

## はじめに

男女共同参画社会の実現は21世紀の我が国社会を決定する最重要課題であり、社会のあらゆる分野において男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の推進を図っていくことが重要である。

政府部内において関係施策が着実かつ効果的に実施されることを促進するため、男女共同参画会議は、男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号。以下「基本法」という。）第22条第4号に基づき、関係施策の実施状況を監視することとされている。

男女共同参画会議においては、平成14年度の重点監視項目の一つとして平成14年7月15日、男女共同参画基本計画（平成12年12月12日閣議決定。以下「基本計画」という。）の重点目標11「地球社会の「平等・開発・平和」への貢献」に掲げる施策が決定された。

上記の決定を踏まえ、平成15年6月以降、苦情処理・監視専門調査会において、書面調査、関係府省及び有識者からの説明聴取等により調査検討を重ねてきたところであり（資料1）、この度、以下のとおり、施策の基本的方向に掲げる政府開発援助についてこれまでの調査検討結果を取りまとめた。

政府においては、これを踏まえ関係施策の一層の推進を図られるよう期待する。

なお、施策の基本的方向に掲げる国際規範・基準の国内への取り入れ・浸透については、引き続き、同専門調査会において調査検討を行った上、別途報告することとしている。

## 1 政府開発援助における男女共同参画の視点の重要性

### (1) 政府開発援助の目的及び重要性等

#### ア 政府開発援助の目的及び重要性

政府開発援助の目的は、国際社会の平和及び発展に貢献するとともに、これを通じて我が国の安全及び繁栄の確保に資することとされている。

平成15年8月29日の閣議決定をもって改定された政府開発援助大綱が示すように、現在の国際社会はグローバル化の進展する中で、男女の格差、貧富の格差、民族的・宗教的対立、紛争、テロ、人権及び民主主義の抑圧、環境問題、感染症など数多くの問題が絡み合い、新たな様相を呈している。

特に、極度の貧困、飢餓、難民、災害などの人道的問題、環境、水などの地球的規模の問題の解決は、国際社会全体の持続可能な開発を実現する上で重要な課題である。

また、このような状況の下で「良い統治」(グッド・ガバナンス)に基づく開発途上国の自助努力支援、「人間の安全保障」及び平和構築に向けた支援についてもますます重要となっている(注)

これらの問題は、いずれも開発途上国における男女共同参画に関する課題と不可分である(資料2)

政府開発援助を積極的に活用し、このような諸課題に率先して取り組むことは、開発途上国の社会経済発展を支援し、我が国の国際貢献を高めると同時に、我が国の安全及び繁栄の確保に資するものであり、国民の利益や福祉に深く結び付いていることに留意する必要がある。

しかし、このような政府開発援助についてもその公平性、有効性及び効率性の確保が重要であることは言うまでもない。

(注)

・良い統治(グッド・ガバナンス)

政府が開発の促進と国民の福祉向上を目指して努力し、効果的・効率的に機能しているか、またそのために適切な権力の行使が行われているか、さらに、人権の保障が確保

されているか、国民の参画が確保されているか等の国家体制の在り方をガバナンス、あるいは良い統治（グッド・ガバナンス）と呼んでいる。具体的には、民主制、法の支配、会計制度、公務員制度等の行政部門の効率化、汚職の防止、過度な軍事支出の抑制、人権擁護などが含まれる。

- ・人間の安全保障

冷戦後の国際環境の変化の下で、国が国民の生命と財産を保護するという従来の「国家」の安全保障の考え方を補完し、人間の生存・生活・尊厳に対する広範かつ深刻な脅威から人々を守り、人々の豊かな可能性を実現するために、「人間」中心の視点を重視する取組を統合し強化しようとする考え方である。

## イ 政府開発援助の形態

政府開発援助の形態は、開発途上国に対して直接支援を実施する二国間援助と国際機関を通じた多国間援助とがある。その概要は以下のとおりである（資料3及び4）。

### （ア）二国間援助

二国間援助には、「無償資金協力」、「技術協力」、「有償資金協力」等がある。

- ・無償資金協力

開発途上国に対し、返済義務を課さず、合意された目的のために資金を供与するもので、「一般無償」として、「一般プロジェクト無償」、「ノン・プロジェクト無償」、「草の根・人間の安全保障無償」、「日本NGO支援無償」及び「留学・研究支援無償」があり、その他「水産無償」、「文化無償」、「緊急無償」、「食糧援助」及び「食糧増産援助」があり、外務省及び独立行政法人国際協力機構（以下「JICA」という。）により実施される。

このうち、草の根・人間の安全保障無償は、開発途上国の地方公共団体、教育・医療機関等及び開発途上国において活動している被援助国のNGO等が実施する比較的小規模な案件に対し、在外公館が中心となって資金協力を行うものである。主な対象分野は、保健・医療、基礎教育、民生・環境、職業訓練・所得向上等であり、1件当たりの供与限度額は、原則1,000万円である。

また、日本NGO支援無償は、我が国のNGOが実施する経済・社会開発及び緊急人

道プロジェクトに対し資金協力を行うものであり、1件当たりの供与限度額は、原則1,000万円である。

#### ・技術協力

開発途上国の社会経済開発を推進するために、人材育成、技術向上等を目的とした援助で、具体的には、研修員受入れ、青年招へい、専門家派遣、技術協力プロジェクト、青年海外協力隊派遣、シニア海外ボランティア派遣、開発調査事業等があり、各府省及びJICAにより実施される。

#### ・有償資金協力

開発途上国に対して低利・長期返済という緩やかな条件で開発資金を貸し付けるもので、分野としては、陸運、海運、航空、電力、ガス等の経済インフラ、上下水道整備、医療施設、教育施設等の社会インフラ、農林水産業などがあり、外務省、財務省、経済産業省及び国際協力銀行（以下「JBIC」という。）により実施される。なお、女性、貧困層等最終受益者に資金を直接提供する形態として開発金融借款（ツーステップ・ローン）（注）がある。

（注）

##### ・開発金融借款（ツーステップ・ローン）

有償資金協力の形態の一つであり、借入国の政策金融制度の下、当該国の金融機関を通じて、中小規模の製造業、農業等の特定部門の振興や貧困層の生活基盤整備といった一定の政策実施のために必要な資金を供与するものである。最終受益者に資金が渡るまで、通常、当該国の中央銀行等から更に市中銀行等へと段階が二つ以上あるので、ツーステップ・ローンと呼ばれる。このような方法により、女性、貧困層等多数の最終受益者に資金を直接提供する小規模融資（マイクロファイナンス等）が可能になる。

#### （イ）多国間援助

開発途上国への援助を目的とした国際機関への出資や拠出を行うもので、主な国際機関には、国際連合、国連開発計画（UNDP）、国連婦人開発基金（UNIFEM）、国連人口基金（UNFPA）、国連児童基金（UNICEF）、国連教育科学文化機関（U

NEESCO)、国際労働機構(ILO)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)、国際復興開発銀行(IBRD。以下通称の「世界銀行」という。)、米州開発銀行(IDB)、アジア開発銀行(ADB)、アフリカ開発銀行(AfDB)等があり、関係府省により実施される。

## (2) 政府開発援助における男女共同参画の視点及びジェンダー主流化の重要性

### ア 政府開発援助におけるWID、「ジェンダーと開発(GAD)」及びジェンダー主流化の考え方

開発途上国に対する国際協力や開発援助の考え方や手法が、開発経済学や国際政治学などの影響を受けて時代とともに変化してきたように、男女共同参画についての考え方や手法もいくつかの段階を経て変容してきた。

1950年代から60年代までに実施された開発援助は、国家開発計画に基づく大規模インフラ開発を中心とするもので、当時は経済成長が行われれば自動的にすべての開発問題は解決されると考えられていた。その中で、女性の役割は主に子どもを育てる「母」、家庭を守る「妻」とみなされ、女性は開発事業の恩恵を受ける受益者、援助の対象者であると考えられていた。

1970年代になると、開発途上国の女性は自給用の食料生産を担っており、さらに男性同様にあるいはそれ以上に生産・労働も行っているという指摘が現れた(注)。当時は、女性が家計を支えるために実際には「仕事をしている」にもかかわらず、女性の労働は正当な評価を受けなかった。しかし、経済開発にとって「有効な人的資源」としての女性に対する教育水準を高め、女性の経済的自立を達成すれば、女性は男性と平等の地位を獲得できると考えられるようになった。

