

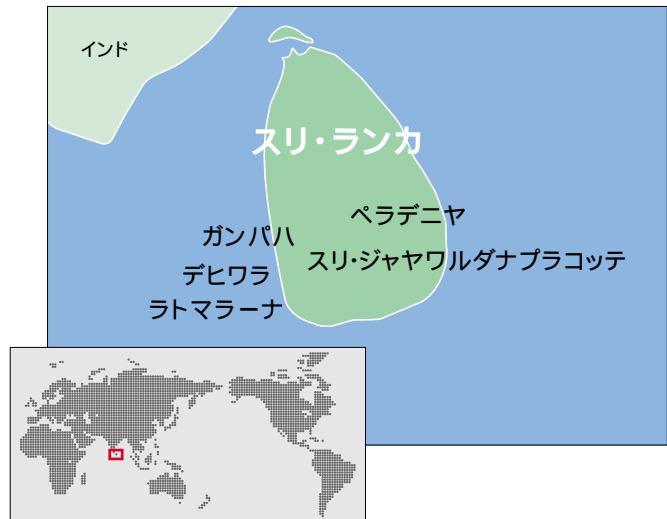
II 特定テーマ評価

スリ・ランカ

WID / ジェンダー

実施地域

ガンパハ、デヒワラ、ラトマラーナ、ペラデニヤ、スリ・ジャヤワルダナプラコッテ



1. 評価調査の経緯と目的

1994年の国際人口開発会議、1995年の社会開発サミットや第4回世界女性会議など、近年、開発における女性の役割の重要性が強調されており、この流れを踏まえ、1996年にDACで採択された「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」でも、ジェンダー平等及び女性のエンパワーメントを重視した開発目標を掲げている。また我が国も、第4回世界女性会議において「WID¹⁾イニシアティブ」を発表するなど、積極的にこの問題に取り組んでいくこととしている。

JICAは、1990年の分野別(WID)援助研究会の開催以来、JICAのプロジェクトにおけるジェンダー配慮に取り組んできたが、JICAのプロジェクトでどの程度ジェンダー配慮が図られ、実際にどのような効果をもたらしているか、これまでほとんど評価が行われていなかった。

このような背景のもと、スリ・ランカにおける5つの分野(農業農村開発、工業・職業訓練、保健医療、教育、貧困削減)のプロジェクトについて、ジェンダー配慮の度合い、その効果を調査するとともに、他の援助機関のジェンダー配慮への取り組みも調査し、今後、JICA事業においてジェンダーの視点をより効果的に取り込んでいくための教訓・提言を導き出すことを目的として、本評価を実施した。

2. 評価対象案件

ガンパハ農業普及改善計画(1994年7月～1999年6月、プロジェクト方式技術協力)

繊維製品品質向上計画(1996年4月～2001年3月、プロジェクト方式技術協力)

スリ・ジャヤワルダナプラ総合病院プロジェクト

(1986年4月～1991年4月、プロジェクト方式技術協力)

ペラデニヤ大学歯学教育プロジェクト(1998年2月～2003年1月、プロジェクト方式技術協力)

スラム生活向上プロジェクト(1986年～、青年海外協力隊グループ派遣)

3. 評価調査団構成及び派遣期間

(1) 第1次現地調査(1999年1月19日～1月29日)

団長・総括：國信 潤子 愛知淑徳大学教授、ジェンダー・女性学研究所長

WID / ジェンダー方針：星 陽子 JICA 評価監理室

(2) 第2次現地調査(1999年4月9日～5月1日)

団長・総括：國信 潤子 愛知淑徳大学教授、ジェンダー・女性学研究所長

WIDアドバイザー：田中 由美子 JICA 評価監理室長

WID / ジェンダー推進体制：星 陽子 JICA 評価監理室

参加型評価：齋藤 由美子 元スリ・ランカ青年海外協力隊員

個別案件評価：塩畑 真里子 (株)コーエイ総合研究所

(3) 評価セミナー(1999年9月19日～9月26日)

団長・総括：國信 潤子 愛知淑徳大学教授、ジェンダー・女性学研究所長

評価手法 / フィードバック：山本 愛一郎 JICA 評価監理室調査役

WID / ジェンダー評価：星 陽子 JICA 評価監理室

援助効果分析：塩畑 真里子 (株)コーエイ総合研究所

4. 調査手法

本評価では、通常の評価5項目の観点ではなく、プロジェクトへの女性の参加の度合い、及びプロジェクトが女性に与えた影響という観点に重点を置いた。このため、現地調査では、現地NGOと共同で質問票を作成し、関係者へのインタビュー調査に多くの時間を割いた。特に、スラム生活向上プロジェクトの評価においては、地域住民を集めたワークショップの開催及びグループディスカッションを通じて住民の意見を直接的に聴取した。本評価においてインタビューした関係者(住民など受益者、日本人専門家、カウンターパートなど)の数は、最終的に約300名に達した。

また、他の援助機関におけるジェンダー配慮への取り組み状況についても調査し、今後の教訓・提言を導き出す際の参考とした。

5. スリ・ランカの女性の概況

(1) スリ・ランカの女性の概況

スリ・ランカは、独立以降、幼稚園教育から高等教育までの無償教育制度、無償医療制度を実現・保持してきたことに代表されるように、社会福祉を重視した政策をとってきた。その結果、開発途上国のなかでも社会福祉の最も進んだ国の1つとされ、「途上国型福祉国家」とも呼ばれており、女性もまた、高水準の医療、教育サービスの恩恵を享受してきた。

しかしながら、女性の識字率、就学率の高さは周辺の南西アジア諸国の女性と比較してのものであり、例えば、スリ・ランカにおける失業率は男性(8.0%、1997年)より女性(18.7%、同)の方が高く、また高等教育を受けても女性の雇用機会は限られているなどの問題が指摘されている。

