

国際開発支援事業におけるジェンダー配慮 指標の開発

——操作可能な評価指標——

國 信 潤 子

1. はじめに～ジェンダー配慮指標開発の背景～

国連による社会開発関連の国際会議、特に1992年世界人口会議、社会開発サミット、国連世界女性会議（1995年）を経て、国際的社会開発における支援事業のより客観的で国際的に共有できる評価方法の必要性が指摘されるようになった。そのためのツールとして、指標の開発が注目された。本論ではジェンダー間格差縮小に焦点を絞り、現場で測定可能な指標を検討する。

経済協力開発機構（OECD）、開発援助委員会（DAC）が公表した「21世紀に向けた開発戦略」においても男女の衡平（equity）とエンパワーメント（empowerment）つまり主体的能力開発と社会貢献が開発目標の重要課題とされている¹。

日本政府もこの問題を積極的に国連主催の1995年北京世界女性会議でとりあげ、「日本のWID（Women in Development）イニシアティブ」を発表し、今後、政府による国際協力事業においてこの視点を重視することを公表した。その後、WIDはGAD（Gender and Development）という表現で周知されるようになった。つまりジェンダー配慮の視点をすべての開発事業に主流化することが国際協力事業における基本指針となったのである。この変更は従来、裨益が過小だった女性のみを対象とするのではなく、国際開発協力事業の諸領域においてジェンダー・バランスを配慮するという視点である。

本論で取り上げる国際支援事業の事例は、JICA：日本国際協力機構（2001年当時は国際協力事業団）による特定テーマ評価調査である。この南西アジアWID・ジェンダー評価調査におけるジェンダー配慮指標（gender sensitive indicator 以下GS指標と略する）の開発の背景には、2001年JICAによる調査がある。筆者はこの調査の依頼を受けて企画段階から関わり、GS指標を開発協力事業に取り入れる方法を検討した²。なおこの特定テーマ評価調査は、スリランカにおける事業全般にわたって評価調査方法のジェンダー視点の主流化をめざしたものである。さらに同様な支援事業を展開する国際的ドナーとの比較など総合的に調査された。

西南アジア諸国のそれ以外のアジア諸国と異なる特徴は初等教育における男女格差があり、女子教育に初等教育レベルが浸透していないことである³。しかしスリランカに関してみるとその格差は少なく、女子の方が初等教育の浸透が見られることが特徴である。また労働人口においても男女ともに低い、女性が男性の半分以下の労働人口であることが西南アジア諸国の特徴である。平均寿命については近年伸張があり、男性より女性が長命であるが、その男女格

差が縮小している。

これらの基本統計をもとに、西南アジア諸国の中で本調査の対象国をスリランカとした理由は、最初の試みとしてGS指標評価がなじみやすいことが考慮され、スリランカにおける男女間教育格差が比較的狭いことが注目された。さらにそれ以外の経済・政治的背景としてスリランカ、モルディブ近海は日本のアラビア半島諸国からの地下資源海上輸送の船団の航路であり、その安全保障上、周辺諸国との良好な国際関係は日本の産業安定確保には不可欠なためである。過去10年ほどにわたり日本からの政府援助による事業が継続的に広い領域である。GS指標の評価調査として、既述の女性の教育レベルが高く、意思決定機関にも多くの女性が進出しているという点が挙げられる。つまり相対的にジェンダー配慮の基礎のある社会であるという点から最初の評価調査対象地域となった。なお教育領域に限らず、スリランカにおける女性の政治、教育などへの意思決定への参画は日本より高く、高等教育機関にも女性が自然科学系以外は多数派となっている。

評価調査実施にいたるまでの背景にはその準備段階として、JICA 内部で1993年分野別WID研究会が組織され、その後GADというキーワードで国際協力事業にジェンダー視点を組み込み、さらにそれを主流化するという基本方針がたてられた。1996年に社会開発部を中心としたジェンダー配慮の研究および調査、さらにスリランカにおける本評価調査が実施された。国際協力活動を中心としてGO、NGOを問わず両性の機会衡平化は建前として謳われてはいたものの、具体的にはジェンダー配慮の有無を事業計画、およびその実施においてどのように具体化できるかについてのマニュアルはなかった。

ここに紹介するGS指標については試行的調査であり、開発現場、特に農業技術、産業技術移転における例を紹介してゆく。指標のなかでも現場で容易に適用できること、また事案件数が少なくても対応のために事実情報として基本的かつ不可欠であるという指標に限定した。今後事業例ごとに、時系列的にこれらの指標測定結果を蓄積してゆくことは有用である。

ここでGS指標について端的に概念定義するならば、GS指標とは「経済、政治、社会など文化のあらゆる分野において両性の基本的人権が擁護され、平等関係の社会学的測定を可能にするために、社会的・経済的資源配分格差を縮小させる努力の過程、機会、さらにその結果を測定する尺度」である。ジェンダー配慮 (gender sensitive) をするということは、女性、男性の従来あった役割固定化によって生じる資源、機会の配分不均衡を流動化させ、さらに結果の平等化を図ることである。

振り返って、日本国内に目を向けると、1986年の雇用機会均等法制定後、その後、改正が3回にわたっておこなわれ、就労の場において両性平等化が進展している。各種事業所において女性管理職の割合は係長レベルでは15%で微増しているものの、それ以上の職階には女性は5%程度で顕著な増加はない。2008年7月にはOECD報告書において日本社会における女性の社会貢献度が顕著に低く、教育費用投入に対して費用対効果が他の先進国に比較して顕著に低いことが指摘されている⁴。

一方、国際的評価とは別に、WID/ジェンダー配慮を事業実施過程で実行することが非効率

を理由に否定的にとらえられる場合も多い。その背景には、女性は次世代育成の専担者と固定され、それ以外の社会・経済活動参画・参加を非効率とみなす考え方が今も根強くあるためである。しかし現実には女性労働者・消費者のニーズの増加、市場の拡大もあり、女性の社会参加は増加している。国際協力事業においても企画者と裨益者として女性が重要視されるようになった。ジェンダーによる偏向なくプラス効果を及ぼしている事業は裨益が老若男女に浸透し、結果として評価は上がる。資源配分が一方のジェンダーに偏向している場合、男性により多くの資源配分がある場合が多く、他方、伝統を理由に特定領域限定で女性向けと称して女性に資源配分が過剰になるケースなどもあり、両方の事例ともに事業インパクト評価は低くなる⁵。

