

## 第6章

# ジェンダー平等と女性のエンパワメント に向けたJICAの取組

溝江 恵子

### 1 はじめに

独立行政法人国際協力機構（以下、JICA）は、日本の政府開発援助（ODA）を一元的に担う実施機関である。開発途上国からの研修員受入、専門家の派遣などの技術協力、有償資金協力（円借款<sup>1)</sup>、海外投融資業務<sup>2)</sup>）、資金を贈与し、施設の整備や資機材の調達を支援する無償資金協力、青年海外協力隊派遣などの市民の国際協力への参加促進等が主な業務である。協力対象は139カ国・地域にわたり、海外96カ所、日本国内に15カ所の拠点を置いている<sup>3)</sup>。

JICAでは、1991年にジェンダー主流化に取り組む部署が新設され、30年以上にわたり開発協力におけるジェンダー主流化に取り組んできた。本章では、ジェンダー平等と女性のエンパワメントに向けたJICAの取組について紹介する。

### 2 JICAグローバル・アジェンダ

JICAは複雑化するグローバルな課題への取組において、開発途上国の政府・人々、国内外の様々なパートナーとの協働を促進するため、20の分野

## II 実践の展開

で「JICAグローバル・アジェンダ」を作成した。その1つが「ジェンダー平等と女性のエンパワメント」である<sup>4)</sup>。同アジェンダの目的は、社会や組織における差別的な制度や仕組みを是正し、女性や女兒の本来の能力を強化するとともに、社会や人々の意識・行動変容を促す取組を通じて、一人ひとりが、性別<sup>5)</sup>にとらわれず、人間としての尊厳をもって、それぞれの能力を発揮できる社会の実現に向けて取り組むものである。

そのために、JICAのあらゆる事業においてジェンダーの視点に立った取組（ジェンダー主流化）を推進していくことを目指し、5つの優先取組課題①女性の経済的エンパワメントの推進、②女性の平和と安全の保障、③女性の教育と生涯にわたる健康の推進、④ジェンダー平等なガバナンスの推進、⑤女性の生活向上に向けた基幹インフラの整備を設定している。

また、重点的に取り組む事業群をクラスターと呼び、「ジェンダーに基づく暴力の撤廃」と「ジェンダースマートビジネスの振興」の2つのクラスターを設けている。次に、それぞれのクラスターと協力事例について紹介する。

### 3 クラスター「ジェンダーに基づく暴力の撤廃」

本クラスターでは、女性や女兒が尊厳をもって安全に生きることができる社会の実現に向けて、ジェンダーに基づく暴力（以下、SGBV）を許容しない組織や社会づくりを推進し、被害当事者の救済・保護ならびに自立・社会復帰のための人材育成及び体制強化を支援する<sup>6)</sup>。

この分野の協力は、「タイ・人身取引被害者保護・自立支援促進プロジェクト（2009年～2014年）」により本格的に始まった。タイは、日本や欧米、中東などへの被害者の「送り出し国」であると同時に、ミャンマーやラオスなどの近隣国からの被害者の「受入国」、またマレーシアなどへ送られる人身取引の「中継国」でもあり、1980年代から人身取引の被害者が急増するようになった。タイ政府は、「多分野協働チーム」（以下、MDT）を設置したが、十分に機能していなかったため、人身取引被害者に対して幅広い支援を

効果的に実施できるようMDTの能力強化を支援した。

具体的には、MDT実施ガイドラインの作成と関連職員に対する研修、ケースマネージャーの育成等を行い、その結果、ガイドラインによる関連機関の役割の明確化、被害者中心アプローチに基づく円滑なサバイバー支援の実施、スタッフの能力向上などの成果を上げた。また、本事業にて開始されたメコン地域ワークショップ（域内各国の人身取引対策関係機関、ドナー等の支援機関が参加し、行動計画や教訓、好事例等を共有するとともに、国境を越えたネットワーク構築に貢献するもの）は継続しており、2023年にも開催され、各国による情報共有や機関間のネットワーキングに貢献している。

他にも、ベトナムにおいては、人身取引被害の予防や被害当事者への支援を目的とするコールセンターの設立、運営を支援してきた。また、ミャンマーでは人身取引被害当事者の保護と社会復帰のサービスを提供する組織及び人材の能力向上を支援する事業を実施した。2023年からは、カンボジアにて「人身取引被害当事者への支援能力向上プロジェクト」を開始し、被害者中心アプローチによる被害当事者の社会復帰支援の改善に取り組んでいる。

