

【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 -

【第二部】

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

4. 我が国の国際協力におけるジェンダー主流化の体制

我が国の国際協力においては、ごく最近まで、既存の「開発」、すなわち西欧型近代化モデルに基づく「開発」に、女性を統合しようという「開発と女性（WID）」の考え方に依拠した取組みがおこなわれてきた。ジェンダー主流化は緒についたばかりである。

(1) 政府開発援助（ODA）政策におけるジェンダー主流化の取り組み：新ODA大綱

2003年8月29日に、新たなODA大綱が閣議決定され、開発援助の理念が打ち出された。このなかでは、開発途上国の自助努力支援、人間の安全保障の視点、公平性の確保、我が国の経験と知見の活用、国際社会における協調と連携という5つの「基本方針」が掲げられた。

その「公平性の確保」の中で、「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」と明記された。平成4年のODA大綱に比較すると、政策のより上流部分にジェンダー平等が位置づけられた。この基本方針は以下のように解釈される。

「男女共同参画」とは、英語ではgender equalityであり、「ジェンダー平等」とほぼ同義語である。途上国のジェンダー平等の推進をすべてのODAにおいて基本方針として重視するという意味である。

男女共同参画（ジェンダー平等）の視点に立って参加、受益に配慮するためには、開発援助施策や事業を計画・実施する際にジェンダー評価¹をすることが前提となる。

女性の地位向上に取り組むということは、ジェンダー偏見に基づくさまざまな制度・慣行の改革を進めると同時に、固定的性別役割概念や権力の非対称性を見直し、女性の政治、経済、社会への平等な参加の機会確保を進めるということである。

そうであるとする、ODA大綱にはさらに留意すべき点がある。まず第一に、ODA大綱に「ジェンダー主流化」という表現はなく、「目的」には男女格差の指摘があるが、「基本方針」以外の「重点課題」や「取り組み」にはジェンダーについて言及されていないため、ジェンダー主流化を積極的に進めようとする横断的意図が明示されていない。しかし、「基本方針」が、ODAの「戦略性、機動性、透明性、効率性」を高めるというODA大綱前文に掲げた目的を達成するための方針であるとすれば、ジェンダー公平性の確保という基本方針がこれらの目的を達成することを示す必要がある。

第二に、基本方針として「ジェンダーの公平性の確保」がODAのすべてのプロセスで確保されるべしということであれば、ODA大綱の「重点課題」（貧困削減、持続的成長、地球的規模問題、平和構築）および「援助政策の立案及び実施」の全ての課題や分野、制度に横断的にかかわる方針であり、「ジェンダーの公平性の確保」がODA大綱のジェンダー主流化のひとつの評価指標となるはずである。

政府は、ODA大綱を受けて、今後ODA中期政

策や国別援助計画などのODA大綱の実施手段の策定や見直しにあたり、「ジェンダーの公平性の確保」という基本方針に基づき、具体的なジェンダー実施方針、実施体制およびジェンダー指標やジェンダー予算を評価することが求められる。こうして、我が国のODA政策のジェンダー主流化が本格的に開始されることになったのである。

(2) ODA関連府省におけるジェンダー主流化への取り組み

男女共同参画社会基本法とジェンダー主流化

1999年に制定された男女共同参画社会基本法は、第7条および第19条で、国際協調を定めている。第22条では内閣府に置かれる男女共同参画会議が、1) 男女共同参画社会を形成するための基本的な方針や政策および重要事項を調査審議し、2) 実施状況を監視し、3) 男女共同参画影響調査を行い、4) 必要に応じて内閣総理大臣および関係各大臣に対し意見を述べることをとされている。男女共同参画会議は、内閣官房長官（男女共同参画担当大臣）を議長とし、外務大臣を含む12名の国務大臣および12名の学識経験者による議員から構成されており、まさに政府の最高レベルのナショナル・マシナリーである。ODAにおけるジェンダー主流化の実施状況、進捗状況および影響についても監視・調査し²、ODA関連の13府省に対して、監視し提言する義務を負っていると理解できる。

とすれば男女共同参画会議は、ODAの調整の中核機能を担う外務省に対して、外務省がより一元化してODA政策や施策におけるジェンダー主流化を進めるための提言をする義務があると考えられる³。

ジェンダー主流化に関する外務省の役割

中央省庁等改革基本法（平成10年制定）では、ODAの全体的な企画等について外務省が「政府全体を通ずる調整の中核としての機能を担う」ことが規定された⁴。さらに、外務省設置法（平成13年1月より施行）においても、政府開発援助全体に共通する方針に関する関係行政機関の行う企画の調整に関すること、有償の資金供与および技