GS 指標はアジア開発銀行、世界銀行などが国際支援事業にドナーとして資金提供する場合の審査過程でも採用されており、GS 指標が企画事業の妥当性判断の一つの基準とされており、裨益が一方のジェンダーに偏向するものについては事業計画の再検討が指示されることがある。

2. 比較ツールとしての GS 指標

資源配分の均等化、機会の衡平化、達成結果配分について事業実施前後をいくつかの共有される指標で比較し、GS 指標によってジェンダー間格差がなぜあるかについての検討をする機会をもつことが、この指標開発の主な目的である。すでに一般的人口統計学的指標のほとんどは男女区分されて国連機関などによって国際比較統計として公表されている。国別比較指標として OECD によるジェンダー・エンパワーメント測定：Gender Empowerment Measurement：GEM があり、政治参加・参画、意思決定への参加度、教育レベルなどの国別比較指標がある。この他にも女兒・女性の保健、健康なども含めて健康、医療面からの社会的地位を指標化し、調査結果が HDI（Human Development Indicator）としてすでに国際比較指標として活用されている。その指標によれば、日本は経済的先進国であり、HDI においては高位をしめるが、GEM においては途上国となっている。

しかし、本論では国別レベルの比較ではなく、個別の開発支援事業実施の日常的作業工程において実行可能な作業指標を提示する。日々のフィールドでの作業に密着したいくつかの指標を確立するために、日常的感覚において認識可能で、測定可能な指標を設定することが重要であると考えられるためである。つまり、事業自体の社会的インパクトについて何らかの、より多くの人々によって共有可能な尺度をもつためである。個別事業内部の詳細な組織関係、役割分担、意思決定レベルの男女人数など、女性の参加度の具体的数値を取り上げる。GS 指標の内容を限定的にした理由は、第一に個別事業評価のために特定組織によるいくつかの事業に限定している。第二に国際的なドナーも共同で同様な事業展開をしており、それぞれ事業内容、目的、対象者が異なっているので、一概に全体評価比較はできない。部分的にであっても比較可能な一般的指標に限定することに意味があること。さらに定量的評価が可能なものについて

は確実に数値確保を時系列的に蓄積してゆくことを恒常化してゆき、その格差の理由、社会背景を検討することは有用である。しかし、事業実施においては多くは複雑な社会開発であるため、そのインパクトは質的なものであり、その評価基準をいくつかの数値に絞ることができない場合が多い。このため評価が記述的であることが多いなどの理由により、限定的指標に限った。

GS 指標開発の事例としてとりあげる本調査においては、すでに実施されている事業について GS 指標はあくまでも事後的に設定された。事業企画段階で GS 指標がなかったものが、実施段階で GS 指標の有無について成果を評価することは事業関係者にとっても予想外であり、それによって事業全体の結果評価が低下することは歓迎できないことである。

また、ベース・ライン調査なしであったため、事業開始前の実態把握が客観的指標によって把握されていない。このため結果としてある指標のみでは事業のインパクトの正確な評価はできない。初めての GS 指標の試みであるためこうしたいくつかの限界が当初から指摘されていた。

今回の GS 指標化の例示はあくまでも今後の事業実施における案件形成、計画の際の情報として今後活用できる内容を提供するというところに重点がおかれた。

3. 他ドナーとの事業指針比較

国際的支援に積極的な諸外国のドナー（資金援助機関）は政府レベル、民間レベル両方にある。南西アジア諸国におけるこれら諸組織による事業と日本の ODA による支援事業とを比較し、相対的評価を可能にするために限定的ではあるが事前調査も実施された。ここでとりあげるのは政府機関ドナーに限定する⁶。

多国間にわたる国際支援において重要なことは事実確認のために共有可能な指標比較により相対化できること、さらにドナーとなる諸国・機関の間で一定の指標が共有されていることにより、相互学習が可能になることである。つまり、GS 指標共有により、評価結果について他ドナー機関のベスト・プラクティスを取り入れ、将来の事業実施のために参考にしてゆける。今回の調査で比較対象となったドナーの条件はまず、GS 評価可能な類似領域の事業を実施している機関であることを比較の条件とした。

ここでは、アジア開発銀行（ADB：Asian Development Bank）、カナダ国際開発庁（CIDA：Canadian International Development Agency）、スウェーデン国際開発庁（SIDA：Swedish International Development Agency）、ドイツ開発公社（GTZ：German International Cooperation Organization）の4政府機関を関連する支援指針、事例のいくつかについて概観する。

ADB：アジア開発銀行は主にインフラ・ストラクチャーを中心に多額の資金融資をしてきたが、1992年より、より広い範囲で地域住民に裨益が直接届き、NGO との共同作業のできる事業も実施するために軌道修正した。ちなみに ADB の資金源の8割が日本から拠出されている。

「ADBにおけるジェンダー政策」を公表しており、当該政府との政策対話、よい統治、GS配慮を挙げている。スリランカでの活動については具体的プロジェクト実施のサポート、複数ドナーの調整・連携、被支援国政府との政策対話の橋渡し、さらに一般市民との意思疎通、NGOとの連携、広報活動などがある。

その具体例として女子高等教育の推進、学校建設、マイクロ・クレジット・スキームを組み込んだ女性零細企業家支援事業を実施した。南西アジアでは例外的に女性の教育レベルが比較的高いスリランカにあって、女性の科学・技術領域の能力開発に力をいれた事業を推進し、高学歴女性の低い就業率という格差是正を狙っている。特に女性が参加しにくい技術分野の研修機会を増加し、関連の高等教育機関に奨学金をだし、その配分比を女性6対男性4とすることで積極的格差是正策：ポジティブ・アクションを推進している。さらに宗教対立などによってテロも頻発するスリランカ北部において大規模な水資源開発事業を展開し、そこには3000人の女性が参加し、マイクロ・クレジット方式を導入し、灌漑施設充実のために女性の雇用創出を目指している。またすべての事業についてADBから現地NGOへの融資の際、融資審査で、GS指標は要件となっており、年2回、マニラにあるADB本部から評価団が派遣される。1992年から1999年のジェンダー関連評価が重視された事業として、女性の収入創出活動、栄養改善活動、保育士育成、保育所運営、女性指導者育成、家庭菜園と地域組織形成、さらにバナナ・多種野菜・植物栽培、燃費節約ストーブの普及などが農業開発事業のサブ・プログラムとして挙げられている。