人身取引以外の形態のSGBV撤廃に向けた支援としては、パキスタン・パンジャブ州にて実施している「ジェンダーに基づく暴力被害者支援における被害者中心アプローチ促進支援アドバイザー」が挙げられる。本事業では、被害者中心アプローチに基づいたSGBVサバイバーの保護、経済的自立と社会復帰を促進するため、州の支援体制強化を目的とした支援を実施している。

パキスタンでは女性に対して差別的な価値観、慣習が存在しており、様々な形態のSGBVが発生している。政府及び国際機関等への聞き取り調査から、パキスタンで最も多く発生しているSGBVは、夫や婚約者などの親密なパートナーによるドメスティック・バイオレンス（DV）であるとされているが、継父母や義父母等による暴力も発生している<sup>7)</sup>。他には、女性の不貞行為により汚された家族の名誉を守るという名目で家族が女性やその相手を殺す名誉殺人や、結婚時に女性側から男性側に渡される金品（ダウリ）を避けたり、もめごとを解決したりするために2つの家族間で行われる交換結婚などの慣

## II 実践の展開

習も残っている。

パンジャブ州社会福祉局は、サバイバー支援のために一時的保護施設の役割を担う公的シェルター（Women Shelter Home：通称ダルラマン、州内36県に設置）を運営している。本事業にてダルラマン関係者、利用者に調査を行ったところ、利用者は30歳未満が7割を占め、既婚者が8割以上であった。既婚者の9割がDV被害から逃れ、離婚申請を行うためにダルラマンに滞在している。また、教育レベルについては全般的に低く、利用者の約14%が初等教育修了者、1割強が中等教育／高等教育修了者であるが、約7割が教育を受けておらず、非識字者であった。

また、ダルラマン滞在期間は様々であるものの、離婚裁判が終わりイスラム法で定められた再婚禁止期間が終了するまでの4ヵ月程度のことが多い。ダルラマンでは、女性たちは自由に行動することが認められず、外部で研修を受けたり仕事を探したりすることができない。女性たち自身が暴力から逃れてきた直後の状態であるため、研修を受けるような精神状態にない場合も多い。また、短期間の滞在しか認められないダルラマンでは、経済的自立を念頭においた長期的な研修機会なども提供できていない。

サバイバーが社会復帰・経済的自立を果たすための繋ぎの施設が必要だが、そういった公的施設が存在していないといった課題がある。また、州政府はサバイバーにワンストップサービスを提供するクライシスセンター（12ヵ所）も運営しており、そこでは法律扶助、リファレルサービス等を提供しているが、両施設とも、被害者中心アプローチが徹底されていない等の課題がある。

そこで、本事業では、ダルラマン、クライシスセンターの職員に対して、ジェンダー概念の理解（Gender Sensitization）や家族法などの法的知識の向上、被害者中心アプローチに基づく対応に関する研修を行うとともに、サバイバーが中長期的に滞在して経済的自立や社会復帰を目指すTransitional Homeを試行的に3ヵ所に設置し運営を支援している。Transitional Homeでは、技術研修、心理カウンセラーによるカウンセリング、レクリエーションの機会等を提供し、女性たちの心理面の回復と自立に向けた技術習得を支

援している。

技術研修としては、ホーム内での裁縫や調理、デジタルリテラシーなどの研修のほか、政府の技術訓練施設のコースを活用した取組も行っている。入所していた女性の中には、工場や美容院などに就職し退所していく女性もあり、経済的自立・社会復帰のための施設として実績を上げつつある。本事業は2023年で終了するが、パキスタン政府から、SGBVサバイバー支援に携わるスタッフの研修体制の強化やTransitional Homeの導入と運営に向けたガイドライン作成等の支援要請が日本政府に提出されており、本分野に対する協力を今後も継続する予定である。

写真1 Transitional Homeの居室（宇佐美茉莉JICA専門家提供）



写真2 Transitional Homeでのデジタルリテラシー研修  
(宇佐美茉莉JICA 専門家提供)



#### 4 クラスタ「ジェンダースマートビジネスの振興」

JICAでは、「ジェンダースマートビジネス（以下、GSB）」を、「ジェンダー視点をもってビジネス活動を行う企業・事業」と定義している。具体的には、①オーナーシップ（女性の起業・操業）、②リーダーシップ（経営層への女性登用）、③平等で安全・安心な雇用条件・労務環境の整備、④女性フレンドリーな商品・サービスの開発・提供、⑤上述①～④への資金提供、に取り組む企業・事業を指す。JICAは、人材育成、民間リソースの動員、官民連携の促進等への支援を通じて、こうした企業・事業の育成・強化が持続的に行われる、ジェンダー平等でインクルーシブなマーケット・エコシステムの構築に貢献することを目指している。

