

【研究論文：依頼原稿】

国際協力におけるジェンダー主流化とジェンダー政策評価 - 多元的視点による政策評価の一考察 -

【第一部】

田中 由美子

国際協力機構

Tanaka.Yumiko@jica.go.jp

要 約

本論文の主目的は、国際協力におけるジェンダー主流化の概念を明確にし、総合的なジェンダー政策分析および評価の手法を探ることである。この分析評価手法は、我が国の国際協力および他の国際援助機関においても十分に検証されておらず、先行事例研究に基づく試みが始まったばかりである。ジェンダー主流化とは、ジェンダーと開発（GAD）を開発の重点課題とし、ジェンダー平等を進めるための包括的取組みであり、ジェンダー平等の視点を全ての政策・施策・事業の企画立案段階から組み込んでいくことをいう。ジェンダー平等視点に立って計画・実施・モニタリング・評価を行う過程であり、政策等のジェンダー分析や男女影響評価の実施が前提となる。

キーワード

ODA大綱、ジェンダー主流化、ジェンダー政策評価、
ジェンダー平等、WIDイニシアティブ

1. はじめに

本稿では、政府開発援助（ODA）政策全体の政治的判断、つまり政策の決定そのものの評価は考察対象としない。また、個別政策や施策の評価事例を取り上げるのではなく、評価指標あるいは評価枠組みを設定する試みであり、これを使っての具体的な政策評価の試みは今後の課題とする。

まず第2節で、ジェンダー主流化の概念を国際的規約や条例、および国内の条例や基本法に照らして確認する。第3節で、国際援助機関のジェン

ダー主流化およびジェンダー評価の先行事例が示す評価手法と評価結果を検討する。第4節で、我が国の最近の国際協力におけるジェンダー主流化の体制を検証する。最後に第5節で、これらの結果の我が国の政府開発援助（ODA）におけるジェンダー主流化とジェンダー評価への適用の可能性について総合的に論じたい。

なお、紙面の都合から、本稿には第3節までを第一部として掲載し、第4節以降は『日本評価研究』第4巻2号に掲載予定とする。

2. ジェンダー主流化、ジェンダー政策評価とは何か

(1) ジェンダー主流化の考え方

ジェンダー主流化 (gender mainstreaming) は、1995年、北京で開催された第4回世界女性会議以降強調されるようになった。1997年の国連経済社会理事会 (ECOSOC) の決議では、ジェンダー主流化とは、ジェンダー平等を達成することを最終目標として、あらゆる分野のすべてのレベルの政策 (法律、政策、プログラム) の実施が、女性と男性に与える影響を評価する (assessing) 過程である、とされる。また、「女性と男性が平等に便益を受け、不平等が永続しないよう、政治、経済、社会すべての分野における政策やプログラムを、計画・実施・モニタリング・評価するという一連の側面に、女性および男性の関心と経験を統合する戦略である」¹と定義している。

このようなジェンダー主流化への取り組みは、国連特別総会2000年女性会議で採択された政治宣言および成果文書で、さらに明確に各国政府の公約 (コミットメント) とされた (「北京宣言及び行綱領実施のための更なる行動とイニシアティブ」(いわゆる「成果文書」) パラグラフ24)。

(2) 国際協力におけるジェンダー主流化とは何か

開発途上国に対する国際協力 (開発援助) におけるジェンダー主流化とは、すなわちジェンダーと開発 (GAD) を開発の重点課題とし、ジェンダー平等を進めるための包括的取組み、すなわちジェンダー平等の視点を全ての開発政策・施策・事業の企画立案段階から組み込んでいこうとする過程である。また 全ての開発課題において、女性と男性の両方が意思決定過程に参画できるようにすることである。その手段として開発主体である男女の参画とエンパワーメントが位置づけられている。

以上のうち の要点は、ジェンダーそのものに内在する権力の非対称性、ジェンダーから派生するさまざまな格差は正のために、実際のジェンダー課題のみならず、戦略的ジェンダー課題²への

対応が必要であり、ジェンダー不平等の原因となる固定的性別役割、社会経済制度・構造の変革が必要であるとする点にある。

は、援助機関の組織内部および開発途上国政府においてもジェンダー平等化が図られることを求める。すなわち組織の上層部にジェンダー平等を推進するための総合的な企画調整および監視機構を設置し、下部には各部署にフォーカルポイント (担当者または拠点) を配置し、上下・相互の意思疎通がスムーズに行われるなど、組織全体にジェンダー平等が貫かれる体制を整えることである。