これらはいずれも住民女性のニーズを聴取し、事業実施以前にベース・ライン調査が実施されている。事業そのものへの女性の参加のみならず、事業の意思決定レベル、事業立案者レベルに女性を位置付けているかをチェックしている。家庭菜園事業は当初小規模であったが、自宅の庭、及びその周辺で農作物を育て、市場価値のあるものが作れることを学習した女性たちが、自給自足の菜園からさらに技術向上し、市場価値のある余剰野菜生産、さらに観光産業へのレンタル用観葉植物栽培などと領域拡大を自主的に進め、独自の市場流通経路を確立してゆくところまで成長しつつある。

CIDA：カナダ国際開発庁がドナーとして支援する開発協力事業の事例において明確な基本指針は「政治的紛争によって被害を受けた住民を助ける組織、団体を支援する。」という点である。経済復興、人権、民主主義に関する政策面に関与し、地域レベルで小規模な組織を支援している。CIDA自体はドナーであり、事業実施は主に支援地域のNGOであり、住民組織化を側面から支援するという方式を取っている。したがって、事業企画を一般から募集し、企画書を提出してもらい審査するという手順をとる。その提案書が融資にいたらなかった場合にはその拒否の理由、どのような改善が必要であるかが助言される。その要件としてGS指標の高得点、資源アクセスの両性平等、女性の人権擁護支援などが鍵となっている。1995年から2000年にかけてCIDAがドナーとなった事業には意思決定レベルにおけるGS指標、女性への暴力根絶の努力、政治・経済におけるGS指標評価が含まれている。

GTZ：ドイツ開発公社については世界的に持続的、かつ強力で、地元根付いた国際支援の

ネットワークをもっている。なかでもスリランカにおいて40年以上にわたって政治、経済、社会文化、環境保全など広範にわたる二国間開発協力を継続している。その全体像をここでは紹介することは不可能だが、GSについては1996年から「ジェンダーと開発：Gender and Development GAD」というキーワードによって、1) いかなる事業においても両性平等参加、裨益も平等であること、2) 開発によって不利益を女性が被ることのないようにすることの2点を企画段階から配慮することを強調している。このためにも女性のニーズ調査、ベース・ライン調査を実施し、男女別ニーズ比較を参加型手法の調査で行い周縁化された女性住民が開発事業によって排除されたり、差別が強化されたりすることのないように配慮している。

特に1999年から2001年にかけて実施された工業技術研修においては男女ともに研修対象とし、女性に人気のある洋裁、植物栽培、美容技術に加えて、シルク・スクリーン染色技術、果物加工、パン製造などの技術習得があり、収入に直結する技能が重視され、そこには男性も歓迎され、男女の生活面での役割の違いを相互に学習・理解し両性が役割流動化の必要性を配慮することが奨励されている。

Sida：スウェーデン国際開発庁の事例は5年をサイクルとしており、全事業について基礎調査、ニーズ調査が義務付けられ、GS指標は必須条件化されている。特にSidaは当該政府の了解のもとにNGOとの協力を重視しており、環境保全と貧困絶滅事業を優先し支援事業修了後も、住民が自主的に持続可能な活動をおこなうための共同事業を推進するという方式を取っている。地域政治家、地域リーダーなどとの協力体制を重視している。組織的な住民組織との連携を重視するSidaの方針はその基本政策にも明示されている。その一例として以下の政策提示は興味深い⁷⁾。

「地域、あるいは全国レベルでの開発事業において成功した小規模、住民参加型国際支援事業例は、事業推進の焦点を拡大し、参加型アプローチにおいて、ときには方向転換しても、範囲を広げてゆくことがある。この場合、参加型事業において公的組織担当部の拡大をして統治と連携しつつ領域を拡大してゆく。このとき参加型の見解と良き統治とは組織構造上共に重要である。つまり開発事業がミクロかマクロかのレベルの違いを超えて、それぞれの組織的限界を乗り越えてゆくという場合に、参加型事業推進と統治の関係は組織的連携が重要になる。」

この方針の特徴は、当初の事業実施において女性住民参加が当初からあり、一部変更せざるを得ない状況になった場合、あるいは方向転換を余儀なくされたとしてもそれによって公的組織（この場合、政府開発公社）としての支援を停止したり、支援・連携を解消せず、組織の担当部署の拡大、目標の一部修正拡大によって事業を取り込んでゆくという柔軟な取り組み方針をとっていることである。つまり、GS指標の包含を目指すための統治組織の担当領域拡大が実施されているのである。女性が参加することにより、それまでとは異なる事業日程、サービス、施設、研修時間割が必要となる。つまり、この変更は当該地区住民組織の主体的決定を重

視し、裨益層の拡大を優先することを示唆していると考えられる。

その実例として、1999年に終了した農業開発マイクロ・クレジット事業ではマタラ地域の低所得者層7000人を対象に経済活動を自主的に企画、実施してゆく方法の開発と手法研修、さらに生活水準向上をめざした。女性を含む地域リーダー育成と住民グループの活動活性化が重視された。

ここで重視されるのが近隣の小グループの形成、村民によるローンの自己管理、利子1～5%の返金の達成方法などの研修が開催された。紅茶小規模栽培、ココヤシ皮加工品製造販売、マット製造、パン製造、などが領域となっている。この事業のインパクトは大きく、持ち家の改築、識字教育の浸透、公衆衛生の向上などが目に見える形で実現した。参加者は女性が多数派である。

これらの事業のいくつかも現地視察したときに目についたことはドナー機関の専門家はむしろ表にはでてこず、広く地域住民、それも既婚女性がリーダーとなって、資金管理、施設管理、各種施設などの鍵の管理などを具体的に実行しており、その帳簿、報告書も蓄積されていたことである。また調査員との対話・対応の仕方においても対等な関係が感知され、支援するものと、されるものとの上下関係を感じさせない地域リーダーたちが多くいた。

このように国際支援事業実施の現場において、両性の公平な資源アクセス、事業参加・参画人数、研修機会へのアクセス、投入されに資源配分のGS指標が測定できることが重要である。さらにそれぞれの担当者の責任領域、生産性、地位、結果物の管理などがそれぞれの現場で観察可能な限り男女別に資料化されることが、長期的にGS指標を普及させてゆく鍵となる。