(2) スリ・ランカ政府の取り組み

スリ・ランカ政府は、1981年に女性に対する差別撤廃条約を批准し、これに合わせた関連法律の改正に取り組んでいる。また、1993年に政府は「女性憲章²⁾」を閣議決定し、同憲章において女性の家庭内の権利、教育・訓練を受ける権利、経済活動従事・経済活動から利益を受ける権利、保健・栄養に関する権利、社会的差別から保護される権利などを謳っている。1995年には、アジア太平洋経済社会委員会の支援を受け、大蔵計画省統計局が中心となってスリ・ランカの経済社会開発の現況について男女別のデータを整備し、1997年には各州の経済社会開発の現況について同様の男女

別データを整備した。

さらに1997年には女性省がそれまでの運輸・環境・女性省から独立し、女性に関する国家開発政策の策定・実施等に取り組んでいる。しかし、女性省は独立した省として成立後間もないこともあり、現在のところ女性に関する政策や計画について他の政府機関に対して影響力を発揮する段階には至っておらず、「女性憲章」の国会での承認が待たれる状況である。

6. 評価結果

(1) ガンパハ農業普及改善計画

1) 協力の背景と概要

コロomboの北に隣接する農村地域であるガンパハ県は、農用地が総面積の57%を占め、食糧用の水稻と換金作物としてのココナッツを中心とした栽培が行われているが、その生産性は低かった。我が国は、1986年から1987年にかけて開発調査によりガンパハ県農村地域の総合開発のマスタープランを策定するとともに、農業生産振興のモデル事業として、無償資金協力により技術移転センターの設立、農業教育訓練施設の改修などを行った。そして、これらの事業推進の一環として、プロジェクト方式技術協力「ガンパハ農業普及改善計画」を実施した。

本プロジェクトでは、農業生産の多様化による農業生産性の向上と農家収入の増大を目的として、ココナッツ畑における作物生産体系や普及方法の改善、普及員に対する研修などを行った。

2) プロジェクトへの女性の参加

本プロジェクトでは長期専門家12名、短期専門家12名、合計24名の専門家が派遣されたが、日本にはこの分野の専門知識を有する女性が少ないことを反映してか、プロジェクト後半に派遣された業務調整の長期専門家以外は全員男性であった。カウンターパートは、プロジェクト事務所職員8名と普及員11名の合計19名で、スリ・ランカにおいて、高等教育で農林水産業を専攻する女性の学生は多いが、女性の失業率からも明らかのように、専攻を活かす就職先に就けることが少ないためか、男女比は男性12名(うち普及員7名)に対し女性7名(うち普及員4名)であった。カウンターパートの日本研修については、合計22名を受け入れたうち、女性は6名であった。

本プロジェクトでは、特に意識してジェンダー配

慮がなされた形跡はみられなかった。プロジェクトの計画立案の段階では関係者のなかに女性は1名もおらず、プロジェクト活動への女性の参加促進に対する配慮、女性農民のニーズ調査なども行われなかった。実際、女性農民が家事のため出席しにくい時間帯に研修が実施されることもあった。スリ・ランカの農村における女性の役割は他の南西アジア諸国と同様に非常に重要であり、彼女らの生計向上が農村の活性化につながる。プロジェクトの初期の段階で男女別のニーズ調査を実施し、それに基づいた活動を計画に盛り込んだだけでも、プロジェクトの効果はさらに大きくなったものと推測される。

女性農民にとって、周囲の目を気にせずに技術指導を受けられる、技術のみならず家族問題や地域の人間関係などについても相談にのれるなどの点で、女性の農業普及員は有り難い存在である。スリ・ランカにおいて農村開発プロジェクトを実施する場合、女性普及員の役割について重視する必要がある。本プロジェクトでも女性普及員の活動は顕著で、11名の普及員によって13の農民グループが組織化されたうち、1人で2つのグループを組織化した普及員はいずれも女性であった。スリ・ランカでは一般的に大学農学部卒業者は女性が多数派であり、彼女達の知識を十分に活用していくことが効果的である。

3) 女性へのインパクト

専門家による農業技術の指導及び農機などの関連物資の供与を通じ、協力対象地域の農業生産物は多品種化しており、有機農業も広がっている。本プロジェクトでは13の農民グループが組織化されたが、それらのグループによる作付面積の合計は104haに達しており、そのグループのほとんどのメンバーから、新たな栽培技術そのものの導入と既存の栽培技術の改善のほか、簿記を含めたグループ・ファンドの設立と運用方法の改善や栽培記録の導入・改善によって収入が拡大した、という声が聞かれた³⁾。ただし、生産高が増加しても流通に連動していないために、生産物は地域や村祭りなどでの販売に限られており、その売り上げには限界がある。こうした問題を解決するためには、広範囲な流通システムの確保が必要であるが、流通機構に関心を持ち居住地域周辺の情報に明るいのは主に女性であることから、女性住民の英知を動員して流通計画をあらかじめ立

案しておくことが、プロジェクトの自立発展性を確保するためには効果的である。

一方、女性への裨益という観点からみると、問題点も指摘される。本プロジェクトにおいて組織化された農民グループの男女別内訳が表1である。

表1 プロジェクトで組織化された農民グループの男女別人数

地区名	男性	女性	合計
1. ミヌワゴンダ	7	4	11
2. ミリガマ	10	1	11
3. ニットンブ	8	0	8
4. アルツガマ・ボガムワ	11	1	12
5. マラダガハウラ	14	0	14
6. バダルガマ	7	0	7
7. ベムラ	11	5	16
8. パレワラ	9	0	9
9. ドンベ(男性)	12	0	12
10. ドンベ(女性)	0	10	10
11. ウラボラ	11	0	11
12. パシアラ	7	1	8
13. マガレゴダ ⁴⁾	-	-	6
合計	107	22	135

このように、本プロジェクトにおいて組織化された農民グループのメンバー構成は男性が約85%を占めており、男性のみのグループが6つもある。普及員の男女比に比べて農民グループのメンバーでは男性が多数となった原因として、土地所有者で土地利用について決定権のある男性を指導の中心としたこと、女性は家事があるため研修の時間が限定的になってしまうこと、日本人専門家が男性のみであり、スリ・ランカの社会的背景から、指導相手を男性とせざるを得ないことがあったこと、結果として女性がグループから排除されてしまったことなどが考えられる。