のポイントは、ジェンダー主流化が女性のエンパワーメントや「女性の主流化」を促進する観点を排除するものではない、ということにある (織田2003, p. 78)。「男性」中心主義的に編成されてきた国際協力レジームのなかでは、女性が主体的な行為者・当事者として開発政策や事業に参画・発言し、計画および評価能力を高めることがなければ、権力の非対称性を変革することは不可能である (土佐2000, p. 38)。しかし、これは他の社会的属性 (人種、民族、階級、植民地支配の歴史的関係など) との複合的關係、男性の意識や役割の変革、「男性」視点からのジェンダー概念の検証、男女という二項対立を超えたジェンダー概念への移行も内包しており複合的かつ政治的なプロセスである (伊藤2003, pp. 141-143)。

なお、以上に言う「ジェンダー平等」とは、経済協力開発機 (OECD) の開発援助委員会 (DAC) で定めたジェンダー指針によれば (OECD 1998, p. 13) 機会の平等であり、必ずしも結果の平等を強要する概念ではない。しかし、機会の平等を確実なものとするためには、既存の不平等が再生産され固定化されている構造の変革が不可欠であり、そのためには女性の参画が必要である。ジェンダー主流化とは、開発援助においてジェンダー平等を推進するために、女性の参画を促進し、かつすべての関係者が、現在の組織的、制度的枠組みそのものを批判的に分析・評価し、再構築していく過程なのである。

(3) ジェンダー政策評価と影響評価

本稿で言うところのジェンダー政策評価とは、ジェンダー主流化を進める政策体系の総合的評価を意味する。一方、ジェンダー影響評価（調査）とは、ジェンダー平等な社会の形成に対して、個別の施策や事業が、どのような意図した効果（アウトカム）及び波及効果（副次的効果、あるいは意図しない効果）をもたらしたかについて調査し、ジェンダー平等の視点から施策・事業の改善すべき点を明らかにすることである（内閣府男女共同参画局2003、pp. 2-3）。

ジェンダー影響評価は、ジェンダー分析（gender-based analysis）やジェンダーインパクト評価（Gender Impact Assessment）などとはほぼ同義語であるが、ジェンダー分析は、通常企画・形成という事前段階で実施されることが多い。ジェンダー影響評価の結果として出される教訓や提言は、施策・事業の改廃、あるいは類似の施策・事業の新規形成に確実に反映されるというフィードバック体制の構築を待って具現化される。以上を総合的に評価するのがジェンダー政策評価であると言える。

3. 国際援助機関におけるジェンダー主流化とジェンダー政策評価

本節では、国際援助・融資機関として多大な影響力のある世界銀行とアジア開発銀行、DAC加盟国のなかでジェンダー評価の先駆的役割を果たしているスウェーデン国際開発協力庁（Sida）をとりあげて、ジェンダー主流化およびジェンダー政策評価の先行事例およびその手法を検証したい。

(1) 世界銀行の取組み

世界銀行（以下、世銀）の事業評価部（OED）は、2000年、ジェンダー政策評価を実施し、世銀の貧困削減政策がジェンダー政策との整合性を欠いているために、貧困削減政策の効果が上がっていないという問題点を指摘した。さらに、1) 途上国が策定しているジェンダー政策の実現に対し

て世銀の支援をより強化すること、2) 途上国のジェンダー政策に整合した世銀の国別援助計画を策定すること、3) 特にジェンダー格差が大きい途上国においては世銀案件にジェンダー平等を統合し、便益へのアクセスのジェンダー不平等を是正すべきである、と指摘した。

これを受けて、世銀は2001年9月にジェンダー主流化セクター戦略（GSSP）を採択した（The World Bank 2002, pp.1-2 and Annex XIII）。この戦略は、ジェンダー不平等が労働生産性を低め、一般的な経済の非効率性を招き、貧困削減及び経済成長、人間の福祉にも負の影響を及ぼしている、ジェンダー不平等は途上国のみならず先進国にも共通の課題である、ジェンダー平等を進めることが世銀の目指す貧困削減をより体系的かつ総合的に進めることができる、という認識のもとに、1) 途上国と共同で定期的かつセクター横断的な国別ジェンダー影響評価（Country Gender Assessments）を実施する、2) ジェンダー政策・事業の発掘・策定を行う、3) これらのジェンダー政策・事業を政策協議で取り上げ、国別援助計画に統合することなどを重点課題とした。

さらに、2002年、世銀は「WID/GAD政策の評価報告書」を発表した（The World Bank 2002）。これは、過去10年間に於いて、以下のような観点から12カ国180案件を対象に評価調査した結果をまとめたものである。1) 世銀は途上国のジェンダー格差是正に貢献したか（特に健康と教育セクター）、2) 世銀は途上国の女性が経済活動に参加することを増加させたか、3) 世銀は途上国の女性の地位向上のための制度・慣行・組織変革（戦略的ジェンダー課題）にどの程度貢献したか、という観点から評価が実施された。