次章において具体的調査手法、その指標となる項目について詳説する。本論では紙数の関係で事業計画マトリックスと操作可能な指標の提示・解説までとする。

4. 評価調査のフロー

従来の事業計画では、その全過程をフロー・チャート化し事業計画マトリックス（PDM：project design matrix）つまり事業計画表が詳細にまず作成された。ここで評価指標に必要な条件の確認を行う。本事例はスリランカの支援事業として農業普及改善計画、繊維製品品質向上計画、総合病院事業、大学歯学部教育計画、生活改善事業の5領域であり広範にわたる。これらのいずれも日本政府がそれ以前からのスリランカ政府との長期にわたる良好な関係のなかで形成、継続されてきた事業であり、それらの更なる展開という意味がある。以下に5つのチェック要件を詳説する。

これらの領域にそって具体的質問項目が作成され、現地調査機関との共同作業により、村民、町民への事業のインパクト調査が約6ヶ月にわたって実施され、合計300件に及ぶ面接調査が実施された。その概要は報告書「特定テーマ評価調査（南西アジア WID/ジェンダー）報告書、平成11年度」JICA 特定テーマ評価調査、にまとめられている。

評価調査実施の手順としてまず、全体のながれ、事業企画を目標、さらに時系列で手順の概

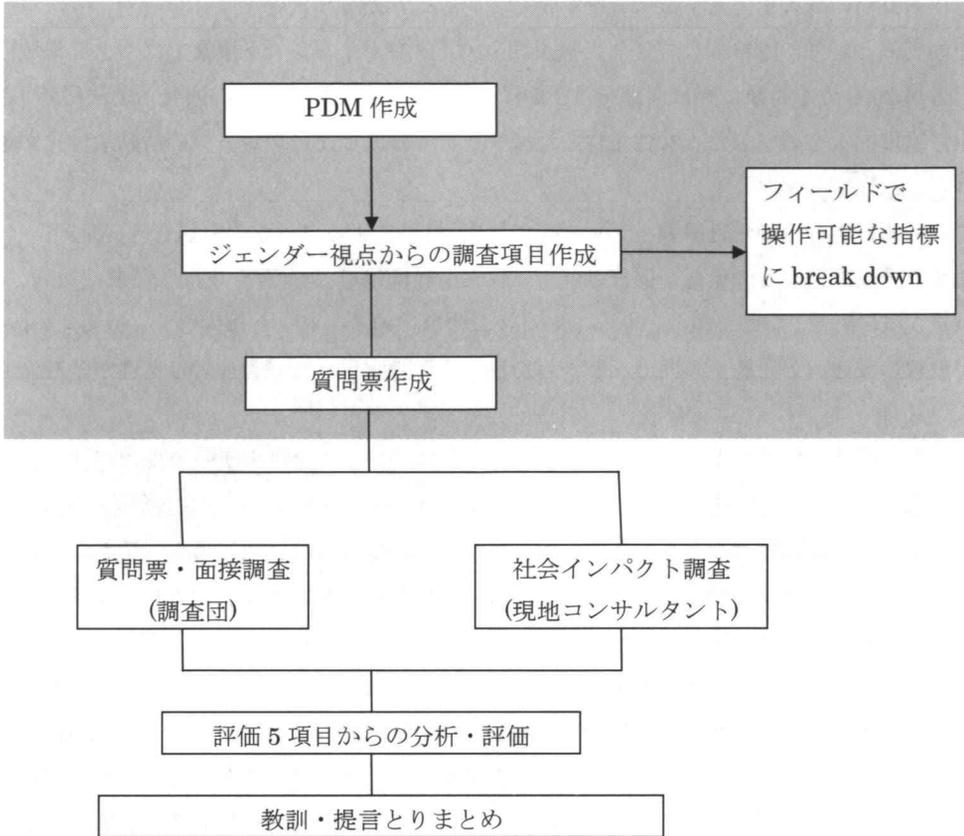


図1 評価調査 flow chart

要を立案する。これが project design matrix : PDM といわれるものである。ここでは特にフィールドで操作可能な指標を開発することが主旨であるので、本論では図1の網掛け部分について詳説する。GS 指標として基本的な情報として地域別、作業工程別、地位別参加男女別人数などが収集される。すべて男女別人数を数値で確保することは、容易ではあるが自明なためにとかく忘れがちな作業である。項目自体は単純なものでも、実際にその人数を時系列で蓄積し、その数値の推移について社会背景を分析してゆくことに意味がある。すぐに各地位に男女バランスをとることが不可能な場合、人材育成に資源投入を考えるなど長期的施策が必要になる。ただちに結果平等達成を目指すのではなく、過程における女性技術者の育成など資源の投入を増加させるなどの積極的措置が必要となる。

次に、評価指標開発のために5つの視点に分類して指標開発をする。表1に示すとおり、事業計画の大枠作成の5つの視点が効率性、目標達成度、効果=インパクト、計画の妥当性、自立発展性である。

第一に事業実施にあたり、その「効率性」について検討する。ここでいう効率性とは経済要因のみならず、計画自体の一貫性、当該地域にとって時機をえたものであるか、またその計画

実施の速度などが勘案される。実施にあたって機能的であるか、効率性の把握と共にジェンダー配慮がされているいかについてチェックする項目を含む。企画段階でのモニタリング、企画メンバー、計画実施前の当該組織、住民の参加者男女人数などの把握がされる。今回の場合は事業実施の途中からのGS指標の挿入であるため事業実施の中間評価、さらに可能なものについては終了時評価をした。事後5年ほどを経た事業評価において達成されている成果、投入された資源とその費用対効果の高低が事業関係者各方面からジェンダー要因が関係しているか等について聞き取られた。

ここで注目すべきことは実際には男女別統計は個別事業実施において、従来全く確保されてこなかったこと。また既存住民人口調査も村レベルでは正確ではないこと、移住労働者などが多く移動する地域では特に全日村民として実際に居住しているのかについては個別事業ごとに調査記録が必要となる。