(注) デンマークの女性経済学者エステル・ボゾラップ(Ester Boserup)(1910-1999年)は、主にアフリカにおける調査をまとめた「経済開発における女性の役割」(Women's Role in Economic Development)(1970年(昭和45年))においてアフリカでは伝統的に男女が共に農作業を行っていたが、宗主国によるコーヒー及び紅茶のプランテーションが進んだ結果、男性は賃金労働者として雇用され、女性は自給用の食料生産を行うという男女の役割分業が進み、

現金収入を得られない女性の地位が相対的に低下したことを指摘し、開発援助の効果及び効率を上げるために、開発活動のすべての段階に女性が参加することの重要性を指摘した。

1975年(昭和50年)の国際婦人年にメキシコ・シティで開催された第1回世界女性会議では、「平等、開発、平和」というスローガンが掲げられた。それ以降、開発に女性が果たしている役割や貢献を評価し、女性の開発事業への参加を支援し、開発事業からの便益を公平に享受できるように支援することに注目した「開発における女性の役割(WID: Women in Development)」(以下「WID」という。)という考え方が重視されるようになった。これを受けて、1975年(昭和50年)には国連女性調査訓練研修所(INSTRAW)が、1976年(昭和51年)には国連婦人開発基金(UNIFEM)(当初は国連婦人ボランティア基金)が設立され、開発途上国の政府機関や国内本部機構(ナショナル・マシナリー)及び女性NGOへの直接的な支援が開始された。しかし、WIDという考え方の下で実施された国際援助は、実際には貧困女性を対象とした小規模な経済支援が多かったため、女性の地位向上を十分に促すことには至らなかった。

1980年代になると、女性だけに焦点を当ててではなく、男女の不平等な関係や性別役割分業、女性を従属的・不利な立場にしている社会的制度・慣行・構造を変革していくべきだとする「ジェンダーと開発(GAD: Gender and Development)」という考え方が提唱されるようになった。これは、開発途上国の女性NGOから出てきた参画型開発やエンパワーメントという考え方とも重なり、多くの援助機関や国際NGOなどで支持されるようになった。同時に、政府の中にも女性政策を総合的に企画調整する部署が必要であるという認識が広まり、国内本部機構が更に設置・強化されるようになった。

このような「ジェンダーと開発」の考え方は、東西冷戦終結以降の経済自由化、グローバル化、民主化という世界的な動きとあいまって急速に広まっていった。そして、1995年(平成7年)到北京で開催された第4回世界女性会議では、「ジェンダーと開発」の考え方に基づく「ジェンダー主流化」という考え方が強調されるようになった。北京で採択された行動綱領では、「あらゆるレベルの権力及び意思決定の分担における女性及び男性の間の不平等に対処するにあたり、政府その他の行為者は、決定がなされる前に、それが女性及び男性それぞれに与える影響分析が行われるように、すべての政策及び計画においてジェンダー視点を主流化する、積極的で目に見える政策を促進すべきで

ある」(行動綱領 パラグラフ189)と述べている。さらに、政府・行政分野横断的に政策・施策の策定・実施過程においてジェンダー視点を主流化することが国内本部機構の主要な課題であることを強調している(資料5)(注)。

(注)国連経済社会理事会は、以下のようにジェンダー主流化を定義している。「すべての分野のすべてのレベルの法律、政策、施策を含め、すべての施行が女性と男性に及ぼす影響を評価する過程である。女性と男性が等しく便益を受け、不平等が永続しないよう、女性及び男性の関心と経験を政治、経済、社会すべての分野における政策や施策の計画、実施、監視及び評価の不可欠な要素とするための戦略である。最終目標は、ジェンダー平等を達成することである。」(経済社会理事会 A/52/3, 1997年(平成9年)9月18日)

2000年(平成12年)にニューヨークで開催された国連特別総会「女性2000年会議 21世紀に向けての男女平等・開発・平和」では、行動綱領の実施状況の検討・評価が行われるとともに、更なる行動及びイニシアティブに関する検討が行われ、その結果が「政治宣言」及び「北京宣言及び行動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」)として取りまとめられ、あらゆる分野におけるジェンダー主流化及び女性のエンパワーメントの重要性が国際的に再確認された(資料6及び7)。

## イ 公平性、有効性及び効率性の確保から見た男女共同参画の視点の重要性

### (ア) 公平性の確保

すべての男女が人権を保障され、幸福な生活を享受できるようになるということは、普遍的な価値であり、政府開発援助に期待されていることのひとつである。開発途上国の男性が有するニーズ・開発課題をもって、開発途上国のニーズ・開発課題とみなしてしまうのではなく、男女共同参画の視点を組み入れて、男女がそれぞれ担っている役割等から生じる異なるニーズ・開発課題を統計に基づき把握し、男女に及ぼす社会的影響を考慮しつつ援助を計画・実施することにより、女性の状況が男性に比べて改善されなかったり、女性に便益が及ばなかったり、あるいは新たな差別や格差が生じたりすることを避けることができる。

例えば、従来ネパール政府が他国の援助により実施してきた植林プロジェクトでは、

木材としては利用価値が高い外来種を植林することが多かったが、JICAによるプロジェクトでは、男女農民を対象として、植林を望んでいる樹種についての調査を実施した。その結果、男性は、現金収入に関心が高いことから、木材として利用価値が高い樹種を希望したが、女性は、煮炊きの燃料となるたきぎや家畜の飼料を森林から収集する労働を行っていることから、たきぎや飼料になる樹種を希望した。このプロジェクトでは、たきぎや飼料にも使用でき、将来は木材にもなるような在来種を選択して植林することになった。

また、村落開発についての調査では、性別役割分業の現状を反映して、水くみを担う女性は飲料水について、家畜を市場へ連れて行く男性は道路について優先順位を高くしたことから、地域ごとに男女の異なるニーズを踏まえた開発を行うこととした(資料8)  
(注)

(注) ネパールはカースト(「ジャート」と呼ばれている。)社会でもあり、低位カーストの女性は高位カーストの女性とは異なる独自のニーズ・開発課題を持っていることがある。開発援助により便益を受けるべき女性の状況が改善されなかったり、新たな差別や格差が生じたりすることがないように女性の中の多様性、歴史的背景及び社会構造を多面的にとらえていくことも公平性の確保という観点から重要であることは言うまでもない。

### (イ) 有効性及び効率性の確保

政府開発援助関係の予算が今後持続的に増加することは必ずしも期待し得えないことから、援助について有効性及び効率性の向上が一層強く求められている。

援助におけるジェンダー主流化は、女性の生産・労働の実態、性別役割分業等を多面的に把握することにより援助の有効性及び効率性の確保に大きく寄与する。

例えば、ケニアの国連食糧農業機関(FAO)による森林プロジェクトにおいては、苗木に水をやるのは女性の仕事と考えられていたが、乾季の水不足の時になって遠くまで水くみにいくことに対して女性は非協力的であった。これは、援助の計画段階に女性が参加しなかったため援助内容が女性の労働状況を考慮したものにならなかったことから生じた問題である。

また、ジェンダー主流化により、対象グループの男女が援助に対して受動的ではなく



自ら開発課題を提起するとともに、問題を解決するための計画を企画・立案し、実施するといった開発への積極的な参画が促されることにより、対象グループの男女の援助に対する主体性を育み、援助の効果が持続的に確保される。

例えば、ケニアのJICAによる家族計画プロジェクトにおいては、男性よりも女性を中心に生活改善を行う中で家族計画に関する活動を行うことが効果的であることが男女別に行ったニーズ調査から明らかになり、女性が関心をもつかまどの改善から活動を始めた。この結果、それまで関心のなかった生活改善に男性が参加するようになり、さらに、家族計画についても男女が共に参画して解決していく問題であるという認識が高まり、その後の家族計画活動を効果的に進めることができた。

さらに、開発援助の過程で発言力、主体性、住民同士及び地方行政官とのネットワークの形成及び交渉能力、計画、実施、評価等の様々な能力を女性が身につけることにより、場合によっては、援助案件終了後において、自らが直面している他の様々な問題を認識し、問題解決に自主的かつ組織的に取り組むことが可能となり、援助の効果を他の分野に応用あるいは拡大することができるようになることが報告されている（資料9）