評価の結果、健康と教育セクターにおけるジェンダー格差是正には一定の貢献が見られたが、経済分野および制度・慣行・組織的改革に関して貢献度は低く、結果として国レベルでの世銀の援助効果を低めた、と結論している。世銀が採用したジェンダー政策評価の基準は以下のようなものである。なお（ ）内は筆者が追記。

世銀のジェンダー戦略は国レベル及び地球レベルで妥当だったか。（目的の妥当性）

世銀は、世銀の国別援助戦略や計画にジェンダーを効果的に統合したか。(手法・プロセスの妥当性や公平性)

ジェンダー課題に関して、世銀の援助は持続的成果、インパクト、制度・慣行・組織的改革という観点から効果的だったか。(成果及びインパクト)

評価手法としては、個別事業のジェンダー影響評価を分析した上で、ジェンダー主流化の総合的政策評価を試みた。個別事業に関しては、WID格付け(Rating)指標³と、事業評価部(OED)によるWID/ジェンダー格付け⁴が組み合わせられ、それぞれの事業評価報告書はWID/ジェンダーへの理解が表明されているか、報告書には女性に対して特定の措置・活動・介入などを実施したことが明記されているか、報告書には事業が途上国の女性にインパクトを及ぼすかについての理解が示されているか、という観点に基づいて180案件の評価分類が実施された。その上で、相手国政府やNGOとのコンサルテーション、ステークホルダー分析、現地での参加型ワークショップ、デスク・レビューなどにより個別事業の影響評価を実施した。

まず、個別事業は、成果(アウトカム)、持続性、制度変革という観点から評価され、ジェンダー格差は正及び女性の人的資本の向上へのインパクトにどのように貢献したか評価された。例えば、バングラデシュとガンビアの教育セクターへの支援は、女子の就学率の向上及び男女格差の縮小に繋がったとしているが、それは多様な手段及び教育のみならず多様なセクター事業の組み合わせにより達成された。つまり、学校建設、水と衛生施設の提供、トイレの設置、女性教員の養成、女子に対する奨学金の提供、ジェンダー・フリーの教材開発、教員への訓練の中でジェンダー意識教科を組み込むなどを総合的に実施した結果である。

しかし、持続性という観点からは、教育事業や健康事業が一定の成果をあげても、それらが経済活動や雇用に結びつかなければ貧困が解消されず、制度改革や持続的開発に結びつかないとした。逆に、経済活動のみを目指した世銀の雇用政策やセーフティーネット、社会基金事業などにはジェ

ンダー戦略が全く反映されなかったため、男性には臨時雇用の機会を提供したが、女性はコミュニティーの無償労働を強要されたに過ぎなかったと批判している。

制度・慣行・組織改革に関しては、制度・慣行・組織強化、NGOとの連携・協力、性別データの収集という観点から評価が行われた。評価対象の12カ国には、ナショナル・マシナリーが存在し、ジェンダー政策や計画に基づくジェンダー主流化を進めてきているが、世銀はセクター省庁を中心に支援を展開したため、ナショナル・マシナリーへの支援はほとんど無視された。その結果、従来弱体であったナショナル・マシナリーをさらに周縁化させ、ジェンダー主流化への支援が欠如した。途上国の女性やNGOのニーズを捉えきれず、また性別データやジェンダー統計の整備への支援が欠如していたと指摘している。

相対的に成功した事例(バングラデシュとガンビア)からの教訓としては、以下のような点が指摘された。

- ・ジェンダー政策・計画に関する途上国のオーナーシップと政府のコミットメントの必要性
- ・途上国のジェンダー政策・計画との世銀の援助の整合性
- ・ジェンダー分析の実施とその結果の活用
- ・特定のセクター・アプローチではなく横断的・総合的取組み(教育・健康・経済セクター事業との組み合わせなど)
- ・制度・慣行・組織改革への取組み(戦略的ジェンダー課題への取組み、ジェンダー視点に立った組織能力の向上支援)
- ・コミュニティにおけるジェンダーへの取組みの意欲の高さ
- ・NGOとの連携・協力
- ・世銀は多くの援助団体のひとつに過ぎず、パートナーシップ形成が必要。

このような評価結果に基づいて、世銀は以下のような教訓を導き出した。

途上国自身のジェンダー政策・計画に沿って援助を実施する。ジェンダー政策・計画が十分策

定されていないような途上国に対してはその策定そのものを支援することを優先的に行う。包括的なジェンダー分析に基づき、国別援助計画に貧困とジェンダーの関連性を明確化し、ジェンダー政策との整合性に基づいて援助する。世銀が行う経済・社会分析に必ずジェンダー分析を統合し、途上国の男女が公平に便益を受けられるような援助計画を策定する。これは特にジェンダー格差の大きい国において不可欠である。

