

**D C 開発フォーラム 3 月 3 0 日 B B L**  
**『開発機関におけるジェンダー主流化- 世界銀行、CIDA、JICAの事例から -』**

3月30日(火)、ワシントンDC開発フォーラムBBL「開発機関におけるジェンダー主流化- 世界銀行、CIDA、JICAの事例から -」が、約10名の出席を得て行われました。

冒頭、サセックス大学開発学研究所 (IDS) ジェンダーと開発修士課程の灘本智子氏よりプレゼンテーションがあり、その後の出席者間の議論で様々な意見が出されました。

冒頭プレゼンテーション及び出席者からの意見のうち、主要なものは次の通りです(順不同)。

**【冒頭プレゼン】**

1995年北京会議以降、各国政府また各開発機関によりさらに本格的に取り組まれているジェンダー主流化とは、「女性と男性が平等に恩恵を受け、不平等が存続しないために、女性と男性の利益と経験を政治、経済、社会など全分野の政策とプログラムの作成・実施・管理・評価における必要不可欠な側面とする方策(UN, DAW, 1998)」である。1970年代より、各国際機関及び二国間援助機関は組織及びプロジェクトのジェンダー主流化に取り組んできているが、それぞれ異なる課題を抱えている。

**1. 世界銀行におけるジェンダー主流化**

世界銀行は1995年の北京会議以降、ジェンダーと開発グループ (PREM)、ジェンダーと開発委員会 (Gender and Development Board)、ジェンダー顧問グループ (External Gender Consultative Group)などを設立しジェンダー主流化に取り組んできているが、人的また経済的資源の不足のためその効果はまだ不十分であると思われる。

Operational Policy (OP) 4.20「ジェンダーと開発」(2003年3月)には、開発の障害となっているジェンダーの不公平と不平等に対応し、加盟国が自国のジェンダーと開発の目標を設定し実施することを助けることにより、加盟国が貧困を削減し、経済成長、生活水準、開発効果を促進する援助をすると明記されており、ジェンダー平等は貧困削減を達成するための手段と考えられている。

具体的には、貧困削減、経済成長、人間の幸福、効果的開発に必要なジェンダーに対応する活動を特定する定期的な各セクターを含む国別ジェンダー評価(CGA)を作成し、国別援助プログラムの一環としてCGAに対応する優先政策及び運営介入を実施している。また、CGAに基づく政策と開発の実施と結果はモニタリングされている。

上記のように、世界銀行は組織としてジェンダー主流化のための政策に近年本格的に取り組み始めたが、1)国、地域によるジェンダー戦略が統一されていない、2)PRSPにおけるジェンダー分析が不十分、3)CGA作成が遅れている、などの問題があり、すべてのPRSPにジェンダー的視点が取り込まれるにはさらなる時間と努力が必要と思われる。

**2. CIDAにおけるジェンダー主流化**

ジェンダー平等は、CIDAが取り組む重点分野の一つであり、ジェンダー平等部(The Gender Equality Division)を中心に、各地域及び各分野のフォーカル・ポイント、ジェンダー平等専門家からなるジェンダー平等ネットワークを通じて、各プログラムまたプロジェクトにジェンダー的視点を反映させている。

CIDAジェンダー平等政策の具体的目標としては、1)持続可能な開発を実現する決定者として女性の参加の平等、2)全人権実現のための女性と少女への支援、3)開発の資源及び利益へのアクセスとコントロールにおけるジェンダー不平等の緩和が挙げられており、持続可能な開発を確実にするため男

女平等の達成をCIDAは支援している。

全ての専門職員にジェンダー分析のための基本研修が義務付けられており、オンライン研修‘Gender Equality’ (<http://www.acdi-cida.gc.ca/equality>) は、CIDA関係者以外でも利用可能である。CIDAでジェンダー主流化が進んでいる理由としては、1970年代より女性のための社会運動が盛んであり、Status of Women Canada (SWC)を始め多くのジェンダー平等のためのナショナル・マシーナリー(国家機関)が存在することがあげられる。