具体例を挙げれば、例えば、企画当初には女性が事業実施組織内にいなかったために一般村民も女性はその事業に関心を示さない、排除されていると感じ、協力しないなどの例がある。こうした場合投入した資源は男女両性に裨益が行きわたらず、費用対効果が低下する。特に宗教的、文化的慣習から少数の女性が男性の圧倒的多数の組織で活動することを躊躇し、女性が自ら撤退してしまう例が多い。このため日本からの技術指導者にも女性を含める努力が必要であったが、2000年時点では農業、繊維産業領域では日本から派遣された指導者はほぼ男性のみであった。農業技術移転の事業では事務職の女性が一名のみであり、他はすべて男性であった。つまり効率性からみて負の要因となるジェンダー偏向が、支援する側の専門家派遣にあった。しかし日本国内事情として当該領域の女性専門家がいたとしても、本人が開発途上国への支援事業への派遣となると敬遠するという実態もある。

第二の評価指標には「目標達成度」という視点が事業実施のどの段階においても計画通り進行しているかのチェックが行われる。例えば、具体的には繊維製品品質向上計画の場合、その訓練センター修了者の何割が実践現場で指導者となれたか、当該国繊維産業企業の管理職となれたか、給与・地位上昇があったか、など具体的に追跡調査、面接調査が限定的ではあるが行われた。男性研修者の多くが企業からの出向で訓練を受けており、結果として収入上昇、企業内技術改善に貢献していることは実証されたが、少数の女性参加者の多くが零細家族経営の自営業者であり、結果として裨益の度合いは限定的であった。しかし女性への訓練機会自体がない環境にあって、大きな刺激となったという回答があった。

第三には「効果：インパクト」の有無、その度合いが測られる。その効果とは必ずしもプラスのもののみではなく、マイナスのインパクトについても調査される。特にGS指標で注目するのは男女どちらかに直接的、間接的インパクトが偏向している事業の場合には中途であっても事業の修正、参加者の追加、研修の反復などの見直しが必要である。マイナス効果としてよくある事例は、農業開発において技術移転が訓練の場で男性参加者にむけて実施されるが、実際に畑で技術を活用して農耕作業を遂行するのは女性である場合が多く、技術移転をされる相手と、それを作業として遂行する人が一致していないために正確な技術伝達が途切れてしまう。

表1 ジェンダー視点を組み入れた評価観点5項目

	事後評価
実施の効率性	<ul style="list-style-type: none"> ・評価時点までのフォローアップ・アフターケア等 ・追加投入を含めた資源投入全体の計画性・タイミング等、参加者男女別情報
目的達成度	<ul style="list-style-type: none"> ・事業終了後、プロジェクト目標が、相手側の自主運営に移行した後、どのように、どの程度達成されているかを確認する。 ・未達成の場合は、その後の達成状況の把握、達成されていない要因を分析する。
効果 (インパクト)	<ul style="list-style-type: none"> ・事業実施によりどのような功罪両面の直接・間接の効果が発現したか。 ・その結果が男性・女性の一方に集中していないか ・家族的責任担当者に配慮がされたか。 ・過重労働を強いる結果となっていないか。
計画の妥当性	<ul style="list-style-type: none"> ・評価時点におけるプロジェクト内容の妥当性。 ・ジェンダーの視点から、特定の社会グループに資源が集中するなどのような問題が生じていないか判断。 ・当該国における女性、ジェンダーに関する政策と矛盾の有無を検討する。
自立発展性	<ul style="list-style-type: none"> ・事業終了後、予想通り自立発展しているかを評価。 ・自立発展がみられない場合、ジェンダー配慮の問題を含め、改善策を提言する。

こうした場合、女性に訓練参加をよびかけるが、家族的責任ゆえに生活時間が男性と異なり、日中の研修実施は就労、農作業、家族的責任ゆえに参加不可能ということが多くあった。こうした場合インパクトとしては同じ資源投入をしても効果は半減することになる。

第四に「計画の妥当性」において事業の裨益集団が特定集団に集中しないかというチェックが必要である。なかでも男性指導者の村においてはその親族、友人関係に裨益が集中することが多い。開発途上国の多くの地域では若年・壮年男性が海外労働流出や地域移動して労働機会を求めするために全日制村民の多くは高齢者、女性、子どもということが多い。少数の若年・壮年男性を対象に実施される研修機会が農作業など作業遂行者の女性、高齢者には届かないという裨益偏向が問題指摘された。しかし日本政府支援による当該国主催の研修機会となると資源投入額の大きさもあり、ほとんどの研修参加者は若年・壮年男性というのが実態であり、これらの研修機会に出席できることが地位の象徴になる場合もある。

こうした場合、事業実施中途において研修、技術指導手法のプログラム変更、追加時間の設定、夕方以降の研修実施、参加者の自宅近辺で安全な場所での研修場所確保、保育サービスの提供、女性指導者を増やすなどの変更などが必要となる。また、指導者が常に男性のみであると、女性参加者が自由に質問、学習できない、あるいは周縁化されたと感じるなどの指摘が追跡調査の回答にも見られ、参加者のみならず、指導者の男女均等配分は重要な要素である。特に政府間支援事業の場合、当該国のジェンダー関連政策と矛盾がないかについての検討は重要であり、国連、国際機関による条約、規約などの批准状況などが参考にされる。

第五として「自立発展性」がある。事業というのは5年ほどにわたる単発事業であり、長いものでも10年である。その後、地域にバトンタッチされ、地域生活の中でその事業は長期にわたり継続される。その場合、当該事業の手法が真に地域住民の主体的エンパワーメントに貢献していればそれはその後も生活の一部として応用・展開という形で生き延びることになる。こ

うしたことが可能な道として男女がともにその手法を生活に密着した形で習得し、社会的意義が共有されているかが鍵となる。また元支援者側としても長期にわたるフォローアップ体制が維持されねばならない。当該地域住民の生活密着型の農業開発、自立的生活を可能にする工業・農業技術へのニーズが高い。この過程で先進国多国籍大資本による利益収奪、地域の自立性の崩壊が起らないような配慮が必要である。

5. 操作化可能な指標へのブレイク・ダウン

上記5つの視点にそってさらに詳細な操作可能な調査項目に概念分割され、具体的指標開発を行う。この過程で既存資料の検討のみならず、現在の当該地区の人々の生活観察、交流が重要である。本件の調査で現地調査機関が中心となり、現地語で親しみやすい関係で実施された。日本からの担当者は英語による通訳を介して、可能なかぎり現場を訪問し、相手の反応、表情、などを観察することになる。言語の壁、文化慣習の違いを配慮・認識し、観察した上でどのような質問には回答可能であるかについての判断をする。この場合、政府関係者、地方自治体関係者、さらには村民との対話を見ることは重要な判断材料となる。また、研修に招かれなかった村民、町民の反応を聴取する機会は貴重である。