(2) アジア開発銀行の取組み

アジア開発銀行（ADB）は、事例分析によるジェンダー評価を実施し、2001年に評価報告書を発表した（Asian Development Bank 2001）。ADBは1992年にWID政策を採択したが、「女性が開発を必要としているのではなく、開発が女性を必要としている」という認識のもと、1998年には経済及びセクター事業、融資及び技術協力を含むADBの全事業へのジェンダー主流化を目指した包括的GAD政策（指針）を採択した（Asian Development Bank 1998）。

事業が実施されてから一定期間を経ないとその効果測定が困難であるため、1992～96年に採択されたバングラデシュ、ネパール、ベトナムの3カ国における9案件を調査対象とした。バングラデシュの農村協同組合、貧困削減マイクロ融資（世銀）、市街インフラ案件、ネパールの水供給、灌漑、女性へのマイクロ融資案件、ベトナムの漁業インフラ、農村クレジット、人口家族健康案件が対象となった。参加型評価とインタビュー調査、関係者とのワークショップなどが手法として用いられた。主な評価結果は、以下の通りである。

データ収集と分析： ジェンダー分析は実施されたが、性別データ収集やベースラインデータの欠如、資源に対するアクセスとコントロールの分析の欠如、根拠のない女性の無償労働提供への期待などがあり、分析が不十分だった。

構造的課題とジェンダー分析： ジェンダー不平等の原因となる構造的課題に関しては、女性の

実際のジェンダーニーズと、戦略的ジェンダーニーズおよびそれぞれのニーズにどのように対応したかという分析が行われた。その結果、制度・慣行・組織的な変革はほとんど見られず、案件がジェンダー平等にどの程度寄与したのかは不明だった。

ジェンダー計画、ターゲティング、案件形成： バングラデシュでは、女性世帯主世帯、離婚した女性、配偶者に去られた女性を区別して分析をしなかったため、対象者選定に対する誤認があり、貧困削減及び農村協同組合案件が有効に機能しなかった。また男女間及び女性間でも貧困の状況や影響が異なるが、そのような分析が行われなかった。土地や融資、市場へのアクセス、文化的弊害のジェンダー分析も行われなかった。ネパールの灌漑案件でも、男性が出稼ぎで村に不在であり、灌漑作業はほとんど女性が担っていたにも関わらず、灌漑の執行委員会に女性が少なく、計画策定に女性が参加していなかったため効果があがらなかった。

実施機関の能力： 途上国の案件実施機関には男性管理職が多く、女性スタッフが少ないため女性のニーズが反映されなかった。

予算措置： ADB案件では、能力開発や訓練、社会制度変革に対する予算措置が不十分である。

ジェンダー課題への対策： ジェンダー平等を進めるような活動への予算配分、資金提供に関して途上国の実施機関の合意が形成されにくかった。

受益者に対する認識： バングラデシュのマイクロ融資では、借り手は女性であるが、その融資を実際に使用・管理するのは男性であり、必ずしも女性に便益が及んでいない。マイクロ融資の増加は、逆に女性の持参金の増加、幼児婚の奨励に繋がったという負の影響も生じた。マイクロ融資だけを提供したのでは女性のエンパワーメントにはならず、あわせてノン・フォーマル教育、市場の開拓、男性のジェンダー教育やインセンティブの提供、法改正への措置などが必要であった。制度・慣習への対応策を案件に組み込まないと融資

案件の目指す貧困削減は達成できない。

モニタリングと管理：多くの融資が女性の借り手を通じて男性に流れており、必ずしも家族全体の福祉の向上に費やされていないという状況などをモニタリングし、案件の是正措置を講じる必要があった。案件ごとのジェンダー影響評価が十分実施されなかった。

ジェンダー政策とADBの計画策定：ジェンダーに十分配慮したような案件でも途上国政府のコミットメントが欠如していると目標達成はできない。途上国にはジェンダー平等にコミットしたNGOや市民団体が多く存在するが、ガバナンスや民主化の遅れによってそのような声が政府に届いていない。ADBが重視しているガバナンス及び公共部門改革においてGAD政策を重点課題として位置づける必要がある。

全体の評価結果としては、調査対象となった案件は何らかの実際的な便益を女性と男性それぞれに及ぼしたが、ジェンダー視点に立ったベースラインデータが不十分なまま計画されたため、案件がジェンダー平等を促進したかという点に関しては不明であり、ジェンダー課題の認知と選定方法に問題があったとしている。ジェンダー専門家が登用された案件はほとんどなく、実際的なジェンダー課題は配慮されたが、ジェンダー不平等の原因となっている制度・慣行・組織体制などを変革するような戦略的ジェンダー課題への対応策はほとんどなかった。ADBのジェンダー政策は、途上国のガバナンスと公共セクター改革を支援するための有効な手段になり得るが、ADBでは物質的なハード支援重視であり、人間の能力開発や社会認識を向上するためのソフト支援は相対的に軽視されてきた。