術協力に関しても企画及び立案の調整に関するなどが外務省の所掌事務とされた⁵。

外務省がODAの「調整の中核」として機能することは、男女共同参画会議の所掌事務と抵触するものではなく、関連府省の政策調整のもとにジェンダー主流化を進めることが求められる⁶。

我が国のODAの執行には、13府省が関連しているが、ジェンダー主流化が検討されているという報告はほとんど見られない⁷。

JICAにおけるジェンダー主流化

国際協力機構（JICA）⁸は、我が国ODAの実施機関のひとつであり、二国間援助の技術協力を中心とするが、技術協力予算の約半分（1700億円）、ODA予算全体の約15%程度しか執行していない⁹。ただし、無償資金協力の運用を含めると二国間援助の4～5割程度になる。

JICAは、1990年に「分野別（開発と女性）援助研究会」を発足し、すべての開発分野への女性の統合を目指してきた。その後、ジェンダー分析手法の導入などに伴い、GADアプローチの重要性が認識されるようになった。しかし、実際にはWIDに特化した小規模事業や、既存の枠組みにWID的な要素を組み込むというプロジェクト形態がほとんどである。技術協力プロジェクトの場合、男性専門家チームの中に追加的にジェンダー専門家が1名派遣される程度であり、プロジェクト全体にジェンダー主流化が進んだ例はほとんどない¹⁰。途上国のナショナル・マシナリーへジェンダー政策アドバイザーを派遣し、カンボジアやアフガニスタンを始めとしてジェンダー主流化のための政策立案能力強化の支援が始まったのは最近のことである。

JICAにおいて、ジェンダー主流化をどのように進めるかということ正面から取り上げたのは、「課題別指針ジェンダー主流化・WID」（2002年8月）が作成され、さらに「第二次分野別ジェンダー・WID研究会」（2002～2003年）が発足してからのことである¹¹。

JICAは独立行政法人化に伴い、2003年10月から3年半にわたるJICA中期目標およびその達成手段である中期計画を策定した。同8月に閣議決定されたODA大綱の基本方針を反映し、ジェンダ

ー平等に関してODA大綱と同様の文言を掲げた。中期目標では、「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。」¹²とし、中期計画ではその文言に加えて、「そのため、職員その他の関係者に、開発援助における男女共同参画推進の重要性についての理解促進を図るとともに、実施の各段階において、女性の地位向上に配慮した業務運営に努力する。」¹³と定めた。さらに詳細な数値目標や予算、達成手段を設定した行動計画が必要になると思われるが、3年半後には援助実施にあたり、男女共同参画（ジェンダー平等）をどのような方法・手段で実施し、どのような成果（インパクト）が得られたのかについての結果責任が求められることになる。

2004年3月現在、企画・評価部の環境・女性課が中心となり、JICA各部署の職員から構成されるジェンダー主流化・WID課題チームが結成されている。このチームが中核となり、ジェンダー主流化への取り組みのための施策（国別事業実施計画、在外事務所におけるジェンダー主流化の促進計画など）および具体的な事業やプロジェクト（ジェンダー平等を促進するための案件、ジェンダー関連案件、WID案件）を計画・実施することになった。（なお、2004年4月にはさらに組織改編が実施される予定である）

こうしてJICAにおいては、ジェンダー主流化を進める体制の核は形成された。しかし、ジェンダー主流化を進める一貫した総合的体制の確立は緒に就いたばかりである。

5. 我が国のODAのジェンダー政策評価

第3節で見た国際援助機関の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をもとに、第4節で確認した最近の我が国の体制を前提として、ODA政策についてどのようなジェンダー主流化およびジェンダー政策評価が可能かについて考察したい。評価基準を示すことにより、ジェンダー主流化をどのように進めるかについての具体的な手法が明確になると考えられる¹⁴。

(1) ODA政策におけるジェンダー主流化を進める手法

他の援助機関での共通の対応策を総合的に勘案すると、以下のような項目を設定して分析することが、ジェンダー主流化が行われているかを評価する基準になると考えられる。

意図表明： ジェンダー平等を目標としたジェンダー主流化を促進することを政府の政策協議において表明し、国別援助計画や戦略のなかにジェンダー平等を推進することを明示する。

課題の明確化： ジェンダー分析・影響評価を実施することにより、実際の・戦略的ジェンダー課題を明らかにし、政策および計画・事業作成にあたりそれらの課題を組み込む。

選択肢の検討： 貧困削減、健康、教育などのセクター課題とジェンダー平等課題との整合性、相乗効果を検討し統合する。ジェンダー平等を進めることが貧困削減、経済成長、健康や教育などへの援助効果・効率性をさらに高めることを示す。

目標の設定： 政策・施策・事業目標にジェンダー平等を推進することを明示する。(明示しないと達成状況の監視及び成果の計測は不可能になる)