本クラスターの好事例として、JICAが世界銀行、英国、カナダ、イタリアとの協調融資により実施している「エチオピア・女性起業家支援事業（以下、WEDP）」<sup>8)</sup>を紹介する。本事業は、エチオピアの女性起業家に対して金融アクセス及び研修機会を提供することにより、女性起業家が経営あるいは共同経営する中小零細企業（以下、MSME）の所得向上及び雇用拡大を目的としている。

エチオピアの女性起業家にとって大きな課題は、事業を発展・拡大させるための資金確保である。エチオピアの金融機関は、政府からの金融規制等により、慢性的な資金不足にある。エチオピア政府は、MSMEへの融資は主にマイクロファイナンス機関（以下、MFI）が担うこととしているが、融資額上限を1,000米ドル程度とするMFIが多く、ビジネスを発展・拡大するための投資には十分な額ではない。それ以上の融資を受けようとすると商業銀行となるが、商業銀行は、事務コストが高く少額のMSME向け融資には消極的であることからMSMEに適した金融サービスがなく、ミッシングミドルの問題が生じている。ミッシングミドルとは、MFIが通常担保なしに提供する少額融資では事業資金ニーズが満たされず、また、商業銀行が設定する融資の最低額では高すぎ、かつ求められる担保条件が厳しいことから、金融機関から必要な事業資金を得るのが困難な層である。

その中でも、特に女性起業家は厳しい状況に置かれている。エチオピアでは融資において求められる担保が通常不動産であり、不動産の所有名義が男性となっていることが多いため、女性起業家にとって担保の用意が大きな課題となっている。加えて、女性起業家は経営等の改善を図るための研修機会やネットワーキングの機会が限られていることも課題であった。また調査によると、エチオピアでは一般的に育児や家事を担うのは女性であり、女性起業家の課題として「時間の貧困（Time poverty）」が挙げられている<sup>9)</sup>。女性起業家たちは、夫や義母の協力を得て何とか事業と家事・育児をこなしていると回答しており、女性起業家が増え、事業継続・発展していくには、家庭内無償ケア労働の男女間の公平な分担に向けた啓発も欠かせない。

## II 実践の展開

このように女性起業家を取り巻く課題は多岐にわたるが、WEDPでは、一定のビジネス経験を持ち、ビジネスを発展・拡大したい女性起業家<sup>10)</sup>をWEDP会員として登録し、起業スキル研修と技能向上研修、参加金融機関へのアクセスを提供している。特に起業スキル研修は、女性起業家からも金融機関からも高く評価されている。認知心理学に基づいて開発された本研修は、起業家の積極的、革新的なマインドセットと行動促進に重点を置いているのが特徴であり、それに加えて体系的に整理されたビジネス知識（財務管理、カスタマーケアなど）も提供している。参加金融機関も起業スキル研修の重要性・有効性を認識しており、金融機関によっては起業スキル研修の修了を融資条件としているところもある。

そして、資金供給側の強化として、エチオピア開発銀行を通じて参加金融機関に融資を行うとともに、参加金融機関に対して審査やリスク管理に関する能力向上支援を行い、MSME向け融資の促進を目指した。WEDP会員の女性起業家は、融資を希望する場合は潜在的優良顧客として参加金融機関に紹介され、融資の審査を受けることができる。

以上の支援により、2023年5月時点で、起業スキル研修を受けたのは約32,700人、融資を受けたのは約24,600人<sup>11)</sup>である。WEDPにより融資を受けた女性のうち66%が正規の金融サービスを受けたことがなかった人々であり、金融アクセス改善の効果があったといえる。また、WEDP会員になる前に金融サービスを受けたことがある女性については、WEDP会員になる以前と比べるとローンの規模が870%増加しており、ミッシングミドルへの金融サービス提供という成果も挙げている。そして、WEDP融資の不良債権率は低く、女性たちは順調に返済を行っている。インパクト評価によるとコントロール群と比較して、WEDP会員の事業の収益は平均で67%、雇用は58%増加したという結果が出ている<sup>12)</sup>。女性起業家は融資を受ける際に担保を求められることに変わりはないが、WEDPローンの利子は他の金融機関のものより低く、求められる担保条件もより緩やかとのことだった。融資を受けた結果、WEDP会員の女性起業家は事業を拡大したのみならず、

自分名義で不動産を入手しそれを担保にさらなる事業資金調達に成功した例や、良好な返済履歴により追加融資の際、動産が担保として認められた例もあった<sup>13)</sup>。WEDPは、女性起業家の金融アクセスの改善と能力強化による彼女らのビジネスの発展・拡大のみならず、金融機関側の優良顧客獲得・市場拡大を後押しし、エチオピアの民間セクターの発展にも寄与するものといえる。

