況が続いている。また、女性の非識字率や妊産婦死亡率も高い<sup>110</sup>。このようなジェンダー課題に対処するための取組として、JICA は、女性省職員を対象とし、ジェンダー主流化のための情報整備・分析、調査、政策立案能力強化に焦点を当てたフェーズ 1 を 2003 年 4 月から 5 年間実施した。その結果、ジェンダー主流化を促進するための女性省の組織能力は向上し、ジェンダー主流化の効果的メカニズ

<sup>107</sup> 本節では、「フェーズ 1」は「ジェンダー政策立案支援計画プロジェクト」、「フェーズ 2」は「ジェンダー主流化支援プロジェクト」を指す。「プロジェクト」とする時は、両案件を意味することとする。

<sup>108</sup> JICA の技術協力プロジェクトの定義として、プロジェクト目標は協力期間に達成されるべき目標、上位目標は協力終了後 3~5 年間に到達が見込まれる目標、と説明されている。

<sup>109</sup> JICA(2010c)。

<sup>110</sup> 同上。

ムが構築されたが、女性省の能力向上は十分ではなく、支援(フェーズ 2)の継続が要請された。

### 3. ジェンダー課題に対する政府の取組

ジェンダー平等を掲げる法律・政策を策定する段階は、以下に示すように、既に終わっている。ジェンダー課題を扱う組織は、女性省以外の省庁内にもあり、枠組みとしては整備されている。

#### (1) ジェンダーに関する制度(法律, 開発計画, 政策等)

カンボジアでは、1991年のパリ和平協定の後、1992年に「女子差別撤廃条約」(CEDAW)が批准されている。また、1993年に公布されたカンボジア王国憲法においても男女平等が定められ、政治・経済・社会・文化的な生活における男女平等の権利、雇用へのアクセスや賃金における男女平等、女性への暴力の撤廃と保護が規定されている。労働法(1997年制定)においても雇用における男女平等が定められている。

5か年計画である「国家戦略開発計画(NSDP)2006-2010」(2013年まで延長)では、全セクターにおいてジェンダー平等に留意すること、女性の開発への全面的な参加を促進することを掲げている。また、2008年の総選挙後、5か年戦略「第2次四辺形戦略2008-2013」が採択されたが、この中でも、ジェンダー主流化活動計画を実施すること、女性は経済と社会の基盤であることが明記されている。

国際的なコミットメントとしての「カンボジアミレニアム開発目標」(CMDGs)においても、ジェンダー平等と女性のエンパワーメントの促進が目標として設定されている。

上記の開発計画に沿って、女性省の5か年計画(NRT)が策定されている。1999年にNRT I, 2003年にNRT II, 2009年にNRT III(2009-2013年)が策定された。NRT IIIでは、(i)女性の経済的エンパワーメントの促進、(ii)女性と女兒の教育の推進と行動変容、(iii)女性と女兒の法的保護、(iv)女性と女兒の健康・衛生状態改善とHIV/AIDSへの感染からの保護、(v)女性の行政や政治的分野への決定における参加の促進、の5つの戦略が記載されているほか国家戦略や各セクターにおけるジェンダー主流化への取組に対して重点的に取り組むとしている。

#### (2) 組織体制

##### ア. 女性省

1996年にジェンダー平等を推進するために、女性省が設立された。2012年12月時点の女性省の職員数は表4-3のとおりである(組織図は別添5参照)。女性職員の比率は87.3%と高い<sup>111</sup>。

女性省内において主流化への取組は、主に計画統計局とジェンダー平等局が担当している。計画統計局は他省庁のジェンダー関連の計画策定・実施支援のほか、省内各局の年間計画作成・モニタリング・報告の支援、ジェンダー統計の収集・分析等を行っている。ジェンダー平等局

<sup>111</sup> たとえば、農林水産省と農村開発省では本省・州局の合計職員のうち、女性の比率はそれぞれ16%、17%となっている。農林水産省、農村開発省ヒアリング。



は、同じく他省庁のジェンダー関連の計画策定・実施支援のほか、省内の戦略計画策定、地方分権化におけるジェンダー主流化推進、省庁横断的組織の事務局を担当している。

州レベルでは、州女性局および女性開発センターがある。女性開発センターは全国で 12 カ所あり、職業訓練などを提供している。運営は州女性局であるが<sup>112</sup>、予算は女性省から直接配分される。同センターは、日本をはじめアジア開発銀行等の国際機関や NGO から支援を受けている。

表 4-3 女性省の職員数(人数)

	職員			契約・ 臨時職員	合計
	女性	男性	計		
女性省(本省)	197(70.6%)	82(29.4%)	279	120	399
州女性局	694(93.5%)	48(6.5%)	742	251	993
計	891(87.3%)	130(12.7%)	1,021	371	1,392

(出所)女性省ヒアリングを基に評価チーム作成。

#### イ. 省庁横断的な組織

2001 年に、省庁間の調整や政府へのジェンダー平等に関する意見を述べる場として、カンボジア国家女性評議会(CNCW)が設立された<sup>113</sup>。CNCW は女性省の上部機構にあたり、女性省大臣が議長を務め、14 関係省庁がメンバーとなって、年一回会議を開催し、CEDAW への政府の報告書を作成する。

次に、援助調整機関としてジェンダー分野の技術作業部会(TWGG)がある<sup>114</sup>。女性省が事務局となり、JICA と UNDP が共同ファシリテーターを務めている。TWGG は、関係省庁のジェンダー主流化担当者の議長、ドナー、NGO 関係者等で構成され、四半期に 1 度程度開催される。女性省と関係省庁の間のジェンダー主流化推進のための調整の場として機能している。TWGG では、2014 年からの新しい 5 か年計画(NRT)や、ジェンダーに関する共同モニタリング指標の策定についての議論を行っている。

#### ウ. 事業実施省庁の取組

各事業実施省庁において、ジェンダー主流化活動グループ(GMAG)が設置されている<sup>115</sup>。GMAG は次官レベルが議長となり、ジェンダー主流化活動計画(GMAP)の作成と実施を通じて、各省におけるジェンダー主流化を推進している。

GMAP については、CMDGs の中で、2015 年までに 27 の全省庁で作成されることが目標と

<sup>112</sup> 個人の寄付で設立されたセンターを除く。

<sup>113</sup> 王妃が名誉会長、首相が名誉副会長、女性省が事務局を務める。

<sup>114</sup> TWGG は援助調整機関の開発協力フォーラムと政府ドナー調整委員会下の 19 の主要課題にかかるワーキング・グループのひとつ。

<sup>115</sup> GMAG の代わりに、ジェンダーユニットまたはジェンダー・ワーキング・グループと称する省庁もある。

されている。2012年12月現在、24省庁でGMAPが作成されており<sup>116</sup>、計画達成に向けて順調に進んでいる。GMAPは省内における女性職員の地位向上と、各省の本来業務におけるジェンダー主流化の両方の内容が含まれるが、前者の組織ジェンダーに関する活動計画が多い<sup>117</sup>。ドナーの支援計画立案の際にはGMAPを参照するように推奨されるが、各省の本来業務においてはGMAPが周知されていないことが多く、そのためGMAPを別建てとせず、省の開発計画・戦略そのものに取り込む試みが、労働職業訓練省など24省中10省において行われている<sup>118</sup>。GMAPの実施状況は毎年、CNCWに報告されることになっている。

GMAGには決められた予算はないが、各省にはジェンダー関連予算を計上することが義務付けられており、活動ごとに経済財務省に予算申請が行われる。農村開発省や鉱工業エネルギー省のように、省予算からGMAPの実施のための予算を確保し、職員研修の実施等に結び付いている省もある。他方、商業省のように、議長がジェンダー主流化に関心がないため、2005年の設立以降、2009年まで一度も開催されていない省もある<sup>119</sup>。

事業実施省庁の州レベルにおいてもGMAGが設立されている。農業局、労働職業訓練局、農村開発局、鉱工業エネルギー局、商業局では州レベルでもGMAGが設置され、州開発委員会から配分された各局のジェンダー主流化促進のための予算を活用して、ジェンダー研修が実施されている。

#### 4. これまでの成果

現在までに様々な成果が上がっている。これは、フェーズ1とフェーズ2の協力の他にも、JICAの他の支援<sup>120</sup>や他ドナーによる支援との相乗効果でもある。以下に述べるとおり、女性省、連携省庁、パイロット・プロジェクトを実施したコミュニティにおいて具体的なプラスの変化が生じている他、ジェンダー主流化へも貢献している。

##### (1) 女性省における変化

###### ア. 女性省(本省)

女性省職員の能力向上は進みつつある。とくにフェーズ1は、職員の能力向上が主眼となっており、具体的にはこれまで女性省職員は次のような知識・技術を身につけた。

- ジェンダー情報の入手・管理(ジェンダー統計)や調査立案

<sup>116</sup> 女性省計画統計局ヒアリング。これらのうち、農水省はADB、保健省はUNICEF、労働職業訓練省はILO、その他はUNDPのプログラム(Partnership for Gender Equity)を通じ、女性省の支援で作成された。

<sup>117</sup> ヒアリングを行った半数以上の省庁では、「ジェンダー主流化＝組織ジェンダーの改善」と解釈されているようであった。この解釈には、農業、保健、教育といったように、事業の中でジェンダーを捉えやすいかどうか、ドナーからの部分に支援を受けているか、ジェンダー主流化に対するトップの考え方はどうかの影響していると思われる。ちなみに、教育省と農林水産省のGMAPはジェンダー主流化の観点からよく纏められていると複数の関係者から評価されている。

<sup>118</sup> 女性省次官、UNDPヒアリング。

<sup>119</sup> 2009年10月の詳細計画策定調査時のヒアリング記録より。JICA(2010c)。今回の現地調査では商業省ヒアリングが行えず、この点は確認できていない。

<sup>120</sup> JICAは前述のように1996年から女性省に個別専門家を派遣し、政策レベルで支援を行っている。フェーズ1とフェーズ2の間にも専門家が派遣された。

- ジェンダー情報分析, ジェンダー視点に立った事業立案
- ジェンダー視点に立った事業のモニタリング・評価
- 連携省庁がジェンダー視点に立った事業を実施する際の調整・助言
- ジェンダー視点に立った政策提言

なかでもジェンダー統計に関しては, 全国レベルで実施される「社会経済調査」の際にプロジェクトは計画省統計局に対し, ジェンダー分析に不可欠な生活時間調査の項目・方法について助言した。これにより, それまで明らかにされていなかった男女の生活時間の違いを数値とともに示すことに繋がった<sup>121</sup>。また女性省職員は, 女性省が実施するジェンダー統計研修の講師を務めたり, 他ドナーが実施するジェンダー統計の作業を担当することができるようになった<sup>122</sup>。

これらの知識・技術は机上の研修だけではなく, パイロット・プロジェクトの実施を通じて, 実地訓練(OJT)として習得が進んだものである。女性省の職員はプロジェクト以前は, コミュニティレベルの事業を実施した経験がほとんどなかったため, パイロット・プロジェクトは現状を知るだけでなく, 行政官としての自信を得る機会となった<sup>123</sup>。

フェーズ 1, 2 を通してプロジェクトに関わっている女性省職員が「JICA のプロジェクトでは, 外部に業務を委託するのではなく, 自分たちに実施する機会が与えられる。これによってより能力の向上が進んだ」と答えているように, OJT ならではの効果が上がっている。また, コンポーンチャム州女性局長から「本省の職員は, 以前よりジェンダーについて詳しい説明ができるようになった」というコメントがあった他, 複数の連携省庁から「次回の GMAP 改訂時にも女性省に技術的なコメントを依頼したい」との評価が得られるまでとなったのは, 女性省職員のジェンダーに関する知識が向上したことの証左である。

しかしながら, 改善の余地もある。一つは, 引き続き知識の向上が必要である。女性省職員は農村女性を取り巻く現状を理解した上で州女性局の業務指導ができるようになったが, JICA 専門家から見ると, ジェンダーの視点に基づいて効果的な助言・指導ができるレベルには至っていない<sup>124</sup>。もう一つは, 能力向上が, プロジェクトに関わった職員レベルで留まっていることである。プロジェクトのカウンターパート部局内であっても, プロジェクトの活動に直接関わらない職員はプロジェクトの内容についてほとんど知らないようであり, 省内の情報共有は十分にされていないことが伺えた<sup>125</sup>。

