

第5章 女性の参加 - 水道衛生プロジェクトを例に

著者	辻田 祐子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア 経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	経済協力シリーズ
シリーズ番号	199
雑誌名	参加型開発の再検討
ページ	115-134
発行年	2003
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00014053

第 5 章

女性の参加

水道衛生プロジェクトを例に

はじめに

開発途上国の水道衛生（Water Supply and Sanitation）プロジェクトにおいて「参加」の重要性が認識されるようになったのは、1960年代後半から70年代前半以降である。70年代の「成長を伴う再分配」の開発戦略のなかで適正技術が注目され、そのためには住民の参加が不可欠とされた。続く70年代後半には国際機関を中心にベーシック・ヒューマン・ニーズの充足が実践され、参加は人々のベーシック・ニーズの核となる概念となった。

だが、1980年代に入ると構造調整プログラムの影響により、水道衛生分野でもベーシック・ニーズ・アプローチから政府の役割の縮小と民活・民営化という方向性が示された。一方、構造調整プログラムの代替的アプローチとして、貧困層や弱者に対しては政府が特別な配慮の必要があるとする「人間の顔をした調整」が80年代後半以降に登場する。これは、構造調整に対するベーシック・ニーズ・アプローチと位置づけられているが、この場合のベーシック・ニーズは、あくまで住民の需要や選好に基づくニーズであり、参加も受益者負担を意味していた。

こうした開発戦略の変遷のなか、女性も水道衛生プロジェクトへの参加を積極的に促されてきた。なぜなら、多くの社会や文化で、女性は家庭やコミュニティにおける水供給の役割を担っているからである。だが、女性の参

加は、必ずしも開発援助機関が意図したような女性のエンパワーメントの向上などにつながったわけではない。本章の目的は、女性の水道衛生プロジェクトへの参加により生じた問題点を整理し、「女性の参加」を参加とジェンダーの両方の視点から検討することである。

第1節 水道衛生セクターにおける女性の参加 開発戦略の変遷

1950年代や60年代の開発戦略は、工業化による経済成長やトリック・ダウンが信仰され、水道衛生分野でもその普及率を上げるためのインフラ整備が重視された。だが、飲料水や衛生（主にトイレ施設や下水施設）の普及率が遅々として上がらないことから、しだいにインフラの整備だけでは不十分であり、もうひとつの重要な要素である維持管理が注目されるようになった。この背景には、70年代の開発戦略「成長を伴う再分配」が影響している。まず、適正技術が見直され、低コストでの施設の建設や維持管理に住民の参加は欠かせないと考えられるようになった。次に70年代後半から国際機関の開発戦略として実践されるようになったベーシック・ニーズの充足のなかで、人々のベーシック・ニーズとして安全な水と衛生を供給していこうとする考えが定着する⁽¹⁾。これは、77年にアルゼンチンのマールデルプラタで開催された国連水会議（United Nations Water Conference）で、81年から90年を「国際飲料水と衛生の10年」（International Drinking Water Supply and Sanitation Decade：以下、IDWSSD）とする宣言で結実している。

だが、1980年代以降、多くの途上国での構造調整プログラム導入を境に参加のとらえ方は一変する。構造調整は次のような二つの潮流をもたらした。ひとつは、政府の支出削減に代わる手段として、国家や自治体レベルでは民活・民営化が推奨され、家計レベルでは受益者の料金負担が原則となった。もうひとつは、80年代後半以降に実践されるようになった構造調整プログ

ラムの「修正」である。構造調整プログラムの改善点として、貧困層や弱者に対しては政府が特に配慮をする必要があるという、構造調整のベーシック・ニーズ・アプローチ「人間の顔をした調整」が提示された。ただし、「人間の顔をした調整」におけるベーシック・ニーズは、70年代後半のベーシック・ニーズとは異なり、住民の需要や選好に基づいて満たされるべきものと考えられた。この枠組みのなかでの参加は、住民の受益者負担やコスト・リカバリーを意味していた。世界銀行（以下、世銀）の水道衛生セクター・ソースブック [World Bank 1996] は、「受益者の参加は、彼らの需要の把握や支払い能力にみあったサービスにつながる」としており、利用者は支払いに応じたサービスを受けることができる、すなわち、参加はコスト・リカバリー的手段に過ぎなくなったことを示唆している。その結果、NGO や住民組織による開発援助プロジェクトの現場では、参加そのものを目的とするプロジェクトよりも、コスト・リカバリー的手段としての「参加型プロジェクト」が実践されたのは必然的な流れであっただろう。