女性を意識的に排除しているわけではないものの、結果として男性多数になってしまうことの意味を問い、代替案を検討していかなければ、結果的に女性を排除することになる。「女性普及員が女性農民を組織化の対象にしなかったのはなぜか」という疑問については、さらなる考察が必要である。

本プロジェクトでは、農民への裨益範囲が限定的という面もある。例えば、女性の農民グループは、もともと男性のみのグループがドンベ地区にでき、その男性グループが作づけを拡大し収益をあげてい

るのを見て、そのメンバーの妻たちが中心となって結成されたものである。この女性グループと男性グループへの支援は、結果的に限られた家族に援助物資を集中することになり、広範囲な農民への裨益を制限するものとなった。さらに本プロジェクトでは、技術指導を受けたのは周辺地域の農民も含めると約500名程度と推測されるが、アジア開発銀行によるWID事業では、1992年から1999年までで272の村を対象として2万人近い女性農業者の育成が行われ、マイクロ・クレジット⁵⁾を活用した家庭菜園の利用によって増収を達成している。技術レベルなどに違いはあるが、現地の女性農業指導者の活動は広範で、かつ住民に密着しており、JICAは受益者が多いこうした事例から多くの良い手法を学ぶことができるであろう。

本プロジェクトにより農機などの援助資源が供与され、グループ・ファンドの設立や収穫物の増加が図られたが、それらの管理権は男性の手に集中している。組織化された農民グループのうちリーダーが女性であったのは、女性だけのグループ1つだけであった。女性だけのグループでも、メンバーの夫がすべて別の農民グループのメンバーであったことにより、物事を決定する際には男性の意見が優先された。その背景として、土地利用権は女性にもあるものの土地所有権は男性にあり、水管理も多くの場合男性に任されているという現地の慣習が挙げられる。ジェンダーに配慮した開発協力において重要なのは、こうした慣習の意味を問いかけてゆくことにある。

(2) 繊維製品品質向上計画

1) 協力の背景と概要

スリ・ランカの繊維・衣料産業は、縫製部門を中心に最大の輸出産業となっているが⁶⁾、生地を大半を輸入に頼っており、品質・価格面で国際競争力をもつ縫製品の開発と生地の国産化が重要な課題となっていた。そのため、繊維研修サービスセンター(TT&SC; 1982年にUNDP/UNIDOの協力で設立)とアパレル産業研修センター(CITI; 1984年に世界銀行の協力で設立)の技術指導教官の能力向上を通じ、同分野の民間部門の技術振興を図ることを目的として、1996年4月にプロジェクト方式技術協力「繊維製品品質向上計画」が開始された。

TT&SCでは、紡績、織物技術、編物技術、染色

整理加工技術、品質保証(検査)技術及び原材料生産に関する技術、CITIでは、品質保証とアパレル技術(デザイン、縫製、生産・品質管理、ミシン操作)と縫製機器のメンテナンス技術について、技術指導教官の能力向上のための技術指導を行っている。

2) プロジェクトへの女性の参加

本プロジェクトのように特定分野の具体的な技術の移転が活動の中心になっているプロジェクトにおいては、従来、特にジェンダー配慮が求められることはあまりなかった。本プロジェクトでも、1999年4月までに長期、短期合わせて17名の専門家が派遣されたが、このうち女性はアパレル技術の長期専門家と服飾デザインの短期専門家の2名である。カウンターパート及びサポーターングスタッフは、機械、試験技術の分野では男性が多く、染色整理加工専門家のそれは全員男性である。一方、縫製部門では半数が女性であり、アパレル技術の専門家のサポーターングスタッフ(品質管理、生産管理)は2名とも女性である。本プロジェクトにおけるカウンターパート及びサポーターングスタッフの日本での研修の実績をみると、これまでに14名が派遣されたうち女性は4名であり、試験技術分野で女性が2名派遣されたものの女性が多い縫製部門でも男性カウンターパートが派遣された。

両センターの研修修了者全体の男女比を表2に示す。研修生のうち、女性が占める割合は全体の3割程度である。

表2 TT&SC及びCITIの研修修了者数

	年	女性	男性	合計	女性の割合
TT&SC	1996	331	532	863	38%
	1997	275	545	820	34%
	1998	202	671	873	23%
	1999 (1-7月)	134	283	417	32%
	合計	942	2,031	2,973	32%
CITI	1997	317	665	982	32%
	1998	357	841	1,198	30%
	1999 (1-7月)	146	518	664	22%
	合計	820	2,024	2,844	29%

出所：プロジェクト資料

研修コースごとの男女別研修修了者数の記録は両センターとも取っていなかったが、一般に機械、試

験技術には男性が、縫製部門には女性が多い。また、スーパーバイザーコース(裁断、縫製など)では女性の比率が高く、マネジメントコースでは男性の比率が高い傾向がある。しかし、CITIは主にアパレル産業の技術向上をめざす機関であるため、その意味では現在のアパレル産業における女性の進出状況からして女性研修生の割合が高いのが自然と思われるが、研修生の男女比をみるとTT&SCとあまり変わらない。

TT&SC、CITIとも、企業から派遣されてくる研修生と自己負担の研修生がいる。両者の割合とその男女別の記録はなかったが、男性研修生の場合、通常企業から派遣され、その派遣元企業が講習料を負担しているが、女性研修生の場合、自らの意志で自己負担で受講するケースが多いとのことである。両センターとも受講料が高いとされている⁷⁾が、資格取得のために受講する女性も少なくないという⁸⁾。デザインとパターンメイキング分野については、個人負担で研修を受講する女性が多く、天然染色・手織り分野については、地方振興を目的として地方自治体から派遣されてくる女性が多い。