### 3. 日本の開発機関におけるジェンダー主流化

日本のジェンダー平等への援助は、1995年に発表されたWIDイニシアティブと新ODA大綱に基づいている。2003年に発表された新ODA大綱の理念-目的、方針、重点 2. 基本方針 (3) 公平性の確保には、「特に男女共同参加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」と明記されている。

「教育」、「健康」、「経済・社会活動への参加」を中心に、弱者としての女性に援助をしていくWIDイニシアティブに対し、ジェンダーは社会における男女の関係に注目し、女性をエンパワメントすることにより男女平等、しいては持続的開発を達成しようという考え方である。

JICAにおけるジェンダー主流化は、1991年の企画部環境・WID等事業推進室の設立から始まり、96年にジェンダー・WID懇談会、97年にジェンダー連絡会(旧WID/貧困担当者連絡会)、2000年に重点課題別支援委員会「開発とジェンダー」が設置されるなど、CIDAやDFIDなど他の二国間援助機関に比べてペースは遅いが着実に進められている。特に、2002年12月から2003年10月にかけて行われた第二次分野別ジェンダー・WID研究会では、JICAのジェンダー主流化のための課題について真剣に議論され、「[第二次分野別ジェンダー・WID研究会～ODAのジェンダー主流化を目指して～](http://www.jica.go.jp/global/genwid/study/report200310.html)」(<http://www.jica.go.jp/global/genwid/study/report200310.html>)としてまとめられた。この報告書の中では、「ODA政策におけるジェンダー主流化の位置づけ」と「ジェンダー主流化イニシアティブ(仮称)」の早期策定が提言されている。

また本年4月には、企画・調整部内にジェンダー平等推進グループが設置され、[JICA分野別メールリングリスト](http://www.jica.go.jp/global/genwid/ mailing.html) (<http://www.jica.go.jp/global/genwid/ mailing.html>) が立ち上げられるなど、さらなるジェンダー主流化を目指して積極的な取り組みがされている。

参考資料:

World Bank, *Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy for Action*, 2002

<http://www.worldbank.org/gender/overview/ssp/home.htm>

JICA「第二次分野別ジェンダー・WID研究会～ODAのジェンダー主流化を目指して～」

<http://www.jica.go.jp/global/genwid/study/report200310.html>

【質疑応答】

1. WID(開発における女性)とGAD(ジェンダーと開発)の違いについて

(1)ジェンダーとは何か?

セックスは生物学的な男女の違いであり、ジェンダーは社会的に作られた男女の違いである。例えば、女性が妊娠・出産を行うことは生物学的な男女の違いであるセックスに起因するが、その後の育児に母親として主に携わるのは社会学的に与えられたジェンダー的役割のためである。男女におけるジェンダーの違いは国や文化により異なっており、歴史によっても変化する。重要なのは、社会が決定する男女の役割であるジェンダーは変えることができるという点である。

(2)ジェンダー平等とは何か?ジェンダー平等の定義は世界銀行と他の機関では異なっている。ジェンダー平等の定義をきっちり議論して枠が決まっていればいいが、今のままではよくわからない。世界銀

行がジェンダー平等を効率性のためにやるのなら、定義が全く違ってくる。アカデミックな部分でのコンセンサスは今どうなっているのか。

社会的に作られた男女の不平等を経済・社会・政治的に平等にしていこうということ。そのためには、まず家庭の中での男女の平等を達成することが不可欠であるというのがジェンダー学における現在の理解である。このジェンダー平等を目標にするかどうかというのは、各機関の主要使命により異なる。

(3) WIDとGADはどちらがうのか？ WIDならわかりやすいが。

WIDは1970年代から利用されている開発における女性の役割に注目して女性を弱者として援助していくアプローチである。例としては、食料支援、栄養不足への対策、家族計画の奨励、家庭のための小収入のプロジェクトなどが挙げられる。しかし、女性を対照に援助を行うWIDのアプローチでは、社会に存在する男女の不平等を大きく緩和することができないという限界が1980年代に見えてきた。