さて、IDWSSD の目的は、1990 年までにすべての人に水と衛生を普及することであった。10 年間で約 10 億人が新たに飲料水へのアクセスをすることができたが、すべての人への普及という目標を達成できなかった。そこで IDWSSD 終了時のニューデリー会議で 10 年間の反省とその後の課題について議論された。新たに目標達成の方法として設定されたのは、政府・援助機関と並んで受益者を含む資金負担、および適正技術を用いた施設の建設と維持管理をコミュニティに委ねることである⁽²⁾。ここでより明確になったのは、「人間の顔をした調整」以降に影響力をもつようになったコスト・リカバリーが、「新しいスローガンとなり、その達成のための持続性の確保と村レベルの維持管理がひとまとめに扱われるようになった」[Black 1999: 28] ことである。こうした前提の下では、参加はコスト・リカバリー達成の手段であり、適正技術の採用は水道衛生サービスの価格を低く抑えるためだけでなく、多くの住民を維持管理に参加させて、さらに受益者の支払い負担につなげるといった狙いがうかがえる。

その後、1990年代に入ってリオの環境サミットの準備会合として開催された92年のダブリン会議では、リオ会議の「アジェンダ21」を含め90年代以降の水道・衛生分野の政策に影響を与えたダブリン宣言（Dublin Principles）が採択された。この宣言の四つの基本方針のひとつとして、使用者、計画者、政策決定者のすべてが関与する参加型アプローチがあげられている。ところが、最も重要とされたのは、「すべての人は支払うことのできる対価に対して安全な水と衛生を得る権利がある」という、水の経済的価値である。そのほかの三つの基本方針（開発と環境の総合的アプローチ、参加、女性の役割の促進）は、あくまでコスト・リカバリーを支える手段にすぎないとの位置づけが明らかになっている。

構造調整プログラムは1990年代に入っても大きな影響力をもったが、水道衛生分野では、大規模な民営化はいくつかの例を除いて進まなかった⁽³⁾。一方で、「コスト・リカバリーの低さは、水道の普及率と質の維持、改善を阻害する根本的な原因になる」[DFID 1998: 112]ことが共通の認識となり、住民の参加だけでなく、より多くの関係者・機関の参加によってコスト・リカバリーを達成する方法が模索されている。その結果、政府単独のサービスから、地域ごとに異なる組織がサービスを提供する「横断的な個々の価格づけ」(Horizontal Unbundling)やサービスの段階ごとに異なる組織がサービスを請け負う「縦断的な個々の価格づけ」(Vertical Unbundling)といった、政府、民間企業、NGOの「官民パートナーシップ」への転換がみられるようになった。こうしたパートナーシップではNGOや民間企業など住民に近い組織こそが住民の参加を促すために重要であると強調されている。だが、98年の「水と持続的開発に関する国際会議」(International Conference on Water and Sustainable Development)では、「政府開発援助は、ローカル・ファイナンスを最大化するべきであり、トレーニングや組織強化といった利益の少ない分野はプライオリティーから除外するべきである」との主張が見られ[IISD 1998]、特に援助国・機関にとってコスト・リカバリーが最優先の課題であり、その他のプライオリティーは低いと認識できる。

以上のように水と衛生の普及にあたっての「参加」は構造調整以降の国際的枠組みの影響を大きく受けながら、あくまでもコスト・リカバリーを達成するための手段として浸透していった。そのなかで、女性の参加が実践的に重要視されるようになるのは、IDWSSDと1975年からの「国連婦人の10年」(UN Decade for Women)の重なる80年代前半ごろと言える。例えば、83年には国連婦人の10年の特別プログラムとしてノルウェー政府の資金提供を受けたUNDPが「水と環境衛生サービスにおける女性の役割促進」プログラムを開始した。

IDWSSDの終了時に開催された1990年のニューデリー会議では、国別報告書を提出した69カ国中48%の国が「女性」(ジェンダーではない)に関する政策を整備している[World Health Organization 1992]。このニューデリー会議の文書には「ジェンダー」という言葉は出てこないが、「女性」に関しては何カ所か記述がある。なかでも、それまでほとんど注目されていなかった世帯内の女性の労働に注目しており、女性の水くみ労働には経済的価値があり、収益率も高いと結論している。

翌年開催されたダブリン会議やリオの環境サミット「環境と開発におけるリオ宣言」「アジェンダ21」のなかでも、女性の維持管理への参加やそのためにトレーニングを受ける必要性が認識されている。だが、その理由としてあげられているのは、「女性は水くみなどの役割を担っているため需要が大きい」、あるいは「女性は男性と比べると、移住する可能性が低く、ボランティア活動に慣れており、金銭面で誠実である」[World Bank 1992]という、援助機関側の受益者負担を念頭に置いた理解の仕方であった。さらに、Narayan(1995)は農村給水プロジェクト121件を分析した結果、女性の積極的な参加は全体の17%のプロジェクトにしか見られなかったと評価しているが、van Wijk-Sijbesma(1998:75)は同121件のプロジェクトをコミュニティー全体の参加と女性の参加の点から比較すると、プロジェクトの効率性、水道システムの効率性をはじめ、維持管理、住民のエンパワーメント、健康面への影響など、プロジェクトの評価となりうるほとんどの側面で、女性の参加

