

国際開発支援におけるジェンダー・メインストリーミングとは

國信潤子

1. はじめに

日本の国際開発支援は今、その額において世界第一位にあります。しかし昨今問題とされているように、その経済規模に見合う評価がされていないことが問題です。それは国際的な開発支援の動向に添った人間中心の支援について十分な配慮がないためでもあります。国連開発局（UNDP）は1995年に「人間中心の開発」を提唱しました。その背景には地球規模で広がっている南北格差拡大、貧困問題、人口問題、環境問題などがあります。はや5年を経っていますが、この間見落とされてきた人間中心の社会開発におけるジェンダー〔社会・文化的性〕間の均衡確保が今、課題として浮上しています。つまり、男女の社会的格差・差別そして女性の役割や行動様式、活動を再評価する作業が必要になっています。さらに従来の男女の固定的役割を超えて、役割の多様化が必要です。

開発支援とは従来のように道路、ダム、工場、空港などを沢山つくることではなく、従来阻害されがちであった、基本的生活の確保、当該地域住民参加あるいはジェンダー均等な社会参加・参画を促進することが長期的にみて社会開発の鍵であることが指摘されるようになりました。

つまり広義の効率性を配慮した新たな開発の目標としてジェンダー・メインストリーミング(gender mainstreaming)が課題とされているのです。換言すれば、男女の社会的性・役割を意味するジェンダーのバランスを社会開発実施において均衡化させるという視点を、開発事業の企画から実施、評価までのあらゆる領域に取り入れるということです。

日本の外務省関連組織で、無償援助の国際開発担当のJICA（国際協力事業団）もUNDPと定期協議をもち、ジェンダー・メインストリーミングの開発政策推進のために連携しています。日本のODA(政府開発援助)は、政府の外交政策の一環として重要な位置を占めています。従来は、インフラ整備のための大規模ハード建設が日本の大企業中心に推進されてきました。しかしそのような支援が住民の裨益、またその生活改善効果の面では効果が不十分であるなどの問題指摘がありました。このため、今、基本方針の方向転換を迫られています。これからの社会開発は地域住民が裨益し、かつ生活基盤の確保が可能になるような事業が望まれているのです。しかも地域住民の理解をえて、開発当事者が参加・参画をしつつ、支援国からの人員の共同作業が行われた上で、資機材、施設などの供与により社会開発をすすめるような事業実施を目指しています。このためには異なる社会の慣習、文化、宗教などへの理解も不可欠となります。社会的弱者や従来裨益のなかった住民が自立して生活していくために必要な技能訓練、さらに住民組織化の支援に重点を置く開発支援の探求がされています。ここではこうした地域住民の裨益、なかでもジェンダー・メインス

トリーミングを配慮した社会開発についてその実績と事例を簡単に紹介します。

2. 地域密着型開発協力

地域に密着した開発協力をおこなうためにはそれぞれの支援先諸国の地域に根ざした NGO(Non-Governmental Organization=民間組織)との協力関係が重要です。しかし JICA では従来から支援先の NGO に使途を一任した形での資金提供はしてきませんでした。これは NGO の活動実績評価が困難であることと、日本国内での NGO の脆弱さゆえに諸外国との連携がまだ弱いという事情があります。現在では国際的に活動が評価されている NGO が諸外国では多く育っていますが、日本社会ではまだまだ NGO の力は不十分です。そこで JICA がとる地域密着型開発支援としては、NGO と協力しつつ、GO (governmental organization : 政府組織) と NGO の混合組織を作りながら事業を進めるという手法をとっています。この GO-NGO の協力的組織づくりがこれからのジェンダー均衡な開発には不可欠です。なぜなら、このような手法をとることによって、支援先の地域住民特に女性の参画が得られるために、地域の住民が直接裨益することが可能になると考えられているためです。こうした開発支援として開発福祉支援事業があります。これは生活向上、草の根レベルの職業技能研修、住民組織化の支援などに重点が置かれています。実施にあたっては地域に密着し、日本から派遣された専門家も含めて開発協力活動を現地 NGO と協力して支援する形をとります。事業期間は2～3年を原則としています。その支援の目的は現地 NGO がその得意領域の技能をさらに開発し、独自に持続可能な方法を編み出し、日本の支援終了後も自立的に事業を運営、展開できることを重要な評価基準としています。95年以降こうした地域密着型、開発福祉支援事業として7つの領域が優先分野として展開されています。今後この領域が社会開発として国際的には開発支援として貢献度が高いと考えられています。それらは次のような領域です。

第一に、コミュニティー開発があります。これは住民の組織力の強化、流通システムの改善、また地域における住民各個人が主体的にいかにかに組織づくりをできるかどうか、さらに地元の生産物を流通し、地域での換金可能なシステムをいかに形成するかについて、主に住民の学習活動を通じて地域密着型の流通システム開発などの実施を支援してゆく領域です。

第二に社会的弱者支援として障害者職業訓練、保育所、高齢者福祉、障害者、高齢者、その他の社会的に裨益にくい階層、特に非識字の女性住民への支援活動があります。それらの人々のニーズ調査をベースライン調査(基礎調査)として実施し、地域特性を生かした技能開発を支援します。また幼児の保育サービスを提供し、家族をもつ女性が社会参加・参画できる機会を創り、幼児養育、教育についても研修機会をつくります。