ADBの案件を通じてジェンダー主流化を進めるためには、以下のようなジェンダー評価項目の適用が必要であるという指摘がなされた。

ADBの国別援助計画（ジェンダー政策の統合、ジェンダー戦略の策定と協議）
案件形成の事前段階の社会分析（ジェンダー課題の同定、ジェンダー課題及びインパクト評価、

ジェンダー専門家の必要性の有無等）
ジェンダー情報の収集と分析（ジェンダー専門家による情報収集、途上国のジェンダー政策との整合性等）
ジェンダー平等が統合された案件形成（実際の・戦略的ジェンダーニーズとその対応策、ジェンダー主流化を進めるための女性の参加促進、ジェンダー統計、ジェンダー予算、ジェンダー能力開発などを含めた案件形成）
時宜を得た政策協議（案件の効果的実施、目標達成のためにジェンダー平等を目指した法的措置などを含めた協議など）
ジェンダー平等案件とジェンダー指標のモニタリングの実施（実施機関がモニターできるようなジェンダー指標の開発、モニタリングのための予算措置、ジェンダー専門家の支援など）
ADBのGAD政策（ADB職員のジェンダー管理能力開発、事業部へのジェンダー専門家の配置、管理職のジェンダー政策の認識とコミットメント）

(3) Sidaの取組み

スウェーデン国際開発協力庁（Sida）が開発援助においてジェンダー平等の推進に本格的に取り組んだのは、1995年の第4回世界女性会議以降であり、貧困削減及び持続的開発、人間中心の開発を達成するためには、ジェンダー平等と女性のエンパワーメントを進めることが不可欠であるとした。

1996年には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（Sida's Action Programme for promoting equality between women and men in partner countries：1997 - 2001）が作成された。行動計画は、ジェンダー平等とは「男女の平等な権利、機会、義務であり、開発過程に男女双方が影響を与え、参加し、便益を受ける潜在能力を高めることである」と定義している。ジェンダー平等を達成する手段としてジェンダー主流化戦略があり、その前提として参加型開発（stakeholderの参加）及びジェンダー分析、国別援助戦略や政策対話・案件選定の過程においてジェンダー平等を重点課題とすることな

どが挙げられている。ジェンダー主流化戦略とは、全ての開発政策、戦略、事業において女性と男性及び女子と男子の平等が推進されることであり、それにはジェンダー不平等の構造的原因⁵の理解が必要であるとしている。

このジェンダー主流化戦略に沿ってSidaは、2001年に国別援助戦略・事業の評価調査を実施した。評価の目的は、以下の点を明らかにすることだった。

ジェンダー主流化戦略は、Sidaの国別援助戦略にどのように組み込まれたか。

実際の・戦略的ジェンダー課題への対応は、ジェンダー平等を推進するために貢献したか。

ジェンダー平等を達成するための重要な要因は何だったのか。

ジェンダー平等、エンパワーメント、参加、実際の・戦略的ジェンダー課題、ジェンダー主流化などの概念をより明確にし、関係者及び途上国側との共通理解を深める。

評価対象となったのは、バングラデシュ、ニカラグア、南アフリカの3カ国で1997年以降実施された都市開発、民主化、健康、教育の4分野の12案件であり、ケーススタディーが行われた。特に途上国の関係者との対話を重視した参加型評価が行われ有効な教訓を得ることが目的とされた。評価報告書は2002年1月に発刊され（Sida 2002）その結果は新行動計画に反映された。評価概要は以下の通りである。

3-1) Sidaの国別援助戦略におけるジェンダー平等

国別援助戦略の策定が開始された1996～98年、ジェンダー平等に対するSida及び途上国双方の関心は高く優先課題として位置づけられた。途上国自身のコミットメントも高く、ニカラグアでは、政策対話の3つの優先議題の一つとしてジェンダー平等が含まれた。どの国でも戦略に組み込まれる前提として、ジェンダー状況分析調査（gender situation analysis）が実施された。しかし、戦略を実施に移すための途上国の資源不足や体制の未整備、教会の反抗勢力による妨害などにより、実際

にはジェンダー平等目標は達成できていない。

さらに、Sidaのジェンダー主流化戦略は、Sidaの他の優先テーマ（貧困削減や民主化）などとの整合性が十分示されていないという課題が残されている。Sidaは貧困削減政策を重視しているため、そのジェンダー平等目標との関連、相乗効果、あるいは不一致について分析が行われた。Sidaは貧困を「安全（security：病気、事故、失業、不正義、暴力、経済・政治的危機、高齢化等）、能力（capacity：収入、財産、貯蓄、健康、知識、技術などの向上等）、機会（opportunity：市民的自由、人権、意思決定や経済政策への参加等）が欠如、または消滅している状態」と定義している。