#### イ. 州女性局

フェーズ 2 のパイロット・プロジェクトでは, 州女性局が実施促進や関係者間の調整を行うことが求められている。フェーズ 1 と比べてより主体性が求められているが, 最初の年はその役割が十分に機能していなかった<sup>126</sup>。しかし, 翌年以降, プロジェクトへの理解が進み, 自らの役割

<sup>121</sup> JICA(2008a)。

<sup>122</sup> 同上。

<sup>123</sup> 同上。

<sup>124</sup> プロジェクト専門家ヒアリング。

<sup>125</sup> 女性省ヒアリング。

<sup>126</sup> フェーズ 2 関係資料。

を明確化することで州女性局にも変化が生じ始めた。たとえば、州パイロット・プロジェクト調整会議や事前の打合せの場で積極的に発言する、現場の状況に基づいた意見を述べる等の変化が生じたと報告されている<sup>127</sup>。州女性局長から見ても職員のジェンダーに関する知識は向上したとのことである。さらに、会議の企画や事業計画・モニタリングが行えるようになったことを同局長は評価している。

## (2) 連携省庁(事業実施省庁)

連携省庁における効果・インパクトとして次の3つが挙げられる。一つ目は職員の能力向上である。いずれの連携省庁においてもフェーズ1以前は、ジェンダーに関する知識は十分でなく、ジェンダー視点に立った取組の経験がほとんどない職員が多かった。このため、パイロット・プロジェクトの実施は、現状の理解、取組の重要性に関する理解を深める機会となった。たとえば、農林水産省では、今では職員のジェンダーに関する知識が向上したが、さらに限られた予算を用いて州農業局の職員を対象としたジェンダー研修を実施している<sup>128</sup>。また、個人能力向上により想定されていなかった副次的インパクトも生じている<sup>129</sup>。二つ目は、フェーズ1で実施されたパイロット・プロジェクトの実施と評価の経験を基に各省に対する政策提言書が作られたが、このうちの一部が実現したことである。たとえば、農林水産省への提言の一部であった「農業研修の半分は女性を参加者とする」については、達成されつつある<sup>130</sup>。三つ目は、フェーズ1で事業実施省庁の役割を強化するために各省で新たな政策分析タスクフォースが設立されたことである。このタスクフォースのメンバーの大半は現在も後に設立されたGMAGのメンバーとなっており、フェーズ1は各省庁のジェンダー主流化推進の担い手を育成したと言える。

## (3) パイロット・プロジェクト実施地域における変化

### ア. フェーズ1

フェーズ1では5省(農林水産省、農村開発省、鉱工業エネルギー省、労働職業訓練省、商業省)が女性省の調整を受けながらパイロット・プロジェクトを実施した。フェーズ1のパイロット・プロジェクトは、これら5省と女性省の能力向上のためのOJTという位置付けであり、事業の効果発現や持続性についてはあまり重視されていなかった。それでも、以下表4-4のとおり、事業のフォローアップが行われ、インパクトも僅かながら生じている<sup>131</sup>。ただし、省庁によってはプロジェクトに参加した職員の能力は向上したが、決定権を持つ上位の職員の巻き込みが十分でなく、プロジェクトのインパクトを広めるのに限界が生じている<sup>132</sup>。

<sup>127</sup> 同上。

<sup>128</sup> 農林水産省ヒアリング。

<sup>129</sup> 王立プノンペン農業大学では、省内の知識向上やジェンダー主流化の重要性の認識が進み、フェーズ1終了後に「農業におけるジェンダー」が正式科目として採用された。また、パイロット・プロジェクトへの参加の経験やJICAが作成したマニュアルを参考にして、ジェンダー概念、主流化、ジェンダー分析、ジェンダーに配慮したプロジェクト管理が教えられるようになった。学生のジェンダー意識も高まり、博士論文のテーマにする学生も出ている。農林水産省ヒアリング。

<sup>130</sup> JICA(2010c)。

<sup>131</sup> これらのインパクトの男女別内訳については、先方担当者から回答は得られなかった。

<sup>132</sup> JICA(2010c)。

この他のインパクトとして、パイロット・プロジェクトでは導入としてジェンダー研修を実施しているが、同研修を受けたコミュニティのフォーカル・ポイントのうち 4 名の女性がコミュニティ長に選出された。

表 4-4 フェーズ 1 のパイロット・プロジェクトの効果と終了後の状況

パイロット・プロジェクト	フェーズ 1 終了後の状況
農村開発局「マイクロクレジット事業」	パイロット・プロジェクトを通じて抽出された提言を採用し、他の州でも適用した。事業結果として、女性は、以前はお金を借りる勇気がなかったが、お金を借りられるまでになった。また、お金を借りることは女性の権利でもあるという認識が広がった。
農業局「稲作技術」	パイロット・プロジェクトで成功したモデル農家を他地域の農民が訪問した。農業局は声をかけるのみで、移動やモデル農家への謝金は農民自身が負担した。同じ地域に ADB の支援プログラムがあり、ここからも費用が捻出された。同プログラムの中でモデル農家に対するフォローアップが行われた。
鉱工業エネルギー局「キヤッサバ加工事業」	ジェンダー研修受講により、農業生産におけるジェンダー平等・役割の違い等の理解が進んだ。女性が農作業に参加する機会が増え、その分、女性の収入（日雇いの日当）が増加した。また、技術習得により、キヤッサバの生産量も増加した（10-15 トン／ヘクタールから 20-25 トンに増加）。研修を受けた農家 10 世帯が組合を作り、機械を購入するなど、現在も活動を継続している。
労働職業訓練局「非伝統的な業種の職業訓練を通じた小規模ビジネス」	パイロット・プロジェクトとして、3 つの研修コースが実施された（服飾デザイン、理髪、テレビ修理）。このうち、デザインコースを履修した 20 人（13 人が女性）のうち 17 人が現在も同業に従事している。理髪コースを履修した 20 人（13 人が女性）のうち 5 人が理髪店を開業した。テレビ修理コースを履修した 20 人（うち 4 人が女性）のうち 2 人が修理店を開業し、現在まで営業している。
商業局「市場情報の収集・提供」	パイロット・プロジェクトの期間が終了した後も暫くは、継続してマーケット情報を収集し、農家へ提供していた。しかし、商業局の人材・予算では活動が遅れがちであり、情報の有効性も下がってきている。

（出所）JICA(2008b), JICA(2010c), 鉱工業エネルギー省・労働職業訓練省ヒアリングを基に評価チーム作成。

## イ. フェーズ 2

フェーズ 2 では省庁ごとにパイロット・プロジェクトを完結させるのではなく、複数の省庁が協力して 2 つのプロジェクトを実施している。一つは農産加工プロジェクト、もう一つは農業プロジェクトである。いずれも開始後 1 年程度であるが、対象住民にプラスの変化が生じつつある。現地調査では、農業プロジェクトについて関係者にヒアリングを行ったところ、参加住民自身からは「養鶏による収入が向上した」、「農家グループ間の関係が良好になった」、「男性の暴力が減少した」等の変化が確認された。事業実施省庁側からも「技術を習得し、収入が向上した」「女性が家庭における発言力を増しただけでなく、商談での交渉力を身に付けた」と評価されている<sup>133</sup>。

<sup>133</sup> 女性省、州女性局、農林水産省、農村開発省ヒアリング。

今後は、パイロット・プロジェクトを超えたインパクトも想定される。たとえば、プロジェクトに参加していない人にも得た知識・技術を伝えたいと思う参加者がいる他、他地域から養鶏を見学に来る人々もいる<sup>134</sup>。また、今回のプロジェクトにより魚の養殖を学びたいという意欲を持つ農家もあり<sup>135</sup>、将来的にさらなるインパクトも期待できる。

## 5. ジェンダー平等達成までの道筋

これまで述べたとおり、カンボジアでは、ジェンダー主流化に向けた政策・制度の多くは整備されている。第2章 図2-1の枠組みに当てはめると、ジェンダー平等に向けた国際条約（CEDAW）への批准は果たされ、ジェンダー視点に立った法律も一部作られ、国家政策でもジェンダー主流化が謳われている。ジェンダー課題に取り組む省庁横断的組織もある。フェーズ1とフェーズ2で取り組まれているのは、主に連携省庁行政官の知識・意識の向上、ジェンダー統計の整備、女性省の機能強化であるが、これらについては、上述のとおり、ある程度の成果が上がっている。しかしながら、ジェンダー視点に立った施策が策定されただけでジェンダー平等に到達するわけではない。たとえば、ジェンダー視点に立った施策が実際に予算とともに事業化されること、地域に限らず平等に女性・男性が裨益することが必要である。また、政府による事業だけでジェンダー平等に至ることは難しく、ジェンダーも含めた「差別」に関する様々な慣習・文化や宗教などの影響についても注視していく必要がある。

---

<sup>134</sup> 農林水産省ヒアリング。

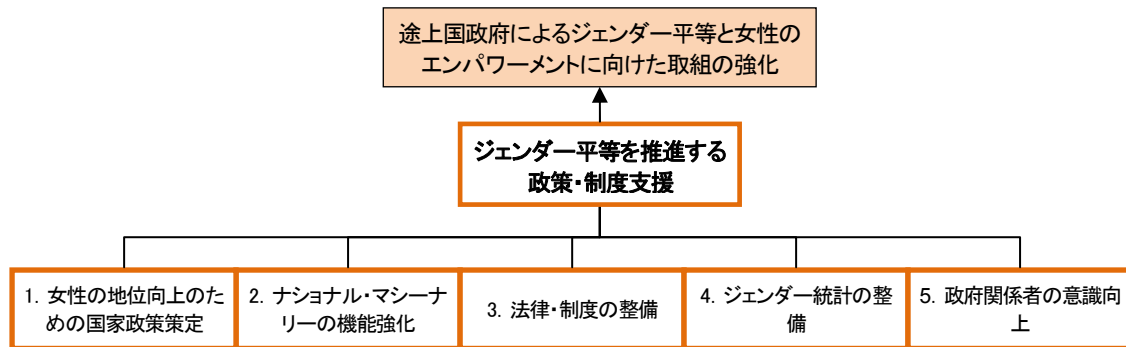
<sup>135</sup> 農業プロジェクト対象地域（プレイ・チョール郡ソー・センコミュニティ）でのグループヒアリング。

#### 4-2-2 ジェンダー平等に向けた基本的アプローチと対象6案件

GAD イニシアティブにある、ジェンダー主流化のための基本的アプローチの一つ「ジェンダー平等を推進する政策・制度支援アプローチ」下の取組(以下、「サブアプローチ」)は次の5つである(図4-1)。また、評価対象6案件をこれらの5つの取組で整理すると表4-5のようになる。

1. 女性の地位向上のための国家政策の策定
2. 国内本部機構(ナショナル・マシーナリー)の機能強化
3. ジェンダーの視点に立った法律や制度の整備
4. ジェンダー統計の整備
5. ジェンダー研修を通じた政府関係者の意識向上