繊維産業には産業組合的な組織はなく、女性労働者の研修への派遣を支援・促進するような仕組みや制度は現在のところない。自社の社員に研修コースを受けさせたいという企業からの要請は多いが、女性労働者の受講に関する特別な要請や配慮について、これまで特に議論が生じたことはないという。センターの所長(男性)から、センターでは女性排除はなく、研修を通じ本人の能力や意欲次第で技術向上が可能であり、特別に女性配慮をすると逆に差別になるのではないかという意見が聞かれた。ジェンダーについては、特に配慮しないことが差別なしにつながるとする考え方もあるが、本プロジェクトでは、育児や家事のために研修に参加できない女性も少なくないと思われる。男女が活動の機会を同等に与えられ、同一のスタートラインに立っていない現状に目を向けるべきであろう。一方、女性側からもそうした問題指摘がなされていない。これは、女性側にこうしたことを要求する意識や学習環境がないことも一因である。しかし、本評価実施後、男女別のデータの重要性が認識され、本プロジェクトにおいてデータが取られるようになったことは高く評価できる。

3) 女性へのインパクト

研修生の派遣元企業は、講習で習得した技術を社員が持ち帰ることによって、生産性が高まったとおおむね満足しており、研修修了資格が昇進や昇給につながるると指摘する経営者もいる⁹⁾。一方、既に述べたように、女性研修生の多くは研修費用を自己負担しており、また、高度な技術を習得する研修ほど高い研修料が要求されるため、女性の研修への参加には限度がある。女性が同じスタートラインに立っていないまま男性との間の格差が拡大するという負のインパクトが懸念される。本調査では研修修了者の追跡調査ができなかったため、研修受講による増収や男女間の賃金格差について直接的には確認できなかったが、両センターの所長は、職業訓練省との協力のもと研修修了者の追跡調査を進めていく考えを示しており、今後、研修修了後の就業における男女間の格差などを明らかにしていくことが期待される。

スリ・ランカの繊維製品は、現在は輸出割当制度の適用により同国の主要輸出品となっているが、この制度は2004年をもって終了する予定であるため、今後の輸出先確保に向けて品質や技術の向上、製品の検査体制の強化が必要不可欠である。このように本プロジェクトの妥当性は高いが、同制度の終了により失職などの影響を真っ先に受けるのは縫製部門に集中する女性労働者であると予想されており、本プロジェクトでは、女性技術者のレベルアップに一層努めていく必要がある。また、デザインや縫製など伝統的に女性が進出している分野のみならず、品質管理、機材管理、人事のようなこれまで男性で占められていた分野へも女性が進出していけるような配慮が必要である。その結果、スリ・ランカの女性の新たな能力開発が可能になり、繊維業界の国際競争力の向上にもつながるであろう。

(3) スリ・ジャヤワルダナプラ総合病院プロジェクト

1) 協力の背景と概要

スリ・ランカ政府は、1970年代より新首都開発計画のもと、首都コロombo(当時)から近郊のスリ・ジャヤワルダナプラへの行政中枢機能の移転を進めており、その一環として新病院の建設が計画されていた。また、スリ・ランカでは、地方の医療施設が量、質ともに十分でないため患者がコロomboに所在する病院に集中しており、コロombo近郊に設備の

整った総合病院を開設し、患者の分散を図ることが緊急の課題であった。このような背景のもと、我が国は無償資金協力によってスリ・ジャヤワルダナプラ病院(SJGH)を建設するとともに(1984年12月に本格的に開院) 新生児集中管理、消化器・泌尿器内視鏡、臨床検査、病院管理の4分野の技術向上を目的とするプロジェクト方式技術協力「スリ・ジャヤワルダナプラ総合病院プロジェクト」を実施した。

2) プロジェクトへの女性の参加

我が国からの専門家は長期、短期合わせて22名が派遣された。このうち女性は看護1名、臨床検査1名、新生児集中治療2名、新生児集中管理看護1名、業務調整1名の合計6名であった。日本研修に派遣されたカウンターパートは合計16名で、このうち女性は小児科看護、看護、看護管理の分野で合計3名が派遣された。これは、スリ・ランカの医師全体に占める女性医師の割合(1990年には42%)¹⁰⁾からすると低いというべきであろう。

SJGHはスリ・ランカの従来 of 病院とは異なり、保健省から独立した形で、予算執行や人事管理などで大幅な裁量権を持つ理事会によって運営されている。SJGHは、国立病院として患者に医療費を求めた初のケースであり、これは、現在でも基本的に医療費が無料であるスリ・ランカにおいては特徴的である。現在、SJGHの理事11名のうち女性は1名のみで、理事会のもとにある運営委員会でも7名のメンバーのうち女性は1名にとどまっている。SJGHの意思決定機関での女性の割合はジェンダー・アンバランスであり、女性のニーズを病院の運営方針などに適切に反映させるためにも、より多くの女性の進出を促進していくことが望ましい。

スリ・ランカを含め南西アジア独特の慣習としてカースト制がある。医療従事者の間にも、医師、技師、看護婦などでのカースト制¹¹⁾は残っているものの、本プロジェクトでは、日本人専門家及び日本研修参加者を中心として、医療従事者間の相互協力がなければ近代的医療は達成できない、という認識が関係者の間に広められ、病院全体の協力体制が築かれていった¹²⁾。

3) 女性へのインパクト

SJGHの年間入院者数は、1986年の1万7,667人から1998年には4万2,501人となっており、10年あまりの間に2倍以上に増加している。このことが

ら、SJGHはスリ・ランカにおいて一定の認知度を得ていると言えよう。ただし、男女間でのインパクトの違いについては、SJGHに男女別の記録がないため検証できない。このため、本評価では、産科病棟と新生児集中管理病棟を対象を絞り、女性へのインパクトを調査した。