### （3）男女共同参画社会基本法及び男女共同参画基本計画

#### ア 男女共同参画社会基本法

基本法第7条は、男女共同参画社会の形成の促進が国際社会における取組と密接な関係を有していることにかんがみ、男女共同参画社会の形成は、国際的協調の下に行われなければならない旨を、また、同法第19条は、国は、男女共同参画社会の形成を国際的協調の下に促進するため、外国政府又は国際機関との情報の交換その他男女共同参画社会の形成に関する国際的な相互協力の円滑な推進を図るために必要な措置を講ずるよう努めるものとする旨をそれぞれ規定している（資料10）。これらの規定は、政府開発援助に対しても適用されるものであり、国際的協調の下に男女共同参画の視点に立った政府開発援助を行うことが重要となっている。

#### イ 男女共同参画基本計画における具体的施策

基本計画においては、具体的施策として、「国連の諸活動への協力」、「WID/ジェンダーの推進」、「女性の平和への貢献」、「国際分野における政策・方針決定過程への女性の参画の促進」及び「国際交流・協力の推進」の五つの施策が掲げられている（資料11）。これらに関する具体的施策は、13府省すべてにおいて実施されている（資料12）。

#### （４）最近における国際機関及び先駆的な取組を行っている援助国の動向

##### ア 国際機関

###### （ア）国際連合

2000年（平成12年）に開催された国連ミレニアム・サミットにおいては、21世紀の国際社会の目標として国連ミレニアム宣言が採択された（資料13）。同宣言においては、国連の役割に関する明確な方向性が提示され、「持続可能な開発」（注）のためにジェンダー平等及び女性のエンパワーメントを推進することが含まれている。また、同サミットにおいては、同宣言と1990年代に開催された人口、女性、人権、環境等に関する一連の主要な国際会議で採択された宣言、綱領等の趣旨を踏まえたミレニアム開発目標（Millennium Development Goals：MDGs）が合意された。この中で、「ジェンダー平等の推進及び女性のエンパワーメント」については、ミレニアム開発目標の3番目に掲げられ、国連とすべての開発パートナーが連帯して取り組まなければならない重要な課題として位置付けられるとともに、同開発目標の達成のために具体的な指標がまとめられている（資料14）。

また、国連安全保障理事会においては、2000年（平成12年）に採択した1325号決議において、女性を被害者の側面にとらえるだけでなく、紛争の予防・管理・解決という場面においても女性の視点を政策決定の場に反映させること及び意思決定に女性が参画することが重要であること等が盛り込まれている（資料15）。

国連においては、婦人の地位委員会（CSW）を始めとし、国連開発計画（UNDP）、国連婦人開発基金（UNIFEM）、国連児童基金（UNICEF）、国際農業開発基金（IFAD）、国連人口基金（UNFPA）、国際労働機関（ILO）、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連教育科学文化機関（UNESCO）、国連食糧農業機関（F

AO)、アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)等の機関においてジェンダー平等及び女性のエンパワーメントの推進に関する取組を行っている。

特に国連開発計画(UNDP)においては、1995年(平成7年)の「人間開発報告書」のテーマを「ジェンダー」とし、ジェンダー開発指数(Gender-Related Development Index: GDI)及びジェンダー・エンパワーメント指数(Gender Empowerment Measure: GEM)を示した。また、ジェンダー主流化を促進するために、政府予算をジェンダー平等が促進されるように分配しているかどうかを分析し、必要な見直しを行うことを目的とする「ジェンダーに敏感な予算(gender-sensitive budget)」を採用しようとする開発途上国への支援を行っている。

(注)

・持続可能な開発

現在の世代は、将来の世代のために環境を保全するとともに、資源を枯渇させないよう利用する必要があるとして、環境保全と開発の両立をうたった開発の考え方。

#### (イ) 経済協力開発機構/開発援助委員会(OECD/DAC)

経済協力開発機構/開発援助委員会(以下「OECD/DAC」という。)においては、1983年(昭和58年)に「開発における女性の役割を支援するための援助機関に対するガイド指針(Guiding Principles to Aid Agencies for Supporting the Role of Women in Development)」を採択して以来、WIDに取り組んできた。1995年(平成7年)には、「ジェンダー平等：持続可能で人間中心な開発に向けて(Gender Equality: Moving Toward Sustainable, People-Centered Development)」等を採用し、ジェンダー平等により重点を置いた開発に取り組んでいる。我が国は、OECD/DAC内にWID専門家会合が設置された1984年(昭和59年)以来、その取組に貢献している。

WID専門家会合は、ジェンダー平等作業部会(Working Party on Gender Equality)に改編された後、2003年(平成15年)にジェンダー平等ネットワーク(Network on Gender Equality)に改編された。同ネットワークにおいては、ジェンダーに係る課題を横断的課題として位置付けるとともに、他の作業部会やネットワークのガイドライン策定等においてジェンダー専門家を派遣し、「貧困とジェンダー指針」等を策定している。また、ジェンダーの視点から案件、政策等の評価が行われるように、開発評価ネットワー

ク (Network on Development Evaluation) とともに、援助機関のジェンダー評価に関するワークショップを合同で開催するなどの連携を行っている (資料16)。

### (ウ) 世界銀行

世界銀行は、1980年代以降、特に教育、保健及び雇用の分野において男女共同参画に係る課題に取り組んできた。

特に、貧困削減において男女共同参画に係る課題により組織的に、また、広範囲に取り組むことにより援助の効果を向上させられるとの認識から、2002年(平成14年)には「世界銀行業務におけるジェンダーの統合 行動のための戦略 (Integrating Gender into the World Bank's Work: A Strategy for Action)」を策定し、すべての援助分野・案件についてジェンダー評価を行い、それに基づく計画、実施及び評価を行うこと等を定めている (資料17)。

また、2003年(平成15年)には、同戦略の実施状況を取りまとめた「ジェンダー主流化戦略の実施 2002年度第1回年次監視報告書 (Implementation of the Gender Mainstreaming Strategy: First Annual Monitoring Report, FY02)」を策定している。

### (エ) アジア開発銀行 (ADB)

アジア開発銀行は、1985年(昭和60年)以来「WIDについてのアジア開発銀行の政策 (Bank's Policy on the Role of Women in Development(WID))」に基づいて援助を行ってきた。

1995年(平成7年)にこれに基づいて実施された事業の評価を行うとともに、1998年(平成10年)にあらゆる分野に男女共同参画の視点を取り入れる「「ジェンダーと開発」に関する政策 (Bank's Policy on Gender and Development)」を策定し、ジェンダー主流化の推進、ジェンダー分析の実施等を定めている (資料18)。また、2002年(平成14年)には、同政策の1998年(平成7年)から2001(平成13年)までの実施状況をまとめた「「ジェンダーと開発」に関する政策についての中間報告書 (Interim Progress Report on Policy on Gender and Development)」を策定している。

## イ 先駆的な取組を行っている援助国

スウェーデン、カナダ、オーストラリア等は、政府開発援助におけるジェンダー主流化について先駆的な取組を行っている援助国である（資料19）。

スウェーデンにおいては、1960年代以降、二国間援助の重要課題としてジェンダー平等の推進を掲げている。現在では、開発協力の目標にジェンダー平等の推進を掲げるとともに、ジェンダー平等は人権問題であり、男女の平等な権利、社会経済活動における機会等に対する支援は人間を中心とした効果的かつ持続的な開発の前提条件であるとしている。また、援助の具体的な実施については、男女の異なるニーズ、役割、責任等を明らかにし、ジェンダー平等の達成に障害となっている要因を明らかにすることが重要であるとしている。さらに、1997年（平成9年）には、1990年代に行われたジェンダー平等の推進状況に関する評価を踏まえて、「パートナー国（被援助国）における女性と男性の平等の推進 経験分析（Promoting Equality Between Women and Men in Partner Countries - Experience Analysis）」を取りまとめている。

オーストラリアにおいては、1970年代後半からWIDに取り組み、現在では、ジェンダーに係る課題を横断的課題として位置付けるとともに、ジェンダー平等は人権保障に不可欠であるとしている。また、開発の持続性を高めるためには、男女の参画を確保するジェンダー平等の視点が重要であるとして、教育、保健及び経済活動における機会の向上、政策決定過程への参画及び人権保障に対する支援等を行うとしている。

カナダにおいては、1970年代後半以降、WIDに取り組みはじめ、現在では、男女の不平等な関係は貧困を悪化させ女性が貧困の環境から脱する機会を奪うものであり、女性が直面している問題を解決しなければ貧困削減は不可能であるとの認識から、政府開発援助の重点課題の一つとしてジェンダー平等を掲げている。このため、男女別統計データの収集、対象地域の男女の状況を踏まえた援助案件の計画・実施過程における男女の参画、女性の人権保障に対する支援等を行うとしている。