表1 コミュニティー全体の参加と女性の参加のプロジェクトへの影響
(相関係数)の比較(農村給水プロジェクト 121 件の分析より)

カテゴリー	コミュニティー全体の参加	女性の参加
プロジェクトの効率性	0.70	0.76
水道システムの効率性	0.70	0.76
プロジェクト・デザインの質	0.66	0.72
プロジェクト実施の質	0.69	0.76
システム運営の移行	0.64	0.71
プロジェクトの維持管理の質	0.60	0.65
1年後の維持管理の状態	0.52	0.58
利用者の料金負担	0.57	0.46
水道システムの信頼性	0.53	0.54
プロジェクトの効果	0.51	0.59
コミュニティーのエンパワメント	0.82	0.85
女性のエンパワメント	0.73	0.88
水道に関するスキルの向上	0.81	0.79
健康への効果	0.51	0.57

(出所) van Wijik-Sijbesma [1998].

は、コミュニティー全体の参加に比べて強い影響を及ぼすとしている(表1)。一方で、水道の財政や技術習得に関しては、女性の参加よりもコミュニティー全体の参加のほうが重要であると実証されている。この点については実践上の問題点で再度ふれるが、料金負担(料金の管理や徴収ではない)と技術に関しては、女性が最も参加をしにくい分野となっている。

以上のように、途上国政府や援助機関の間では、水道衛生プロジェクトへの女性の参加の必要性が1980年代前半ごろから少しずつ認識されてきた。だが多くの場合、女性を含む参加とは、あくまでコスト・リカバリー達成の手段としてとらえられてきたのである。

第2節 女性の参加

実践上の問題点

女性の参加が水道衛生の開発援助プロジェクトで積極的に試みられてきた結果、いくつかの問題も生じている。以下に、女性の参加がもたらした典型的な問題を三つにまとめて、次節でその原因を検討する。

1. 女性と衛生教育の孤立化

女性の参加が最も積極的にみられるのが、衛生教育、水道や衛生施設の清掃、資金の管理である。特に、衛生教育は、水道衛生プロジェクトの一部として女性と子供だけが対象となったり、プロジェクト内部で別組織を作って運営されることが多い。イギリス国際開発省（DFID）がインドのゴームティ川浄化プロジェクト（Gomti River Pollution Control Project）の一環として実施したウッタル・プラデーシュ州ラクナウ市の12のスラムでの衛生教育パイロット・プロジェクトの事例を見てみよう⁽⁴⁾。

そこでは、子供の下痢による死亡が深刻な問題となっていた。プロジェクトの実施機関である地元 NGO（Ankur Yuva Chetna Shivir）は、各世帯にトイレがあるとないにかかわらず、不適切な便の始末と、調理前や用を足した後手を洗う習慣が母親たちの間で徹底して行なわれていないことがその原因であると結論した。こうした母親たちの行動は、便自体は汚いが、子供の便は大人のそれよりも汚くないとの迷信に基づいており、事実、彼女たちは、自分たちの習慣が子供の下痢による死亡に密接に関係しているとは、想像だにしていなかったのである。

そこで衛生プロジェクトの実施にあたってのターゲットが二つに絞られた。ひとつは子供への影響が大きい母親で、もうひとつは学校に通う子供たちである。二つのグループには、便の始末と下痢疾患には因果関係があることを

間接的に伝える方法を取り、「下痢にならない、医者にかからない、死なない (No death, doctors, diarrhea)」というメッセージを繰り返しメディアを使って流した。同時に、母親には子供の便は容器に入れて始末することを勧めた。また、一度使用された石けんを使って手を洗うと穢れると見なされていたため、石けんを使い捨ての大きさにしてトイレに置く配慮をした。もともと、美的にも宗教的にも「清浄」であることを好んだ母親たちは、プロジェクト開始後にさらに身边を清潔にする努力を惜しまなくなるなどの効果を生み出したという [Curtis, Sinha and Singh 1997]

ところが、NGO は後に致命的な失敗に気がついた。男性を除外して一部の女性だけを対象にした衛生プロジェクトは、プロジェクト全体から孤立化したのである。「このパイロット・プログラムの後、われわれはこれがすべての答えになっていないことに気がついた。男性もターゲットにするべきであったのである。彼らは衛生を重要な問題と考えておらず、時には衛生教育担当者の努力を過小評価していた」 [Curtis, Sinha and Singh 1997: 7]

衛生教育は女性が最も進出している分野であるが、それがかえってコミュニティー全体への衛生概念の普及を阻害する要因となっている事例がしばしば見られる。世帯内では男性が意思決定権を持つ場合が多く、「新しい」衛生概念の導入時には、男性の参加も重要となるだろう [IRC International Water and Sanitation Centre 1997]