産科病棟は常時非常に多くの患者に利用されており、入院者数は1986年の2,865人から1998年には7,431人に増加している。患者として通院している母親23名に対するアンケート調査でも、病院の治療や医師や看護婦の対応にはおおむね満足しているとの回答が6割を超え、医療費の負担についても8割の母親が妥当であると回答した。8割以上の母親が知人や親戚にもSJGHの産科病棟を勧めたいと答えた。一方で、「産科は待たされる時間が長い」「ベット数が不足している」などの問題点も指摘された。実際、今回の調査時にも、ベッドが無く椅子に座って待機している女性が20人ほど見られた。SJGHでは、患者から入院費をわずかながらも徴収することによって医学的に入院の不要な患者を減らし、病院として本来求められている機能を十分に発揮することをめざしていたわけであるが、少なくとも産科病棟については、患者の費用負担と病院の円滑な運営との関係について、他の病院の状況も参照しつつ再検討する時期に来ているのではないかとと思われる。

SJGHの新生児集中管理室は、スリ・ランカで唯一の新生児集中管理施設であり、日本で研修を受けた医師と日本人専門家の活動を通じ、レファラル・センターとしての機能¹³⁾を次第に備え、未熟児、新生児患者の収容数を増加させていった。同管理室は本評価時にもフル回転していた。新生児集中管理病棟を利用中の母親11名にアンケート調査した結果、7割以上が病院の治療や医師や看護婦の対応にはおおむね満足していると回答している。また、料金についても妥当とする人が大半であった。

評価時点で、SJGHはプロジェクト終了後既に10年が経過しているが、プロジェクトを通じ供与された機材はよく維持管理されており、SJGHの医療サービスの維持に貢献している。SJGHは現在もスリ・ランカにおいてトップレベルの病院として医療サービスの向上に大きく貢献しており、質の高い高度医療を提供するという本プロジェクトの目的は、

現在もなお高い妥当性を有している。

(4) ペラデニア大学歯学部教育プロジェクト

1) 協力の背景と概要

ペラデニア大学歯学部はスリ・ランカで唯一の歯科医師養成機関であるが、1986年に同大学医学部から分離した後、施設・機材の老朽化が著しく、歯科医師及び歯科医療専門家の養成に大きな支障をきたし、同国の歯科医療ニーズに十分対応できずにいた¹⁴⁾。このような背景のもと、我が国は無償資金協力により教育、診療、入院の各施設の建設と機材の整備を行うとともに、1998年2月よりプロジェクト方式技術協力「ペラデニア大学歯学部教育計画」を開始した。

本プロジェクトでは、ペラデニア大学歯学部の教育、診療、研究能力の向上を目的として、同歯学部の教員や技術・看護スタッフ、歯科医療従事者に対する技術指導が行われている。

2) プロジェクトへの女性の参加

1994年4月までに長期、短期合わせて12名の専門家が派遣され、このうち女性は4名である。業務調整の女性専門家はジェンダーについての深い理解があり、リーダー(男性)もジェンダー配慮の重要性を理解している。今後もジェンダー配慮に理解のある人材を専門家として派遣していくために、ジェンダー配慮の意義について、専門家の派遣元と十分なコンセンサスを築いておくことが重要である。

ペラデニア大学歯学部の教育部門は、教授レベルは7名全員が男性、技師レベルは男性15名に女性14名、看護婦は22名全員が女性である。スリ・ランカでは歯科医全体に占める女性歯科医の割合が比較的高い(1990年には52%¹⁵⁾)にもかかわらず、同大学歯学部の教授レベルで女性が不在ということは意外であり、何らかの制約要因があるものと思われる。このことから、現状では歯学部での意思決定においてジェンダー・バランスが保たれているとはいえないが、若手の教育職をみると女性が約半数であることから、今後は教授レベルでの女性の割合が高まっていくことが期待される。

日本人専門家は通常、歯学部の教官に対して技術指導を行っているが、その指導内容は性別による違いはなく、また、指導の際も性別の違いによって困難に感じられることはないとのことである。ただし、スリ・ランカではカースト制度があるため、歯

科技師、デンタルナース、歯科技工士、事務職員、清掃員、警備員などのスタッフの業務が明確に分かれているという。このような社会のなかで、一口に女性の立場といっても、各カーストと各職業で異なった局面を呈していることは容易に想像でき、ジェンダー配慮を行ううえでも臨機応変な対応が求められる。

歯学部長はジェンダー平等化に積極的な姿勢を示しており、女性歯科医師の育成と専門職への就労を真剣に考えている。このような反応は従来のプロジェクトではあまりみられなかったものであり、本プロジェクトは、ジェンダーメインストリーミング¹⁶⁾を考える際の事例として、今後の展開が注目される。

なお、病院の施設について、職員と学生のための更衣室がないため、女性が白衣に着替える際には洗面所を使用しているなどの指摘があった一方、本プロジェクトでは、男性よりも(背が低く、力が弱い)女性でも操作が容易な医療機器が整備されている。施設設計や機材選定においてもジェンダー配慮の観点を取り入れて検討することが重要である。

3) 女性へのインパクト

本プロジェクトは開始間もないこともあり、本評価では明確な形でのインパクトは確認できなかった。このため、今回の調査は評価というよりベースライン調査としての位置づけが適切である。

本プロジェクト開始後、歯学部の定員がそれまでの約75名から1999年度には約2倍の154名になり、そのうち52%が女性である。本評価では合計65名(男女半数)の歯学部生にインタビューしたが、歯学部の教育内容を高く評価している。スリ・ランカで唯一の歯学教育機関であるペラデニア大学歯学部がスリ・ランカ全体の歯科、歯学に及ぼす影響やインパクトの大きさは明白であり、今後実施される終了時評価、そしてその後の事後評価でも、インパクトの測定は重視されるであろう。学位取得者数や就職状況などの各種データを現時点から男女別に収集・整備しておくことにより、本プロジェクトにおけるジェンダー配慮の視点でのインパクトが把握できるであろう。

ペラデニア大学という評価の高い大学に歯学部の専門的教育機関があることはスリ・ランカ全土にとって有意義であり、そのような場所で男女がバラ

ンスよく教育を受け、特に女性歯科医が育成されていることは意味のあることである。しかし、国内の病院での医師のポストは限られており、国内最高水準の歯学部卒業生でも歯科医師として就労できる機会は限定されている。インタビュー調査でも、卒業後に歯科医師の職を見つけることは困難であろうという悲観的な見方を示す学生が、男女とも6割を超えた。今後は就職関連の問題にも取り組んでいくことが重要である。