## 2 男女共同参画の視点から見た関係施策の現状及び問題点

### (1) 政府開発援助政策に関する主要な枠組み

#### ア 新政府開発援助大綱の内容及び評価

政府開発援助大綱(以下「大綱」という。)は、政府開発援助政策の根幹を成すものであり、平成4年の閣議決定をもって初めて策定された(資料20)。しかしながら、その後の援助を取り巻く状況の変化を踏まえ、国際社会における平和構築を始めとする新たな開発課題へ取り組むため、平成15年8月29日の閣議決定をもって改定された(資料21)。

当初の大綱(以下「旧大綱」という。)においては、男女共同参画についての記述は、「1 基本理念」、「2 原則」及び「3 重点事項」にはなく、「4 政府開発援助の効果的実施のための方策」の中に15項目の一つとして、「(12) 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」と記載されていた。

改定後の大綱(以下「新大綱」という。)においては、その最も重要な考え方を示す基本方針の中で、「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」として、男女共同参画の視点を政策策定から実施に至るまでのあらゆる段階において常に考慮していくことが明確にうたわれた。

また、旧大綱を新大綱へ改定した閣議決定においては、新たな課題に積極的に取り組むためには、政府開発援助を効果的に実施することが不可欠であるとされるとともに、政府開発援助の戦略性、機動性、透明性及び効率性を高めるため改定を行った旨が言及されている。このことは、男女共同参画の視点は、政府開発援助の公平性のみならず有効性及び効率性の観点からも重要であることを示している。

今後は、新大綱の方針を個別施策に具体的に反映させていくことが必要である。

#### イ 政府開発援助に関する中期政策の内容及び問題点

中期政策は、大綱に基づき向こう5年程度を目途に中期的な政策及びプログラムの方

向性を示したもので、現行の中期政策については、旧大綱に基づき平成11年に対外経済協力関係閣僚会議で決定され、閣議報告が行われている。

中期政策における男女共同参画についての記述は、「I. 基本的な考え方」には見られず、「II. 重点課題」の「貧困対策や社会開発分野への支援」の中で、教育・健康・雇用面で多くの女性が脆弱な立場に置かれていること、また、開発途上国において均衡のとれた持続的な開発を実現していくため、男女の均等な開発への参加とそこからの受益を図る必要があることから、開発途上国における女性支援の視点が重要であるとしている。また、「男女住民の参加や事業実施のジェンダー面に与える影響に配慮するとともに、ジェンダーに関するモニタリング・評価結果の活用に努める」とし、政府の施策としては初めてジェンダー評価に言及している。さらに、女性の教育、健康及び経済・社会分野への参加を重視することがうたわれているものの、その他の分野においては該当する記述はほとんど見当たらない(資料22)。

なお、現行の中期政策については、平成15年度に実施状況に関する評価が行われ、その結果を踏まえて見直しが行われる予定である。

## ウ 国別援助計画の内容及び問題点

国別援助計画は、被援助国の政治・経済・社会情勢を踏まえ、開発計画及び開発課題を勘案した上で、5年間程度を目途とした援助計画を示すもので、大綱及び中期政策の下に位置付けられる。平成14年度に政府開発援助を実施した145か国(東欧及び卒業国を除く。)のうち、現在までに同計画が策定されている国は15か国である。

15か国の同計画で男女共同参画についての記述があるものは、カンボジア、マレーシア、ニカラグア、ザンビア、ガーナ、バングラデシュ、ベトナム、エジプト及びペルーの9か国のものである。このうち、「カンボジア国別援助計画」においては、「ジェンダー、WID」の項目で女性の開発への参加及び開発の利益の享受が必要であるとし、大規模な案件から草の根レベルの案件に至る援助の各段階で男女共同参画の視点を取り入れて取り組むこととしている。他の8か国の国別援助計画については、マレーシアの農村部における女性の地位向上、ニカラグアの女性等社会的弱者に対する職業訓練等の記載がある。今後、同計画を策定する上では、新大綱にあるような女性の開発への積極的参画及び開発からの受益に十分配慮するという観点等男女共同参画の視点を重視した支援が

行われるようにする必要がある（資料23）

## エ W I Dイニシアティブの内容、効果及び問題点

### （ア）内容

1995年（平成7年）到北京で開催された第4回世界女性会議で発表されたW I Dイニシアティブは、我が国政府の開発途上国の女性支援に関する基本的な考え方と重点課題を初めて具体的に明らかにした文書である（資料24）。同イニシアティブは、旧大綱における男女共同参画に関する記述に基づき、女性を主たる受益対象とした援助の実施、個々の援助案件における計画、実施及び評価等あらゆる段階での女性の参加・受益への配慮とそのための方針の更なる努力、この分野における他の援助国、国際機関及びNGOとの協力並びにNGOを含めた人材育成への努力を約した。また、就学、就業、出産及び経済・社会活動という女性の一生のすべての段階における「開発途上国の女性の地位の強化（empowerment）や男女格差の解消（gender equality）」に配慮し、特に教育、健康及び経済・社会活動への参加の3分野を重点分野とする方針をうたった。

このように日本政府の開発途上国の女性支援に関する基本方針を明確に表明した同イニシアティブは、開発途上国、他の先進諸国及び国内外のNGOから高く評価された。

### （イ）効果

W I Dイニシアティブが発表されたことの主要な効果については、国連開発計画（UNDP）における日本W I D基金の設置、国連婦人開発基金（UNIFEM）に対する拠出等国際機関への資金提供、政府開発援助実施機関におけるW I D分野の取組の拡充とW I Dに関する社会的認識の向上の二つを挙げることができる。

国際機関への資金提供のうち、国連開発計画（UNDP）に設置された日本W I D基金は、女性の政治的エンパワーメントと参画、女性の経済的エンパワーメント、紛争後の復興開発における女性支援及びエンパワーメントの手段としての情報通信技術（ICT）の利用を優先分野として、開発途上国の女性支援に拠出されてきた。額としては小さいものの、その効果は大きく、国際的な評価も得てきた。

JICA及びJBICといった実施機関においては、W I Dイニシアティブ発表前から、W I D分野の取組を先取的に進めてきた。このため、同イニシアティブは、む



しるこれらの実施機関の実績の下に策定されたのであり、イニシアティブそのものによって新しい変化がもたらされたわけではない。しかしながら、同イニシアティブの発表は、開発におけるジェンダー課題の重要性に関する社会的認識を高め、その意味で、援助実施機関におけるW I D分野の取組の促進に貢献したといえる。

### **(ウ) 問題点**

外務省におけるW I D担当官制度は、省内外にW I D分野の取組の重要性を認識させ、W I D / ジェンダー案件の形成を促進することを目的として、W I Dイニシアティブが発表される以前の1992年(平成4年)に設けられた。しかし、必ずしも所期の機能を果たしてきたとはいえず、むしろ形骸化の傾向さえ指摘されている(資料25)。また、他の援助国、国際機関、NGOとの連携も必ずしも積極的に進められていないなど、取り組むべき課題も多い。

国連開発計画(UNDP)日本W I D基金は2003年度(平成15年度)をもっていくつか他の基金とともにパートナーシップ基金に吸収されることとなり、今後、この分野での同イニシアティブがどのようにして維持・展開されるかが注目されるところである(資料26)。政府開発援助の総額が減額される中で、同基金のように少額(平成13年の政府開発援助実績の総額が約1兆2000億円であるのに対し、平成13年度同基金の予算は約2億円)で高い効果をもたらす援助の減額が与える影響は大きいことに留意する必要がある(資料27)。

W I Dイニシアティブ発表から約8年が経過した。この間に、国際社会における開発途上国の女性支援の取組は従来のW I Dアプローチからジェンダー主流化アプローチへと大きく流れが変わってきている。また、援助対象国における女性支援の要請の在り方も少なからず変化している。同イニシアティブの基本的考え方及び重点分野の設定では、こうした変化に十分対応しきれないことから、取組を強化する方向で改定を行うことが差し迫った課題となっている。

### **オ 南南協力に対する支援の現状及び問題点**

南南協力は、開発途上国が相互の優れた開発経験や技術を学習し共有することであり、

これを支援する主な援助の形態には第三国研修及び第三国専門家派遣がある。しかしながら、我が国においては、ジェンダー平等については、アフガニスタンの女性課題省からインドネシアの女性のエンパワーメント省への研修員の派遣、パキスタンのラホール大学女性学研究センターにおける周辺国からの女性省職員、研究者等に対する研修及びフィリピンの女性職業訓練センターにおける周辺国等からの専門家との協力などが進められているにとどまっている。