図4-1 「ジェンダー平等を推進する政策・制度支援アプローチ」下のサブアプローチ



(出所)「GAD イニシアティブ」を基に評価チーム作成。

表 4-5 「ジェンダー平等を推進する政策・制度支援アプローチ」下のサブアプローチによる対象 6 案件の整理

	サブアプローチ	カンボジア	ネパール	アフガニスタン	ナイジェリア
ジェンダー平等を推進する政策・制度支援	1. 女性の地位向上のための国家政策の策定	<ul style="list-style-type: none"> <li>－国家戦略開発計画</li> <li>－第 2 次四辺形戦略</li> <li>－カンボジア MDGs</li> <li>－女性省の 5 ヶ年計画</li> </ul> <p>◎事業実施省庁のジェンダー主流化活動計画</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－3 ヶ年国家開発計画 (2007-2010, 2011-2013)</li> </ul> <p>－ジェンダー平等・社会的包摂促進政策</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－国家開発戦略</li> <li>－アフガニスタンの女性のための国家行動計画</li> <li>－国家優先プログラム(他省庁へ施策のジェンダー主流化等)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－ナイジェリア・ビジョン 20: 2020</li> <li>－国家ジェンダー政策</li> </ul>
	2. 国内本部機構(ナショナル・マシーナリー)の機能強化	<p>◎女性省・州女性局職員の知識向上</p> <p>◎女性省・州女性局の機能強化(事業実施省庁との連携強化を含む)</p>	<p>◎地方開発省・女性子ども社会福祉省・郡女性子ども事務所等の行政能力強化</p>	<p>◎女性課題省職員の知識向上</p> <p>◎女性課題省・州女性局の機能強化</p>	<p>◎(連邦女性課題社会開発省)・国立女性開発センター・州女性社会開発省の機能強化</p>
	3. ジェンダーの視点に立った法律や制度の整備	<p>○男女平等の思想に基づく民法の草案作成</p> <p>－男女平等の視点に立った労働法</p>	<p>◎ジェンダー平等と社会的包摂の視点に立った、中央・地方行政機関の制度的仕組みの強化</p>	<p>－女性に配慮した有権者登録制度</p>	<p>－早婚禁止および女児への就学確保に関する法律</p> <p>－FGM の撤廃・禁止に関する法律</p>
	4. ジェンダー統計の整備	<p>◎パイロット州でのジェンダー統計作成・更新</p>	<p>－ジェンダー統計の作成</p>	<p>－ジェンダー統計の作成</p>	<p>－ジェンダー統計の作成</p>
	5. ジェンダー研修等を通じた政府関係者の意識向上 ※ナショナル・マシーナリー職員を除く	<p>◎事業実施省庁・州局の職員知識向上</p>	<p>◎対象 2 郡の郡開発委員会、村落開発委員会等のジェンダー平等・社会的包摂への理解の向上</p>	<p>◎事業実施省庁とのネットワーク強化</p> <p>－行政官・市民社会を対象とする支援(USAID 支援)</p>	<p>◎中央・LGA における関係者の知識の向上</p>
	その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>－CEDAW の批准</li> <li>－カンボジア王国憲法の制定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－CEDAW の批准</li> <li>－暫定憲法(2007 年)の制定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－CEDAW の批准</li> <li>○アフガニスタン憲法の制定</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>－CEDAW の批准</li> <li>－憲法の制定</li> </ul>

(注)◎:対象案件による直接支援(網掛け部分), ○:対象案件以外の日本による支援(網掛け部分), -:相手国政府の主な取組(他ドナーによる支援を含む)

(出所)評価チーム作成。



## 1. 「女性の地位向上のための国家政策の策定」サブアプローチ

表 4-5 で整理したように、対象 6 案件の中で、「女性の地位向上のための国家政策の策定」に直接取り組んだプロジェクトはない。これは、対象 4 か国においてはプロジェクト開始までに国家政策は既に策定済みであったためである。なお、この分野ではたとえばカンボジアでは UNDP が活発な支援を行っている。

ただし、各省庁レベルのジェンダー平等政策を国家政策に含めるとすれば、女性省の機能強化を支援したカンボジアのプロジェクトでは、フェーズ 1 で事業実施省庁に対してジェンダー視点に立った政策が策定されるよう提言を行っていること、フェーズ 2 では女性省が各省の GMAP の改訂を支援していることで、間接的に(かつ望ましい形で)この分野での支援が行われていると言える。

## 2. 「ナショナル・マシーナリーの機能強化支援」サブアプローチ

ナショナル・マシーナリーの機能強化支援は、全ての案件で支援手段となっている。ここでのナショナル・マシーナリーとは、カンボジアでは女性省、カンボジア国家女性評議会と州の女性局、ナイジェリアでは国立女性開発センター(NCWD)と州女性社会開発省、アフガニスタンでは女性課題省と州の女性局である。ネパールでも地方開発省(ジェンダー平等社会的包摂課)、女性子ども社会福祉省や郡女性子ども事務所の行政能力向上を目指しているが、直接の支援は地方行政機関(郡開発委員会・村落開発委員会・市役所)が対象である。

このサブアプローチにおける特徴は、対象地域の課題解決を目的とするパイロット・プロジェクトを幾つかの地域において実践しながら、OJTとして政府や地方行政機関職員の能力向上を図っている点である。ナショナル・マシーナリーの支援という点では同じであるとしても、相手国政府にとってのパイロット・プロジェクト活用の目的はプロジェクトによって下記のとおり少しずつ異なる。

- ナショナル・マシーナリーの組織強化、職員の能力向上…カンボジア、アフガニスタン、ナイジェリア(カンボジアではさらに事業実施省庁の職員の能力向上とジェンダー平等促進も)
- 女性開発センター活性化のためのガイドラインの改善…ナイジェリア
- 地方行政においてジェンダー(および社会的包摂促進)視点に立った制度・仕組みを機能させ、定着させることによる(間接的な)ナショナル・マシーナリー支援…ネパール

また、このサブアプローチは、後述する「ジェンダー研修を通じた政府関係者の意識向上」サブアプローチと密接に関わっている。日本の援助の特徴でもある、カウンターパートとなる相手側とともに活動しながら知識・技術の習得や気付きを促していくという方法によって、プロジェクトの直接の関係者には目覚ましい効果もあらわれている。他方で、プロジェクトの活動に直接関わる職員以外への効果はどうかというと、カンボジアの例では、個人レベルの能力強化は確実に行われているが女性省の中でも担当部局が違えば JICA プロジェクトの内容さえ十分には知られていなかった。ただし、他の局にはそれぞれ他のドナーも入っており、それぞれに能力

強化が行われている<sup>136</sup>。

### 3. ジェンダーの視点に立った法律や制度の整備

ジェンダーの視点に立った法律の整備に関しては、対象案件が直接取り組んでいるものはない。ただし、GAD イニシアティブ策定以前から、別の技術協力プロジェクトによる民法整備支援(カンボジア)等が実施されていた。

制度の整備についても、各国とも、女性省や、各省でのジェンダー分野の技術作業部会などのジェンダー・フォーカル・ポイント(GFP)の設置、それらをつなぐ委員会、地方での同様の仕組み等、既に制度としては整っている。

国づくりの途上にあるネパールでは、ジェンダー平等社会的包摂促進のための仕組みやガイドライン等は一通り整っているが、その実施を支援するという見地から、地方行政において、これらの視点を組込むための仕組みやガイドラインが実際に機能するように支援を行っている。

### 4. ジェンダー統計の整備

ジェンダー統計の整備はカンボジアのフェーズ1とフェーズ2で取り組まれた。現状を正確に把握することが効果的な開発の第一歩であり、見えにくいジェンダーの問題を明確に示すことができるため、このアプローチは非常に有効である。作成されたジェンダー統計は女性省以外の省庁や他ドナー、国際機関とも共有されており、波及効果も期待できる。カンボジアでは、別の技術協力プロジェクト「カンボジア政府統計能力向上プロジェクト(フェーズ1~3)」(2005年8月から実施中)が、ジェンダー統計の基になるデータの収集・管理において多大な貢献をしている。

### 5. ジェンダー研修を通じた政府関係者の意識向上

このサブアプローチは対象6案件で取り組まれており、「ナショナル・マシーナリーの機能強化支援」と並んで比重の高いサブアプローチである。前述のとおり、「人づくり」は日本のODAの信念であり、これまでJICAが得意としてきたものである。

ただし、第3章3-1-5で述べたように、相手国の実態に合わない、一般論としてのジェンダー研修は効果が薄いとされ、具体的なテーマを扱う研修が求められている。その点、対象4か国とも、パイロット・プロジェクトを通じた「現場」を持っている。現状が具体的事実として把握され、そこでの事業実施のフィードバックを研修やセミナーの内容に直結することができることから、地に足のついたジェンダー平等研修(ジェンダー平等の基礎概念に加えた各国での応用・実践)を実施することが可能となっていると考えられる。

ナイジェリアの女性開発センターの運営マニュアルの策定にしても、プロジェクトでは机上作業のみによるガイドラインの執筆でなく、フェーズ1(カノ州)での経験を踏まえ、フェーズ2にお

<sup>136</sup> カンボジア女性省には、計画統計局に入っているJICAプロジェクトのほか、ジェンダー平等局にUNDP、法務局にGIZのコンサルタントが常駐する。UN Womenも経済分野での女性の政策策定を支援している。

ける状況の異なる複数の自治体での試行を経て、具体的で、現場で役立つ、使い勝手の良いガイドラインへの改訂に取り組んでいる。

また、このサブアプローチでは「ジェンダー研修を通じた」政府関係者の意識向上となっているが、研修だけでなく、パイロット・プロジェクトや女性開発センターの活動を通じた女性のエンパワーメント効果を、視察等により実感してもらうことによる意識改革も図られている(カンボジア、ネパール、アフガニスタン、ナイジェリア)。

#### 4-2-3 「ジェンダー平等を推進する政策・制度支援アプローチ」の効果(国別)

対象 6 案件それぞれ限られた期間と予算内にできる支援は限られている。しかしながら、上述のように、JICAによる他の支援(技術協力プロジェクトや専門家派遣)、他ドナーによるジェンダー分野の支援、相手国自身の取組が相まって、全体としてみれば効果を上げている、あるいは上げつつあると考えられる。

では、何をもって効果を上げていると言えるだろうか。「ジェンダー平等を推進する政策・制度支援アプローチ」は、第2章図2-1のとおり、女性のエンパワーメントとジェンダー平等の達成に向けた、途上国自らの取組を支援するアプローチである。したがって、このアプローチの効果は、どれだけ途上国自らの取組を支援したか、あるいは取組につながるよう“後押し”したか(取組を間接的に支援したか)、という点で効果を測るべきと考えられる。

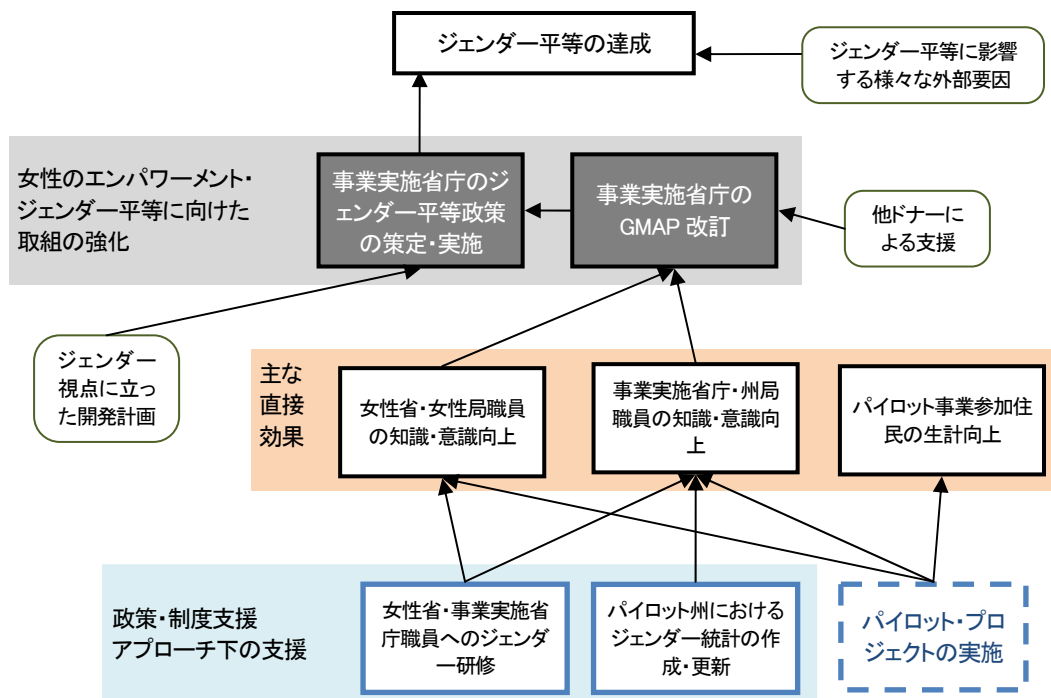
以下、対象 4 か国それぞれにおいて、対象案件によって、途上国政府自らの取組がどのように“後押し”されたかをみることでジェンダー平等を推進する政策・制度支援アプローチの効果やその有効性を検証する。