行動計画では、貧困削減には特に女性及び子どもの人権や自由の確保、開発への参加が含まれるとしている。貧困及びジェンダーへの対応の相乗効果もバングラデシュの識字教育や南アフリカの女性世帯主世帯への雇用創出案件で例示されている。しかし、マクロ、メゾ、ミクロレベルにおいてどのようにジェンダー平等を進めると貧困削減を達成できるのかという具体的手法を明確にする必要がある。例えば、貧困削減のターゲット集団を「貧しい男性と女性」とするのみならず、「よりリスクの高い被害を受けやすい集団」など上記の安全と能力という指標で絞込みをすることにより、より厳密なジェンダー分析・戦略に繋がる。南アフリカの統計整備案件では、ジェンダー、人種、階級により、貧困削減の指標のひとつである「機会」へのアクセスが異なることが明確にされた。女性への暴力や安全という実際のニーズは、貧困削減の「安全」指標に含まれおり、貧困とジェンダー平等の相乗効果がある。Sidaではこれらのケーススタディーから、より明確にジェンダー主流化と貧困削減を統合した有効な戦略を示すことが求められている。

3-2) Sidaのジェンダー平等に関する政策対話

Sidaは途上国との対話を重視しており、ジェンダー平等という目標について合意するために、政府対政府、特定の援助関係省庁や団体、市民社会やNGOという3種類の対話を実施してきた。ニカラグアでは、政府がガバナンス、参加、平等とい

う開発課題に関心が薄いためジェンダー平等に関する対話が減少している。しかし、特定の課題に関する対話、例えば全国女性組織（INIM）が家族省に統合された際には、INIMの独立性を確保するための具体的な協議が持たれた。しかし、Sidaの予算と人員削減により在外大使館を通じてジェンダー平等について政府との対話を続けることが以前より困難になっている。

3-3) Sidaのジェンダー政策評価

12案件は以下のようなジェンダー平等の評価観点から5つに分類された。

ジェンダー平等や正義を目標としたNGO案件（例、バングラデシュの人権NGO）

明確なジェンダー平等目標があり、その実現手段や体制が明らかにされ実施された案件（例、ニカラグアの国家警察案件、南アフリカの地方開発計画案件）

明確なジェンダー平等目標は掲げられたが、それを実現する手段がなかった案件（例、南アの統計案件）

明確なジェンダー目標はなく、方法は明確ではなかったが、ジェンダー関連活動は実施された案件（例、南アの都市計画、ニカラグアの健康案件）

ジェンダー平等ではなく、女性の参加やその数値のみが目標とされた案件（例、バングラデシュの識字教育など）

ジェンダー平等推進の成功事例としては、ニカラグアの警察学校への支援が挙げられた。ジェンダー影響調査の結果、女性警察官のための寮、安全確保、カウンセリングという、女性警察官に固有の実際のニーズがあることが判明した。それらの対応策を講じる過程で国家警察のジェンダーについての認識が深まり、国家警察により全国女性評議会が作られ、女性や青年、子供に対する暴力を担当する部署が国家警察の中に設置された。また、このような過程で警察制度の中の固定的性別役割や男性性（マスキュリニティー）に関する再考も始まり、女性幹部のエンパワーメントにも繋

がった。エンパワーメントは、意図しなかった副次的な成果であるとしている。この事例は、女性の実際のニーズに対応した結果、それが「導入点」となって戦略的ニーズにも対応した成功事例として考えられている。実際的ニーズと戦略的ニーズは明確な区別がつけにくい場合も多く、段階的に対応が進む場合もあるが、同時並行的に進む場合もあり、現実には複合的かつ多様な過程である（大沢2001、pp. 8-9）。

また、Sidaの支援により貧困削減とジェンダー平等が総合的に取り上げられ成功した事例としては、南アフリカの北ケープ州地方開発計画がある。ジェンダーのタスク・チームが地方政府に作られ、ジェンダー主流化戦略と貧困削減戦略を統合した地方開発計画が策定され、実施された。この過程で地方の政治家と行政官の間で貧困削減のためにはジェンダー平等を進めることが条件であるという認識が生まれた。

ジェンダー平等を案件目標として明確に位置づけ、その目標達成手段と体制を講じることで、初めて目標に照らしてその進捗・達成状況をモニター・評価することができ、ジェンダー主流化を推進することに繋がるという評価結果を出した。ただしジェンダー平等の目標が当初から明確にできなくても、実施の過程でその必要性が明らかになった場合は、目標を途中で修正すべきであるとしている。また、女性を対象にした識字教育などの場合、識字教育だけでなくその後の雇用創出や生計向上、意思決定過程への参画などへの方策が併せて実施されないと戦略的ジェンダー課題に対応したことにならず、ジェンダー関係の変革に結びつかないとしている。