## カ ジェンダー統計の整備に対する支援の現状及び問題点

開発途上国において男女共同参画の視点を重視した政策の策定及び実施が行われるためには、男女間の格差や差別の現状及びその要因並びに現状が生み出す影響を把握するための統計（いわゆる「ジェンダー統計」）の整備が重要であるが、必ずしも十分ではなく、これに対する支援が必要である。これまでのところ JICA 等による被援助国政府職員を対象にジェンダー統計等に関する研修受入れ、インドネシアの女性のエンパワーメント省に対する専門家の派遣及びカンボジアの女性・退役軍人省に対するジェンダー情報・統計分析に基づく政策の立案に対する支援にとどまっている。

## キ OECD/DACの審査による現状及び問題点

OECD/DACは、委員会加盟国及び全体の開発協力活動の向上を図ることを目的として、持続可能な開発、ジェンダー平等及び参画型開発の観点から毎年およそ5から6か国の審査を実施している(注)。

審査においては、事務局の代表及び委員会加盟国から審査国として任命される2か国の政府関係者によって、援助政策及び活動の主な進捗状況を説明した文書の収集、政府、国会議員等からのヒアリング並びに短期の現地調査が行われ、ジェンダー平等、参画型開発、現地での援助活動の調整等に重点が置かれる。

平成11年の審査報告書は、日本の援助は、女性に焦点を当てたわずかな事業を実施しているにとどまるなどとした上で、次のような厳しい意見を述べている。すなわち、「日本は男女平等を特に実現せずに発展してきた国である。日本の開発援助の中で、この分野の優先順位が低いのもそこに起因しているのであろう。例えば、10人で構成さ

れているODA改革懇談会にも、ジェンダーの専門家がいまいばかりか女性が一人も含まれていなかった。日本がジェンダー平等の問題を分析する能力と人材を持ち合わせていないことは重大な問題である。ジェンダーの専門家の採用は以前よりも増えているようであるが、DACと北京会議で、日本が同意したWIDイニシアティブの高い目標を達成するには、その数は依然として不足している。現在ジェンダー問題への対応は一部の関係部署や関係者の個人的問題意識に大きく依存している。援助行政の指導層がジェンダー問題に関する総合的戦略を支持し、現地において十分なインセンティブや訓練を行うことによってジェンダー意識が主流化し、ジェンダー分析の結果が主要事業に組み入れられるようになるであろう。さらに、事業効果を分析するのに結果重視の評価方法に変えていくのも改善に寄与することになる」（資料28）。なお、女性がODA改革懇談会に一人も含まれていなかったという指摘については、平成13年から開催された第2次ODA改革懇談会においては委員14名中3名が女性であり、平成14年から開催されたODA総合戦略会議においては委員16名中4名が女性となっている。

（注）

・参画型開発

開発の担い手となる地域住民及び利害関係者（ステークホルダー）が、開発の意思決定過程に主体的に参画し、エンパワー（力をつけること）されることにより、より公平に開発の恩恵を受けることができ、結果として開発援助の有効性及び効率性が高まるという考え方。

## （2）形態別援助の内容の現状及び問題点

### ア 無償資金協力の現状及び問題点

無償資金協力は、通信・運輸・医療・教育分野等の施設建設、施設・機材供与等を始めとする一般プロジェクト無償によるインフラ案件が多い（資料29）が、その場合についても、開発援助の有効性及び効率性並びに開発の持続性を確保するために施設の受益者及び運用等のソフト面において男女共同参画の視点が重要である。しかしながら、インフラ整備に関連した公益・公共事業分野において、男女に及ぼす社会的影響につい

て事前及び事後の評価が行われていないため、既存の案件から男女共同参画に配慮した事例及び配慮しなかった事例を分析して教訓を得ることが難しい状況にある。

草の根・人間の安全保障無償は、主に保健・医療、基礎教育、民生・環境、職業訓練・所得向上等の分野を支援している。平成15年度予算額は150億円であり、無償資金協力予算総額の8%程度を占める。ネパールにおける女子校建設、ラオス、カンボジア、フィリピン及びアフガニスタンにおける女性支援センターの建設等女性関連団体を対象としたものも増加してきており、政府開発援助予算が削減されている中で評価に値する。

草の根・人間の安全保障無償及び日本NGO支援無償は、女性の経済・社会的地位の向上等を目的とした支援に関しては高く評価されているが、すべての案件の審査決定過程に男女共同参画の視点が十分に組み入れられているわけではなく、例えば、個別案件の計画に当たって男女共同参画の視点から男女に及ぼす社会的影響に関する調査が行われていない場合がある。さらに、男女共同参画の視点からの評価が十分には行われないために、既存の案件から男女共同参画に配慮した事例及び配慮しなかった事例を分析して教訓を得ることが難しい状況にある。

## イ 技術協力の現状及び問題点

技術協力の予算額は、平成13年度を境に減少している。

JICAの分類によるジェンダー平等及び女性のエンパワーメントを主要な目的とする「ジェンダー平等案件」は、女子教育、母子保健、家族計画といった女性を主な対象者とした「WID案件」に比べると少ない。男女共同参画の視点を重視した情報通信技術（ICT）、農業関係の基本的なインフラ整備、職業訓練等の「ジェンダー関連案件」に対する支援は必ずしも十分に行われていない（資料30）。

各府省と共に技術協力を実施するJICAについては、平成15年度に、独立行政法人化に伴い、平成15年10月1日から平成19年3月31日までを対象期間とする独立行政法人国際協力機構中期目標（以下「中期目標」という。）及び独立行政法人国際協力機構中期計画（以下「中期計画」という。）が定められている。男女共同参画については、中期目標において、「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」の「総論」に、新大綱と同様の内容が記載されている。また、中期計画においては、「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

ためとるべき措置」の「総論」に、新大綱と同様の内容に加え、職員その他の関係者における男女共同参画推進の重要性についての理解の促進及び実施の各段階における女性の地位向上に配慮した業務運営への努力が記載されている。中期目標及び中期計画において技術協力におけるジェンダー主流化を目指すことを内外に公表したことは、評価に値する（資料31及び32）。

また、JICAは、業務実施のための各種方針等を策定しており、WID / ジェンダーに関連した記載がなされている。

## ウ 有償資金協力の現状及び問題点

有償資金協力については、平成8年度を境に実績額が減少傾向にあるが、我が国の政府開発援助に占める比重及び被援助国に対する影響も極めて大きい。

有償資金協力を実施するJBICは、旧大綱及び中期政策に基づくものとして、外務大臣の承認を得て、平成14年4月1日から平成17年3月31日までを対象期間とする海外経済協力業務実施方針を定めている。男女共同参画については、「業務運営に当たって配慮すべき事項」の「適切な環境配慮・社会配慮」の中で、貧困層、女性、少数民族等社会的弱者に対する配慮の一層の充実に努める旨記載されている。このため、JBICは、貧困プロフィールを作成し、その中でジェンダー、女性世帯の問題等の項目を立て状況を把握するとともに、個別案件の審査に当たっては男女共同参画への配慮が必要な案件について適切な配慮がなされているかを確認している。しかしながら、その根拠となる方針等は男女共同参画の視点を社会配慮の一部ととらえたものであり、女性の開発への参画及び女性の地位の向上といった記述は見当たらない（資料33）。

JBICは、同方針に基づく各種方針等も策定しているが、必ずしも男女共同参画に関する事項は記載されておらず、女性への配慮について記載されているものが散見されるにとどまっている。この点については、同様の有償資金協力を実施している世界銀行及びアジア開発銀行（ADB）が、1990年代から男女共同参画を支援する政策を表明するとともに、ジェンダー主流化に関しても評価を実施し、広く評価結果を公表していることと比較すると、取組が不十分であるといわざるを得ない。

JBICにおいては、ほとんどの融資対象は大型のインフラ整備であるが、その計画及び運営に関して男女共同参画の視点からの影響調査が十分に実施されず、開発の効果

を男女共同参画の視点から公平なものとするような対応が不十分である。また、女性、貧困層等最終受益者に直接融資が提供される開発金融借款（ツーステップ・ローン）においても男女共同参画の視点に立った融資対象部門等の選定及びマイクロファイナンス等への融資が必ずしも十分に行われていないことが問題である。