衛生教育担当は、女性が それもボランティアとして 選ばれることが多い。ところが皮肉にも、衛生教育と女性だけがプロジェクトのなかでしばしば周辺化する [Valdelin et al. 1996] ことを物語る例となっている。

2. 女性の負担の増加

水道衛生分野の参加型プロジェクトは、サービスの改善や拡大、持続性、資源配分に貢献していると援助機関は指摘する (例えば DFID 1998)。しかし、それは援助をする側にとっての視点であり、受益者となる女性には参加する

ことが単に負担の増大となる場合がある。男性が維持管理，女性が衛生教育といった典型的なプロジェクト内の分業体制を越えて，女性が「伝統的役割」以外の分野に積極的に参加をした例を見てみよう。

ユニセフが1966年から98年までの間にインドで実施した水道衛生プロジェクトの評価 [Kolsky et al. 2001] は，ジェンダーの視点が取り入れられているにもかかわらず女性の参加が問題となった例を次のように指摘している。ひとつはタミル・ナドゥ州上下水道公社 (Tamil Nadu State Water and Drainage Board) とユニセフが共同で行なった，水道衛生に関する伝統的な役割の変換のための調査研究プロジェクトである。対象となった村の女性たちは，6年間にわたってボランティアでハンドポンプの維持管理を担っていた。具体的な作業は，ハンドポンプのさび防止であり，そのための機材交換は力仕事のため少なくとも7人女性が必要で，女性たちは自由な時間を互いに調整しなければならなかった。一方で男性たちは，上水道の運営やごみを捨てる仕事を有給で行っていた。評価チームが男女別々に村人の意見を聞いたところ，男性は，女性の行なっているさび防止作業は有給に値すると思わず，交換する機材の代金は女性が払うべきだと考える者さえいた。他方で女性たちは，ハンドポンプのさび防止作業をもし男性が担当するのならば，有給になると思っていた。

もうひとつの例は，ラージャスターン州の女性向け技術トレーニングである。プロジェクト内の労働分担は，しばしばステレオ・タイプの分業に左右されており [van Wijik-Sijbesma 1998]，男性が技術訓練を受けることが多いが，近年は女性も同様の訓練を受ける事例が増えてきている。このパイロット・プロジェクトでも，女性がフッ素処理という新しい技術を習得すれば，有給の仕事への就業機会が広がると考えられた。実際，女性は習得した技術をもとにまず各家庭でフッ素処理を自主的に行なった。だが結局，その飲料水を検査する仕事についたのは男性であった。女性は新しい技術を得たが，技術面を含めたプロジェクト全体の管理や意思決定は男性と平等ではなかったのである。

以上の二つの例は、男性はハンドポンプの操作や維持管理などを習得するトレーニングを受ければしばしば有給の仕事につくのに対し、女性は同じようにトレーニングを受けたり、ハンドポンプの維持管理をしても無給ボランティアで終わってしまうことを物語っている。水道衛生の維持管理に参加するという負担は性別に関係なく進んだとしても、そのベネフィットは必ずしも平等ではない。

Kamminga (1991) の指摘するように、多くのプロジェクトでは女性の水道衛生から得られるベネフィットが過大評価され、そのためのコストは過小評価される傾向にある。新たに水道衛生プロジェクトが立ち上がると、女性たちはそれまで水くみに費やしていた時間を維持管理、水道代の徴収、会議への出席など、さらに多くの負担を強いられるようになる。女性、特に貧しい女性にとっては時間、作業、財政の負担が増すだけで、水や衛生を得るという実践的なニーズだけでなく、権限の拡大や意思決定への参加を伴わない。その結果、プロジェクトが適正技術を選択したにもかかわらず、女性がプロジェクトの参加を拒否するようになった次のタンザニアのような例もある。ある村では女性が男性よりも水道管敷設のための穴掘り工事に積極的に参加したが、パイプが敷かれ、水が通って完成した水道管は、政府の役人たちの家につながれたのである。このようなことが繰り返されるかぎり、女性は二度と地域の開発のために労働を提供しないだろう [Mlama 1994]

女性の参加が単に彼女たちの負担を増加させただけの例は数多くあるが、一方で、彼女たちが意思決定に影響を及ぼすことができるのであれば、コストや労働力の負担増大は問題とならない [van Wijk-Sijbesma 1998] とされる。

3. 支払い意志と支払い能力の差

構造調整の導入後、受益者負担が強化された。そこで重要になったのが、各世帯の需要を財政負担能力に基づく「支払い意志」(Willingness to Pay) の評価である。これは、支払い意志が高いところに、より多く水道を供給す

る原則の裏づけとなっている。近年では、所得の高低による水に対する需要の違いは小さいが、機会費用、新しく導入する水道システム、水道代などにより支払い意志は大きく影響されることがわかっている〔例えば World Bank Water Demand Research Team 1993 参照〕