## 1. カンボジア

カンボジアでは、フェーズ 1 にて女性省および事業実施省庁のジェンダー統計・分析の能力向上を図り、加えて、パイロット・プロジェクトを通じて事業実施や政策提言に関する能力向上を目指した。フェーズ 2 でも同様にパイロット・プロジェクトの実施を通じて、女性省の調整により、事業実施省庁が女性の経済的エンパワーメントを促進する事業を効果的に実施するための体制強化を目指している。

これまでの結果として、4-2-1 で述べたとおり、ジェンダー分析やジェンダー視点に立った事業計画・政策提言に関する女性省・女性局職員の能力向上は進んだ。また、事業実施省庁においてもパイロット・プロジェクト実施という OJT を通じて、ジェンダー視点に立った現状分析と政策提言能力が向上した。これにより、図 4-2 のとおり、事業実施省庁の GMAP 改訂が進んだと言える。GMAP に対しては他ドナーによる支援が多くあるが、事業実施省庁のジェンダー分析能力や女性省のジェンダー視点に立った助言が“後押し要因”となったことは容易に考えられる。また、フェーズ 1 で行われた政策提言の一部を実践した省庁もあり、プロジェクトによる支援がジェンダー平等に向けた取組を強化していると言え、ジェンダー平等を推進する政策・制度支援アプローチの効果、有効性が認められる。

図 4-2 女性のエンパワーメント・ジェンダー平等に向けた取組に対する支援(カンボジア)



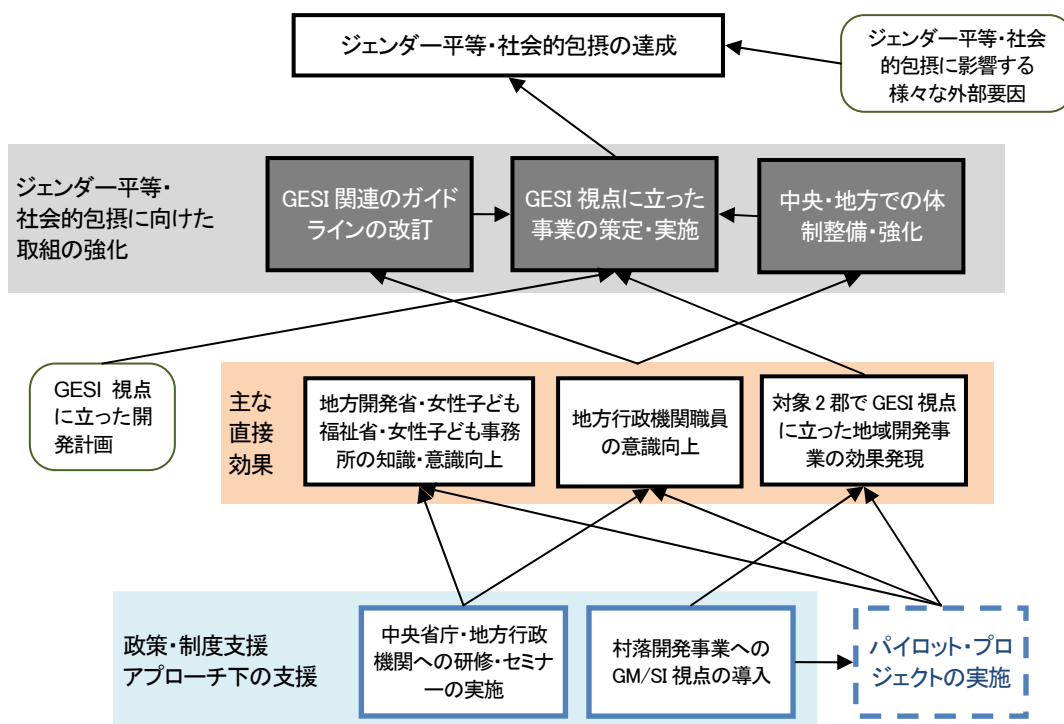
(出所)評価チーム作成。

## 2. ネパール

ネパールでは、ジェンダー平等および社会的包摂(GESI)の視点に立った政策・施策が中央政府とパイロット・プロジェクト対象の2郡で実施されることを目的とし、パイロット事業や研修・セミナーを通じて事業計画の立案・実施などの行政の制度的仕組みの強化と、中央・地方行政機関の行政能力の強化をはかっている。

これまでの4年間の活動によって、パイロット対象2郡および6村落の開発委員会において、GESI政策を実施していくための仕組みができ、中央・地方の行政関係者にもGESIに関する基礎的な理解が高まりつつある。パイロット対象村以外の村でも、郡による同様の仕組みの構築、上記委員会の設置や研修実施などの動きがある。また、パイロット事業計画策定や実施のプロセスに参加した女性へのエンパワーメント効果や、男性の意識の変化も確認されている。さらに中央レベルでは、政策を実施するためのガイドラインの改訂に貢献した<sup>137</sup>。パイロット・プロジェクトにおける実証の成果を、今後、様々な形で共有することで政府の制度構築に対するインプットをはかり、波及効果を高め、GESIを“後押し”していくことが期待されている。

図 4-3 女性のエンパワーメント・ジェンダー平等に向けた取組に対する支援(ネパール)



(出所)評価チーム作成。

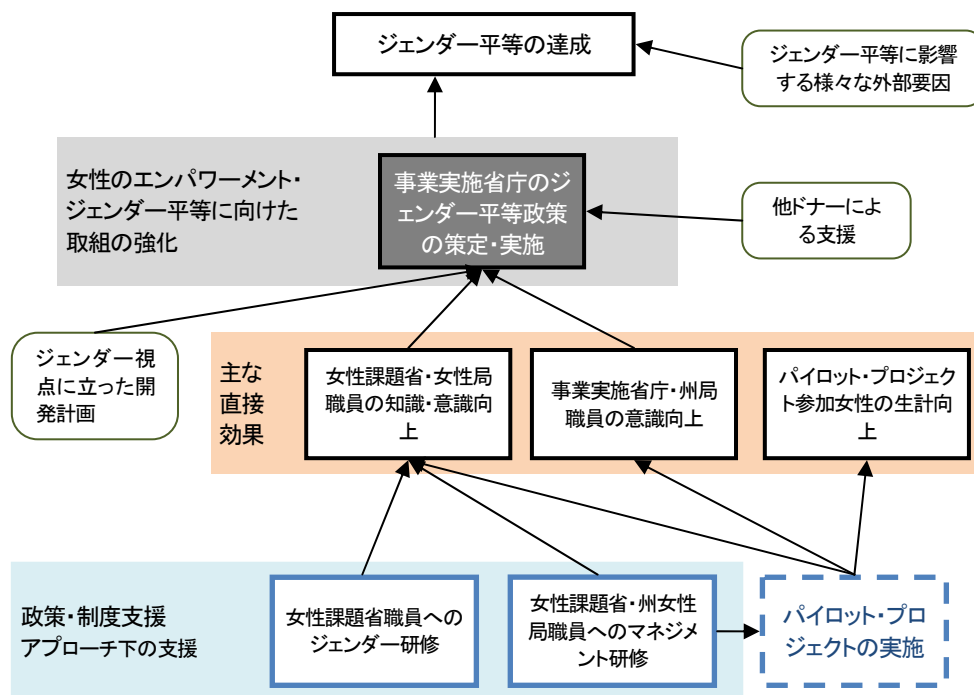
<sup>137</sup> 地方開発省が策定した「地方行政組織ジェンダー予算監査ガイドライン 2008」に対して、社会的包摂の側面や不利な立場に置かれているグループのジェンダー格差などを取り上げるべきとしたプロジェクトの提言が反映され、「ジェンダーと社会的包摂予算監査ガイドライン 2010」として改訂された。JICA(2012b)。

### 3. アフガニスタン

アフガニスタンでは、最貧困女性の経済状況を改善するため、女性課題省の行政能力(事業策定・実施・評価といったマネジメントや他関係機関との連絡調整)の向上を目指した。パイロット2州において女性課題省が民間団体を公募する形でパイロット・プロジェクトが実施された。

治安を理由とした専門家投入規模の縮減などがあり、活動内容は女性課題省職員の能力向上が中心となった。パイロット・プロジェクトや研修・ワークショップの運営にかかる一連の作業・報告を女性課題省職員がOJTとして行うことで個人のエンパワーメントにつながった。しかしながら、カウンターパート職員は限られた人数であったことや他ドナー等への離職も頻繁にあることにより、組織レベルの強化は難しい状況であった<sup>138</sup>。また、ニーズ・アセスメントや事業モニタリング・評価のフォーマットが整備され、パイロット・プロジェクトに参加した女性の生計向上の例も複数報告されている。しかしながら、事業実施省庁の巻き込みが難しく、限定的なインプットとなったため、パイロット・プロジェクトが政策的なインパクト(即ち、ジェンダー平等に向けた取組の強化)を与えるまでには至っていない。

図 4-4 女性のエンパワーメント・ジェンダー平等に向けた取組身に対する支援(アフガニスタン)



(出所)評価チーム作成。

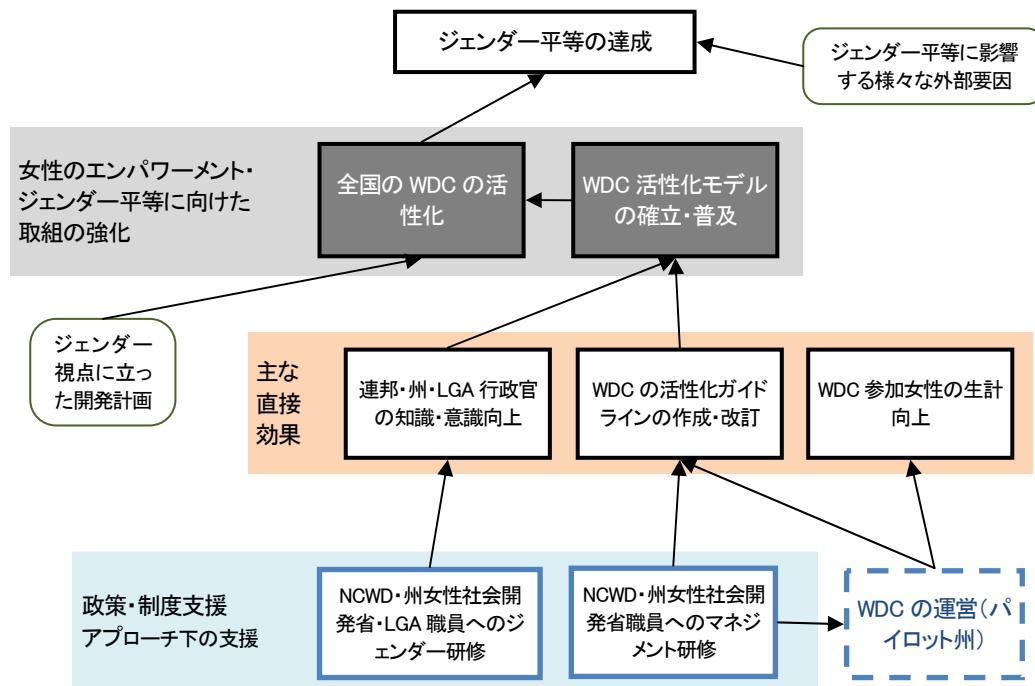
<sup>138</sup> プロジェクト専門家ヒアリング。

#### 4. ナイジェリア

ナイジェリアは、フェーズ1にてパイロット州における女性開発センター(WDC)活性化のプロセスを通じて、WDC 活性化ガイドラインの作成と国立女性開発センター(NDWD)および州女性社会開発省の能力向上を図った。フェーズ2では、「WDC 活性化モデル」として新たな州への普及を目指している。また、研修やWDC 活性化のプロセスを通じて、連邦・州・地方自治体の行政官の知識・意識の向上を目指している。