## **エ 多国間援助の現状及び問題点**

国連婦人開発基金（UNIFEM）、国際婦人調査訓練研修所（INSTRAW）、国連開発計画（UNDP）、国連児童基金（UNICEF）、国連教育科学文化機関（UNESCO）、国際労働機関（ILO）等国連機関などへの拠出が実施されている（資料26）。しかしながら、男女共同参画の視点から拠出金がどのように活用され、効果を上げているかについての我が国による評価については、必ずしも十分に行われていない。

また、国際婦人調査訓練研究所（INSTRAW）への拠出は平成14年度から、国際農業開発基金（IFAD）のWID基金への拠出は平成15年度から中止されるとともに、国連開発計画（UNDP）日本WID基金については平成15年度にパートナーシップ基金に整理統合されている。

### **（3）政府開発援助の推進体制の現状及び問題点**

#### **ア 援助実施機関内における推進体制**

##### **（ア）各府省における男女共同参画部署の明確化**

各府省において技術協力における男女共同参画を所管する部署が明確でないため、政府機関内の連絡調整が不十分となり、また、各府省が実施する技術協力の中でどのようにWID/ジェンダー分野の取組が行われているか、また、どのように監視及び評価が実施されているのかについては、明確に把握されていない。

##### **（イ）現地の推進体制強化の必要性**

被援助国の政府及びNGOが把握する開発課題に対しても十分な取組が行われるようにするためには、これらとの連携及びこれらに対する支援について、在外公館並びに

JICA及びJBICの在外事務所が中心となって連携及び支援が行われることが望ましい。

#### **(ウ) 不十分な男女共同参画に関する研修**

男女共同参画の視点を重視した事業の計画及び実施を行うためには、男女共同参画の重要性及び各案件における男女共同参画に係る課題に関する理解、具体的に男女共同参画の視点を組み入れるための専門的知識及び技能等が重要である。これらの識見を有する人材を養成するために、ジェンダー研修が特定の援助実施機関において実施されているが、各府省においては実施されていない。

また、研修の内容が十分でなく、実施されている研修の成果が実際の業務に十分に反映されていない場合がある。特に、男女に及ぼす社会的影響がこれまで調査・分析されてこなかったような分野においては、技術面及び経済面からの実施可能性及び効果のみならず、男女共同参画の視点からの社会的影響についての認識及び取組が後れている。

#### **(エ) 国際協力に携わる専門家の育成**

国連を含む国際機関等の専門職における我が国の女性職員数は2002年(平成14年)には421人、男性職員数は477人で、女性職員数が若干低い程度であり、国連人口基金(UNFPA)、国連児童基金(UNICEF)、アジア・太平洋経済社会委員会(ESCAP)等我が国の専門職員に占める女性職員数が6割を超えている機関もある(資料34)。しかしながら、我が国の専門職員のうち上位の役職に占める女性の割合は、男性と比べ低い(資料35)。

JICAにおいて、2001年(平成13年)度に派遣した延べ専門家数のうち女性の比率は11%であり、1990年代前半の5%以下から飛躍的に伸びたものの依然低い水準にとどまっている(資料36)。また、開発途上国で活動する専門家のうち性別にかかわらずWID及び「ジェンダーと開発」に関する分野の専門性を有する専門家については、JICAにおいて平成3年以来育成研修が実施されてきているものの極めて不足している。

これは、諸外国(先進国及び開発途上国を含む。)に比べて国内の大学や研究機関において「ジェンダーと開発」にかかわる講座、研究体制等の取組が後れていること及び援助実施機関等において養成した「ジェンダーと開発」に関する分野の専門家が持続的

にキャリアを形成していける体制が未整備であることによるところが大きい。また、各府省及び援助実施機関がコンサルタント等を含む外部機関に発注する調査・業務内容等の中に、「ジェンダーと開発」分野の調査・業務が含まれていないため、受注する側に同分野の専門性を持つ人材を育成しようとするインセンティブが低くなり、結果として、諸外国に比べそのような専門家を養成する体制が後れていることが大きな問題である。

### **(オ) JICA**

JICAは、平成14年度に、企画・評価部において課題別指針「ジェンダー主流化・WID」を策定するとともに、「第2次分野別ジェンダー・WID研究会」を設置し、同研究会は、政府開発援助全体における男女共同参画の視点の強化及び事業における具現化に向けた提言等を行い、報告書を作成した。JICAは、ほかにも外部有識者による会議の開催、国際機関等との連携及び職員に対する研修を行っている。

しかしながら、組織内の部署にWID/ジェンダーに関する十分な知識がないこと、男女共同参画の推進を担う部署が個別案件の審査等に十分に関与できる体制が整備されていないこと等が問題である。

### **(カ) JBIC**

JBIC内にWID/ジェンダーに関する十分な知識がないこと、大規模インフラ案件において男女共同参画の視点を組み込む手法が十分に確立されていないこと、男女共同参画の推進を担う部署が個別案件の審査等に十分に関与できる体制が整備されていないこと等が問題である。

## **イ 政府機関の間の連携及び調整**

政府開発援助が全体として整合性を保ち、効果的・効率的に実施されるようにするため、関係府省間の連携及び調整を強化することが重要である。

### **(ア) 不十分な連携及び調整**

中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）においては、外務省が、政府開



発援助に関する全体的な企画等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とされたところである。同省においては、「政府開発援助関係省庁連絡協議会」、「技術協力連絡会議」、「資金協力連絡会議」及び「ODA評価連絡会議」を開催し、連携強化に向けた努力を行っている。

しかしながら、調整の前提となる省内及び各府省間における男女共同参画に係る政府開発援助及び海外動向に関する情報の共有化等は積極的に行われていない。また、技術協力連絡会議においては、男女共同参画に係る取組について十分に検討されていない。

### (イ) 評価手法及びジェンダー統計

我が国における政府開発援助に対する評価については、1970年代に開始されて以来、政府開発援助に関する国際的な議論、国内における経済・財政状況による国民の行政に対する関心の高まり等を受け、その重要性がますます認識されるようになった。外務省は、行政機関が行う政策の評価に関する法律(平成13年法律第86号)を受けて、平成14年度から平成16年度までの3年間を計画期間とする政策評価に関する基本計画及び平成14年度を対象とする事後評価の実施に関する計画を策定した。

これを踏まえ、政府開発援助政策の基本的な枠組みである大綱、中期政策、国別援助計画、重点課題別援助政策等政策レベルにおける評価については主に外務省において実施され、個別案件レベルにおける評価については主にJICA及びJBICといった実施機関において実施されることとなっている。

個別案件レベルにおいて男女共同参画の視点を取り入れた評価については、技術協力では「WID事後評価ガイドライン」(平成7年)がJICAにより取りまとめられており、有償資金協力では調査及び検討を行うべき環境への影響にジェンダーを含めた「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」(平成14年4月)がJBICにより策定されている。無償資金協力では、これらに類するものは見当たらない。ただし、現在JICAでは、無償資金協力事業も対象として含む「JICA環境社会配慮ガイドライン」を改定中である。総合的な政策レベルにおけるジェンダー評価については、国際的にも国内的にも確立した手法がなく、検討が始められたところである。

評価の結果については、その公平性及び客観性を高めるために外務省においてODA評価有識者会議が設けられている。

個別案件の評価においては、目標そのものに男女共同参画が明記されていたか、目標

達成のために男女共同参画への取組がどのように有効であったか、男女に及ぼす社会的影響を把握するためにアウトプット及びアウトカム（注）の発現状況をどのように把握したか等を評価指標として設定することが重要である。また、そのためには、援助国における被援助国のジェンダー統計の整備及び分析は不可欠であるが、必ずしも十分であるとはいえない。

WIDイニシアティブについては、該当する案件を定める基準が援助実施機関により異なること等から、実績を把握することが困難となっており、政府開発援助全体としても統計は十分に整備されていない。例えば、外務省においては、WID案件として実績を集計しているが、各府省においては、基準を設けて実績を把握するということが行われていない。JICAにおいては、課題別指針「ジェンダー主流化・WID」に基づき「WID案件」、「ジェンダー平等案件」及び「ジェンダー関連案件」の3分類を独自に策定している一方、JBICにおいては、OECD/DACによる「WID/ジェンダー政策マーカー」による分類を活用している（資料30）。

#### （注）アウトプット及びアウトカム

アウトプットは、開発行為の結果として産み出される資本財、サービスその他の産出のこと。インプットを活用した活動を行うことによりアウトプットが達成され、アウトカムが実現する。例えば、ダム建設案件におけるアウトプットとしては、建設されたダムによる発電電力量の増加等が該当すると考えられる。アウトカムとしては、発電電力量の増加による主として経済的効果及び建設されたダムの周辺地域の住民男女に対する社会的影響、環境への影響等が該当すると考えられる。

