

パキスタン・イスラム共和国 平成 26 年度国別ジェンダー 情報整備調査（ジェンダー分析）

ジェンダープロフィール報告書

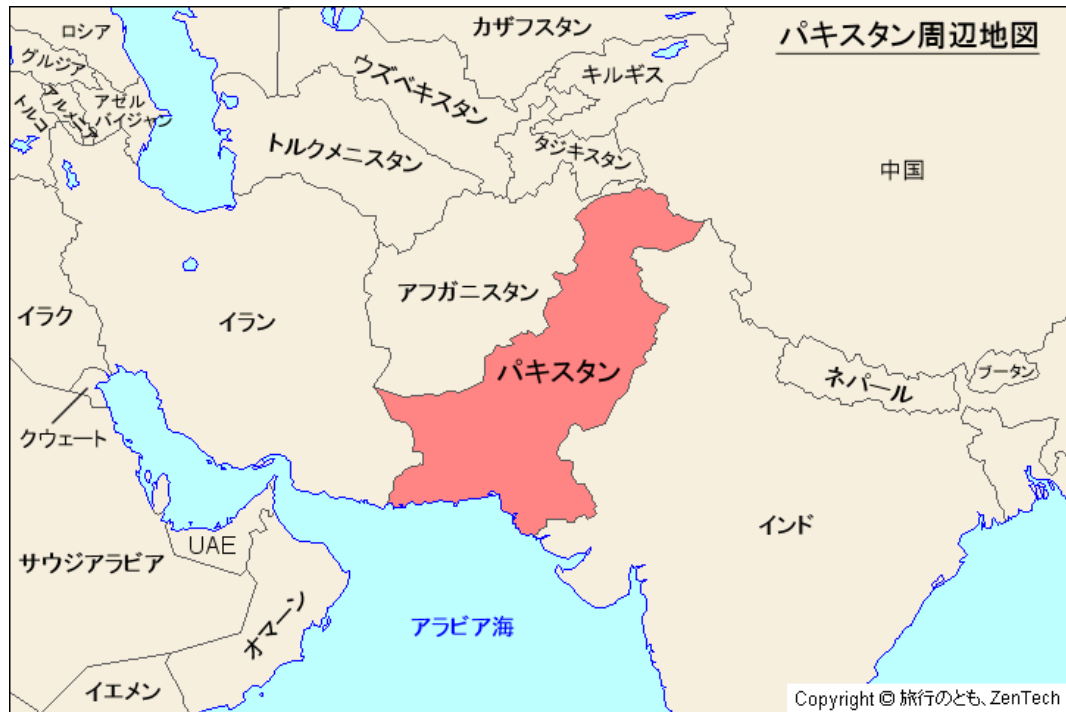
平成 27 年 3 月
(2015 年)

独立行政法人国際協力機構（JICA）
株式会社日本開発サービス（JDS）

基盤
JR
15-106

本報告書は、JICAが株式会社日本開発サービスに委託し、平成26年9月から27年3月までの期間に実施された文献調査及び現地調査結果に基づいて、JICAが当該国で援助を実施する上での参考資料として作成されたものです。記載されている全内容はJICAの公式見解を反映しているものではありません。

パキスタンの地図



目次

1. 基礎指標	1
1.1 人口	1
1.2 貧困	2
1.3 教育	3
1.4 保健	4
1.4.1 出生率	4
1.4.2 リプロ・ヘルス	5
1.5 雇用・経済活動	6
1.6 政治参加	7
2. 社会・経済事情及びジェンダー事情の概要	8
2.1 社会経済事情の概要	8
2.2 ジェンダー事情の概要	9
3. 主要セクターにおけるジェンダー事情	11
3.1 教育	11
3.2 保健	14
3.3 農業	17
3.4 雇用・経済活動	19
3.4.1 雇用全般	19
3.4.2 繊維産業における女性の雇用	23
3.4.3 Home-based Workers (HBWs)	24
3.4.4 女性のマイクロ・ファイナンスへのアクセス	26
3.4.5 収入の使途に対する意思決定権	28
3.5 女性に対する暴力	30
4. パキスタン政府のジェンダー主流化への取り組み	36
4.1 女子差別撤廃条約 (CEDAW)	36
4.2 ジェンダー政策	39
4.3 ジェンダー平等 (女性の地位向上) のためのナショナルマシナリー	39
4.3.1 地方分権化とナショナルマシナリーの変遷	39
4.3.2 ナショナルマシナリーの構造	40
4.3.3 国家女性の地位委員会 (NCSW) の役割と機能	40
4.3.4 州女性の地位委員会 (PCSW) の役割 — パンジャブ州の場合	41
4.3.5 各州政府WDDの変遷及び現在の組織体制	41
4.3.6 州政府WDDsの役割	44