1995年の年第4回世界女性会議(北京会議)より多くの国際及び二国間援助機関でGADが主流になった。女性だけを援助の対象とするWIDとは異なり、GADは社会における男女の関係を分析し、その結果をプロジェクトまたプログラムに反映させ男女平等を達成することにより持続可能な開発を行っていくという考え方である。このGADのアプローチは、現在マルチとバイ両方の援助機関の主流である。

## 2. ジェンダーの主流化が必要な理由

(1) 例えば、インフラ整備の際、水汲みの場所や、道路建設の位置など、作り手(男性)と使い手(女性)が別で、使い手である女性が、建設のプロセスに参加しなかったため、開発効果があがらない等の問題に直面する場合がある。このような問題を解決し、開発の効果をあげるためにジェンダー主流化は必要である。

(2) なぜ開発支援を行うのかという問いに対する答えと同じように、社会の平和と安定のためであると考え。女性がテロや革命など、武力に訴えているわけでないが、女性の不満は、例えば日本国内でいえば、少子化、熟年離婚、育児拒否、女性の貧困化等の形で確実に表れているように思われる。これらの社会問題を解決し、持続可能な開発を促進するためにジェンダーの主流化が必要である。

## 3. 目的としてのジェンダー平等について

(1) WIDというフォーカスされているが、ジェンダーという微妙である。開発の結果として、「ジェンダー平等」を目指すのが目的かどうか。ジェンダーに対してセンシティブになるべきということで、結果としての平等がそもそもの目的かどうかというしっくりこない。

ジェンダー平等を最終目的とするかどうかは組織のミッションによって変わる。例えば、世界銀行の現在の使命は貧困削減であり、ジェンダー平等ではない。しかし、貧困削減のためにはジェンダー平等が必要という理由でジェンダー主流化に取り組んでいる。ジェンダー平等を組織のミッションとして掲げているのはUNDAWなどの国際機関や多くの女性NGOなどである。

(2) 結果として半分ずつの平等じゃないとけしからん、となるのか？ 条件は整えて競争の機会を与えて、その後は本人次第、なのか、それとも議会で女性議員率を50%にするとターゲットきめてそこまで引き上げるのか？ 結果としての平等なのか、機会なのか。

組織の目的により決まることであり位置外にはいえないが、結果としての政治や経済活動における男女平等が達成することがまだ難しい現在、開発援助機関ではまず教育、保健、就職などまずは機会を男女平等にしていこうというような流れがある。例えば、女性議員率を50%にするのは、日本のよう

な先進国でもまだ非常に難しい。

#### 4. 各開発機関におけるジェンダー主流化について

(1) JICAも遅れてはいないという印象を受けた。意外だったのは、世界銀行のジェンダー主流化はそれほど進んでいないのか。

世界銀行など経済開発に主に取組む機関では、ジェンダー平等を主要なミッションとして扱うことが難しい。JICAなど日本の開発機関も、同じような問題を抱えている。ジェンダー主流化のために重要なのは、ジェンダー平等をどれだけ組織の主要な使命に取り込めるかということである。

JICAのジェンダー主流化は日本政府の主流化よりも早い。1995年の北京会議以降、途上国でも先進国でもジェンダー主流化はますます重要になってきているので、途上国と密接に関わっているJICAのほうが(ODA大綱よりも)ジェンダー主流化が早く行われた。

日本政府でWID基金と呼ばれるものがあつたと思う。限られた資金のなかでマークしてこれはジェンダーに使うというのを川上のほうでやるのもいいが、世界銀行になるとビジネスの話になるので、ジェンダープロジェクトを世界銀行のなかでいきなりやるのは難しい。