さて、この調査の際の課題のひとつとされているのが、対象者の選定である。フィンランド（FINNIDA）の援助によるケニア西部のプロジェクトの事例〔Evanco 1992〕は、男性の家長が世帯の財布を握っている現地の習慣を考慮して、彼らに対して支払い意志の調査を行なった。当然、各世帯は支払うことのできる料金を課されていると考えられていたが、長い間支払い状況は思わしくなかった。その後、実は水道代は男性家長ではなく、女性の収入のなかから支払う習慣があることが判明した。多くの場合、女性の収入は男性のそれに比べて低いため、男性家長を対象にした支払い能力から査定された水道代を払う余裕がない。

この例のように、水に対する需要は各世帯によって異なるだけでなく、同じ世帯内の男性と女性でも同じとは限らないことが認識されている。世銀の水需要研究チーム〔World Bank Water Demand Research Team 1993〕は、途上国4カ国の農村で男女別の支払い意志調査を行なった。その結果、タンザニアとハイチでは女性のほうが高かったのに対し、インドとナイジェリアでは男性のほうが高かった。この調査チームは、一般には給水は女性の仕事であるため、女性のほうが支払い意志が高いと予想していたものの、「文化的な要因によって、男女別の支払い意志は変化する」〔World Bank Water Demand Research Team 1993:53〕と分析している。インドやナイジェリアの例は、女性が家計の所得や現金のコントロールができない場合には支払い意志が低いことを示唆している。

第3節 参加とジェンダーの視点のギャップ

女性の参加がもたらした、これら一群の問題点の原因は何だろうか。水道衛生プロジェクトでは、住民の参加とジェンダーの視点を取り入れることは別々に考えられてきた。通常、参加とジェンダーではそれぞれ個別の政策が策定され、プロジェクト・マニュアルでも別の章で扱われることが多い⁽⁵⁾。だが、女性の参加とは、住民の参加とジェンダーの視点の両方を取り入れるべきであろう。女性を含めた参加は、先に論じたように世銀を中心としてコスト・リカバリー的手段としてとらえられている。一方、女性の参加をジェンダーの視点から見てみるとどのように理解できるのだろうか。

1970年代に浸透した「開発と女性」(Women in Development: 以下, WID) は、開発から取り残されてきた女性を能動的な参加者と見なし、女性が資源を直接利用できるようにする試みであった。WIDアプローチの失敗は、女性の生産、再生産、コミュニティー管理という三重の役割にのみに焦点を絞ったため、男性を排除してしまった点に起因する。その教訓から、80年代には「ジェンダーと開発」(Gender and Development: 以下, GAD) パラダイムに転換した。WIDではある社会を男性と女性とに分割して、それぞれを単一グループとして見たのに対し、GADではWIDの限界を踏まえて女性の従属的な地位を認識しながら、男性や女性の社会的な役割だけでなく、土地所有、財産、資源へのコントロール、意思決定、権力関係などにおける両者の社会的関係に注目する。実際のプロジェクトでは、男女の役割と関係を考慮した上で、女性のなかでも特に貧しい女性たちに焦点を絞ることが強調された。

このような理論的変遷は、多少の時間差はあるが水道衛生の国際的な枠組みにも反映している。第1節で検討した水道衛生に関する国際会議をジェンダーの視点から再度検討してみよう。1992年のダブリン会議では、前述のとおり水の経済的価値が最も強調されたが、基本的方針のひとつとして女性

の役割の考慮があげられている。具体的には、「女性の特定のニーズを把握し、意思決定やプロジェクトの実施を含む、すべてのレベルで女性の参加とエンパワーメントを進める必要がある」である。続く同年のリオの環境サミット「環境と開発におけるリオ宣言」「アジェンダ21」のなかでも持続的な開発に女性を取り入れていくことが認識されている。特に「アジェンダ21」ではさまざまな女性と環境に関する事前の会議の成果もあり⁽⁶⁾、女性に関する記述が、技術的な色彩が強い水資源評価、水質保護などの分野を除いて、水資源開発、飲料水と衛生の供給を中心に言及されている。ダブリン会議とリオの環境サミットをとおして、「女性は水道衛生の維持管理に参加をしたり、トレーニングを受ける必要がある」ことが認識されたのは、大きな変化であった。

その後、アジェンダ21の進捗状況を確認するために開催された会議のひとつであるワールドウィック会議（Drinking Water and Environmental Sanitation: Implementing Agenda 21, 1994年）では、意思決定、管理組織、トレーニングにおける女性の平等な参加が必要であると記されている。だが、コミュニティーや世帯に関する記述については、2カ所を除いて、男女の役割や関係について考慮せずに女性だけに焦点を当てている〔van Wijik-Sijbesma 1998〕。続いて同年に開催されたOECDのDAC加盟国による水資源管理会議（Meeting on Water Resources Management）では、すべてのステークホルダーの参加は今後の重要な戦略のひとつとされた。すべてのステークホルダーとは、土地なし農民、貧困層、女性などが含まれると、具体的に踏み込んでいる。さらにここでは、女性の参加のためには、男女の役割を考慮した上で、女性の特定の役割、ニーズ、権利を男性と区別して認識していく必要があるとしている。