第三に保健衛生の領域があります。これは公衆衛生、リプロダクティブヘルス、衛生教育事業などです。基本的な生活基盤確保のための保健衛生、産児調節、乳幼児保健、栄養教育

などがあり、遠隔地域に保健所の出先機関を設置し、現地の指導者育成等を実施するために専門家を派遣します。第四に、女性自立支援領域があります。「WID:女性と開発」、あるいは「GAD:ジェンダーと開発」の手法と深く関わりを持ちます。職業訓練、識字教育、衛生教育、リーダー養成事業間などがあります。これは文化的慣習により、公的な場所に女性がでにくい社会にあってはその慣習に従いつつも、暫時変革を指向し、女性の活動領域を拡大してゆく教育、職業能力開発、衛生教育など必要であり、このようにして女性リーダー育成が並行して推進されます。重要なのは当該地域の当事者の主体性と関与についての意欲です。第五に生活環境整備があります。安全な水の供給、下水やトイレなど衛生改善事業、上下水道の設置、維持管理を地域住民の協力のもとに自主組織形成によって実施します。従来のようにすべて支援国が建設、管理するのではなく、住民の参画、労働参加によって生活環境を整備します。また保健・衛生意識の改革とともに地域住民が協力して生活改善手法を実践することを支援します。第六に人材育成として、識字教育、職業訓練、初等教育事業などがあります。主に地方の非識字の中高年女性、貧困層などを対象に母語の教育機会の確保、教材開発、地域に根付いた職業技能の訓練機関の設置と専門家育成。初等・中等教育の教師の育成と研修教材開発を行う領域です。第七に地場産業振興があります。従来の大企業の導入のみではなく、地元の小規模起業支援、小額ローン＝マイクロクレジットの推進、職業訓練事業、共同組合育成を行います。地域の資源を活用した産業振興、小規模起業やマイクロクレジットの育成、それらの企業への就労のための訓練事業などがあります。農業、食料加工、繊維産業、衣料品製造などが多くみられます。近年では電化製品製造、自動車修理、パソコン部品製造などの領域なども多くなっています。経済のグローバル化と並行して、地場産業の育成の重要性が再認識されているのです。

3. 開発支援事業の方向転換

これらの国際支援事業は国、地域、文化によって状況はことなるものの、従来から女性が地域で重要な役割を担ってきた領域です。また従来から支援事業としてあった領域ですが、小規模でランダムで、かつ単発的でした。そこで1997年度より体系的な展開が開始されました。まだ年数が浅いために実施件数は5件のみですが、2000年度には48件までに増加しています。今後も増加してゆく領域です。従来の大規模施設建設等ハード中心のODA支出から次第に方向転換が推進されていることがわかります。(注、JICA WID 懇談会資料2000年2月)日本のODA額が世界第一位であるにもかかわらず、支援先の国からの評価が必ずしも高くないことの原因として地域住民の裨益が少ないことが挙げられます。このことへの反省と、現在の経済低迷により大規模施設建設中心の支援を減少せざるを得ないという事情があります。

このため近年、開発支援案件の一件分の事業費も縮小され、120万円程度から最大5,000

万円程度となっています。従来の5年単位の数百億円単位の事業と比べると、規模縮小の傾向にあります。これらの新たな政府開発無償援助には「女性と開発 WID : women in development,」あるいは「ジェンダーと開発 GAD : gender and development」という視点を組み込むことが国連開発局など国際開発組織から必須要件として要請されています。この要件に欠ける開発事業については資金カット、あるいは資金停止がありうるとしています。

1970年代にだされた手法としての WID : women in development とは「開発と女性」と訳されています。これは開発事業における女性の受益確保、ジェンダー間均衡の確保を目指しています。女性への教育、職業訓練、保健衛生の改善などがあります。これらは環境、貧困、そして人口問題とも深く関わるものです。地球規模での開発援助、経済開発などを実施するときには、重要かつ基本的な考え方として広く認識されるようになりました。

(注:「農林業協力のための WID/ジェンダーハンドブック」1999年 国際協力事業団刊)

しかしこの手法はなぜ女性だけなのかという問いかけがあり、また途上国の当該地域の男性からの反発、排除を誘発し、女性の利益とならないような事例がありました。このため男女の社会関係のバランス均等化を長期的に指向するものにするのが、社会開発の一つの課題となりました。これが GAD 手法といわれる開発事業の視点です。(注:「WID 配慮における社会/ジェンダー分析手法調査」JICA 国際協力総合研修所刊 1993年)

しかし実際に開発支援現場にある人々の間ではこうした問題は概念としては理解されても、日本の開発支援の現場では看過されています。このために日本の多額な開発支援にも関わらず、未だに女性の参加/参画が限定的であること、また階層的にも中・上階層を対象としているために、階層格差の拡大を結果するなどの指摘がされ、国際的評価では人間中心の開発とはみなされていません。そこでこうした事業の内容を方向転換するための事業評価手法が現在探求されています。支援事業企画段階、実施、実施組織構造、インパクト調査、事業結果評価まですべての段階にジェンダー視点をいかに組み込むかということも重要な評価基準の一つです。