それぞれの援助案件のジェンダー主流化の程度を計測するために、以下のような6つの分類が示されている。

案件の報告書にジェンダー平等について全く言及されていない（非関与）

ジェンダー分析は行われず、報告書にジェンダー平等について多少記述がある。

何らかのジェンダー分析は行われたが、案件計画に反映されていない。

ジェンダー分析の結果が、案件計画に反映され

ている。

ジェンダー平等を進める具体的な活動が、案件において計画・実施されている。

データ収集と分析のシステムがあり、ジェンダー平等の効果が報告されている（監視と評価システム）。

Sidaは、ジェンダー主流化を進めるためには、ジェンダー分析のみならず、さらに以下のような観点や方法が必要であるという教訓を調査結果から提示している。

ジェンダー統計・分析： ジェンダー統計や性別データに基づくジェンダー分析や影響評価の実施と、その結果を案件形成に反映させる仕組み、国別ジェンダー戦略や国別ジェンダー情報の作成などが必要である。

常設・恒常的仕組み： ジェンダー主流化を進めるための常設的な制度・組織体制を援助機関の本部及び途上国内で形成し、一部署ではなく組織全体で長期的にジェンダー主流化に取り組む体制が必要である。

ジェンダー専門性： 多様なキーパーソンやジェンダーアドバイザー、フォーカル・ポイントが、個人的関心からではなく正式な業務として、組織内外で啓発・推進し続けることが、ジェンダー主流化を推し進めるために効果的である。ジェンダー主流化を進めたかどうかという説明責任（アカウントビリティ）を援助の全関係者が負うべきであり、コンサルタントなどへの仕様書にも明記する必要がある。

途上国のオーナーシップ： ジェンダー主流化を進める過程で途上国側の主体性（オーナーシップ）を高めることが効果的である。オーナーシップのあり方も多様、多レベルであり、途上国の状況に合わせるべきであるが、全てを相対化するのではなく、国際的に合意された定義を基礎とした上で、人種、階級、歴史的背景などを複合的に考慮したジェンダー平等を進める必要がある。また、途上国の市民団体やNGOから民主化や社会変革が

進められるという点を重視し、そのような団体への支援を強化することがジェンダー平等を進めるために必要である。

能力向上と予算措置： 援助関係者のジェンダーに関する能力向上と予算配分（ジェンダー予算）もジェンダー主流化を進めるために重要な要素である。Sida本部のみならず途上国側でもスタッフの異動が激しく、知識や経験の組織的蓄積がない。また必要な性別データの蓄積も困難である場合が多い。このような制度的知識やデータの蓄積、モニタリングや評価に対する専門性の活用や予算措置が必要である。

ジェンダー研修とスキル： Sida内、在外公館、相手国のカウンターパートなどにジェンダー研修やジェンダー分析技術の習得などが行われてきたが、短期間で単発的なジェンダー研修では十分な知識やスキルを身に付けることはできない。研修を繰り返すことや、特定のセクターや地域に対応した実用的なガイドラインの作成・普及が必要である。一方、ジェンダー主流化には高い専門性が必要であり、ジェンダー専門家の活用も重視すべきである。

新規分野への参入： Sidaが実施したバングラデシュのノン・フォーマル教育のように、すでに特定の利害関係者が長期にわたり固定的に関わっているセクターでジェンダー主流化戦略を進めることは難しい。むしろ、ニカラグアの警察案件や都市開発のような新たな分野で進めるほうが効果が見えやすい。

Sidaのジェンダー主流化戦略は、実施されてから4年しか経過していない。しかし、ジェンダー平等を明確な目標とすることで、援助の質の向上が見られ、一定のインパクトがあった。ジェンダー主流化の手法は複雑で多様なので、期待された程の効果はなかったものの、ジェンダー主流化戦略が実施されたことにより男女の実際的なニーズに対応し、それが戦略的ジェンダー課題への対応、ジェンダー関係の変革やジェンダー平等をもたらす契機を提供したとしている。