4.3.7	州政府WDDsの主な成果と実施事業.....	45
4.3.8	州政府WDDsの課題.....	46
5.	他の国際機関・二ヶ国間援助機関及びNGOの取り組み	48
5.1	国際援助機関・二ヶ国間援助機関.....	48
5.2	NGOs	49
6.	JICA事業のジェンダー主流化状況.....	50
6.1	ジェンダー主流化に向けた世界の流れ.....	50
6.2	日本政府及びJICAの取り組み	50
6.3	女性のエンパワメントの定義及び概念フレームワーク	51
6.4	JICA事業（レビュー対象）の概要・評価内容・提言	54

図表リスト

図リスト

図1.1.1	人口ピラミッド	1
図1.1.2	男女の人口比の推移	1
図1.2.1	貧困率（地域別、州別）	2
図1.2.2	世帯毎の月額消費額（地域別）	2
図1.4.1.1	避妊具の使用率の推移	4
図1.4.2.1	妊産婦死亡率の推移（10万出産あたり）	5
図1.4.2.2	出産場所の推移	5
図1.5.1	労働参加率（refined）（性別、地域別）	6
図1.5.2	男女別の主要セクター労働参加率ほか	6
図1.6.1	2008-2013年の女性の議員数	7
図1.6.2	2013年の選挙結果	7
図3.1.1	男女の識字率の推移（10才以上）	11
図3.2.1	妊産婦死亡率（年齢別）2006-07年（10万出産あたり）	15
図3.2.2	妊産婦死亡率（州別）2006-07年（10万出産あたり）	15
図3.4.1.1	男女別の労働参加率（地域別）2012-13年	19
図3.4.1.2	男女の労働参加率（セクター別）2012-13年	19
図3.4.1.3	男女別労働参加率の推移	20
図3.4.4.1	銀行口座を持つ割合（性別、地域別）（15才以上の成人対象）	27
図3.5.1	報告された女性に対する暴力の内訳（2012年）	31
図4.3.5.1	パンジャブ州政府WDDの変遷	41
図4.3.5.2	シンド州政府WDDの変遷	41
図4.3.5.3	KP州政府WDDの変遷	42
図4.3.5.4	バロチスタン州政府WDDの変遷	42
図4.3.5.5	パンジャブ州政府WDD組織図	42
図4.3.5.6	シンド州政府WDD組織図	43
図4.3.5.7	バロチスタン州政府WDD組織図	43
図6.3.1	エンパワメントの概念フレームワーク （ジェンダー主流化案件で女性のエンパワメントを図る取り組み内容含む）	53

表リスト

表1.1.1	人口関連指標の推移	1
表1.2.1	世帯主の性別貧困状況	3
表1.3.1	識字率・初等教育・中等教育におけるGPIの推移	3
表1.3.2	男女別の主要教育指標の推移	3
表1.3.3	州別、男女別の前期中等教育純就学率（10～12才）	4
表1.4.1.1	合計特殊出生率の推移（地域別、州別）	4
表1.4.2.1	出産時の介助状況（地域別）	5
表1.5.1	失業率（性別、地域別）	7
表2.2.1	ジェンダー不平等指数（GII）	9
表2.2.2	ジェンダー・ギャップ指数（GGI）2014年	10
表2.2.3	パキスタンのGGIの推移（2006年～2014年）	10
表3.1.1	各教育レベルの就学率におけるGPIの推移 （男子の就学率を1にした時の女子就学率の比率）	12
表3.1.2	初等教育（6～10才）純就学率（2012-13年）	12
表3.1.3	前期中等部（11～13才）純就学率（2012-13年）	13
表3.1.4	後期中等部（14～15才）純就学率（2012-13年）	14
表3.3.1	各農作業作への女性の参加割合	18
表3.4.1.1	男女別の労働形態の割合（2010-11年及び2012-13年）	20
表3.4.1.2	脆弱な雇用に就く男女別の割合（2008-09年から2012-13年）	21
表3.4.1.3	主要セクター別の脆弱な仕事に就いている男女の割合の推移 （2008-09年から2012-13年）	21
表3.4.1.4	有給労働者の男女別、州別の雇用形態の状況（2012-13年）	22
表3.4.3.1	調査に参加したHBWsの契約内容及び生産性	26
表3.4.5.1	既婚女性の収入の使途に関する意思決定 （年齢・地域・州・教育レベル・経済レベル別）	29
表3.5.1	2012年の女性に対する暴力の報告件数	31
表3.5.2	2012年の女性に対する暴力の報告件数内訳（州別）	32
表3.5.3	15～49才の結婚歴のある女性の身体的暴力を受けた経験	33
表3.5.4	15～49才の結婚歴のある女性が正当化できる夫の暴力の理由	34
表3.5.5	パキスタンのVAWに対する主要法令	35
表4.3.6.1	各州政府WDDの組織編成及び役割	44
表4.3.7.1	各州政府WDDの政策・法令の成果及び実施事業	45
表4.3.8.1	各州政府WDDに割り当てられた予算（2007～12年）	47