プロセス： ジェンダー平等推進という目標の達成指標の明確化(数量的指標及び定性的指標)および手段の明確化を図る。例えば、実施制度・体制、予算や資源の配分、特別措置、必要に応じたポジティブアクション、クォータ制、ジェンダー専門家の起用、市民社会との連携などを行うことがこれにあたる。政策目標にジェンダー平等が明記されないが、特定の目標達成のためにジェンダー平等が手段として必要とされる場合は、その手段の明確化と手段の効果的適用を図る。

監視： ジェンダー視点に立った成果・アウトカムの継続的かつ一貫した監視(モニタリング)を行う。

評価とフィードバック： 継続的かつ一貫したジェンダー評価とフィードバックシステム及び情報蓄積システム(knowledge bank等)の構築を行う。

評価実施主体と男女の参画： 途上国及び我が国の市民男女の参画の活性化、ネットワーキング

(市民男女、NGO)の構築などを図る。

このような評価項目に沿って、ODA大綱、WIDイニシアティブ、ODA中期政策、国別援助政策の現状と課題をまとめたものが表1である。さらにそれぞれの政策におけるジェンダー主流化の現状と課題を概観したい。

(2) ジェンダー主流化の政策評価基準

ODA大綱(2003年)において、ジェンダー平等の推進、女性の地位の向上を含む「ジェンダー公平性の確保」が基本方針であるとするならば、ODA大綱の他の4つの基本方針との整合性を確保しつつ、重点課題への取り組みの基本方針、援助政策の立案及び実施の基本方針の全てにかかる基本方針として運用され、それらが総合的にどのようなインパクトをもたらしたかが、ODA大綱の実現の評価基準になる。ODA大綱をジェンダー公平性の視点から評価するためには、表2のような評価観点が考えられる(そもそも2003年のODA大綱策定にあたり、本来は1992年の大綱の評価がされるべきであり、その評価基準や手法が示され始めて改定作業が意義あるものとなるはずであった)。

(3) ODA関連施策のジェンダー政策評価

ODA大綱を実現する手段として、ODA中期目標や重点課題政策(イニシアティブ、セクター別政策等)、国別援助計画がある。その下に施策としてセクター別援助事業などがあり、さらに事業レベルとしてJICAやJBICが実施するプロジェクトや各種事業がある。現実には、政策と施策、事業の境界は必ずしも明確ではなく、国別援助計画などは施策と、セクター・プログラムなどは事業と見なされることもある¹⁵。

ODA政策のジェンダー主流化を進めるということは、とりもなおさず、このように政府がおこなうすべての政策・施策をジェンダー平等、ジェンダー主流化の観点から捉えていくことであり、その前提としてのジェンダー影響評価が必要である。

(4) 国別援助計画や国別事業実施計画のジェンダー政策評価

開発途上国の開発計画を策定し実施するのは、一義的には途上国政府である。我が国のODAはその計画の執行を側面支援するためのひとつの手段である。多くの途上国は、北京行動綱領や女子差別撤廃条約を批准しており、ジェンダー平等推進のための国内行動計画や基本方針を策定している。したがって、これらのジェンダー計画や方針に沿って、ODAの国別援助計画や事業実施計画が作成されるべきである。政策・施策・事業体系は、上意下達ではなく、実践の現場からの積み上げという逆の意思決定体系および関連府省やNGOなどとの横の連携も必要である。

しかし、実際には我が国と途上国政府とのあいだで行われているODA政策協議の場や、要請の初期段階で、各国のジェンダー計画や方針はどこかに「蒸発」してしまう。さらに、国別援助計画やJICA国別事業実施指針でも、途上国の女性が必要とするニーズは、援助の現場から積みあがってこない。それは、我が国および途上国政府の意思決定過程の双方に内在するジェンダー平等への認識の低さ、および途上国の女性の政治力の欠如により、ジェンダー課題が意思決定の場に到達できないからである。途上国の女性にとってニーズが高い課題ではなく、その他の特定の課題が優先されたような場合、その取捨選択の正当性、優先度の決定過程に関する調査・分析が必要であり、これもジェンダー影響評価に含まれるのである。

国別援助計画の目的や重点課題の選択段階でジェンダー影響評価を実施し、ジェンダー主流化を明確にする必要がある。このような評価は、ODA関連13府省庁、JBIC、国連や世銀などの多国間援助機関などのODA施策でも実施されるべきものと考えられ、そのような評価作業に基づいて始めて我が国のODA政策評価が総合的かつ体系的に可能になる。

JICAは独立行政法人化に伴い、JICAの政策としての中期目標・計画（2003～2007）を策定し、それに基づいて施策としての国別事業実施方針や課題別援助実施指針を策定し、プロジェクトなどの事業を実施することとなった。JICA中期目標・