(5) スラム生活向上プログラム

1) 協力の背景

1986年7月、スラム地区での住居改善計画を推進している国家住宅開発公社(NHDA)に3名の青年海外協力隊員が派遣されて以来、1999年4月までに、村落開発、手工芸などの分野で延べ46名(うち女性36名)の隊員が都市スラムでの活動を展開してきている。当初は個々の隊員がそれぞれ独自に活動していたが、6年前からは「グループ活動」と位置づけ、シニア隊員を中心に隊員相互が「ゆるやかな連携」をもちつつ各自の活動を行っている。

本評価では、手工芸隊員により女性をターゲットにした活動が進められているコッテ市のオベセイカラブラ地区と、海外経済協力基金(OECF)による円借款と連携して貧困住民の移転地での生活改善を支援しているデヒワラ市のバドヴィタ地区の2地区を対象とした。

2) オベセイカラブラ地区

a) プロジェクトへの女性の参加

オベセイカラブラ地区では、手芸品の製作・販売を通し女性の生計向上を図るための活動が展開されている。当地区には1992年以降、女性の手工芸隊員が継続的に派遣されており、現在5代目の隊員が活動中である。彼女たちによって、手工芸教師の養成、販売グループの設立、自立発展という本プロジェクトの道筋が形成された。

当地区では手工芸販売グループが主体になって活動が行われており、グループのメンバーは現在15名(全員女性)である。役員(会長、会計)は、メンバーによって毎年1回改選されている。活動実施の流れは隊員の助言によって1995年に形成され、その後1997年に以下のように再編成された。

マーケット探し 受注 材料のリストを用意 銀行口座から預金の引き出し 材料

購入 布裁断 布の分配 製品製作
検品 代金取得 メンバーへの報酬支払い 収益金の一部預金 収益金の2%をオベセイカラブラ地区の女性委員会へ納付

メンバー自らがかわってこのシステムを確立したことにより、グループ内での信頼感や連帯感の醸成、そしてメンバーの自信向上が図られ、プロジェクトの円滑な運営につながっている。グループのミーティングも週2回、定期的開催され、役員を中心にメンバー全員で活動計画や問題などを協議しており、問題を自分たちで解決していこうとするメンバーの意識は高い。

ただし、グループ内で発生する問題の解決には依然として隊員やNHDAなどからの支援が必要であり、現時点では、隊員なしでプロジェクトを運営していくことは難しい。また、製品販売による収益の管理・分配は役員が担っているが、その分配方法についても隊員と相談しつつ決定しており、完全な自主運営が達成されるまでにはしばらくの時間が必要と思われる。

b) 女性へのインパクト

グループのメンバーは手芸の基本的な技術は習得しており、定番の製品であれば自主的に製作できる。グループの収益は年々増加している。メンバーへの報酬は歩合制であり、大方は1か月200~300ルピー程度であるが、注文の多い時には1,000ルピーを超えることもある。経済的自立とまではいかないものの、メンバーの収入向上にある程度寄与しているといえる。収入の用途について、今回面談したメンバーは全員、その使用決定権は自分にあると述べた。主婦の場合は家計の一部、未婚の場合は雑貨購入、貯金、親への譲渡などに使っている。

この活動による効果として、グループのメンバーからは、地域の人とのかかわりや行動範囲が広がったことが指摘された。一方、家庭内での役割分担や地位の変化は確認できなかった。ただし、メンバーは「家庭が安定しているからグループ活動に参加できる」ことを認識しており、女性の参加促進を図るためには男性に対する啓もう活動が重要であることがわかる。

収益の高さはメンバーの自信とグループへの定着、そしてグループの持続性につながる。収益が上がりやすくメンバーからの希望も多いドレス製作へ

の移行も今後検討に値しよう。しかし、新商品や新デザインの開発、販路拡大や品質管理などについてはメンバーが独自に行えるまでには至っておらず、さらなる技術移転や他機関とのネットワーキングが必要である。

女性の収入向上のために、住民から提案された手工芸を取り上げたことは適切であったと思われるが、一方、ジェンダーの観点からみた場合、別の選択肢もあり得る。例えば、住民参加型スラム開発として注目されているWomen's Bankでは、スクリーン印刷、電気修理など、従来は女性の仕事とみなされていなかった職種の訓練も実施している。今後、女性の収入向上に関する要請があった場合、このような分野についても検討していく必要がある。

3) パドヴィダ地区

a) プロジェクトへの女性の参加

パドヴィダ地区は大コロンボ圏東南部に位置し、円借款「大コロンボ圏水辺環境改善事業」において整備された埋立地で、コロンボや近郊のスラムなどから約800世帯、4,000人あまりが移転してきている。1992年の移転開始以来、シニア隊員3名、青少年活動1名、村落開発普及員3名の青年海外協力隊員が中心となって住民組織の強化、生活環境改善などを支援してきた。隊員の男女比は女性4名、男性3名である。

1997年、支援活動を通じ住民ニーズを把握していた隊員からの情報に基づき、OECFの円借款によって給水拡張事業が開始された。同事業では、協力隊員の支援のもと、当地域のコミュニティー開発協議会(CDC)が排水溝の工事、戸別水道の設置などの工事を請負い、住民のシュラマダーナ(労働奉仕)によって実施された。戸別給水の方法、負担金、接続料などについても、CDCによって住民への説明会が合計52回開催された。

CDCには当地域の各世帯から1名がメンバーとして登録され、現在、メンバーの65%、役員12名のうち8名が女性である。元来、「男性は外に働きに出ているが女性は地域にいるのでかわりやすい」などの理由から女性がコミュニティー活動を担うことが多いが、当地域のCDCに女性役員が多い理由の1つとして、個人の資質の高さも指摘することができよう。本評価で面談したCDC役員(平均年齢47.5歳)の就学年数は、平均で女性が9年(中学4