これまでの成果として、各レベルにおいてWDC に対する行政官の意識が向上し、WDC 活性化に向けた予算措置が行われるなど、目に見える効果が上がっている。WDC 活性化ガイドラインと担当する行政官の能力向上が行われることは全国のWDC 活性化を間接的に“後押し”していると言える。

図4-5 女性のエンパワーメント・ジェンダー平等に向けた取組に対する支援(ナイジェリア)



(出所) 評価チーム作成。

#### 4-2-4 「ジェンダー平等を推進する政策・制度支援アプローチ」の効果(まとめ)

4 か国それぞれにおいて、「ジェンダー平等を推進する政策・制度支援アプローチ」が、どのように相手国政府によ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を支援したかを見ると、以下の特徴が指摘される。

##### 1. 「現場」を通じた能力向上

第一に、パイロット・プロジェクトといった「現場」を通して行政官の能力向上を図っている。行政官への研修も様々実施されており、そこで得た知識を「現場」で実践する形となっている。たとえば、ジェンダー視点に立って事業をどのように計画するかについて、相手国の行政官は机上で方法論を学ぶだけでなく、実際に事業を計画し、実施した。カンボジアの女性省の職員が「JICA のプロジェクトでは自分たちが実施する機会が与えられる。これによって能力の向上が進んだ」と答えているように(4-2-1 参照)、実践を伴うことで能力向上がより強固なものとなる。また、あまり地方視察の機会を持たない行政官自身が「現場」を持ち、地方の生活の実態を知ることによって、彼らが策定・改訂する開発計画にも実際のニーズに対応するものとなる。また、パイロット・プロジェクトの形を取らなくとも、たとえば、ジェンダー統計では研修だけでなく実際に統計の作成・改訂を担当することで、方法論の理解も現状の把握もより一層進んだように、研修と十銭の組み合わせが効果を上げている。

##### 2. 事業実施省庁を巻き込んだ取組

第二に、ナショナル・マシーナリーだけでなく、事業実施省庁等も能力向上の対象とされていることである。ナショナル・マシーナリーは事業実施の権限を持たない場合が多く、ジェンダー平等・女性のエンパワーメントに向けた施策・事業を実施するのは、事業実施省庁である。つまりジェンダー主流化が求められているのは最終的には事業実施省庁である。カンボジアでは主要な事業実施省庁の6省庁とともにパイロット・プロジェクトを実施し、フェーズ1では政策改訂に向けた提言を女性省と共同で作成した。アフガニスタンでは、治安を理由とした専門家体制の縮小もあり、事業実施省庁の巻き込みに向けた活動の実施が難しかったが、女性のエンパワーメント事業について情報を共有することで、周知・啓発が図られた。事業実施省庁からはパイロット・プロジェクトに関連技術や関係者の紹介が行われた。ネパールでは、地方においてジェンダー平等・社会的包摂を所管する地方開発省を拠点に、地方開発におけるジェンダー平等・社会的包摂の定着をはかっている。

##### 3. 寄り添い型の人材育成

第三に、対象6案件とともに、研修・セミナーの実施やパイロット・プロジェクト運営、またはこれらの活動の企画・実施を通じたOJTによって行政官の能力向上が図られている。JICAの技術協力プロジェクトの特長でもあるが、日本人専門家は相手国実施機関のカウンターパート職員と協働する形を取っており、プロジェクト期間を通してこれら職員の能力向上が図られる。こういった支援の形は、他ドナーが省庁の担当部署にコンサルタントを配置して支援活動を進め、政



策策定・改訂を主導するものとは大きく異なる。この点で、日本の支援は、他ドナーのように制度構築や政策策定といった規模の、目に見える成果を直接上げていないように見えるが、実際はこれらの制度や政策を機能させる職員の能力向上を行い、貢献していると言える。他方、能力向上という成果は個人のレベルにとどまりがちで、個人が属する組織、さらに組織が働きかける他の組織の能力向上にまでつなげるために苦慮しているプロジェクトが多いのも事実である。つまり、個人を対象とした支援は、組織の最も基本的な能力を底上げするが、他方で、個人から組織レベルへの定着の仕組みが同時に機能しない限り、育成された人材が異動・転職すると効果が減退するというリスクもはらんでいる。たとえばアフガニスタンのように、カウンターパート職員は限られた人数であったことや離職もあったことにより、女性課題省としての能力向上や他省庁の巻き込みは難しい状況であった。

以上見てきたように、4か国の対象案件は、ターゲットをジェンダー平等のナショナル・マシーナリーとしているものが多いが、パイロット・プロジェクト(ナイジェリアの場合は、パイロット州の女性開発センターの活性化事業)を通じてナショナル・マシーナリー以外の事業実施省庁を巻き込むことにより、ジェンダー平等・女性のエンパワーメントを目的とする取組強化の後押しを図ってきた。また、技術協力プロジェクトの根幹は人づくりであるが、パイロット・プロジェクトの策定・実施・評価の一連のプロセスに事業実施省庁や事業主体が参画するだけでなく、その成果や教訓を政策提言やガイドブックにまとめることなどにより、政策・制度への働きかけを意図してきた。

それぞれの国において、対象案件が単独で劇的な効果を上げるというものではない。そもそもこのアプローチは、相手国自身の取組を支援するという位置づけであるし、相手国の取組が奏功するまでにはさらに時間がかかる。しかし、対象案件は、他のドナーや相手国自身の取組の中で一つのユニークな構成要素となっていると考えられる。すなわち、ジェンダー専門家が地道に相手国の職員と事業を実施し、その成果・教訓を中央・全国レベルにフィードバックしようとしているということである。パイロット・プロジェクトのミクロ的取組は、個別にみれば、女性のエンパワーメントが成果であるが、その実施経験を政策にフィードバックすることで、よりマクロ的な効果を生み出す可能性がある。したがって一層効果的な支援のために重要なのは、いかにして現場レベルの経験・知見を政策・制度レベルにフィードバックし、相手国自身の取組強化につなげるかという点である。

#### 4-2-5 外交的波及効果

政策・制度支援アプローチの実施、あるいはGADイニシアティブの策定・実施により、二国間における友好関係の促進等において、次のような効果が見られている。

ナショナル・マシーナリーの集団研修を実施していた内閣府のイニシアティブで、第1回東アジア男女共同参画担当大臣会合が2006年に日本で開催された。同会合はその後、インド、韓国、カンボジアと続けて開催され、友好的交流が続いている。

また、カンボジアのジェンダー主流化プロジェクトに関しては、カンボジア女性省からの研修

生を国立女性教育会館に受け入れたことがきっかけとなり、両者の間で 2010 年に連携協力協定が締結され、活発な相互訪問が行われている。

2012 年には、カンボジアのシムリアップで「メコン川下流域開発(LMI):ジェンダー平等と女性のエンパワーメント政策対話委員会」会合が開催された<sup>139</sup>。この会議には内閣府男女共同参画局長が参加し、女性の経済的エンパワーメントのための日本国内の取組やカンボジアの「ジェンダー主流化プロジェクト」等の JICA を通じた途上国支援について紹介し、LMI 加盟国(カンボジア、タイ、ベトナム、ラオス、ミャンマー)などの政府機関、援助機関、NGO、大学、民間企業の間での日本の取組に関する理解促進に貢献した。

OECD-DAC の 2010 年の援助審査(Peer Review)では、GAD イニシアティブに基づく日本のジェンダー分野における取組が高く評価されており、GAD イニシアティブという明確な政策を対外的に明示したことの意義が、ドナーコミュニティの中でも認められている<sup>140</sup>。

### 4-3 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う。

#### 4-3-1 策定プロセスの適切性(GAD イニシアティブ)

策定のプロセスについては、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する。

#### 1. GAD イニシアティブの策定プロセス

1995 年の第 4 回世界女性会議(北京会議)で国際社会において同意されたのは、(i)全ての政策・事業にジェンダー平等視点を取り入れること、(ii)あらゆる意思決定過程への男女平等な参加を保障することを「ジェンダー主流化」と呼び、GAD を達成することの重要性であった。そして、開発援助計画の中で男女の社会的関係としてのジェンダーに目を向けることが提唱された。これ以降、ジェンダー主流化への取組が本格化することとなった。日本政府は同年の 1995 年に WID イニシアティブを発表した。女性の地位向上と男女格差の是正に配慮して教育、健康、経済社会活動への参加の 3 分野を中心に援助を拡充し、女性が主たる裨益者となる案件の実施や、UNDP「日本 WID 基金」の設立や国際機関への資金拠出を行った。

2003 年に新 ODA 大綱が策定され、4-1-2 で述べたように、新 ODA 大綱の中ではジェンダーに関する基本方針として、(i)援助における男女共同参画の視点の重要性、(ii)男女双方の開発への積極的参加と受益の確保への配慮、(iii)途上国の女性の地位向上への一層の努力、という GAD 的概念が明示された。加えて、途上国の女性を取り巻く状況が変化し、開発プロセ

<sup>139</sup> 主催はカンボジア女性省と米国国務省。JICA ウェブサイト。  
<http://www.jica.go.jp/project/cambodia/011/news/general/20120713.html>

<sup>140</sup> DAC (2010)。

スにおけるジェンダー主流化の重要性に対する国際的認識が高まっていたという外的要因もあり、WID イニシアティブが改訂されることとなった。

2005年3月の国連婦人の地位委員会でWID イニシアティブの改訂版が発表されることを前提として、2004年11月から2005年2月にかけて、ジェンダー分野の有識者、外務省、実施機関(JICA、国際協力銀行(JBIC、当時))、コンサルタントによる「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」が計4回、集中的に実施された。懇談会では、イニシアティブ改訂版の位置付け・目的・構成等につき、外務省経済協力局開発計画課(当時)の指示の下、コンサルタントが議論のたたき台を作成し、これを基に参加メンバーが議論した。議論の結果を受けて複数の有識者が第一案を作成し、さらなる議論の後、コンサルタントが第二案を作成し、これを基に議論が行われ、GAD イニシアティブが策定された。このように、短期間ではあったが、有識者と実務者を加えた議論が繰り返されている。WID イニシアティブ策定の際は、外務省担当課が草案を作成し、省内関係課と協議はされたものの、実務者・有識者との議論はされなかったが<sup>141</sup>、GAD イニシアティブではこの点が大きく改善されたと言える。また、懇談会のメンバーにも、国際機関でのジェンダー主流化関連業務経験、ジェンダー研究実績を有する有識者や、実施機関であるJICA・JBICからはジェンダー主流化を担う部署職員、ジェンダー分野での実務経験の長い職員が含まれており<sup>142</sup>、人選も適切であったと言える。

他方、GAD イニシアティブでは“ODA 全般”にわたってジェンダー主流化を図ることが目指されているが、外務省の内部資料を検討した限り、策定に向けた議論のプロセスにおいて、外務省以外の省庁と改訂目的や改訂案が共有されたり、意見交換が行われたことは確認できなかった<sup>143</sup>。また、内閣府男女共同参画局も「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」に参加していなかったが、同局の参加があれば日本における男女共同参画の経験も含めて、GAD イニシアティブ策定に示唆が得られた可能性もある。同局は従前より途上国を含めて海外諸国と男女平等実現に向けて対話や相互協力を実施しており、またGAD イニシアティブに先立って2004年に男女共同参画の視点から見たODAの推進体制や事業の現状・問題点と提言を纏めていたためである<sup>144</sup>。

## 2. 日本の経験の活用と比較優位性

日本の男女共同参画における国際的な比較優位性は高いとは言えない。まず、日本国内における男女共同参画自体があまり進んでいない。UNDP が集計するジェンダー不平等指数

<sup>141</sup> アイ・シー・ネット株式会社(2003)。

<sup>142</sup> 外務省提供資料。

<sup>143</sup> 「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」での議論を基に作成された政策案(ドラフト)は関係省庁に共有され、内容の確認が行われた。しかし本件は文書保管期間を過ぎており、具体的手続きについて文書による確認はできなかった。外務省地球規模課題総括課ヒアリングによれば、GAD イニシアティブ策定後、外務省ウェブサイトで公開されるとともに、パンフレット「ODAにおけるジェンダー主流化」が関係省庁に配布された。