なお、アウトプットにより引き起こされる短期的効果をアウトカムと呼び、中期的な効果をインパクトと呼ぶこともある（世界銀行等）あるいは、間接的な効果をインパクトと呼ぶこともある（OECD等）。この場合のインパクトには、意図されたもの及び意図されないもの、プラス及びマイナスのインパクトの両方を含む。

#### （ウ） 外務省と内閣府男女共同参画局との連携

政府開発援助において男女共同参画の視点が重視されるためには、外務省と男女共同参画の推進についての調整機能をもつ内閣府男女共同参画局との連携が重要であるが、必ずしも十分に行われていない。

## ウ 政府機関等と内外NGOとの連携及び調整

NGO等による援助活動は、現地に密着したきめ細かい効果的な援助を可能とし、迅速かつ柔軟な対応を可能とすることから、国際社会において重要となっている。

このため外務省においてNGO・外務省定期協議会が開催されているほか、援助実施機関においてもNGO・JICA協議会及びNGO・JBIC協議会が開催されているが、これら協議会においても男女共同参画の重要性に関する理解の促進及び情報の共有化については必ずしも十分に行われていない。また、前述のとおり、被援助国の政府及びNGOに係る連携及び支援は、在外公館及び在外事務所が中心となって行われることが望ましい。

### 3 今後採るべき対応策

以上の政府開発援助の現状と問題点にかんがみ、今後、各府省において以下の点に留意して取組を進めていくことが重要である。

#### (1) 援助の内容

##### ア 総合的対応策

##### (ア) 政府開発援助に関する中期政策及び国別援助計画等の見直し

外務省その他のすべての援助実施機関において、基本法の理念及び新大綱に沿って、男女共同参画及びジェンダー主流化の見地から中期政策、国別援助計画、海外経済協力業務実施方針等の内容を早急に見直し、男女共同参画を基本方針及び重点課題として位置付けることを被援助国との間で積極的に協議することが必要である。

また、これまで既に国際協力が実施されてきた貧困削減、地球環境、食料保障、教育、保健・医療、労働・雇用等の開発課題のみならず、良い統治、人間の安全保障、平和構築、民主化、情報通信技術（ICT）の格差是正といった新しい開発課題においてもどのように男女共同参画の視点で取り組んでいくのかについても早急に明らかにする必要がある。

##### (イ) WIDイニシアティブの改定

WIDイニシアティブについては、2000年（平成12年）の国連特別総会の成果文書、新大綱の趣旨及びジェンダー主流化アプローチに沿って、教育、健康及び経済・社会活動への参加の三つの分野にとらわれず、あらゆる分野に男女共同参画を促進することを盛り込んだ内容に改定する必要がある。

また、WID担当官制度の活性化、国際機関への資金提供におけるWID/ジェンダー分野のイヤーマーク（用途指定）等有効な実施・監視体制を検討する必要がある。

##### (ウ) 援助の優先順位の考慮

平成7年に開催された世界社会開発サミットにおいては、基礎的社会プログラム（基

礎教育、基礎保健、飲料水、家族計画等)に、開発途上国は国家予算の20%を、関心のある先進諸国は政府開発援助予算の20%を支出することとしている(資料37)。また、世界銀行の要請に基づき、開発途上国自身が策定する中期的な開発戦略(貧困削減戦略文書(Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP))においても、男女共同参画の視点が盛り込まれる例が多い。前述の国連ミレニアム開発目標及び国連安全保障理事会1325号決議のほか、これらの国際的な動向や開発途上国自身の開発戦略を踏まえつつ、更に女子差別撤廃条約の基本的な考え方を反映させ、援助案件について男女共同参画に優先順位を置いて見直すことが必要である。

### **(エ) 国際的な情報発信**

婦人の地位委員会(CSW)、OECD/DACジェンダー平等ネットワークその他国際機関における貧困削減、良い統治、平和構築、人間の安全保障、地球環境、食料保障、情報通信技術(ICT)、健康・医療(特にHIV/AIDS等の感染症)、教育、労働・雇用、援助協調・評価等に関する会議などにおいて、男女共同参画を重視する我が国の政府開発援助政策を積極的に公表していく必要がある。

また、被援助国からの理解を得るためにも、様々な方法で我が国の男女共同参画を重視する政府開発援助についてわかりやすい広報を行うことが重要である。

さらに、被援助国における援助による施設及び機材については、我が国が協力した旨の標識を設置することが、被援助国国民と我が国とが友好関係を深めるために極めて重要である。

### **(オ) 南南協力の推進**

国際協力を通じて開発途上国の男女共同参画を推進するに当たっては、開発途上国自身の主体性を高めることを通じ能力開発を図ることを目的とする南南協力を活用することは有効である。このため、開発途上国のジェンダー専門家、ジェンダー研究機関、NGO等の知見を活用して、事業実施、調査研究、研修、人材交流等を一層推進する必要がある。

### **(カ) ジェンダー統計の整備に対する支援**

男女共同参画及びジェンダー主流化の推進に対する支援に当たっては、被援助国政府

におけるジェンダー統計の整備及び提供並びにそのための体制づくりが重要であり、政府統計機関、国際機関、国内本部機構、実際の統計使用者等との連携をより強化してこれらに対する支援を行うことが必要である。ジェンダー統計には、経済・社会統計のみならずジェンダー予算等も含まれることは言うまでもない。

## イ 無償資金協力

無償資金協力には、緊急支援、食糧援助等女性が直接的に受益対象となるものも多いが、通信・運輸、エネルギー等の分野においても、男女共同参画の視点から男女に及ぼす影響を調査し、男女共同参画に資するような案件内容にする必要がある。

また、留学・研究支援無償等においては、これが女性指導者育成の重要な機会となるので、対象者の男女比にも配慮した内容とすることが重要である。

さらに、草の根・人間の安全保障無償及び日本NGO支援無償においては、これまでの評価を踏まえ、また、人間の安全保障基金ガイドラインを参考にして、案件の審査決定及び評価の過程で男女共同参画の視点を十分に取り入れた案件内容とすることが必要である。例えば、NGO等からの資金協力申請書に男女共同参画の視点から見た影響について当該NGO等からの意見の記載が行われるように様式を検討することも有効である。

## ウ 技術協力

男女共同参画の推進を目的とするジェンダー平等案件とともに、社会文化的な状況に応じて、女性が主たる対象者となるWID案件の数を更に増加させることが重要である。また、本来は男女共同参画の推進と関連性があるにもかかわらず、これまで十分に調査・分析されてこなかったために男女共同参画の推進の対象とされないような案件においては、男女共同参画及びジェンダー主流化にどのように取り組むかについての多分野にわたる事例分析・評価研究等を行い、ジェンダー平等を推進するような案件の内容にすることが急務である。

## エ 有償資金協力

開発途上国の女性を、社会的弱者であり配慮すべき対象であるとするのみならず、開発の主体的な担い手及び意思決定過程への参画者にとらえ、男女共同参画の視点に立った融資対象案件の形成及び運営を積極的に行うことが重要である。大型インフラ案件においては、男女それぞれに与える社会・経済影響調査を実施し開発の効果を確実かつ公平なものとするような内容とするべきである。特に、有償資金協力の案件の審査に当たっては、世界銀行及びアジア開発銀行（ADB）の手法を参考に、男女共同参画の視点から案件の内容及び審査観点の改善に努め、開発の効果をより確実かつ公平なものとするべきである。

開発金融借款（ツーステップ・ローン）等においては、女性に与える影響が大きいと思われる部門（中小・零細企業、種子に関連した農業部門、生活に関連した部門等）への融資案件の選定を優先することや、直接的に多くの貧困女性が受益するようなマイクロファイナンス等の融資案件の選定を増やしていくことが必要である。

## **オ 多国間援助**

### **（ア）国際機関等への拠出金**

国際機関等への拠出金については、事業の規模及び評価を踏まえて戦略的にその額を検討することが必要である。

特に、国連開発計画（UNDP）日本WID基金については、先述のとおり、これまでの事業に対する評価が高いことから、統合されたパートナーシップ基金においてWID/ジェンダー案件に重点的に配分されるよう努める必要がある。また、国連婦人開発基金（UNIFEM）、アジア工科大学院（AIT）のGAD講座等への拠出を継続的に実施していく必要がある。