年)、男性が8.6年(中学3年)であり、スリ・ランカの全国平均で小学校未修了者が44.0%(1990/91年、未就学者を含む)であることを考慮すると高いものであった。

同事業では、住民の労働の対価はCDCに納められ、CDCが管理している。住民各個人には賃金が支給されないにもかかわらず、階層やジェンダーの差異なくほとんどの住民が積極的に工事に参加し、当初の予定工期は大幅に短縮された。住民からのニーズの高さ、コスト削減などの理由のほか、問題を自分たちのこととする認識が、この事業への住民の参加を促進させたと思われる。同事業では、女性が意思決定過程を含め積極的に参加しているCDCを巻き込んだことによって、女性住民の間にも同事業の重要性の認識や参加意識が浸透、向上し、事業実施において、ジェンダー配慮の必要性を特に認識しなくても女性住民から積極的な参加を得ることができたのではないと思われる。

b) 女性へのインパクト

本プロジェクトによるインフラストラクチャーの整備は、パドヴィダ地区の住民の生活水準を大きく引き上げた。特に女性については、自分の家族のみでなく自分たちの住む地域の衛生環境にも配慮するようになり、下水道として利用している堀や地域周辺の美化に積極的に取り組むようになった。

CDCの機能も強化された。CDCは外部組織との調整能力や問題対処能力が向上し、CDCの役員たちは対外的にも実務的にも自信を持つようになった。また、工事の賃金をCDCの積立金にすることにより、CDCは組織としての共同管理・運営が可能になり、住民のCDCに対する信頼感や一体感が強化された。

今後同地域が持続的、自立的に発展していくためには、整備された上下水道の維持管理にもコミュニティー請負制度を取り入れていくなど、CDCの一層の機能強化を図る必要がある。インフラストラクチャーの維持管理はそれぞれの管轄機関が実施するよりCDCが請け負うほうがより住民のニーズに合致した経済的な方法で実施でき、CDCも資金を蓄積して労働請負組織として発展していくことができる。このようなシステムはスリ・ランカではコミュニティー開発において既に行われ、成果をあげている¹⁷⁾。

住民組織は地域の開発や活性化に重要な役割を果たす可能性が高く、そのような組織の強化を支援していく必要がある。組織への参加のための住民に対する動機づけとして、事業資金の貸付や貯金を奨励するリボルビングファンド(回転基金)の制度を活用することが効果的である。住民組織の活動は、これは男性の仕事、これは女性の仕事というような固定概念に縛られることなく、個人の資質と選択に委ねるべきである。そうすることによって、メンバーの自主的な参加による地域開発が可能となる。

本プロジェクトの成功は、協力隊員の活躍なしにはあり得なかった。現在、協力隊の派遣前訓練ではジェンダーの講義が設けられており、ジェンダーについての知識を有する隊員は増えているが、それを実際の活動にどう取り入れていくかがわからない場合が多い。ケーススタディを取り入れつつ、概念のみではなく実際に活動に応用していく手法を学べる講座が必要である。

7. 他の援助機関と JICA のジェンダー配慮に対する取り組み

(1) プロジェクトの計画策定段階

今回調査したアジア開発銀行、スウェーデン国際開発庁(SIDA)、カナダ国際開発庁(CIDA)、ドイツ技術協力公社(GTZ)のいずれの援助機関でも、計画策定の段階からジェンダー配慮が義務づけられており、これによってプロジェクト実施・モニタリング・評価の各段階においてジェンダーの視点を組み込みやすくなっている。JICAでは計画策定段階でジェンダー配慮の必要性について検討するが、すべてのプロジェクトにおいてチェックリストや社会分析表を使用しているわけではない。

また、他の援助機関では、計画策定段階から女性のメンバーが参加して女性のニーズの把握を行い、その結果をプロジェクトの活動計画に反映している。一方、JICAのプロジェクトでは、女性が必ずしもプロジェクト策定に参加しているわけではない。

(2) プロジェクトの実施段階

プロジェクトの実施体制のなかでどの地位まで女性が進出しているかみた場合、他の援助機関のプロジェクトでは、プロジェクトの意思決定レベルから参加者レベルまで広い層で女性が参加しているか、あるいは少なくとも中間管理者レベルまでは女性が参加してい

る。JICAのプロジェクトでは、プロジェクトに女性が参加していない場合や、参加していても中間管理者レベル程度までであり、プロジェクトの意思決定レベルでの女性の起用も検討していく必要がある。

(3) プロジェクトのモニタリング・評価段階

他の援助機関では、中間評価や終了時評価において、ジェンダーあるいは社会学の専門家を調査団のメンバーに含め、その調査結果に基づきジェンダーの視点からもプロジェクトの軌道修正が行われている。しかし、男女別データの重要性が認識され始めてからまだ日が浅く、男女別データが十分に整備されていないため、ジェンダー配慮の評価手法の開発が、他の援助機関とJICA共通の課題となっている。また、モニタリング・評価のための指標に関して、ジェンダーの視点から評価する場合、数値指標のみでは単純に評価できない要素があり、面接による聞き取り調査や参与観察による質的・定性的な指標も開発すべきである。この場合、いかに主観的な要素を取り除き客観性のある指標を開発できるかが重要である。

8. 教訓・提言

(1) 計画策定段階でのジェンダー視点の重要性

本評価で対象とした5つのプロジェクトのなかでは、「ペラデニア大学歯学教育プロジェクト」が、最もジェンダー配慮の視点が取り込まれていた。女性の専門家が派遣され、女性のニーズに合わせたカリキュラム作りをめざしたこと、そして男性専門家もジェンダー配慮の重要性について十分に理解していたことがその大きな要因である。また、プロジェクト・デザイン・マトリックス(PDM)¹⁸⁾作成の段階からワークショップを積極的に開催して、相手国側関係者を広く巻き込んでジェンダー配慮に関する意識改革を図ったことの効果も大きい。