<sup>144</sup> 内閣府男女共同参画会議(2004)、三井情報開発株式会社総合研究所(2007)。同調査メンバーの一人はGAD イニシアティブ策定の懇談会に加わっていたこと、調査結果はコンサルタントによりレビューされていたことから、同局の知見は間接的には活用されたと推察される。

(GII)<sup>145</sup>では 146 か国中 14 位(2011 年。前年は 12 位)であるが、世界経済フォーラムによるジェンダー・ギャップ指数(GGI)<sup>146</sup>では 135 か国中 110 位(2012 年。前年は 98 位)であった。後者の指数は国の開発レベルを考慮することなく、男女間のギャップが測定される。いずれの指数においても、近年はやや後退の傾向にある。後者の指数の後退については、議員の男女比の悪化の他、とくに経済の分野で管理職、専門職などへの昇進がアジア地域でも最も低い国の一つであることが原因と指摘されている<sup>147</sup>。

上述のように、日本国内の男女共同参画は充分に進んでいるといえず、ODA に活用できるような男女共同参画の経験は多くはない。OECD-DAC による 1999 年の開発援助協力の審査(Peer Review)では、「日本は男女平等を特に実現せずに発展してきた国であり、日本の ODA の中でジェンダー分野の優先順位が低いのもそこに起因している可能性がある」と述べられている。さらに、(i)ジェンダー平等に対する分析能力や専門性を十分に持ちあわせていない、(ii)ジェンダー問題の専門家数が不十分である、(iii)ジェンダー問題への関心は一部の関係部署や関係者の個人的問題意識に大きく依存している、(iv)ジェンダー分析を全事業に適用する制度となっていない、等の問題が指摘されている(OECD 仮訳)。他方、同レビューでは、JICA による WID/ジェンダー平等の観点からの評価の取組を例として、徐々に改善されているとも述べられている。

このような OECD-DAC による審査の勧告を受けた取組や議論は GAD イニシアティブ策定のプロセスで活用されたと思われる。たとえば、内閣府が設置する男女共同参画会議では、「男女共同参画社会基本法」(1999 年)の重点目標の一つである「地球社会の「平等・開発・平和」」が 2002 年の重点監視項目の一つとして選定され、ODA における男女共同参画の推進に向けた調査が実施されることとなった<sup>148</sup>。この調査では、ODA の枠組み、各援助形態、推進体制について問題を含む現状について有識者とレビューし、今後取るべき対応策として具体的に纏められた(「男女共同参画の視点に立った政府開発援助(ODA)の推進について」(2004 年))。このため、4-2-5 で既述のように、2010 年の援助審査では、GAD イニシアティブに基づく日本のジェンダー分野における取組が高く評価されている。

<sup>145</sup> 国家の人間開発の達成度が男女の不平等によってどの程度妨げられているかを明らかにするもの。次の 3 分野の 5 指標から構成されている。保健分野(妊産婦死亡率、15-19 歳の女性 1,000 人当たりの出生数)、エンパワメント分野(国会議員に占める女性の比率、中等教育以上の教育を受けた人の割合(男女別))、労働市場分野(労働力率(男女別))。

<sup>146</sup> 国内の男女間の格差を数値化しランク付けしたもので、経済分野、教育分野、政治分野及び保健分野のデータから算出され、性別による格差を明らかにできる。具体的には、次のデータから算出される。経済分野(労働力率、同じ仕事の賃金の同等性、所得の推計値・管理職に占める比率、専門職に占める比率)、教育分野(識字率、初等・中等・高等教育の各在学率)、健康分野(新生児の男女比率、健康寿命)、政治分野(国会議員に占める比率、閣僚の比率、最近 50 年の国家元首の在任年数)

<sup>147</sup> World Economic Forum (2012).

<sup>148</sup> 内閣府男女共同参画会議(2004)。

#### 4-3-2 実施プロセスの適切性(GAD イニシアティブ「ジェンダー平等政策・制度支援アプローチ」)

##### 1. ジェンダー平等政策・制度支援アプローチの採用の適切性

政策・制度支援アプローチは、ジェンダー平等実現という目標の達成に向けて有効なアプローチであり、このアプローチの採用は適切であると言える。第一の理由は、第2章図2-1で示すとおり、ジェンダー平等や女性のエンパワーメントの取組が政策として策定され、そして実施されることは、ジェンダー平等に向けた必要な手段となるからである。国により、様々な社会文化・経済的な外部要因はありうるものの、有効な手段となることは推察できる。政策や制度の整備は国として国際的誓約を遂行し、ジェンダー平等を図るために不可欠なものであり、外部からの支援の基盤ともなるものである。

第二に、多くの国においてジェンダー平等に向けた政策・制度の整備はある程度進んでいるが、実際は十分に機能していない場合が多く、改善の余地がまだ大きいことである。たとえば、カンボジアのように行政基盤が弱く、とくに女性省のように予算割当が少ないために自力で職員の能力強化を行うことが難しい省庁に対しては、政策・制度に関わる人材育成をODAとして行うことの意義は大きい。現地関係者からも、政策・制度を実際に機能させるために有効な支援であると評価されている<sup>149</sup>。アフガニスタンでも、政策実施省庁におけるジェンダー関連政策や制度は整備途上であるため、他省庁におけるジェンダー主流化を推進する役割を担う女性課題省の能力強化は意義があることと評価されている<sup>150</sup>。

第三の理由として、ある特定のグループを対象とする支援方法よりも、より多くの人の裨益が期待されることである。たとえば、女性のエンパワーメントを目的とする案件では、直接の裨益がプロジェクトの受益者の女性に集中する可能性が高いが、政策・制度の支援は、将来的により広い範囲に裨益することが想定される。ナイジェリアのように、地方自治体に既に設置されている女性開発センターを活性化させるためのガイドラインが取り纏められれば、所管するNCWDの職員の管理能力向上が図られ、プロジェクト終了後も他地域への普及が期待される。

##### ボックス 4-1 政策・制度支援アプローチをより有効なものとするための手段：パイロット・プロジェクト

政策・制度支援アプローチをより有効なものとするため、カンボジア、ネパール、アフガニスタンではパイロット・プロジェクトが実施された。特筆すべきは、パイロット・プロジェクトの主目的は、各パイロット・プロジェクトに参加する住民の裨益ではなく、ナショナル・マシーナリーや事業実施省庁の能力向上となっていることである。もちろん参加住民は自身の生計向上等の裨益を期待してプロジェクトに参加しているが、実施側のナショナル・マシーナリーや事業実施省庁の職員は、自身の能力向上やさらなる事業改善が目的であることを十分に認識していた。パイロット・プロジェクトは、プロジェクトのサイクルを通じて、ジェンダー分析やジェンダー視点に立った政策立案・事業実施、モニタリング・評価の実践の場となった。たとえば、カンボジアのフェーズ1では、パイロット・プロジェクト実施結果に基づい

<sup>149</sup> 在カンボジア日本大使館ヒアリング。

<sup>150</sup> 在アフガニスタン日本大使館 ODA ジェンダー担当官への質問票回答。

て各省のタスクフォースが女性省の助言を得て自省に提出した政策提言のうち、幾つかが実行に移されることとなった。

(出所) 評価チーム作成。

他方、政策・制度支援アプローチは、地方分権を強力に進める国にあつては、中央レベルのみを対象にしては十分ではない場合もある。たとえば、ネパールでは地方分権を進めているが、地方行財政制度には大きな課題があり、かつジェンダー差別も文化に深く根ざしていることから、中央省庁の政策・制度が整備されても、地方行政や末端の住民にまで浸透しにくい現状がある<sup>151</sup>。プロジェクトで採用したような、村落レベルの開発事業予算の使われ方に着目し、パイロット・プロジェクトを活用して社会的包摂／ジェンダー平等を実践し、その成果を今後の地方行政に活用するという方法も適切であったと考えられる。地方行政において実際にジェンダー主流化／社会的包摂の考え方を取り入れた開発事業の策定・実施・評価を行ってモデルを策定し、成功事例・成功要因等を抽出して全国での浸透に貢献するという対象案件のアプローチは、現実的であったと言え、かつ、今後の中央へのフィードバックとその活用によって有効なものとなりうる。

## 2. 相手国側のニーズや案件実施状況の把握

### (1) ニーズ把握

4 か国ともプロジェクト形成にあたり、相手国側のニーズは十分に把握されたと言える。それはまず第一にプロジェクトに先行して数年前より日本の支援が行われていたためである。いずれの国においても、先行して個別専門家派遣や関連する技術協力プロジェクトが実施されており、これらを通じて相手国のジェンダーに関する課題や取組の体制等について情報が蓄積されていた<sup>152</sup>。ネパールでは、過去の技術協力プロジェクトにジェンダーの要素が取り入れられて成果を上げたが、効果の範囲が限定的であったことが、ジェンダー主流化・社会的包摂プロジェクトが策定された一つの理由となった<sup>153</sup>。

第二に、プロジェクト開始前の事前調査は何度も慎重に行われていた。たとえば、カンボジアではフェーズ1の準備調査として、基礎調査、実施協議調査、二度の事前評価調査、と計4回の調査が実施された。また、全ての対象案件において事前調査時にジェンダーを専門とするメンバーが参画し、専門的見地から情報収集・分析が行われた。

プロジェクト開始後の相手国の現状把握は、相手国政府・関係機関を通じて行われている。たとえばネパールでは、女性子ども社会福祉省主催により、GFP会議が開催されている。参加者は中央レベルの全政府機関に設置されたGFPであり、活動としては、政府のジェンダー政策等の共有、各省のジェンダー・ガイドラインや取組の共有等となっている。JICA事務所の担

<sup>151</sup> 在ネパール日本大使館 ODA ジェンダー担当官への質問票回答。

<sup>152</sup> ナショナル・マシーナリー支援の効用の一つとして、女性課題省に派遣される専門家を通じて情報収集が進むという意見もあった。在アフガニスタン日本大使館 ODA ジェンダー担当官への質問票回答。

<sup>153</sup> プロジェクト専門家ヒアリング。別添4の1. 参照。

当所員、プロジェクト関係者等が出席して、情報交換がはかられている<sup>154</sup>。また、全ての対象国でドナー会合が開催されており、そこでジェンダー分野の支援に関する情報共有や、特定のテーマ(たとえば、選挙への女性の参画)に基づいた勉強会が行われている。

## (2) 案件実施状況の把握

実施中の案件の進捗状況については、JICA 内の情報共有は十分に行われていると言える。各プロジェクトからは定期的に(プロジェクトによって四半期、半年、毎年)プロジェクトの進捗と成果についての報告が JICA 事務所、本部所管部署、相手国実施機関に提出される。

プロジェクトから情報が提供される他、中間レビューや運営指導調査を通じて、JICA としても案件実施状況・実績確認の把握に努めている。たとえば、カンボジアのフェーズ 1、ネパール、ナイジェリアのプロジェクトの中間レビューでは、ジェンダーを専門とする団員が調査に参团し、ジェンダー視点を含めた評価を実施している<sup>155</sup>。カンボジア、ネパール、ナイジェリアのプロジェクトの評価では、通常の評価項目に加えて「ジェンダー主流化からの観点の評価」として現状分析を詳細に行い、提言を抽出している<sup>156</sup>。

通常、各国における日本大使館は、実施中のプロジェクトについて、現地 ODA タスクフォースや JICA の評価調査団からの報告の機会を利用してその進捗状況に関する情報を得ている。在ネパール大使館の「ODA ジェンダー担当官」はプロジェクトの実施地域を視察したことがあるが<sup>157</sup>、他国では同様の例は確認できなかった。4 か国の「ODA ジェンダー担当官」とも、対象プロジェクトの情報を「ある程度得ている」が<sup>158</sup>、現地 ODA タスクフォースの場で対象プロジェクトやジェンダーに関する課題について議論されることはこれまであまりなかった。