計画は、ODA大綱をはじめとする上記のODA政策に沿ったものでなければならないが、ODA実施機関として独自の一貫した政策・施策・事業という政策体系を持ち、その一連の自己評価を行い、主務官庁による評価を受けることになった。さらに、政策体系の評価のみならず、それぞれの政策・施策・事業領域におけるプロセス評価やインパクト評価も求められている¹⁶。中期目標・計画では男女共同参画（ジェンダー平等）が業務の質の向上のための重点事項として掲げられ、JICAとしての政策体系の中で実現していくことになっている。

(5) 途上国の住民男女の参画とエンパワーメントにかかわる影響評価

現在、行政改革の一環として、また国民に対するODA事業の透明性・効率性についての説明責任としてODA政策・事業評価が論じられている¹⁷。しかし、ODA政策評価が、政策評価（総務省）と異なるのは、我が国国民のみならず途上国の市民・住民男女に対しての説明責任（アカウンタビリティ）を有しているという二重構造を評価に統合しなければならない、という点である。つまり、ODAの最終受益者の必要性（途上国の住民男女のニーズに合致しているか）、公平性（途上国住民男女の参加の機会やODA資源の公平な分配など）、効率性（より少ないODA予算や途上国自身の資源を活用しより多くの効果が得られるか）、有効性（途上国の開発目的に合致しているか）などの評価観点が必要である。

また評価実施主体として、途上国の政府、さらに住民男女が一義的に考慮されなければならない。途上国自身の自己評価がまずあり、その上にあるいは合同で我が国の援助関連府省及び実施機関による評価が実施され、さらにジェンダー平等の視点から内閣府男女共同参画会議が、「総合評価」や「事業評価」などの観点から総務省によるODA政策・事業評価および政策評価が評価独立行政法人評価委員会によりJICA中期計画評価などが行われることになる。なお評価実施主体としての途上国（政府及び住民男女）の評価能力の向上を促すことは、その知識や経験を活用して政策・事業形成能力の向上にも繋がる。

6. 結びに代えて

国際協力においてジェンダー平等を目指すということは、ODA政策・施策・事業の企画・実施・評価（事前・中間・事後）という全段階で、ジェンダー主流化を進めるということである。そのためにはジェンダー政策評価が必要であることは、前述の北京行動綱領や成果文書により指摘された。現実にはODA政策・施策・事業でジェンダー平等がなかなか進まないのは、ジェンダーに起因する影響が見えにくく、ジェンダー主流化を進めた結果どのような成果が得られるのかについて理解が共有されていないからである。

しかし、世銀、アジア開発銀行（ADB）、（スウェーデン国際開発協力庁）Sidaのジェンダー政策評価により共通理解として示されたのは、途上国の人々の福祉の向上という援助の目標は、貧しい男女の生活の向上のみではなく、権力の非対称性、固定的性別役割などをそれぞれの社会・文化・歴史的脈で横断的に分析し、制度・慣習・組織的な変革を目指す手段を取ることであり、ジェンダー平等を通じて初めて達成されるということである。そのためには、政策協議、国別援助政策・計画などでジェンダー平等を援助目標として可視化し、目標達成手段や指標を明確化し、一貫した監視・評価体制を構築することである。その過程で、途上国の女性や市民、他の援助機関との協調を進めることが援助の総体的効果を高めることになる。

その際に重要なことは、貧困削減や持続的成長、平和構築や人間の安全保障、地球的規模の課題などの援助の潮流との整合性を追及しつつも、ジェンダー平等そのものを目標とすることの重要性である。なぜならSidaの評価報告書で指摘されているように、現状では人々・貧困者と女性は同義語ではなく、人々や貧困者の参加、貧困世帯についての対策は必ずしも女性の参加・対策を意味しない。また平和構築の一環であるDDR対策（武装解除、動員解除、社会復帰）などにも女性が含まれていないか、含まれていても付加的であることが多い。貧困対策や人間の安全保障に必然的かつ自動的にジェンダー課題が含まれることは稀である。

1995年の第4回世界女性会議からすでに10年近く経過し、2005年には北京行動綱領および国連特別総会女性2000年会議の成果文書の勧告をどの程度達成したのかという総合的評価が国連会議で各国、各援助機関から報告されることになる。本稿は、ジェンダー平等を目指したジェンダー主流化の政策評価を実施する際のひとつの方向性を提示したのみであり、我が国のODAの総合的ジェンダー政策評価の実施のみならず、さらなる事例研究の積み重ねによる具体的なジェンダー影響評価手法の開発に繋がるが必要となる。