(2) 日本のODAまたJICAのジェンダー主流化を目指しての提言のようなものはないか。

根本的な女性の役割を考えることが必要である。女性には男性と異なるニーズがあるので、それをどのように整合性を持たせるか考えなければならない。それを怠ると、少子化や社会のひずみとなって現れる。

JICA内では、女性職員の地位、福利厚生など組織の中の女性のニーズを満たすことも、自分達がどういう開発プロジェクトを作るかに繋がってくる。95年のWIDイニシアティブは知ってるが、本流からは離れたところからできあがっているという印象なので、それをまずジェンダー主流化する必要があると考える。もしWIDからジェンダーへの飛躍が難しければ、実行した例からどんどん拾っていき、そこから練り直す、というアプローチがあってもいいのではないか。

上からやっても定着しないので、現場からのボトムアップが必要。それは、日本がとても得意とする方法である。理屈ではなく、積み上げていくことで物事を動かすことが重要である。現場レベルでプロジェクトを作り周りと共有していくことにより、少しずつジェンダー主流化が達成できるのではないか。

(3) ジェンダー主流化というのはジェンダー平等にどれだけポジティブに貢献できるかということであると考え。案件の承認をうけるためにポジティブなエレメントを出すのは必要だが、抜本的な取り組みではないと考える。ネガティブなインパクトを最小化することも重要。ジェンダーに特別に焦点をあてたプログラムを組み立てて全体の議論をしたほうが、ジェンダー主流化に近づくのではないか。

(4) 北京会議の時から言われているが、どのレベルをもって主流化なのかについては人によって随分違う考えを持っていて、援助機関としては非常に難しい。「主流化」自体がわかりにくく、コンセンサスもまだできていないように思える。

(5) ジェンダー主流化は、根本的にはガバナンスの問題である。AfDBの例のように、組織が変わらないとなにも変わらない。環境も難しいが、ジェンダーはもっと難しい。研修をしても意味がない。開発機関は、実際に目の前で何かやって効果を見せることが必要である。プロジェクトのオフィサーについて、ワークショップを開いて女性を呼んで効果が違うというのを見せると、オフィサーの考え方はころっと変わる。いくら懐疑的な人がいても自分の目の前で変わったというインパクトはかなり違う。そうし

ないと、ジェンダーは形而上の議論でしかない。現場からくみ上げる方向を目指した方がいい。また、ジェンダー主流化には男性の参加も必要。組織内の男女間の力関係などにも配慮する必要がある。

(6)ジェンダー主流化を、女性の参加促進やエンパワメントなど途上国におけるのジェンダー問題と援助機関や先進国自身の主流化と混合している人がいる。個人的には援助機関は、途上国のジェンダー主流化に力をいれるべきであると思ひ、自分の組織から改善しなければいけないというのは何かひっかかるような気がする。日本のODAは民主化や人権擁護に使われるべきだと思うが、日本社会自体の民主化と人権擁護の歴史が確立されていないので、日本のODAをそういうところに使うのは難しいのではないかとされている。同じように考えると、ジェンダーの主流化は途上国で推進することができなくなるのではないかと。日本社会のなかでジェンダーの主流化をするべきではないという意見ではないが、それを開発援助議論の中に入れる必要はないのではないかと。

(7)PRSPにもジェンダー分析がうまく入っていない。他の援助機関はPRSPを参考にしている部分が多いので、まだ改善の余地がある。

(8)フィリピンのNGOで貧困層を対象としたプログラムをコミュニティーベースで行っているが、まだまだ本当に女性のニーズに積極的に答えられているとは思えない。プログラム実施に関わる人全員がもっとジェンダーについて意識し、コミュニティーの人々にもジェンダーについて積極的に学んでもらう必要がある。

## 5. 開発プロジェクトにおけるジェンダー主流化について

(1)ジェンダー主流化は組織のプロジェクトにどう具体的に関わってくるのか。世界銀行や日本政府はインフラが多いと思うが。

女性または男性を主に対象とするジェンダー・プロジェクトとその他のプロジェクト2種類あると考えられる。

この場合、ジェンダー主体のプロジェクトを増やすのが目標ではなくて、全てのプロジェクトにジェンダーの視点を取り込むことが重要である。インフラ関係では、世界銀行が交通とジェンダーについて水汲みをする少女の労働時間短縮などジェンダー分析がなされている。