## 3. 現地および日本国内の支援体制

### (1) 現地の支援体制

GAD イニシアティブでは、ジェンダー主流化のための基本的アプローチの一つは「組織の能力向上及び体制整備」であり、これに関して、「政府や実施機関の ODA 担当部署にジェンダー主流化を担う職員を配置し、イニシアティブ推進の実施体制を強化する」と述べている。

外務省は 1992 年より在外公館に「WID 担当官」を配置し、ジェンダー分野での取組強化に努めている。同担当官は 2005 年、GAD イニシアティブ策定に先駆けて、「ODA ジェンダー担当官」と改称され、GAD イニシアティブ策定のための懇談会では、ODA ジェンダー担当官の機能をより強化するため、その役割が議論された<sup>159</sup>。なお、本省による ODA ジェンダー担当官へのジェンダーに関する専門的見地からの助言は行われていないが、毎年度、ODA 対象公館にヒアリングが実施され、ジェンダーの視点に配慮した好事例が取りまとめられている。

<sup>154</sup> 在ネパール日本大使館への質問票回答。

<sup>155</sup> アフガニスタンについては案件規模が小さいため、中間レビューは実施されなかった。

<sup>156</sup> 通常、JICA の技術協力プロジェクトは DAC 評価項目(妥当性、有効性、効率性、インパクト、持続性)に沿って評価が行われる。ジェンダーは項目横断的な視点として、特にインパクトの一要素として見られることが多い。

<sup>157</sup> 在ネパール日本大使館への質問票回答。

<sup>158</sup> カンボジア・ネパール・アフガニスタン・ナイジェリアの ODA ジェンダー担当官への質問票調査。

<sup>159</sup> 三井情報開発株式会社総合研究所(2005)。

#### ボックス 4-2 「ODA ジェンダー担当官」の機能

ODA ジェンダー担当官の役割は次のとおり設定されている<sup>160</sup>。

- ア. ジェンダーに関する問題および取組の状況の把握
- イ. ジェンダー問題に取り組む関係者とのネットワークの構築
- ウ. ジェンダー平等に資する案件の発掘
- エ. 館内の意識の向上
- オ. ジェンダー平等の問題・視点の提起(現地 ODA タスクフォース, 任国政府との政策協議, 他ドナーとの援助協調会合等)
- カ. 上記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

ODA ジェンダー担当官は 2012 年 10 月現在, 全 ODA 対象国(約 100 か国)の在外公館に配置されている<sup>161</sup>。本評価対象案件の所在する 4 か国における日本大使館にも ODA ジェンダー担当官が配置されている。着任時に相手国におけるジェンダー課題や政府の取組については前任者または JICA のジェンダー案件担当者から説明を受けている。本省から各在外公館に対して ODA ジェンダー担当官の業務内容は公電にて説明されているが, 担当官本人に伝達されていないケースや, ジェンダー主流化に関する資料の配布が行われていないケースもあった。4 名とも「ある程度の情報を得ている」が, 無回答の 1 名を除く 3 名については, 情報収集が困難である要因として「任国のジェンダー担当の部局等が明確でない」, 「具体的にどのような情報を入手すべきか明確でない」, 「必要な情報そのものが存在しない(ようである)」と回答している。ドナー会合等への参加は 4 名中 2 名であった。「情報収集を行う時間がない」という回答はなかったが, ODA ジェンダー担当官の業務は, 大使館員の通常業務に加えて追加的に任命されるものであり, 時間的に余裕がないことも一因と考えられる。

今後の業務遂行にあたり必要な情報としては, 「他ドナーによるジェンダー主流化案件の具体的な内容・事例」(3 名), 「ジェンダー主流化に関する国際的潮流や他ドナーの取組事例」(3 名), 「任国内で収集すべき情報や入手方法」(2 名), 「一般の案件においてジェンダー配慮を行うための具体的な方法」(2 名)が挙げられた。

ODA ジェンダー担当官として, ODA 案件にジェンダー視点が配慮されるための対応として, 2 名が「草の根・人間の安全保障資金協力や NGO 連携無償資金協力の案件形成・審査時にジェンダー視点が含まれているかどうか確認する」と回答している。一般の案件においてもジェンダー視点が配慮されるためには館内全体の意識向上が必要であるが, 4 か国ともこの点については特段の対応はされていない。無回答の 1 か国を除く 3 か国では, 過去の国別援助計画の策定においては ODA ジェンダー担当官としての関与はなかった。「ODA 担当官に限らず大使館内にジェンダーに関するノウハウがなく, 案件にジェンダー視点を加えるには何をどうしたらよいかわからない」というコメントもあった。

(出所) 対象案件が所在する 4 か国にある日本大使館の ODA ジェンダー担当官への質問票調査, 在カンボジア日本大使館ヒアリングを基に評価チーム作成。

4 か国において現地 ODA タスクフォースが開催されている。通常は大使館と JICA のみが参加<sup>162</sup>, 開催頻度は毎週から隔月まで, 国によって異なる。カンボジアでは, 別の組織として,

<sup>160</sup> 外務省提供資料。

<sup>161</sup> 外務省国際協力局地球規模課題総括課ヒアリング。

<sup>162</sup> アフガニスタンでは, ODA における調達業務を担当する一般財団法人日本国際協力システム(JICS)も参加している。



大使館・NGO・JICA・商工会議所から構成されるグループ(ENJJ)がある。ENJJは毎月1回以上開催されている<sup>163</sup>。なお、いずれの会合においても、本評価の対象プロジェクトについてこれまで情報共有以外に議論されたことはない。また、プロジェクトを支援する体制の一部として機能しているものではない。

## (2) 日本国内の支援体制

JICAではジェンダー主流化の推進体制として、企画部が総合調整を行い、各部署はジェンダー視点に立った事業を実施するとともに、経済基盤開発部ジェンダー平等・貧困削減推進室が、ジェンダー平等政策・制度支援案件を所管している。アフガニスタンのプロジェクト専門家によると、案件実施中、プロジェクト専門家は同室と情報共有を頻繁に行っており、問合せに対して適切な対応を受け、プロジェクトの活動を進め易かったとのことである<sup>164</sup>。同室はまた、GADに係る知識・情報の蓄積、管理、共有や他部署が主管する各事業に対する技術支援を行っている。なお、ジェンダー主流化の進捗状況と課題については、毎年、各部署のジェンダー責任者が集まって情報の共有を行っている。

この他、4か国のうち、アフガニスタンを除き、国内支援委員会<sup>165</sup>のような支援組織は設立されていない。各プロジェクトの専門家は所管のジェンダー平等・貧困削減推進室や国際協力専門員と適宜コミュニケーションを取っており、相談することができる。しかし、カンボジアのプロジェクト(フェーズ1)では、ジェンダー主流化メカニズムの内容を検討する際にプロジェクト外からの助言・支援がより必要だったようである<sup>166</sup>。なお、フェーズ2では、プロジェクトの実施はジェンダー専門家を擁する民間企業に業務委託された。業務委託の場合、JICA(委託元)により契約で詳細な業務指示が示された後、プロジェクトの実施中は中間レビューや運営指導調査の際に調査団より改善提言や助言が行われるが、案件監理については基本的に委託先企業が組織的に対応することになる。

JICAによる支援以外にも、プロジェクトは日本のジェンダー主流化に関係する組織から協力を得ている。内閣府男女共同参画局はカンボジアへの短期専門家派遣だけでなく、JICAが実施するジェンダーをテーマとする集団研修への講師派遣を行っている。また、プロジェクトのカウンターパート等が参加する研修では、国立女性教育会館等の機関が実施協力を行っている。

## 4. 他ドナー・国際機関との連携

対象4か国とも、ジェンダー分野に対して複数のドナーや国際機関が協力しており、国際NGOによる支援もある。それぞれの国においてドナー会合やテーマ別勉強会等が開催されて

<sup>163</sup> ENJJには教育、保健、ガバナンスの分科会があり、テーマを決めて勉強会や情報共有を行っている。ジェンダーはガバナンスの議題の一つとなっている。ガバナンス分科会は3か月に1回程度開催されている。ジェンダーについては横断的課題として、たとえば人身取引が議論される時に間接的に取り上げられる程度である。

<sup>164</sup> プロジェクト専門家ヒアリング。

<sup>165</sup> JICAが直営する技術プロジェクトの中には、有識者からなる国内支援委員会が設定されているものもある。定期的な委員会開催によりプロジェクトに対して技術面・運営面での助言を行う。

<sup>166</sup> メカニズム検討にあたり、プロジェクト内で試行錯誤を重ねることとなった。JICA(2008b)。

おり、プロジェクト専門家と JICA 事務所が参加している。アフガニスタンとナイジェリアでは ODA ジェンダー担当官も参加して、各機関の活動報告を中心とする情報共有が行われている。

プロジェクトによっては、研修の一部を他ドナーと共同で実施したり、テーマ別に意見交換したりしている(ネパール、アフガニスタン)<sup>167</sup>。しかし、ドナー全体として援助協調はあまり進んでいるとは言えない。カンボジアでは、ジェンダー分野のドナー会合は各案件の実施状況の情報共有が行われる程度で、実質的な議論は行われず、「やや形骸化している」とのコメントもあった<sup>168</sup>。最近では、政府とドナー間で共通の指標を用いて効果測定を試みているが、目標や指標の設定に合意が得られず、モニタリングが改善アクションに繋がるようにはなっていない。また、特定の目標達成に向けた財政支援やプログラム・アプローチによる支援についての議論も始まったが、女性省や各ドナーの意向も多様であり、こちらも合意に至っていない<sup>169</sup>。

#### 4-4 GAD イニシアティブに関する課題

本評価は、GAD イニシアティブ全体をその対象としておらず、GAD アプローチ下のジェンダー主流化のための「5つの基本的アプローチ」の中の3つ目にある、「ジェンダー平等を推進する政策・制度支援アプローチ」のみを対象としている(第2章2-2参照)。他方で、当初より「可能な範囲で GAD イニシアティブそのものに関する提言も抽出する」ことが求められていたことから、以下にまずジェンダーと開発を巡る議論における GAD イニシアティブの位置付けをレビューした後、同イニシアティブに関する課題を整理したい。

##### 4-4-1 GAD イニシアティブの位置づけ

GAD イニシアティブは、1995年のWIDイニシアティブを見直す形で2005年に策定・発表された。この政策転換を世界の潮流の中に位置付けることは、その意図・成果および課題を明確にする上で有益である。それは、WIDイニシアティブが策定された頃、国際社会の議論は既にGADを中心に展開されており、日本の開発政策に女性を位置付けること自体の遅れが、GADへの転換の遅れにつながり、GADイニシアティブが発表されるまで、ODAにおけるジェンダー主流化の意義についての理解や、取組における課題が不透明だったからである。

日本で最初に女性を開発援助政策の中に位置付けたのは1990～1991年に開催されたJICA「分野別(開発と女性)援助研究会」であった。それ以前の女性に関する国際社会での検討は、1946年に国連に設けられたCSWでの議論と世界人権宣言(1948年)に遡るが、WIDイニシアティブ・GADイニシアティブ策定の背景となった国際社会の議論を整理すると表4-6の

<sup>167</sup> 「ネパール王国ジェンダー主流化及び社会的包摂促進プロジェクト」専門家ヒアリング。「アフガニスタン国女性の貧困削減プロジェクト」専門家質問票調査への回答。