また、面接調査手法として調査者側としては長時間を取らないこと、対象者の日々の仕事の邪魔にならないこと、さらに悩みの聴取もある。ときには「自分に何をしてくれるのか」「何か得なことがあるのか」さらに「この調査に協力することによって金銭収入、農機具、道具など供給されるのか」などの問いはしばしばでてくる。これら問いへの丁寧な対応なしには評価調査は単に情報搾取となり、実施は不可能となる。再度の調査の可能性も聞いておくことは有用である。また調査者の性別も問題となる。女性調査者は女性に、男性調査者は男性に質問することがより円滑な調査となり、面接調査に適した場所を設定することが必要である。自宅調査では年長者が同席していたり、夫の監視などがあると女性は自由な意見表明ができなくなる。また、村の情報は外部の者が想像する以上に早く村民に共有されており、対応に公平さが欠けているとただちに問題指摘として不満が表明される。

またスリランカ社会は宗教的対立（仏教系とイスラム系）故に政府へのゲリラ攻撃が頻繁に発生しており、政治課題となっている。村民も語りたがらない隠された排除機能、村八分という実態は常にあり、配慮が必要である。政府支援として主にシンハラ語を使う仏教者が対象者であるが、その間でも相互の裨益情報は情報交流がないことが多い。このため外部からの調査者がその目に見えない障壁を無意識に越えてしまうと、後に批判的となることも多い。

ここでは繊維産業技術研修の分野に限定して、事業実施、評価調査実施、技術移転、専門的研修の実施における問題点を検討する。研修期間は繊維産業では6ヶ月から1年である。その他の領域として農業技術研修所では研修を3～6ヶ月間のサイクルで反復される。また医療・保健ではさらに高等教育機関と共同で5～10年と長期にわたる。長期専門家は日本男性が繊維産業領域事業では約8名、現地カウンターパート8名、現地普及員11名という構成である。

女性で繊維産業に長期にわたって専門教育を受けているという人は少なく、繊維産業領域の作業自体のジェンダー区分が伝統的にあるので、それを越えた研修には女性は出席しにくいという事情もある。またたとえ技術研修を受けても、女性の失業率は高く、教育知識を生かす就職先が少ない。

研修参加者について人数調査結果の繊維技術研修参加者人数は男性多数派である。また農業技術研修プロジェクトについても、性別による参加者人数確保がその地域特性をしめしている。農業事業を13の村で実施し、その組織化のために農民グループ組織されたが男性参加者が90%であった。できる限り男女を均等に含めることを連絡したものの、16～7名という村ごとの小グループであるが女性がゼロの組織が5つ、4つのグループでも女性は1名のみの組織が2つ、4名いる組織が1つ、5名いる組織が1つという参加者人数、性別であった。評価調査が実施されることとなったために事業推進途中で女性のみ9名の農民組織もつくられたが、その多くが既存農民組織の男性の妻という構成であった。しかしこの組織の事業推進能力は高いものがあつた。女性の農業普及員も追加され、有能な人材を見出すことができた。こうした女性が技能習得・移転の場にいることは、技術のみならず、家族問題、地域の人間問題についても相談に乗れるという点で有用な存在であった。

前節で紹介した5つの事業企画マトリックスに沿ってさらに細分化された調査項目が開発された。それらは以下のような項目である。ここでは5つの事業領域のなかの工業技術向上：繊維産業領域における測定指標を示したのが次の表である。以下に、それぞれのブレイク・ダウンされた操作性のある指標について検討する。

表2 ジェンダー配慮項目を組み入れた調査項目〈工業・職業訓練〉繊維製品品質向上計画プロジェクト

評価項目	チェック項目	収集される情報
1. プロジェクト目標達成度	—各コースについて女性への配慮がみられるか。	
		—その技術内容に男女間で差異はみられるか。
	現在までの研修を受講した人数は目標通りか。 —男女比 —分野別	
	女性の繊維産業における役割をかんがみ、女性のプロジェクトへの参加が促進されたか。	—女性の参加を促すべく派遣もとの企業と何らかの話し合いはあつたか。

2. インパクト	ジェンダー別でみた場合はどのようなインパクトが見られるか。	<ul style="list-style-type: none"> —受講者の総数と研修終了後に勤務先を見つげられた受講生数（ジェンダー別） —企業派遣で研修を受けた受講生の企業に戻った後のパフォーマンス（ジェンダー別） —自営で受講した者の修了後の活動状況（ジェンダー別）
	労働者の雇用機会は拡大したか。（ジェンダー別）	<ul style="list-style-type: none"> —研修を受講したことによってその分野における技術を活用し繊維産業で雇用先を見つけた研修生の数（ジェンダー別） —女性（元）受講者自身は雇用の機会についてどのように捉えているか
	研修生の所得に変化は見られるか。（ジェンダー別）	—研修受講前と後の所得の変化・増減（ジェンダー別）
	研修生の労働時間に変化は見られるか。（ジェンダー別）	—研修受講前と後の労働時間の変化・増減（ジェンダー別）
	プロジェクト実施機関のなかで女性の役割は適切に認識されているか。ジェンダー不均衡の是正へプロジェクトによって工業分野、繊維産業分野のジェンダー不均衡を見直す動きが生まれたか。	<ul style="list-style-type: none"> —実施機関での女性スタッフの雇用状況 —新しい政策・指針の有無など。
3. 自立発展性	ジェンダー・バランスは保たれているか。	—意思決定レベルのジェンダー・バランスは保たれているか。
	講師陣は適切に配置されているか。男女比は適切か。	
	移転された技術に男女間で差異は見られるか。	<ul style="list-style-type: none"> —研修生の研修内容と実際のマッチング。会得した技術を活かした職種にある人の割合（ジェンダー別）。 —各分野、コースで男女比は異なるか。その要因は何か。
	女性に対する配慮の有無。	
	女性の労働組合はあるか。	両センターの職員及び日本人専門家はジェンダー別の労働条件をどのように考えているか。
4. 妥当性	労働力のプライオリティやニーズは各職務レベルについてジェンダー別にアクセスされたか。	<ul style="list-style-type: none"> —繊維産業で働く人々のニーズをジェンダー別に把握するような機会の有無。無い場合その理由。 —女性労働者のプライオリティとニーズ、制約要因は適切に把握されていたか。それらはプロジェクト実施段階に反映されたか。
	計画・立案のプロセスプロジェクト立案・形成は適切に行われたか。ジェンダー分析は含まれていたか。	ジェンダーに関し男女別のインタビューを行うなどの措置は取られたか。
	プロジェクト実施スケジュール投入財の内容、量、質は適切であったか。それらにジェンダー配慮はあったか。	<ul style="list-style-type: none"> —日本におけるカウンターパート研修の評価（ジェンダー別） —投入された機材は女性も使用できるか —投入財に対するアクセスは男女ともに確保されているか
	女性の参加女性が研修に参加する際の制約を緩和するような措置は取られたか。	—交通手段や託児所の提供はあったか。