付記

本論文の内容は個人的見解であり日本政府及び国際協力機構の正式な見解を表したものではない。

なお、本論文は2004年3月に作成されたものであり、本稿の第一部は『日本評価研究』第4巻1号（2004）に掲載されている。

注記

- 1 男女共同参画社会基本法第4条では「社会における制度又は慣行が男女の社会における活動の選択に対して及ぼす影響をできる限り中立なものとするように配慮されなければならない」としている。男女共同参画基本計画では、「政府の施策が男女共同参画社会の影響に及ぼす影響についての調査の実施」が掲げられ、その調査を「男女共同参画影響調査」と証することとされた。大沢真理「男女共同参画影響調査」『開発とジェンダー』p.66。
- 2 内閣府男女共同参画会議苦情処理・監視専門調査会が関連府省のジェンダー主流化を監視（モニタリング）する役目を果たし、男女共同参画影響調査委員会はジェンダー評価の具体的な手法の調査研究をしている。
- 3 例えば、「ODAジェンダー主流化総合企画調整部局（担当部署）（仮称）」、あるいは関連省庁やNGO・民間代表も含めた「ODAジェンダー主流化審議会（仮称）」のような装置を「ODAの司令塔」として外務省に設置する、さらに「NGO・外務省によるODAジェンダー主流化推進協議会（仮称）」の定期

- 会合を設置する、などの政策実現手段を講じることが考えられるかもしれない。
- 4 外務省は、政府開発援助について「対象国に関する総合的な援助方針の策定その他の政府開発援助に関する全体的な企画及び有償資金協力に関する企画立案について、政府全体を通ずる調整の中核としての機能を担うこと……技術協力に関する企画立案について、政府全体を通ずる一元的な調整の中核としての機能を担うこと。」とされた。中央省庁等改革基本法（平成10年6月制定、平成13年1月施行）『政府開発援助白書』2002年版、p.618。
 - 5 外務省設置法（平成13年1月より施行）『政府開発援助白書』2002年版、p.619。
 - 6 「政策評価制度のあり方に関する最終報告書」（2000年12月）においても同様のことが明記されている。『政策評価ガイドブック』、p.79。
 - 7 外務省評価報告書（2002年）
 - 8 2003年10月1日に、国際協力事業団は独立行政法人国際協力機構に改編した。
 - 9 日本のODA事業予算は、2000年度約1兆5千億円、2001年度約1兆4千億円、2002年度約1兆2千億円であり、減少傾向である。2002年度の技術協力予算は合計で約3600億円であったが、そのうちJICAの技術協力にかかわる予算は約1700億円、他省庁（13府省庁）の技術協力予算は合計1900億円だった。他府省庁の技術協力予算うち、多いものから順に、外務省が約737億円、文部科学省が約570億円（ほとんどが留学生受け入れ）、経済産業省が約326億円、財務省が約141億円、内閣府が約11億円だった。『政府開発援助白書』2002年度版、pp.280-283。
 - 10 ネパール村落振興・森林保全計画は、ジェンダー専門家が当初から意図的にジェンダー主流化を進めてきた稀な事例である。しかし、10年間のプロジェクト期間で一貫して主流化が進んだとは言えない。その他には、ジョルダン家族計画・WIDプロジェクトが、当初から地域の男性の参加を意図的に行い、女性の収入向上活動をエンパワーメントの手段、配偶者と家族計画について話すことができるようになる手段として意識した支援をしてきた。通常のプロジェクトにおいては、ジェンダーや女性支援は活動の一部であると考えられ、他の専門家（多くは男性）の活動領域にまでジェンダーの視点を組み込むことは難しい。
 - 11 この研究会の一環として、上記のODA大綱の策定にあたり、国際協力にジェンダー平等および主流化を進めることを明確にODA大綱に明記するよう政府に要望した。政府は市民団体からも同様の要請を受け、これが上記のような男女共同参画という表現で最終的にODA大綱に組み込まれたといえる。
 - 12 「独立行政法人国際協力機構中期目標」（2003.10.1～2007.3.31）3.国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する事項、（へ）
 - 13 「独立行政法人国際協力機構中期計画」（2003.10.1～2007.3.31）3.国民に対して提供するサービスその他の業務の質の向上に関する目標を達成するためにとるべき措置、（へ）
 - 14 参考までに、英国の内閣府ジェンダー平等課で作成した「政策立案者のためのジェンダー主流化」では、ジェンダー主流化はジェンダー平等達成のための戦略であると位置づけ、その促進のためには影響評価を行い、その結果を反映することはより効果的な政策にするために必要であるとしている。また、影響評価の実施にはジェンダー調査の検討やジェンダー統計の整備が必要であるとし、ジェンダー影響評価を以下のような6段階に分けている。1）課題を明確にし、目標を定める、2）政策立案に必要な性別データを収集する（データは国・地方レベルで男女へのヒアリングを通じて行う）3）政策の選択肢を検討する。特に女性と男性に与える異なる影響とその含意を説明し、政策の代替案を提示する、4）その代替案が採用されるように、関係者との調整を戦略的に行う、5）進捗状況とともに、女性と男性に与える異なる影響についてモニタリングする、6）政策の評価を実施する。
(<http://www.cabinet-office.gov.uk/womens-unit/>.)
 - 15 本稿では手段と目的という政策体系・階層構造として政策・施策・事業を捉えることとする。しかし、政策と施策の境界は必ずしも明確ではなく、また、特定の事業がいくつもの施策に関連していたり、必ずしもこの3区分に分かれない場合もある。この区分は、政策評価の対象を理解するための「理想型」である。（山谷、1998：10-11）（龍、佐々木、2000：8-9）参照。
 - 16 政策評価の対象には、セオリー、プロセス、インパクト、コスト・パフォーマンスの4種類があるとしている。（龍、佐々木、2000：8-9）