ジェンダー配慮が計画策定段階で組み込まれていない場合、モニタリング・評価段階での分析は容易でない。しかし、JICAのほとんどのプロジェクトで、男女別のデータが収集・整備されておらず、本評価でも、男女別のデータが整備されていなかったことがジェンダーの視点からのインパクト分析を非常に困難にした。プロジェクトの計画策定から評価に至るすべての段階で統計データや情報を男女別に記録・収集し、時系列的に比較できるようにするとともに、その分析結果に基づきプロジェクトの活動内容をジェン

ダーの観点から見直していくことが重要である。

JICAのプロジェクト方式技術協力では、計画策定段階でプロジェクトの実施計画や協力内容をPDMに整理し、そのPDMをもとにモニタリング・評価を行っているが、このPDMにジェンダーの視点を盛り込むことを義務づけるべきである。ジェンダーの専門家の参加を得て計画策定段階で女性のニーズを十分に把握し、その後の実施、モニタリング、評価の各段階でもジェンダー配慮が継続して行われるような計画を策定すべきである。

(2) ジェンダーに配慮した組織づくり

プロジェクトにおいて、専門家とカウンターパートの構成を男性中心にすると、現金収入につながるような生産労働は男性にのみ責任があるという考え方に偏りやすくなる。男女均等に技術指導、役割分担を行うことが重要であり、その結果として、ジェンダー平等が促進されるのである。最初は周縁的な役割であっても、グループの結成などを通じて開発事業への女性の参加を奨励し、女性のリーダーシップ能力を培っていくことによって、次第にプロジェクトでの主要な活動や組織中枢への女性の進出が可能になるであろう。また、プロジェクトの活動を通じて、ジェンダー配慮の重要性について相手国側関係者の理解を深めていくことも重要である。

男性主導の組織では、女性は組織の意思決定過程から排除され、女性も経済的に能動的な役割を果たせるということが認識されなくなってしまう。このため、組織の意思決定レベルの構成メンバーについては、男女バランスに特に配慮すべきである。これは、プロジェクトの計画策定のために委員会を結成する場合のメンバー選考にも当てはまる。メンバーの男女比が対等に近いほど、女性のニーズが反映された計画の策定が容易になる。

(3) 女性(母親)の経済活動への配慮

女性(母親)は通常、1日のうち2～5時間を炊事・料理に、3～5時間を保育や洗濯などに割いている。これに加えて、研修や仕事などの経済活動に参加するとなると、女性の労働が過重になることは明らかである。母親の労働者に対する育児サービス(保育所の設置やフレックスタイムの導入)や移動時間削減のための交通手段の確保、男性に対する家事役割責任の啓発、料理時間短縮のための工夫や栄養指導など、経済活動と家庭の責任の両方を担う女性を支援するための

対策をプロジェクトの活動に盛り込んでいくことが重要である。

注1) Women in Development : 開発と女性

社会・経済開発を進めるにあたって、女性の役割を正しく評価し、開発の受益者というだけでなく、開発の重要な担い手であることを認識し、開発のすべての段階への女性の積極的な参加を確保することに配慮した開発援助を進めることをいう。DACでは、WIDプロジェクトの基準として、女性からの意見聴取を行っていること、女性の参加を促進する方策が取られていること、女性が積極的な参加者であること、WIDの専門性が活用されていることを挙げている。

注2) 女性憲章は、現在のところ、内閣で承認されただけであり、その効力はあまり強くない。国会で法律として制定されれば、同憲章に基づいて、各省が女性関連の活動を促進していくことが期待される。

注3) 本プロジェクトによって具体的に収入がどれだけ増加したかについては、プロジェクト開始前のデータがなかったため、今回の調査では比較できなかった。

注4) 今回の調査では、マゲレゴダ地区のグループの男女別内訳は確認できなかった。

注5) 貧困対策として実施されている小規模金融制度。対象者は数千円から数万円の資金融資を無担保で受け、それを元手に自営業などを開始あるいは拡大して収入を増やし、自活していくことが期待されている。

注6) スリ・ランカの工業製品輸出額中、繊維アパレル製品は1,200億ルピー(1997年)で第1位、また雇用者数も31万人(1997年)で工業部門のなかで最大である。繊維製品の主な輸出先としては米国、EUが挙げられる。

注7) 民間の繊維研修センターも2か所あるが、今回の調査では受講料の比較はできなかった。

注8) スリ・ランカでは、医師、弁護士、運転免許以外に、特に機械操作や電気などの公的資格の制度(日本の技術士に相当するようなもの)はなく、両センターが研修修了者に授与する各分野の研修修了証明が繊維関連企業のなかで評価が高まりつつある。

注9) 研修生を派遣している4社(Unichela社、Orient Garments社、Vision Garments社、Hidramani Industries社)の関係者へのインタビュー結果

注10) Department of Census and Statistics(1995), Women and Men in Sri Lanka

注11) ヒンズー教に由来し、職業が伝統的に身分として世襲されている。

注12) 国際協力事業団「スリ・ランカ国スリ・ジャヤワルダナプラ総合病院プロジェクト評価調査団報告書(平成2年3月)」

注13) 患者発生時に重症度に応じて適切な医療施設へ搬送すること、及び、患者退院時に患者の住所に最も近い医療施設に必要な注意事項を申し渡すこと

注14) スリ・ランカでは、葉タバコと一緒にピンロウジを噛む人が多く、そのため口の粘膜の発癌性が高いことが指摘されている。同国の病院統計では、悪性腫瘍のうち約4割を口腔癌が占めている。

注15) Department of Census and Statistics(1995), Women and Men in Sri Lanka

注16) ジェンダーの視点を開発の過程に組み入れること。具体的には、(1)ジェンダー平等の視点をすべての政策・事業(計画・実施・評価の各段階)に組み込んでいくこと、(2)すべての開発課題において、男性と女性の両方が意思決定過程に参加できるようにすること、の2つの側面がある。

注17) 「国際協力のフィールドワーク」庄野護, 1999

注18) プロジェクトの計画内容として必要な投入、活動、目標、指標、外部条件などの諸要素とそれらの間の論理的な相互関係を示したプロジェクトの要約表