5. 効率性		一女性労働者、研修生に関する問題で得られた教訓の有無
		一ジェンダー別のモニタリングは可能か (ジェンダー別のデータの有無)
	ジェンダー・バランスと実施効率性 ジェンダー・バランスと実施効率性の関係は適切に把握されたか。女性の再生産労働との関係は把握されていたか。	一スリランカの繊維・アパレル産業についての女性の役割について、プロジェクト関係者の認識はどのようなものか。

出典：前掲報告書、巻末資料 表5-3、5-4 ジェンダー配慮項目を抜粋

目標達成度

目標達成度についてGS指標開発のために、概念レベルを具体的に分割し、まず、1) 技術指導の各コースについて女性への配慮が見られるか。2) 技術研修受講者人数は男女比、分野別において目標どおりか。3) 女性の繊維産業における役割を考慮し、女性のプロジェクト参加が促進されたか。これら3点について、さらに操作可能性をもつ小項目目標として収集されるべき情報として、以下の項目にブレイク・ダウンした。すべてについて男女別人数をとる。ア) 研修の技術内容について男女間異同があるか。また企業派遣の参加者が多かったため、派遣元の企業担当者にたいして、イ) 女性職員の参加を促進するべく受講生を派遣してきた企業と何らかの話し合いがあったか、の2点について調査項目とした。

インパクト度

インパクト評価については1) 男女別インパクトがあるか、2) 雇用機会拡大があったか、3) 所得変化の有無、4) 労働時間の確認と研修後の変化の有無、5) 女性役割の確認と変化の有無、6) ジェンダー不均衡の是正試みの有無の6項目についてさらに小項目化し、労働者の技能開発のインパクトとして、ア) 受講者の総数と研修終了後に勤務先をみつけれられた受講生数。イ) 企業派遣で研修を受けた受講者の企業にもどった後の業績。ウ) 自営業者で受講した者の修了後の活動状況について。さらに雇用機会の変化について明らかにするために、エ) 研修受講により技術向上し、活用によって繊維産業で雇用先を確保できた研修生の人数。次いで所得の変化について、オ) 研修受講前と後の所得の変化、増減。労働時間の変化について、カ) 研修受講前と後の労働時間の変化・増減について尋ね、女性役割については研修実施機関での女性スタッフの雇用状況。人数、地位、などである。

インパクト度測定というのは広範であり、質的なものである。しかし研修を受けた人々の多くはその結果新しい職場、職域を開発できており、収入の向上を得ている。女性の場合自分で作業場も少人数であるため、評価は困難であり、個人的達成感である場合が多い。

妥当性

本調査はODAによるものであるために、まず特定事業での支援のため、当該国の政府の繊維産業など総合的政策の文脈に合致しているかが問われる。本調査の場合、2004年までに繊維製品輸出産物の特別貿易枠組み期限がスリランカでは終了するために、その後の貿易における繊維製品の質が国際競争力をもてるかが問題となっており、その質の向上が至上命題としてあった。

このため妥当性評価項目として、1) 労働者各自のニーズ、優先順位は各職務レベルにおいて男女別に聴取されたか、2) 事業立案でジェンダー別配慮があったか、3) 実施日程において投入財、内容、量、質は適切でジェンダー間配分は均等であったか、4) 研修機会の頻度とそのジェンダー別参加者数の把握、これらを現場で操作可能な項目としてゆくために、ア) 繊維産業労働者のジェンダー別ニーズ調査、労働時間、通勤方法、賃金、労働環境、家族的責任との両立可能性、女性労働者のニーズの聴取。これらのニーズ調査が実施されなかった場合はその理由。イ) 女性労働者のニーズは聴取され、それに対応する施策はとられたか。2) の事業立案段階での女性・男性のニーズの聴取と、それへの対応がなされたかについては、ウ) その役割担当者があるか、具体的にインタビューなどの実施があったかについて。3) の投入財の内容、量などについては投入に差はないか、男女ともに活用可能な財であるか、日本からの専門家は両性に同様に投入財（織物機器・繊維裁断・繊維検査機器など）の紹介、研修を実施したか、機材の活用が女性も可能であるか。などがチェック項目としてある。

効率性

効率性の評価指標の多くは一般的結果の評価であり、事業がすべて計画通り達成できたか、成果は予測どおりであったか、事業実施中に滞った、あるいは中断されたプロジェクト、ケースがあったかなどが問われる。そのなかでGS指標にかかわるものとして、事業の効率は男女の職員、研修受講者などで達成点に格差があるかという問いとなる。これは個人評価によって大いに異なる。しかし重要なことは女性研修受講者がいた場合その労働者に配慮があったが、家族的責任ゆえに排除をしなかったかなどが問われ、生産性を経済価値のみではなく、繊維産業領域は労働者として女性が多数派であり、そのニーズを配慮しているかが問われる。特に多くの国で繊維産業における女性労働者は多数派であり、長期的にみてその配慮、健康管理配慮、通勤環境の安全確保などのためにもGS指標が必要な領域である。

以上繊維産業技術移転領域の事業計画項目とその指標化について説明し、その意味を考察した。

6. まとめ

以上、ジェンダーを配慮した国際支援事業における評価調査についてそのチェックポイントとなる操作可能な指標について事例をもとに考察した。操作可能な指標、つまり現地調査で特別な技能なしに、認識・把握可能な日常的尺度を共有しておくことが事後の評価調査には重要である。そのような指標の提示という段階を中心に本論では操作可能性のある指標開発事例を提示した。ここでの結論として以下の点を再確認したい。