以上のように、女性だけに焦点があたっていた状態から、徐々にではあるが、女性の参加や役割が具体的に記述されるようになってきており、さらに男女両方とその関係にも注目するようになってきている。

このような国際的な枠組みの変遷の下で、水道衛生分野の主な援助機関は

ジェンダーをどのように理解しているのだろうか。ユニセフは「ジェンダーの視点を主流化する」ために、ジェンダーのバランスをとることが必要であるとしている⁽⁷⁾。そのためには水へのアクセスやそのための負担を減らすといった実践的ニーズだけでなく、女性をコミュニティの意思決定に含んでいくといった社会の構造的不平等の問題に踏み込んでいく必要があるとしている。水道衛生専門の NGO である WaterAid (本部ロンドン) はジェンダー・アプローチ・ペーパーで「国際機関、政府、NGO でジェンダーを主流化することとは、目的、構造、資源分配を変えていく技術的・政治的プロセスである。ジェンダーを制度化していくには、責任、調整、モニタリングと評価、人事制度に関連する手順を変える必要がある」[Coates 1999] とその手段まで提案している。

以上を整理してみると、「女性の参加」に対するジェンダーの視点は、参加の視点とはまったく異なるのではないだろうか。ジェンダー論では、水道衛生セクターに「女性の参加」を定着、主流化しようと試みている。女性の参加とは水道や衛生の普及のためのプロセスであり目的である。一方、構造調整の影響を受けた参加の視点から見ると、女性は参加型プロジェクトのターゲットであり、水道衛生の普及のためのコスト・リカバリー的手段である。

「女性の参加」に対する根本的に異なる見解は、さまざまな定義の解釈にも表れている。例えば、持続性 (Sustainability) という言葉を、世銀 [World Bank 1996] を中心とする参加論では、受益者による財政管理など「財政の持続性」ととらえる傾向があるのに対し、ジェンダー論では参加のベネフィットを認識していく過程である「社会的な持続性」と考える。平等 (Equity) は、参加論では受益者負担額に応じたサービスの平等であるが、ジェンダー論ではプロジェクトの意思決定から実施や評価に至るプロセスでの男女の平等である⁽⁸⁾。このような相違にもかかわらず、「女性の参加」はコスト・リカバリー的手段として考えられてきた。このような混同は、なぜ起きたのだろうか。

多くの途上国では、女性は男性とは異なる伝統的な役割が規定されている。

水道や衛生に関する定型的な例としては、各世帯では家族の健康管理や水の調達、コミュニティでは技術面以外の水の管理である。だからこそ女性は男性と切り離して容易にプロジェクトの対象となりえた。そして、女性を男性から切り離して単独のグループとしてとらえるのは、女性の三重の役割だけを切り離して考える WID アプローチと一致した。よってこの時点ではジェンダー論と参加論の両者の利害が一致したのである。これが「女性の参加」の理解をめぐる混乱の最初の原因となった。

次いで 1980 年代以降の構造調整下で政府の社会サービスにおける役割が低下すると、女性の三重の役割と時間の柔軟性に頼ることで水や衛生への実践的ニーズ（女性が置かれている立場からのニーズ。女性の従属性という社会構造を受け入れる）を満たすことになった。女性の水道衛生供給のための能力と労働時間の延長を期待しているので、女性の負担の増加は当然のことであった。ここでは、女性の参加はあくまで水道や衛生の普及のための効率的かつ効果的な手段と見なされている。同じ考え方をしたのが、WID の効率アプローチであった。これが「女性の参加」の理解をめぐる 2 番目の混乱の原因である。

「参加型」プロジェクトは、Srinivasan (1990) によれば、住民による安い労働力の提供、料金負担、コミュニティによる意思決定、それによるコミュニティの責任感の強さが特徴とされる。この特徴に従えば、どのような住民参加型プロジェクトでも、住民は労働力の提供をしつつ、料金負担や責任分担をすることで、参加型プロジェクトそのもののコスト負担を強いられている。女性もプロジェクトの「コスト」を負担するために、衛生教育、水くみ、会計管理など「女性の役割」と考えられている範囲を超えないかぎり、男性には直接不利益を生まないため、水道衛生プロジェクトに容易に参加できた。表 1 のような効率性の改善には女性の参加、技術の普及や料金回収には男性を含めたコミュニティ全体の参加が重要といった調査も、女性がプロジェクトのどの部分に参加するべきかの判断に説得力を与えた。その結果、女性は技術、財政、意思決定の分野に参加するのを難しくした。「参加型」