また、JICAはGSBを展開する民間企業への資金提供の流れを作るため、JICA外のパートナーとともに、ジェンダーレンズ投資推進にも積極的に取り組んでいる。ジェンダーレンズ投資はインパクト投資の一種であるが、その特徴は二つある。第一に、ジェンダー課題への取り組みやジェンダー平等を促進する意図をもって①女性が所有する、または女性が経営する企業、②職場のジェンダー平等を推進する企業、③女性と女児の生活を大きく改善する製品・サービスを提供する企業、の3種の対象へ投資する。第二に、投資判断の材料として、プロセスと戦略の両方におけるジェンダー視点の組み込みを重視して投資を行う。

2018年のG7サミットの機会に設立された「2X Challenge：女性のためのファイナンス」に、JICAは他のG7各国の開発金融機関とともに設立当初から参加している<sup>14)</sup>。女性の起業家やビジネスリーダーの育成、労働市場への参入促進等を通じて女性の経済的エンパワメントを促進するため、G7各国の開発金融機関が、自らの資金提供を呼び水に民間の投資を促進することを目指すものである。2X Challengeは、2020年までに30億ドルの資金を動員することを目指し114億ドルを達成した(うち民間セクターから約45億ドル)。また、2021年から2022年には150億ドルの資金を動員することを目指し、163億ドルを達成するなど目標を大きく上回る資金調達を達成した<sup>15)</sup>。

2X Challengeでは、女性により起業・操業されている企業、経営層への女性参画や女性の雇用を促進している企業、女性をターゲットにしたサービスを提供する企業など一定の条件を設けて、条件に合致した企業・事業に対する資金提供を行う事業を2X Challenge該当案件としている。JICAも同条

## II 実践の展開

件に合致する海外投融資事業を実施してきている。

JICAは経済、社会、環境を調和させた持続可能な事業インパクトの拡大を目指している。その観点からもジェンダー平等と女性のエンパワメントに向けた一層の取組を進めていく。

### 注

- 1) 円借款は、開発途上国・地域に対して低利で長期の緩やかな条件で開発資金を貸し付けるもの。
- 2) 海外投融資業務は、開発途上国において、民間企業等が行う開発効果の高い事業であり、かつ、一般の金融機関だけでの対応が困難な場合に、「出資」または「融資」を行うもの。
- 3) 2023年7月1日現在。
- 4) [https://www.jica.go.jp/Resource/activities/issues/gender/ku57pq00002cucek-att/gender\\_text.pdf](https://www.jica.go.jp/Resource/activities/issues/gender/ku57pq00002cucek-att/gender_text.pdf)
- 5) ここでいう「性別」には性的指向・性自認（SOGI）も含む。
- 6) [https://www.jica.go.jp/activities/issues/gender/\\_icsFiles/afieldfile/2023/07/13/001\\_1.pdf](https://www.jica.go.jp/activities/issues/gender/_icsFiles/afieldfile/2023/07/13/001_1.pdf)
- 7) 独立行政法人国際協力機構、国際航業株式会社 2020 『パキスタン・イスラム共和国 ジェンダーに基づく暴力課題に係る情報収集・確認調査』
- 8) [https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2016\\_ET-P3\\_1\\_s.pdf](https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2016_ET-P3_1_s.pdf)  
英語名称は、Ethiopia Women Entrepreneur Development Program。事業は2012年に開始され2024年に終了予定。JICAは2017年から参加。
- 9) 独立行政法人国際協力機構、有限会社アイエムジー 2023 『ジェンダースマートビジネス振興に係る調査（プロジェクト研究）最終報告書』
- 10) ビジネス登録証を取得してから6ヵ月以上経っていることを条件としている。
- 11) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/099061923140037657/pdf/P1227640d93f6e09a0b24e096e770611c7e.pdf>

- 12) <https://documents1.worldbank.org/curated/en/103061607914878676/pdf/Ethiopia-Women-Entrepreneurship-Development-Project-Additional-Financing.pdf>
- 13) 注9) と同様。
- 14) [https://www.jica.go.jp/Resource/press/2021/20210610\\_41.html](https://www.jica.go.jp/Resource/press/2021/20210610_41.html)
- 15) <https://www.2xchallenge.org/>

(みぞえ・けいこ 独立行政法人国際協力機構 (JICA) ガバナンス平和構築部  
ジェンダー平等・貧困削減推進室長)