### **（イ）平和構築のための協力**

女性について、紛争の被害者のみならず、積極的な紛争解決及び日常からの紛争予防のための政策・意思決定にかかわる重要な参画者であるとして位置付けられるような政策・事業内容にすることが重要である。したがって、アフガニスタン、東チモール、スリランカ等における平和構築支援のための国際機関の活動に対する協力並びに二国間援

助で実施される緊急援助及び復興・開発支援において、男女共同参画の視点及びジェンダー主流化を促進するような政策及び協力内容を引き続き重視することが必要である。

## (2) 援助の推進体制

### ア 援助実施機関内における推進体制等

#### (ア) 担当部署の明確化及び強化

各府省においては、政府開発援助における男女共同参画担当部署について実質的な総合調整を行えるものとなるよう明確にし、男女共同参画に関し識見を有する者を配置することを検討すべきである。また、これらの部署においては、新大綱の男女共同参画に関する基本方針をどのように実現していくのかを明確にするとともに、これに基づく事前、中間及び事後における評価を行うことができるよう機能を強化することや、男女共同参画推進本部主管課との連携を強化し、必要に応じその知見を活用することが重要である。

JICA及びJBICといった実施機関においては、男女共同参画の推進を担う部署は、地域別、国別、課題別等に設置されている事業部署との連携並びに事業部署間の連携及び情報の共有を強化するとともに、案件の計画、審査及び評価並びに得られた教訓及び提言が確実にいかされるような体制が確立されることが望ましい。

なお、JICAにおいては、「ジェンダー連絡会」及び「ジェンダー主流化/WID課題チーム」を組織横断的に設置して、組織内の協調及び調整を図ってきている。

また、女性の地位向上等のための重要な課題に対応するに当たり、その課題についての専門的な知識を有する人材の一層の活用を図ることが重要である。

#### (イ) 現地の推進体制の強化

在外公館並びにJICA及びJBICの在外事務所におけるWID担当官の男女共同参画及びジェンダー主流化に関する知識を深めるとともに、現地の関係機関との連携の促進に中心的役割を担うこと等を含む同担当官の機能を明確にし、在外公館及び在外事務所への権限の委譲等により開発途上国のニーズにより近い援助の現場で男女共同参画



推進機能の更なる強化を図る体制を確立することが必要である。

また、被援助国側との政策協議等において援助国及び被援助国の女性及び男女共同参画に関し識見を有する者の参画を重視するとともに、個別案件の計画、実施及び評価において被援助国の女性及び男女共同参画に関し識見を有するNGO等の参加も重視し、そのための方策を検討することが必要である。

### **(ウ) 国際機関等への女性等の参画の拡大**

政府は、国際機関等の専門職員、日本政府代表などに女性及び男女共同参画に深い識見を有する者がより多く参画できるよう努める必要がある。特に、国連婦人開発基金(UNIFEM)等を始めとする国際機関の責任ある地位に、女性等を積極的に派遣する方策を検討することが望ましい。

なお、先駆的な取組を行っている援助国においては、アソシエート・エキスパート制度の一環として開発途上国の若い女性専門家を2年から3年の間、国際機関に派遣するなどの制度もあることから、我が国においても、このような制度を検討し、国連婦人開発基金(UNIFEM)等に、我が国の女性専門家のみならず、開発途上国の若い女性専門家を派遣すべく可能性を検討することが望ましい。

また、国内の大学や研究機関において「ジェンダーと開発」にかかわる講座、研究体制等の強化及び援助実施機関等において養成した「ジェンダーと開発」に関する分野の専門家が継続してキャリアを形成していける体制の整備が重要である。

### **(エ) 外務省内の連携の強化**

外務省内においては、外交政策の一元化及び一貫性の確保という観点から、また、新大綱の基本方針に沿って男女共同参画の視点に立った援助政策を組織的に推進するために、男女共同参画主管課と無償資金協力、技術協力、有償資金協力等を担当する経済協力局各課及び他の援助関連部署との総合的な連絡調整を強化する必要がある。

### **(オ) 担当職員の意識啓発、研修等**

ジェンダー研修の受講成果が業務の内容に反映され、政府開発援助における男女共同参画に関する理解及び能力の向上が図られるためには、ジェンダー研修の内容を常に改善するとともに、各府省及び援助実施機関における管理職を含むすべての援助関連職員、

派遣専門家、青年海外協力隊、シニア海外ボランティア、コンサルタント、在外公館及び在外事務所の職員を始めとする国内外のすべての援助関係者に対して研修を実施することが必要である。このことは、援助関係者自身が自己のジェンダー観に基づく偏見を援助の現場に持ち込まないためにも重要である。

また、我が国及び政府開発援助における男女共同参画の現状及び重要性に関する基礎資料を作成し、提供する必要がある。

## **イ 援助実施機関の間の推進体制**

### **(ア) 援助実施機関における共通認識の向上及び有機的な連携の促進**

国際協力における男女共同参画の重要性についての共通認識を高め、男女共同参画に関する方針、国内外の動向、関係する援助案件の計画、実施及び評価等に関する情報を共有するなど有機的な連携を図ることが必要であることから、技術協力連絡会議及び外務省・NGO定期協議会等既存の援助実施機関間の協議会において、積極的に男女共同参画の重要性につき議論し、基本的な取組の指針等を作成するべきである。その場合、「ジェンダーと開発」に知見を有する有識者等を交えることが効果的である。

また、必要に応じ、関係府省、援助実施機関、NGO、有識者等が一堂に会して国際協力における男女共同参画の推進を図る機会、国際会議等の場を積極的に設けることも有意義である。さらに、これらの結果については、メディア、白書、公開の行事、ホームページ等を通じてできる限り広報を行っていく必要がある。

### **(イ) 外務省と内閣府男女共同参画局との連携強化及び男女共同参画会議苦情処理・監視専門調査会による監視の実施**

政府開発援助における男女共同参画及びジェンダー主流化の推進については、外務省と内閣府男女共同参画局との連携を強化するとともに、男女共同参画会議苦情処理・監視専門調査会による監視を行うことが適当である。

### **(ウ) 実績の把握及び公表、評価手法の開発並びに事例研究の実施**

政府開発援助における男女共同参画の実績の収集に当たって、各府省及び援助実施機関が共通の基準を用いて実績を把握することが必要である。その際には、男女共同参画

の視点からの政府開発援助の総合的実績を定期的に、かつ定量的のみならず定性的な実績に基づき公表することが必要である。そのためには、ジェンダー統計の整備並びにジェンダー分析指標の設定及び収集に関する仕組みの検討が必要である。

WIDイニシアティブについては、成果を包括的に評価するための評価手法の更なる改善が必要である。

無償資金協力等によるインフラ案件については、男女共同参画の視点から男女に及ぼす社会的影響に関する調査がこれまで十分に行われてこなかったことから、これまでの事例分析に基づいて案件を計画することや評価手法を開発することが急務である。また、案件の計画及び評価に当たっては、その社会的影響を十分に把握するための適切な調査期間を設けるとともに、男女に及ぼす社会的影響を調査分析できる専門性を有する人材を配置し、必要に応じて国内外のNGO、大学、企業、コンサルタント等の男女共同参画に関し識見を有する外部の専門家の意見を求める必要がある。

援助実施機関においては、これまでの成果を踏まえて男女共同参画を推進するような新たな案件形成及び評価を実施し、得られた教訓及び提言が確実にいかされるために、すべての分野における事例研究及び評価研究の積み重ねが必要である（注）。

（注）ジェンダー平等の推進及びジェンダー主流化の実施状況に関する評価については、国際金融機関では世界銀行及びアジア開発銀行（ADB）、二国間援助国ではスウェーデン及びカナダで活用されている評価手法等が参考になる。

## ウ 国民参画の援助協力

国別援助計画等の策定、現地調査及びコンサルティング業務において、政府開発援助における男女共同参画の推進を担うNGOを始め、大学、地方公共団体、産業界等様々な主体がそれぞれの特性を踏まえて参画することが可能になるような仕組みを検討することが必要である。国民が政府開発援助の現場を視察し意見等を提言する「ODA民間モニター」がつけられたことは評価できるが、その中で政府開発援助における男女共同参画の重要性についての理解が深められることが必要である。

国内外からの我が国の政府開発援助と男女共同参画についての総合的な理解を得るために、わかりやすい広報を様々な手段を用いて幅広く行うことが重要である。その際、

男女のいずれか一方に偏った表現が見受けられることから広報資料の内容には十分留意する必要がある。また、政府開発援助と男女共同参画に関する教材を開発し、広く使用することを推進することが必要である。