プロジェクトが、女性を受益者負担やコスト・リカバリー的手段に好都合な「誠実な金銭感覚をもち、責任ある行動をとり、定住しつづける安い労働力」と考えるかぎり、すでに意思決定の中枢から周辺化している女性たちにとって、プロジェクトのベネフィットは限られたものになる。

おわりに 今後の課題

本章で明らかになったように、女性の水道衛生プロジェクトへの参加は、コスト・リカバリーのための手段としてとらえられてきた。女性の固有の役割が規定される社会では、女性は容易にプロジェクトのターゲットになりえた。それゆえ、プロジェクトに参加したとしても水くみや衛生教育といった「女性の役割」に限定されてしまう。これは、女性だけに焦点をあてた WID アプローチと一致した。さらに構造調整下で女性の参加をコスト・リカバリー的手段とする考えと、女性のニーズを自らの労働や時間の負担によって満たそうとした WID の効率アプローチとが同じ考え方をした。

結果的に、女性の労働、時間、財政の負担は増えたが、意思決定への参加など女性の従属的地位の改善を目指す「戦略的ジェンダー・ニーズ」を満たすことはできなかった。女性の役割が規定されるがゆえにプロジェクトに参加できる場合には、そこだけ孤立しない、あるいは女性だけが労働、時間、財政の負担の増加につながらないように工夫と戦略が必要であろう。開発援助機関へのインプリケーションとしては、参加型プロジェクトの「コスト」を女性ではなく、援助機関がどのような形で、どれぐらいの期間負担するかを長期的視点に立って熟慮しなければならない、と筆者は考える。

注(1) ベーシック・ニーズは 1960 年代後半以降に開発戦略や援助理念として浸透したが、開発援助として実践されるのは 76 年 ILO の世界雇用会議以降である。

また、この時代のベーシック・ニーズにも異なるアプローチが存在していた。世界銀行のマクナマラ総裁や Streeten (1981) らは、参加をベーシック・ニーズだが基本的人権ではないと、参加をなんらかの目的のための手段ととらえているのに対し、Wisner (1988) らは参加をベーシック・ニーズであり基本的人権であるとして、参加自体が目的であると論じている。

- (2) <http://www.wsscc.org/resources/briefings/ndelhi.html> (2001年11月28日アクセス)
- (3) 水道衛生分野の民営化が電力や電気通信分野と比べて進んでいない理由として、国際協力銀行開発金融研究所(2000)は、水の公益性など社会的・心理的要因、国際的な業務を行なえる業者の不足など業界の要因、水質による異なる技術対応が必要など技術的要因、水道は資本集約的事業など契約・財務の要因をあげている。
- (4) Curtis, Shinha and Singh 1997; IRC International Water and Sanitation Centre 1997 を参考にした。
- (5) 水道衛生プロジェクトのジェンダー政策を策定している国際機関は、UNDP-World Bank Water Supply and Sanitation Program (2002年に Water and Sanitation Program に改名)、UNICEF、WHO などである。二国間援助機関で水道衛生分野特定のジェンダー・ガイドラインを策定しているのは、筆者の知るかぎり、スウェーデン、デンマーク、オーストラリア、カナダなどに限られている。UNDP-World Bank Water and Sanitation Program (1996) は、いくつかの援助機関の「ジェンダーと開発」政策と水道衛生セクターの政策評価を行なっている。
- (6) リオの環境サミットが開催された1991年には UNEP 「The Global Assembly on Women and the Environment」(於マイアミ) や International Policy Action Committee 主催「The World Women's Congress for a Healthy Planet」という女性と環境に関する会議が開催された。後者の会議では、「21世紀のための女性のアクション・アジェンダ」が採択され、リオの環境サミットの「アジェンダ21」の女性に関する章(24章)の土台になったとみられる。
- (7) <http://www.unicef.org/programme/wes/info/gender.htm> (2001年11月27日アクセス)
- (8) World Bank (1996) および World Water Vision (1999) を参考にした。