付記

本稿の第2部は4巻2号に掲載予定である。

注記

- 1 国連経済社会理事会（ECOSOC）決議、A/52/3、1997年9月18日。
- 2 実際のジェンダーニーズ（practical gender needs）は日常的な性別役割や生活状況に依拠する課題及びそこから派生する開発ニーズである。戦略的ジェンダーニーズ（strategic gender interests）とは、従属の関係、権力の非対称性に由来する課題及びそこから派生する開発ニーズであり、制度・構造的変革を要する。『開発とジェンダー』p. 34。
- 3 世銀のWID格付け（PREM WID Rating System）は1988年から実施されてきており、0=WID/ジェンダーへの配慮なし、1=WID/ジェンダーに多少配慮しているが何の措置もない、2=WID/ジェンダーに関して具体的・特定の措置を講じている、N/R=格付けなし（報告書の記載がない）、という分類が行われている。PREMは、Poverty Reduction and Economic Management ネット
- 4 世銀OEDのWID/ジェンダー格付けは、0=何も書かれていない（no reference）、1=少し書かれている（poor）、2=書かれている（satisfactory）、3=極めて優れている（highly satisfactory）とい分類が行われている。
- 5 構造的原因としては、経済的意思決定、経済的自立、政治的意思決定への参加と管理、人権に関連する要因が強調されている。

参考文献

- アイ・シー・ネット株式会社（2003）『開発における女性支援（WID）/ジェンダー政策評価』、外務省委託
伊藤るり（2003）「解題 モリニューの『ジェンダー利害関心』論とWID/GADアプローチへの含意」『ジェンダー研究』6：pp. 141-143
大沢真理（2001）「社会・ジェンダー視点に立った政策評価 社会政策の比較ジェンダー分析の立場から」、『日本評価研究』1（2）：1-11
織田由紀子（2003）「アジア地域女性NGOとジェンダー

主流化」、『アジア女性研究』アジア女性交流・研究フォーラム12

外務省編（2002）『政府開発援助白書』2002年版。

外務省編（2002）『政策評価ガイドブック』

佐々木亮、龍慶昭（2000）『「政策評価」の理論と技法』多賀出版

田中由美子、大沢真理、伊藤るり編著（2002）『開発とジェンダー エンパワーメントの国際協力』国際協力出版会

特定非営利活動法人女性連帯基金出版部（2002）『中西珠子国会発言集』

土佐弘之（2000）『グローバル/ジェンダー・ポリティクス 国際関係論とフェミニズム』世界思想社

内閣府男女共同参画局（2003）『影響調査事例研究ワーキングチーム中間報告書 - 男女共同参画の視点に立った施策の策定・実施のための調査手法の試み』

内閣府「北京宣言及び行綱領実施のための更なる行動とイニシアティブ」（内閣府ホームページ）

山谷清志（1998）『政策評価の理論とその展開』晃洋書房
Asian Development Bank（1998）. *Policy on Gender and Development*. Manila.

Asian Development Bank（2001）. *Special Evaluation Study on Gender and Development*. SST:STU 2001-13. Operations Evaluation Department, Manila.

OECD（1998）. *DAC Guidelines for Gender Equality and Women's Empowerment in Development Cooperation*. Paris.

Swedish International Development Agency（1997）. *Sida's Action Programme for promoting equality between women and men in partner countries（1997 - 2001）*. Stockholm.

Swedish International Development Agency（2002）. *Mainstreaming Gender Equality; Sida's support for the promotion of gender equality in partner countries*, In Mikkelsen, Britha, Ted Freeman, Bonnie Keller, et al. *A Sida Evaluation Report 02/01*, Stockholm.

United Nations Department of Public Information（1996）. *Platform for Action and the Beijing Declaration, Fourth World Conference on Women*. Beijing, China, 4-15 September 1995, New York.

The World Bank（2002）. *The Gender Dimension of Bank Assistance; An Evaluation of Results*. Operations Evaluation Department, Washington D.C.

（2004.3.5受理）

Gender Mainstreaming and Gender Policy Evaluation in Official Development Assistance

Yumiko Tanaka

Japan International Cooperation Agency
Tanaka.Yumiko@jica.go.jp

Abstract

This paper examines the concept of gender mainstreaming in the Japanese Official Development Assistance (ODA), and its evaluation methodology from a gender perspective. It discusses what is gender equality, gender mainstreaming, gender impact analysis and gender policy evaluation.

It examines the preceding studies by the World Bank, Asian Development Bank and Swedish International Development Agency on gender mainstreaming strategies and their evaluations undertaken in different sector assistance programs and projects for developing countries. The evaluation studies drew similar lessons learned on the impact of gender mainstreaming strategies and their constraints.

The application of the above evaluation studies gives future directions and suggestions for the evaluation of Japanese ODA policies, programs and projects from a comprehensive gender mainstreaming perspective. The gender evaluation methods to be applied cannot be only technical per se but more of a political process to make the gender equality as an explicit objective of ODA. Through such direction, its gender as well as overall impacts will be measurable, thus possibly indicates the increase of the overall impact and efficiency of the ODA.

Keywords

Official Development Assistance (ODA), Gender Mainstreaming,
Gender Policy Evaluation, Gender Equality, WID Initiative