17 「中央省庁等改革の推進に関する方針」。また、平成10年11月「対外経済協力関係閣僚会議幹事申合せ」では「ODAの透明性、効率性の向上について」で、関係省庁のODA事前調査の重要性や事後評価、実施段階でのモニタリングの充実などが指摘された。

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）：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頁
- 織田由紀子「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*, A Sida Evaluation Report 02/01, Mikkelsen, Britha, Ted Freeman, Bonnie Keller, et al., 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)

表1 ジェンダー評価のための基礎情報一覧表

	ジェンダー評価の視点	ODA大綱 (1992)	WIDイニシアティブ (1995)	ODA中期政策 (1999-2004)	国別援助計画	ODA大綱 (2003)
(1)ジェンダー主流化の意図表明	意図表明の周知・公表の責任: 途上国政府や市民男女及び我が国の納税者や市民男女、NGO等に意図や目標、期待される成果の周知・公表はどのようにされたのか、緊密・迅速に周知・広報されたか、どの程度伝わったのか等。	12項目の効果的実施のための方策のひとつの項目として「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」という条項が策定された。主としてWIDアプローチである。	女性の「開発」への統合、主に女性を対象とした支援というWIDアプローチを前提としている。ジェンダー主流化への明確な意図はされていない。	「重点課題」の「貧困対策や社会開発分野への支援」の一部として、保健、教育、経済分野への支援及びジェンダー面での影響に配慮し、モニタリング・評価結果の活用にも努める、という条項が組み込まれた。	ODA大綱、ODA中期政策、WIDイニシアティブの実現手段として、国別援助計画をどのように達成するかを明確にする必要がある。多くの場合、ジェンダー主流化への明確な表明はされていない。	5つの「基本方針」のひとつとして、「公平性の確保」のなかに、ジェンダー平等及び女性の地位向上が明記された。
(2)ジェンダー課題の明確化、そのための影響評価	議題(目標・方針・重点課題など)選定の妥当性: どのような性別データ分析に基づき基本方針や重要課題の選定が行われたのか、議題選定のプロセス。途上国のジェンダー方針や国際条約との整合性など。	1985年の第2回世界女性会議(ナイロビ)などの結果が反映されたことと推測される。	北京行動綱領(1995)において12の重点項目が採択されたが、WIDイニシアティブでは教育、健康、経済・社会参加という3課題を重点化している。	WIDイニシアティブ(1995)を反映している。		1992年の大綱のジェンダー評価は実施されなかった。しかし、男女共同参画社会基本法の影響があったと推測される。
(3)選択肢の検討	ジェンダー平等課題と他の課題(貧困、環境、経済開発、健康など)との関係性や相乗効果の検討がされているか。			貧困対策や社会開発分野への支援として、「開発と女性(WID)」の視点の重要性が明記されている。		ODAの公平性の確保として、貧富の格差、地域格差を考慮することと並んで、男女共同参画が位置づけられている。
(4)ジェンダー平等の目標化	ジェンダー平等推進が高位の目標として明確化されているか。		ジェンダー平等、女性のエンパワーメントを目標として明記している。			高位の基本方針として位置づけられている。
(5)プロセス	指標設定: 目標達成のための数量的・定性的指標、指標達成の期限の設定など 手段の明確化: 実施体制、予算、人員など 成果・アウトカム: 意図された効果は得られたか、受益者・受益国の男女のニーズにあったか及び満足度はどのように計測するのか等)、波及効果(負のインパクトに対する責任はどこにどのように帰結するのか)等。	ODA大綱の実施手段としてのODA中期政策にはWIDが反映されている。今後、国別援助計画にはどのように反映されるのか。	実施手段として、在外公館へのWID担当官の指名、国連に対する各種のWID基金の拠出が挙げられる。国別援助計画や他の援助政策は、どのようにWIDイニシアティブの目標達成手段となるのか。ODA実施機関に対する目標達成手段の明確な指示はあったのか。予算、人材配置等。	保健・医療、人口家族計画、経済的自立、ならびにこれらの分野での政策立案能力向上の支援を明記している。また、男女住民の参加、ジェンダー影響への配慮、モニタリング・評価結果の活用を手段として明確にしている。		次期のODA中期政策、政策イニシアティブ、国別援助計画にどのようにジェンダー平等の基本方針を達成する手段及び指標を明確化していくのか。
(6)ジェンダー平等視点に立った監視	どのようなタイミングで、どのような監視手続きやシステムを経て評価され、その結果に基づき修正・廃止されるのか、内容に対する異議申し立てや苦情処理システムはどのようなものか等		外務省はODA白書により実施状況を報告してきた。男女共同参画基本計画に沿って、内閣府男女共同参画苦情処理・情報処理委員会が監視の一部としている。	ODAの調整の中核を担う外務省がジェンダー視点からの監視・評価体制を作る必要がある。内閣府男女共同参画苦情処理・情報処理委員会が監視の一部としている。		ODAの調整の中核を担う外務省がジェンダー平等参画に関する監視・評価体制を作る必要がある。
(7)評価とフィードバック	波及効果(副次的効果あるいは意図しなかった効果)はどうかという影響評価はあったのか。ODA施策や事業に体系的にその結果を反映してきたのか等。		外務省は2003年にWIDイニシアティブ評価を実施した。どのように評価結果をフィードバックするのか等。			
(8)途上国及び我が国の市民男女の参画、ネットワーキング	策定・結果責任の公表プロセスの妥当性: どのような協議や意思決定過程を経たのか、策定プロセスにおいて開発途上国の政府や市民男女及び我が国の市民男女やNGOの意見やニーズをどのように反映したのか、女性が男性と同様に参加し意見を表明したか等。	ホームページでの公開など。	策定にあたり、有識者へのコンサルテーションや、我が国及び途上国の市民男女参加はなかった。WIDイニシアティブ評価の結果はホームページ等で公開している。	ホームページ等での公開。	ホームページ等での公開。	外務省第二次ODA懇談会において有識者による検討が行われた。公開ヒアリングによる事前の市民男女、NGO/NPOなどの参加があった。ただし途上国の男女に対する公開ヒアリングの有無は不明。結果はホームページ等で公開。