参考文献

日本語文献

国際協力銀行開発金融研究所 2000「上下水道セクターの民営化動向：開発途上

諸国と先進国の経験」国際協力銀行開発金融研究所。

外国語文献

- Black, Maggie 1999. *Learning What Works : A 20 Years Retrospective View on International Water and Sanitation Cooperation*. UNDP-World Bank Water and Sanitation Program.
- Coates, S. 1999. *A Gender and Development Approach to Water, Sanitation and Hygiene Programmes*. London : Water Aid.
- Curtis, V., P. Sinha, and S. Singh 1997. "Accentuate the Positive : Promoting Behaviour Change in Lucknow's Slum." *Waterlines* Vol.16, No.2, Intermediate Technology Publications.
- Department for International Development(DFID) 1998. *Guidance Manual on Water Supply and Sanitation Programmes*. Water, Engineering and Development Centre (WEDC) Loughborough University for DFID.
- Evanco, P. 1992. *Paying the Piper : An Overview of Community Financing of Water and Sanitation*. Occasional Paper 18, The Hague : IRC International Water and Sanitation Centre.
- International Institute for Sustainable Developments (IISD) 1998. *Sustainable Developments : Summary Report of the International Conference on Water and Sustainable Development* Vol.13, No.4, IISD.
- IRC International Water and Sanitation Centre 1997. *Woman, Water, Sanitation Special Issue : Gender-Related Considerations for Training and Education*. Annual Abstract Journal No.7, IRC International Water and Sanitation Centre.
- Kamminga, E. M. 1991. *Economic Benefits from Improved Rural Water Supply : A Review with a Focus on Women*. Occasional Paper 17, IRC International Water and Sanitation Centre.
- Kolsky, P. et al. 2001. *Learning from Experience : Evaluation of UNICEF's Water and Environmental Sanitation Programme in India 1966-1998*. Swedish Agency for Development Cooperation (SIDA)
- Mlama, Penina 1994. "Reinforcing Existing Indigenous Communication Skills : The Use of Dance in Tanzania." in Riaño, Pilar ed *Women in Grassroots Communication*. Sage Publications.
- Narayan, Deepa 1995. *The Contribution of People's Participation : Evidence from 121 Rural Water Supply Projects*. Environmentally Sustainable Development Occasional Paper Series, No.1, Washington, D.C. : World Bank.
- Srinivasan, L. 1990. *Tools for Community Participation : A Manual for Training Trainers in Participatory Techniques*. PROWESS/UNDP Technical Series : Involving

- Women in Water and Sanitation-Lessons, Strategies, Tools, New York : PROW-WESS/UNDP.
- Streeten, Paul et al. 1981. *First Things First : Meeting Basic Human Needs in Developing Countries*. Oxford University Press.
- UNDP-World Bank Water and Sanitation Program 1996. *Sourcebook for Gender Issues at the Policy Level in the Water and Sanitation Sector*. World Bank.
- Valdelin, J. et al. 1996. *UNICEF's Programme for Water and Sanitation in Central America*. Department for Natural Resources and the Environment, SIDA.
- van Wijk-Sijbesma, C. 1998. *Gender in Water Resources Management, Water Supply and Sanitation : Roles and Realities Revisited*. Technical Paper Series 33-E, IRC International Water and Sanitation Centre.
- Wisner, B. 1988. *Power and Needs in Africa : Basic Human Needs and Development Policies*. Earthscan.
- World Bank 1992. "Sanitation and Clean Water." Chapter 5 in World Bank, *World Development Report 1992 : Development and the Environment*. World Bank.
- 1996. *The World Bank Participation Sourcebook*. World Bank.
- World Bank Water Demand Research Team 1993. "The Demand for Water in Rural Areas : Determinants and Policy Implications." *World Bank Research Observer* Vol.8, No.1.
- World Health Organization 1992. *The International Drinking Water Supply and Sanitation Decade : End of Decade Review (as at December 1990)* Geneva : WHO.
- World Water Vision 1999. *Mainstreaming Gender in Water Resource Management : Why and How*. Background Paper for the World Vision Process, World Water Vision.

付表 水道衛生分野の開発戦略の変遷と普及率

年代	開発戦略と援助の実践方法	水道・衛生分野の主な出来事	水道衛生の普及率
1950年代	工業化による経済成長		
1960年代	経済成長とトリックル・ダウン		
1970年代	成長を伴う分配 ベーシック・ニーズ・アプローチの実践 適正技術	76年 国連水会議（於：マールデルプラタ）	中国を除く22億人の途上国人口のうち、12億人(安全な水)、17億人(衛生)がアクセスなし(「国際飲料水と衛生の10年」準備のためのWorld Bank and World Health Organisationの調査)
1980年代	構造調整 民活・民営化 「人間の顔をした調整」 政府とNGOのパートナーシップ	「国際飲料水と衛生の10年(IDWSSD)」: すべての人に飲料水と衛生を	改良水へのアクセス79%(41億人)、し尿処理へのアクセス55%(29億人)(IDWSSD終了時)
1990年代	ソーシャル・セーフティー・ネット 参加型開発 持続可能な開発	90年 安全な水2000年会議 （於：ニューデリー） 92年 21世紀の水道と環境に関する国際会議（於：ダブリン） 92年 地球環境サミット （於：リオ・デジャネイロ） 94年 飲料水と環境衛生 アジェンダ21の実施 （於：ヌールドウィック） 97年 第1回世界水フォーラム （於：マラケシュ） 98年 水と持続的開発の国際会議 （於：パリ）	改良水へのアクセス82%(49億人)、し尿処理へのアクセス60%(36億人)(Global Water Supply & Sanitation Assessment 2000 Report)

(出所) 筆者作成。