まず、第一に国際的動向としてあらゆる政策、協力事業などにおいて、生産効率性ゆえに若年・壮年男性労働者のみを基準とするとGS評価では裨益が限定的であるために国際基準要件を満たさないことになる。男女ともにできうるかぎり資源・結果物の均等分配・取得を目指すことを重視する事業にあって、そのための積極的格差是正策（ポジティブ・アクション）を事業実施過程でとり入れることが望まれる。こうした理解を研修・訓練の実施などによって講じてゆくことが必要とされる。国際的ドナーの審査基準としてこの点については必須条件となっている。

第二点目として、一見して男女両性がおり、女性が一人でも管理職にいればアライバイ職としてGS指標評価要件が満たされていると判断されることがある。しかし、異なる職域、職階ごとのジェンダー区分統計をとってみるとそこにアンバランスが明確になる。このためにも男女別人数資料の確保は重要である。どちらかのジェンダー偏向の理由の探求が重要であり、これが契機となってジェンダー配慮の社会的意義の検討が可能になる。よく言われることが女性の適材がないこと、また女性自身が辞退することなどが各職階にジェンダー・バランスが取れない理由として挙げられる。この場合、主旨を理解した女性リーダーを3～5年かけて人材育成をすることが長期的には裨益拡大には重要となる。

第三点目としてデータが活用可能な形式で入手できるかが問題である。例としてスリランカにおける総合病院の統計資料でカルテには当然男女別があったが、コンピューター化された統計資料として病院各科において男女の患者数が読み取れなかった。それは統計資料電算化の際に性別項目がプログラム上設定されていなかったためであった。情報としてあることと、分析資料項目、コンピューター処理可能な情報にジェンダー区分情報を常に確保することが重要である。

第四に支援する側のジェンダー配慮の意識が参加者、さらには当該地域に大きく影響する。つまり、GS指標の実施と徹底さらにはその結果の次回の事業実施への活用を一貫して基本方針としているという支援側の姿勢を明確に伝えることこそがGS指標の浸透を左右する。実際に評価調査においてGS評価ということだけで調査団はなぜそのようなものが必要なのか、何をいまさら、という反応を日本から派遣された専門家、現地の政府担当者などから得た。今後の課題として国際支援にかかわる人々のみならず、国内の民間事業所経営においてもジェンダー・センシティブ指標（GS指標）を日常的に適用することが期待される。

注

- 1 DAC「21世紀に向けた開発戦略」1996年
- 2 1999年～2000年にかけて JICA より筆者が調査団団長を委託され、JICA 専門家、関係研究機関、及びスリランカ現地の調査員とともに調査が実施された。この案件は最初の JICA によるジェンダー配慮指標を組み込んだ事業評価の試みである。フィールドとしてスリランカ現地調査は筆者のほか、元 JICA 社会開発室長、当時、評価管理室長：田中由美子他、評価管理調査役など5名の JICA 専門家及び、関連調査機関職員、現地調査員を構成員として組織・実施された。概要は「JICA 報告書；特定テーマ評価調査（南西アジア WID・ジェンダー）報告書 JICA 企画・評価部」参照のこと。なお本論分はこの他 国連資料、関連 NGO などの調査報告書なども参考にした。
- 3 西南アジア初等教育就学率、労働人口、平均寿命ジェンダー間比較

表 1 西南アジア諸国：含 スリランカ 女性教育レベル

南西アジア7カ国の教育、労働、寿命格差

国名	人口男女比（男性100人当たり女性人口）		初等教育粗就学率				労働人口に占める女性の割合（%）		出生時平均寿命			
			男子(%)		女子(%)				男性		女性	
	1970	1995	1970	1993	1970	1993	1970	1995	1970	1995	1970	1995
スリランカ	92	100	104	106	94	106	25	35	64	70	66	75
インド	—	97	—	110	—	90	33	31	—	61	—	62
ネパール	97	96	44	129	8	87	39	40	43	57	42	56
パキスタン	93	92	57	80	22	49	9	26	50	62	49	64
バングラデシュ	93	97	72	128	35	105	5	42	45	57	43	58
ブータン	99	128	11	—	1	—	40	40	—	—	—	—
モルディブ	89	95	—	136	—	133	38	42	51	64	49	63

出典：「JICA 報告書 特定テーマ評価調査（南西アジア WID・ジェンダー）報告書 JICA 企画・評価部 2000年」

- 4 日本経済新聞 2008年9月17日 記事 OECD 統計
- 5 1970年代から国連など国際機関でも政治課題化され、女性差別撤廃条約として男女共同参画が政策として推進されてきた。日本国内においては女性差別撤廃条約の批准、男女共同参画社会基本法、雇用機会均等法の3回にわたる改正などを軸として推進されてきた。現在あるといわれる性差についても人間の社会化過程で学習・教育・適応能力によって認識能力、技能などは変容・開発されてゆくもので、伝統や慣習による役割や行動様式の固定化は差別を形成することが認識されている。
- 6 大規模に事業展開している国際的非営利組織であるケアー（CARE）、あるいはスリランカで長い歴史を持つ NGO：サルボダヤ（Sarvodaya）なども現地で事業のいくつかに絞って調査したが、本論では省略した。
- 7 出典 SIDA Policy Paper by Pernilla Sjoquists Institutions and Poverty Reduction ~ An introductory exploration April 2001 A Discussion Paper for Sida p12
http://www.sida.se/sida/jsp/sida.jsp?d=118&a=2475&language=en_US

参考文献

- 「開発とジェンダー」 田中、伊藤、大沢 共編著 2003年 国際協力出版会
- 「ジェンダーと開発」論の形成と展開～経済学のジェンダー化への試み」 村松安子著 2006年
未来社
- 「開発教育」 田中治彦編著 2007年 学文社
- 「UNDP 人間開発報告書 グローバリゼーションと人間開発」 1999年 国際開発出版会
- 「農林業分野のWID事例集」 国際協力事業団 1999年 JICA 報告書
- 「WID配慮の手引書」 1993年 JICA 報告書
- 「開発プロジェクトにおけるジェンダー分析」 外務省委託調査 1993年 開発とジェンダー研究会
JICA