(出所)筆者作成

(- は、情報がなく不明という意味)

表2 新ODA大綱(2003)におけるジェンダー公平性による評価基準案

ODA大綱(2003年)に示された内容		ジェンダー公平性の基本方針による評価基準 (男女共同参画・ジェンダー平等、女性の開発への積極的な参加と受益、女性の地位向上に影響を与えたか等)
1. 理念、目的、方針、重点		
1 目的	国際社会の平和と発展、日本の安全と繁栄	
2. 基本方針	(1) 開発途上国の自助努力支援	「途上国の人づくり、オーナーシップの尊重、民主化、人権保障」に、途上国の女性の人づくり、女性の政治への参加、女性の人権保障などが公平に考慮され、施策・事業が企画・実施されたか等。
	(2) 人間の安全保障の視点	「人間」の約半分は女性であり「紛争や災害、感染症」の被害者の多くは女性である。安全保障への女性の公平な参画等という観点からこの基本方針が運用されたか等。
	(3) 公平性の確保	「社会的弱者、貧富の格差や地域格差、環境や社会に与える影響」がジェンダー公平性の観点に基づく基本方針が用いられたか等。特に貧困世帯ではなく貧困世帯内格差などの個人に着目した方針か等。
	(4) 我が国の経験と知見の活用	「我が国の優れた技術、知見、人材及び制度」には、我が国の女性が有する優れた技術、知見、および優れた女性の人材などの活用、女性政策・制度が、基本方針に用いられたか等。
	(5) 国際社会における協調と連携	「国際機関の設定した開発目標や開発戦略の共有化」には、OECD/DACジェンダー平等ガイドライン、北京行動綱領、女子差別撤廃条約、国連ミレニアム開発目標(ジェンダー平等と女性のエンパワーメント)などが含まれている。これらの開発目標や戦略はどのように、どの程度まで共有されたのか等。
3 重点課題	(1) 貧困削減	途上国の貧困層の70%は女性である。「教育、保健医療・福祉、水と衛生、農業」は女性と深く関わる課題である。途上国の労働力の重要な部分を占める女性が「雇用の増加」に公平に参画し、ODAの受益対象となったか等。
	(2) 持続的成長	「基盤整備、政策立案、制度整備、人づくり、貿易・投資、情報通信、民間経済協力」に途上国の女性が公平に参画し、受益したか等。
	(3) 地球規模の問題への取り組み	「環境問題、感染症、人口、食料、エネルギー、災害、テロ、麻薬、国際組織犯罪」の取り組みへの女性の公平な参画と受益等。
	(4) 平和の構築	紛争の犠牲者は多くが女性と子ども。安保理決議1325号に基づく、平和構築プロセスへの女性の参画の観点からの評価。緊急人道支援、DDRなどにおけるジェンダー公平性等。
4 重点地域		女性の貧困層が多い地域やジェンダー格差の大きい地域への支援がどのように実施されたか等。