(2)チェックリストを強化するというアプローチでやっていったほうが、最終的に早く効果が出るのではないかと。

(3)世界銀行のモーリシャスのプロジェクトの場合、初めからジェンダー・プロジェクトであったわけではないが、働くのが全員女性だったため、結果としてジェンダー主体のプロジェクトになった。豊かじゃない女性が働くようになり、エンパワメントされた。女性の収入増加が子供の教育向上、男女関係の変化につながっている。こういうジェンダーに配慮した開発方法がPRSPに反映されればよいと考える。どのようにマクロレベルに持ち上げていくかが課題。

(4)ジェンダー主流化という概念や、その意義について、援助機関、途上国とも馴染みが薄いとされるため、その分、綿密にプランを立てて実行しなければ、なんとなくわかったようでわからないようで終わってしまうという気がする。

## 6. 男女別統計データ

(1)男女別の統計データは、教育になると男女の違いは出ると思うが、産業とか幅広い経済活動になると、そういった統計の取り方をしない。かつ、それが果たしてしっかりした統計をとることのできる可能性があるかといったら難しいと思う。経済政策の男女別波及効果の違いとかいっても、大変難しい。本当に計量的に男女差を測るのがいい方法かどうかというのは慎重に考えるべき。

HDIの中にGender-related Development Index (GDI) とGender Empowerment Measure (GEM)があり寿命、識字率、就学率、平均収入、女性議員の数など基本的な男女別のデータはある。しかし、開発における経済政策の影響については、マクロでもミクロでもまだ十分な男女別のデータは存在しない。(2)経済的格差など男女不平等の現状を把握するためには、より詳しい男女別の数量データが必要である。

(3)ジェンダー統計についての問題意識は既に存在しており、「統計のジェンダー化」は組織によってはプログラムの一部となっている。バンコクのESCAPでセミナーがあり、ウェブサイトにはかなりの量の統計のジェンダー化に関する参考資料が公開されている。

個人的には、GDP統計のジェンダー化は不可能だと思う。理由はGDP推定に至るまでのプロセスの過程が膨大であり(多くの途上国は現行のGDP統計作成でも苦勞している)、また所得勘定中の労働所得(compensation of employees)がGDP(またはGross Domestic Income)の一部でしかないことも理由にあげられる。無理に男女別GDPを作成しても、推定部分が多くなり完成した推定値はかなり恣意的なものになるであろう。

しかし、GDPを含む国民会計システム(SNA)に付する形でジェンダー主流化を進めることは無理ではなく、進めるべき課題でもある。ミクロレベルの家計所得調査や労働調査段階でのサンプリングや質問表の工夫ということから、「付加価値」に含まれない家庭内労働の対価を推定することまで、また家計内所得分配という視点も必要である。

統計はただ「取る」ことで出来るものではない。サンプリング、調査、コンパイル、プロセッシング、プレゼンテーションに至るまでの過程はかなりの作業である。公式統計はこれが一定の規則に則って行われるものである。逆にいえば、それぞれの統計が規則、またはその底を流れる思想、を反映しているとも考えられる。

思想、という観点でみたら現在のSNAはジェンダー主流化の観点からの批判を逃れないものは確かである。しかし、統計のジェンダー化は非常に重要なことであり、統計実務家が新しい思想を統計作成に入れる必要性を感じている。

#### 7. その他

開発は、いつも男女という切り口で無理やりやらないといけないのか。弱者と強者など、他にも色々な切り口がある。途上国の社会構造はかなり複雑に入り組んでいるので、簡単に男女だからこうなんだとはいえない。育ってきた環境でも違う。障害者とか高齢者なども含む複合的な開発を考えるべき。

(以上)