4. スリ・ランカにおける繊維製品品質向上計画プロジェクトのジェンダー評価

筆者が JICA からの依頼で関わった開発事業のジェンダー評価の事例の一部を簡単に紹介しましょう。このプロジェクトはスリ・ランカにおける繊維製品の品質向上がもたらされ、貿易における競争力が強化されること、そして技術研修体制を確立することが目的です。その目標評価の指標として繊維製品の貿易の増減、生地の検査技術、縫製基準などが国際的基準を満たしたか否かが指標に含まれました。これらのデータは同国の産業省及び日本が設立支援した線製品品質向上研修所からも提供され、事業開始の 1996 年から上昇が見られるという評価がされました。しかし、このプロジェクト開始当初はジェンダー評価の視点がなかったために、全体として男性中心、女性排除の事業となっていることが結

果として見えてきました。ジェンダー・メインストリーミング評価は技術の向上とともに、並行して、その技術習得等が女性にも裨益されていることが評価基準とされます。

つまり従来の男女不問の研修者数の増加ではなく、ジェンダー区分されたデータによる評価が基本要件となります。これはジェンダー・メインストリーミング評価のための新たな指標が必要となることを意味します。そのなかには日本での研修者、日本からの専門家派遣、繊維製品品質向上研修所の研修生の男女比などあらゆる段階、領域において女性・男性がともにおり、決定にも参画しているかということが評価の対象となります。「生まれつき男女は異なるので、異なる役割をしてもよい。その結果、経済基盤、意思決定は男性が行うということになるのは自然だ。」という理解を乗り越える事業手法が必要となります。つまり訓練、教育、研修によって個人の能力開発は固定的ジェンダーの壁を越えるものだという基本的な認識が必要となります。個人が基本的生存基盤を自己の能力開発によって獲得する機会を供与することに、ジェンダー・メインストリーミングの基本があります。こうしてみると、この事業の特徴としてスリ・ランカから日本にくる技術研修生、日本からの専門家派遣、さらに検査技術、縫製技術向上、などの研修生もまた8割以上が男性、場合によっては全部男性ということで、事業としてジェンダー・メインストリーミング評価としては要件を満たしていないこととなります。

5. おわりに

過去の事業には開始時点でジェンダー評価基準が前提とされてきませんでした。そのため理念としてジェンダー均衡の確保が理解されても、その実践となると具体的な指標が必要となります。近年 JICA のみならず、国際的な事業の実施においては一定の評価基準が設定されるようになっていきます。その重要な項目としてその事業と目標達成度、社会的影響力、自立的発展性、事業の妥当性、そして効率性などがプロジェクト・デザイン・マトリクスといわれる評価軸です。それぞれについて操作可能な指標が設定されていますし、ジェンダー評価のための指標も開発されています。

他方、文化多様性を受け入れつつ地域の文化に適応するためには宗教や伝統的行動様式の理解が不可欠です。例えばスリ・ランカの事例で考慮しなくてはならないことは、上座部仏教徒であるシンハラとヒンズー教徒である北部にいるタミールとの間には武力闘争の長い歴史があり、近年さらにそのゲリラ的破壊行動がエスカレートしています。このためスリ・ランカは開発途上国では社会全体の教育レベルが高く、特に女性の教育レベルが高いという特性をもっているものの、社会的不安、内紛の常態化のために職域の限定など男女含めて高い失業率があります。また高等教育を受けた女性が実際の社会的活動に参加できないでいます。

このように女性が社会参加・参画ができないのは、しばしば慣習を見直すことのない行動様式から出てきます。今回の調査でも調査対象となった繊維製品向上研修所の研修所所

長は「女性が望まない」「女性は家事、育児などに多忙で研修を十分受けられない」などの理由を列挙し、意図的に女性を排除したわけではないことを明言していました。確かにこの人個人の意識には性差別をしようという意識的操作はなかったでしょう。しかし政治的条件、宗教的慣習、交通手段の不足、生命再生産役割などから、女性が研修に参加できなくなっている背景が見えてきました。(スリ・ランカ開発援助事業 ジェンダー評価調査報告書、JICA 刊 2000年12月) こうした社会構造のよってたつ価値観についての理解と長期的視野からの支援事業が必要となります。このためにも、日本社会も含めて、結果として男女のバランスを欠く多様な社会的活動は、人間中心の開発とはいえ、意識的ではないにせよ無意識的に一方のジェンダーの排除機能が働きます。今後の課題として、文化多様性を確保しつつ、こうした状況どのように修正してゆけるかを探求することが必要となるでしょう。

参考資料

WID 配慮の手引書

WID 配慮における社会/ジェンダー分析手法調査報告書

農林業分野のWID 事例集

農林業協力のためのWID/ジェンダーハンドブック

評価指標 PDM の事例 表 (別紙 ハードコピー郵送)

(いずれも国際協力事業団 刊行)