II. 援助実施の原則	
環境と開発の両立、軍事的用途、軍事支出・武器製造・輸出など、民主化の促進、基本的人権、自由の保障など。	軍事的用途(への使用回避)、輸出(動向)などを民主化(ガバナンス)の促進として女性の選挙権の確保や政治参加が確保されたか、女性の基本的人権の保障として暴力、名誉殺人、ダウリーなどについてどのような対応・支援をしたのか等。
III. 援助政策の立案及び実施	
1 援助政策の立案及び実施体制	
(1) 一貫性のある援助政策の立案	中期政策、国別援助計画の作成に一貫してジェンダー公平性をどのように明記したか。諸々のODA政策(イニシアティブ、宣言など)でどのようにジェンダー公平性を確保したか等。
(2) 関係府省間の連携	「ODA関係府省連絡会議」等の場で、各府省のODA施策・事業におけるジェンダー公平性の確保についてどのような手法の確立が議論・採択されたか等。
(3) 政府と実施機関の連携	援助実施機関(JICA、JBICやNGO)に対して政府はジェンダー公平性確保のためにどのような指示を出し、監視・評価したか。(JICA中期目標・計画の評価等)
(4) 政策協議の強化	政策協議の場でジェンダー公平性の確保を議題にしたか、ジェンダー公平性に配慮した案件要請を積極的に奨励したか等。

(5)政策の決定過程・実施における現地機能の強化	現地での協議の場に、途上国の女性や女性NGOがどの程度参加してきたか、女性が公平に参加し意見を述べられるような措置を取ったか、案件形成・実施に女性が公平に参画したか等。
(6)内外の援助関係者との連携	国内、途上国の女性NGO、大学の女性教員、地方公共団体の女性職員、経済団体の女性職員、労働団体の女性メンバーなどが公平にODAに参加したか。彼女らの知見を公平に生かすことができたか等。女性委員などの参画の数値目標を設定したか等。
2 公民参加の拡大	
(1)国民各層の広範な参加	「国民各層」の女性が公平に参加したか等。数値目標は設定され、実現されたか等。
(2)人材育成と開発研究	専門性を持った女性の人材が公平に育成されたか。開発途上国に関する「開発政策研究」としてジェンダー政策やジェンダー評価研究が奨励され、実施されたか等。数値目標の設置等。
(3)開発教育	全ての開発教育の中でジェンダー課題が紹介され、教材開発が行われたか。開発教育に携わる女性の指導者が公平に育成されたか等。
(4)情報公開と広報	女性が公平に情報を得ていたか。途上国の女性の情報へのアクセスを改善したか。広報資料(ポスター、ビデオなども含)にジェンダーに基づく偏見が含まれないような措置が取られたか、積極的に女性の地位向上を広報したか、その結果はどうか等。
3 効果的实施のために必要な事項	
(1)評価の充実	事前、中間、事後評価、及び政策、プログラム、プロジェクトがジェンダー公平性の視点から評価されたか。ODAの成果の計測・分析にジェンダー平等の観点が含まれたか。第三者評価者に女性が公平に参加したか。ジェンダー評価の結果がその後のODA政策の立案および効率的・効果的な実施に反映されたか等。
(2)適正な手続きの確保	「環境や社会面への影響」のなかにジェンダーへの影響への配慮が含まれたか、どのような手続きで配慮されたか等。
(3)不正、腐敗の防止	案件の選定、実施プロセスや「外部監査」に公平に女性が参加したか等。
(4)援助関係者の安全確保	援助関係者の安全確保として、女性職員や専門家等に対する性的嫌がらせへの対処、女性に対して特別な措置が必要と思われる途上国において、女性職員や専門家などの安全な生活の確保のために必要な措置の検討と実施が行われたか等。
IV. ODA大綱の実施状況に関する報告	
政府開発援助(ODA)白書において実施状況が明らかにされる。	ODA白書において、上記のようなジェンダー観点に立って分析したすべての関連施策・事業の結果報告、ジェンダー統計(定性的、定量的データおよびジェンダー予算などを含む)の掲載などが行われたか等。

(出所)筆者作成

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