<sup>168</sup> JICA事務所ヒアリング。

<sup>169</sup> JICA事務所、プロジェクト専門家ヒアリング。

ようになる<sup>170</sup>。

表 4-6 WID および GAD に関連した国際社会での議論

年	主な会議・論点
1960～1975	CSW の討議テーマ:女性の地位向上・開発における女性の役割
1975	第 1 回世界女性会議(平等・発展/開発・平和)採択文書「世界行動計画」
1976～85	「国連女性の 10 年」:この時期は、男性社会の枠組みの中で女性の地位向上を進める視点—開発領域では WID の視点
1979	女子差別撤廃条約採択(1981 年発効)
1980	第 2 回世界女性会議:開発への女性の統合(雇用, 健康, 教育の強調)
1984	OECD-DAC に WID 専門家グループが結成される。
1980 年代前半まで	研究の世界では 1970 年代にジェンダーの概念が導入されていたが、80 年代前半までの開発と女性の議論では、効果的開発のために女性を統合するという発想。
1985	第 3 回世界女性会議採択文書「ナイロビ将来戦略」:「国連女性の 10 年」のレビューに基づく 2000 年に向けた戦略;女性の過重負担・社会的役割への評価の低下・既得権の剥奪をもたらした WID から、女性のエンパワーメントと平等な参加による GAD へ(ジェンダーを基礎概念とする視点の明確化)。
1988	OECD-DAC の指針改訂。「ナイロビから 2000 年へ:DAC メンバーのとりべき行動」→国際的女性の地位向上方策と国際援助機構の政策方針の収斂;開発概念<経済中心の開発から人間中心の開発へ>の転換。
1990 年代前半	国連会議における開発戦略における視点の変化(「環境と開発に関する国連会議」「世界人権会議」「国連人口・開発会議」「社会開発サミット」):住民参加型, 持続可能な開発, 女性の権利については人権, 性と生殖に関する健康・権利などがキーワードに。
1995	第 4 回世界女性会議採択文書「北京宣言・行動綱領」:先進国・途上国を問わず「地位向上を必要とする女性の問題」から「男女の関係性を変革することがグローバル課題の解決につながるジェンダー問題」と捉え方を転換し, 女性のエンパワーメントを戦略概念とし, 2000 年に向けてナイロビ将来戦略を重点的に補強する指針。以降, 女性を方針決定の主体とする視点の定着のためにジェンダー主流化を重視。
2000	国連特別総会—女性 2000 年会議:21 世紀に向けてのジェンダー平等・開発・平和採択文書「政治宣言及び成果文書」は, 2000 年以降の更なる行動のための合意。1995 年以降の新たな課題の指摘を踏まえ, ジェンダー主流化は 21 世紀のジェンダー平等促進と不可分の開発を推進するキー・コンセプトと位置付け。

(出所)目黒(2002), 300-308.

上表で明らかなように、ジェンダー主流化への国際的な舞台設定は 2000 年には整っていた。2002 年から 2003 年にかけて、JICA では「第 2 次分野別ジェンダー・WID 研究会」を開催し、ODA 事業実施におけるジェンダー主流化の検討と提言をまとめた<sup>171</sup>。その後、2005 年に開催された北京+10 を記念する CSW において、日本が GAD イニシアティブを発表できたことは、主要ドナー国として重要かつ期待されていたことであった。

開発が、社会状況の事実確認に始まり、望ましい目標を掲げることによって、内発的・外発的

<sup>170</sup> 目黒(2002)。

<sup>171</sup> JICA 企画・評価部(2003)。

な状況変革のプロセスが具体化されることとするなら、ジェンダーを含めて経済・社会・文化的側面から人間中心の統合的な開発が目指される必要がある。GAD の視点に立つ開発は、あらゆる過程に女性・男性双方が影響を与え、参画し、受益できるように開発目標・戦略・実施行動を設定するジェンダー主流化によって実現する。

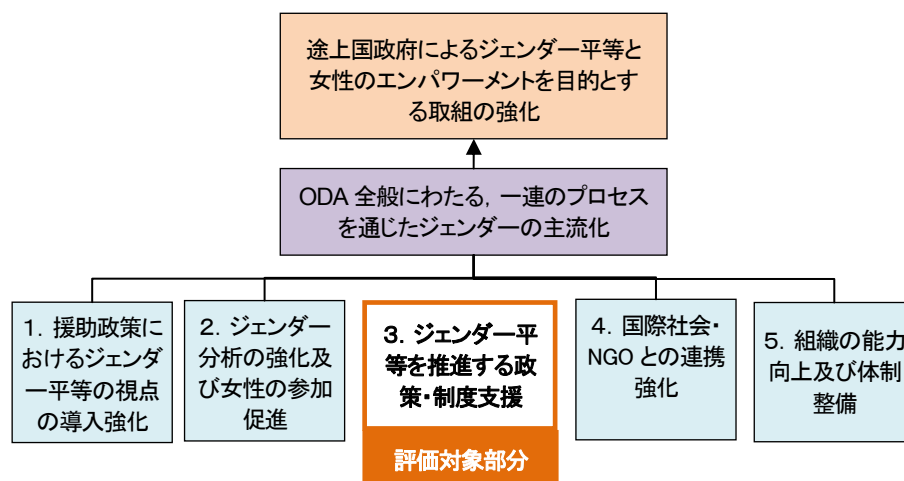
#### 4-4-2 GAD イニシアティブ下のアプローチ構成に関する課題

GAD イニシアティブの中の「基本的アプローチ」、さらにそれを細分化したサブアプローチにつき、本調査の中で明らかになった課題を以下に整理する。

##### 1. 「基本的アプローチ」の構成上の課題

まず、「基本的アプローチ」の構成上の課題につき述べる。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(第3章3-2-1参照)。その他の4つのアプローチ(「援助政策におけるジェンダー平等の視点の導入強化」「ジェンダー分析の強化及び女性の参加促進」「国際社会・NGOとの連携強化」「組織の能力向上及び体制整備」)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」の中に混在している上、「政策・制度支援アプローチ」だけは、それらの目標とされている「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」(すなわち日本側の主流化)に論理的につながっていない(図4-6参照)。

図4-6 ジェンダー主流化のための基本的アプローチの構成(GAD イニシアティブ上の記載)



(出所)評価チーム作成。

##### 2. 政策・制度支援アプローチ下のサブアプローチの構成上の課題

次に、「政策・制度支援アプローチ」のサブアプローチに関する課題つき述べる。「政策・制度支援アプローチ」の下にはさらに5つのサブアプローチが明記されており(第2章 図2-1参照),

それらは、「女性の地位向上のための国家政策の策定」、「国内本部機構の機能強化」、「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」である(第3章3-2-1参照)。第1章1-2-1の提言2で述べたように、ジェンダー平等を促進するために、ナショナル・マシーナリーに限らず、「後押し」が効果を上げそうな事業実施主体を支援することも重要である。しかしこのような支援は、GAD イニシアティブ上では読み取りにくい。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対する直接的な主流化支援をより明確に打出すことも有効であると考えられる。

### 3. 政策・制度支援以外の取組の記載がないこと

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、GAD イニシアティブの「基本的アプローチ」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」、および「ジェンダー活動統合案件」による取組がある(第3章表3-2参照)。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、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、これらの支援の方法はいずれも GAD イニシアティブの中に明確に位置付けられていない。

第3章3-3-1で述べたように、政策・制度支援以外の取組の方が件数も圧倒的に多く、また日本側で主導、成果のモニタリングが可能であることなどを考慮すると、他の取組方法も明記することで日本の取組の全貌がわかりやすくなると思われる。

#### 4-4-3 GAD イニシアティブ実施上の課題

GAD イニシアティブの実施上の課題として次の2点を指摘する。

##### 1. 具体的な目標値や計画等が示されていないこと

GAD イニシアティブには、具体的な達成目標や計画は示されていない。そのため、ジェンダー主流化の何がどこまで進んだのか容易に把握することが難しい。対外的にも、「姿勢」「意気込み」は伝わるが、その進捗は見えにくい。

また政策・制度支援アプローチに関して既述のような構成上の問題があっても、GAD イニシアティブを基本的な政策の表明と位置付け、その上で、具体的なアクション・プラン(行動計画)を策定し、その中に実際の戦略や達成目標などを明記し、これを中期的に改訂し、状況に応じて重点分野や戦略を絞っていくことで、よりニーズに合った支援を進めることができると思われる(下記4-4-4の2を参照)。

##### 2. 他省庁との一体的な取組の必要性

政府開発援助は外務省のほか、11省庁が関与しているが、GAD イニシアティブに掲げられたジェンダー主流化の方針に関して、その後、外務省以外の ODA 主管省庁がジェンダー主流

化をどのように実践しているかに関して、外務省では把握していない(第3章 3-3 参照)。担当者の異動等の可能性も考慮し、外務省は、国内の他省庁での開発援助におけるジェンダー主流化の状況を把握しつつ、定期的な研修の提供や外務省のこれまでの経験の共有などを通じた主流化促進をはかり、日本の ODA 全体においてジェンダー主流化が進むよう継続的に働きかけていくことが効果的ではないかと考える。

#### 4-4-4 ジェンダー戦略の再検討と国際的議論への貢献

##### 1. 本評価の制約と、総合的な評価の必要性

本評価では、4-3 で述べたように、GAD イニシアティブを支援する体制には課題があることが明らかになった。このような課題は政策・制度支援アプローチ限ったことではない。しかし本評価では、政策・制度支援アプローチ以外のアプローチに関する評価、すなわちジェンダー主流化のための「基本的アプローチ」のうちの他の4つのアプローチに関する評価を実施していない。また、第1章 1-1-2 で述べたように、ジェンダー主流化を推進するための、JICA の3つの取組、(i)ジェンダー平等政策・制度支援案件、(ii)女性を主な裨益対象とする案件、(iii)ジェンダー活動統合案件(第3章 3-3-1 参照)のうち、数の上では圧倒的に多い、(ii)及び(iii)についても評価対象となっていない。したがって、外務省が、GAD イニシアティブを支援する体制をどのように強化していくかを検討するための材料として、本評価の範囲は十分とは言えない。

本来ならば GAD イニシアティブ全体の評価を行い、日本の開発援助において、ジェンダー主流化はどこまで進んだか、その成果と課題を総合的に評価した上で課題を分析することが必要である。それによって、以下のような分析が可能となる。

- ジェンダー活動統合案件、女性を主な裨益対象とする案件などの効果を総合的に把握し、どのようなアプローチあるいはその組合せが、途上国のジェンダー平等・女性のエンパワーメントに効果があるのかを見極める。
- ジェンダー活動統合案件、女性を主な裨益対象とする案件については、受益者だけでなく、プロジェクト外にどのように効果が波及しているか、政策・制度あるいは社会の意識改革にどのように影響したかも検証に含めることで、これらの支援の政策・制度レベルにおけるインパクトを、政策・制度支援アプローチと比較する。
- 女性のエンパワーメントによって、女性の役割・意識・生活がどう変わったかだけでなく、男性の役割や意識がどう変わったか、女性の負荷だけが増えているような実態はないかどうかについても検証し、ジェンダー主流化のアプローチ自体に関する国際社会の議論に貢献する。
- GAD イニシアティブ下の基本的アプローチで今回評価の対象外であった日本側、実施機関側における主流化の進展をレビューし、効果的な手続きや支援の体制を検討する。

##### 2. ジェンダー平等・主流化に関する中期的戦略策定

上述のような ODA のジェンダー主流化全体の評価を行った上で、改めてジェンダー平等のた

めの戦略を再検討し、必要に応じて、GAD イニシアティブを改訂する<sup>172</sup>。さらに、戦略を具体化するための3年間程度の中期的な実行計画「ジェンダー主流化行動計画」をまとめ、具体的な取組を明示することが効果的である。第3章3-1で述べたように、他の援助機関では、大きな方針を示す戦略とは別に、機動性のある中期的アクション・プランを作成している。アクション・プランは、具体的な目標を設定したり、その進捗状況を検討したりする中で、広くジェンダー平等への意識を高めていくことができ、また対外的な意思表示ともなる。この策定に当たっては、実施機関やODAを所管している他の省庁関係者も参加することが望ましい。

2015年の開催が検討されている第5回世界女性会議やポストMDGsの開発戦略の策定に向けて、ここ数年、ジェンダー平等に関する議論が再び高まっている。日本がこれまで(とくに2005年以降)のジェンダー分野での支援とその効果を包括的にレビューし、今後の方針を確立するには好機であり、これによってジェンダー平等に向けた世界の取組の議論に貢献することが期待される。

---

<sup>172</sup> GAD イニシアティブのとくに後半の「分野別取組」についてはODA中期政策(2005年)に基づいて作成されている。したがって、現在改訂準備中のODA大綱(2003年)が改訂され、新しい中期計画が策定されたら、GAD イニシアティブも改訂の必要がある。