略語表

ADB	: Asian Development Bank
AFR	: Adolescent Fertility Rate
AJK	: Azad Jammu and Kashmir
ART	: Antiretroviral Therapy
CCI	: Chambers for Commerce and Industry
CEDAW	: Convention to Eliminate All Forms of Discrimination against Women
CIDA	: Canadian International Development Agency
CPR	: Contraceptive Performance Report
DV	: Domestic Violence
EFA	: Education for All
EU	: European Union
FATA	: Federally Administered Tribal Areas
FETTI	: Female Exclusive Textile Training Institute
FP & PHC	: Family Planning and Primary Health Care
GAD	: Gender and Development
GB	: Gilgit Baltistan
GCC	: Gender Crime Cell
GCTRR	: Government College of Technology Railway Road Lahore
GDI	: Gender Development Index
GDP	: Gross Development Product
GEM	: Gender Empowerment Measure
GGI	: Gender Gap Index
GII	: Gender Inequality Index
GIZ	: <i>Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i>
GPI	: Gender Parity Index
GRAP	: Gender Reform Action Plan
GRBI	: Gender Responsive Budgeting Initiative
HBWs	: Home Based Workers
HIV/AIDS	: Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immune Deficiency Syndrome
ILO	: International Labor Organization
JICA	: Japan International Cooperation Agency
LFPR	: Labor Force Participation Rate
LHW	: Lady Health Worker
LNFBED	: Literacy and Non-Formal Basic Education Department
M & E	: Monitoring and Evaluation
MCH	: Maternal and Child Health
MDGs	: Millennium Development Goals

MFB	: Microfinance Bank
MFI	: Microfinance Institute
MMR	: Maternal Mortality Rate
NACP	: National AIDS Control Program
NAV TTC	: National Vocational and Training Education Committee
NCSW	: National Commission on the Status of Women
NER	: Net Enrollment Rate
NGO	: Non-governmental Organization
NIPS	: National Institute of Population Studies
NPA	: National Plan of Action for Women
NPDEW	: National Policy on Development and Empowerment
PACP	: Provincial AIDS Control Program
PBS	: Pakistan Bureau of Statistics
PCSW	: Provincial Commission on the Status of Women
PDHS	: Pakistan Demographic and Health Survey
PDM	: Project Design Matrix
PDS	: Pakistan Demographic Survey
PES	: Pakistan Economic Survey
PHMEA	: Pakistan Hosiery Manufacturers and Exporters Association
PKTI	: Pakistan Knitwear Training Institute
PLS	: Pakistan Labor Force Survey
PML	: Pakistan Muslim League
PPP	: Pakistan People Party
PST	: Project Steering Team
RSP	: Rural Support Program
PSLM	: Pakistan Social and Living Standards Measurement Survey
SAARC	: South Asia Association for Regional Cooperation
SMEDA	: Small and Medium Enterprise Development Authority
SWD	: Social Welfare Department
TEVTA	: Technical Education and Vocational Training Authority
TOT	: Training of Trainers
TVET	: Technical and Vocational Education and Training
UNDP	: United Nations Development Program
USAID	: United States Agency for International Development
VAW	: Violence against Women
WDD	: Women Development Department
WHO	: World Health Organization
WID	: Women in Development

1. 基礎指標

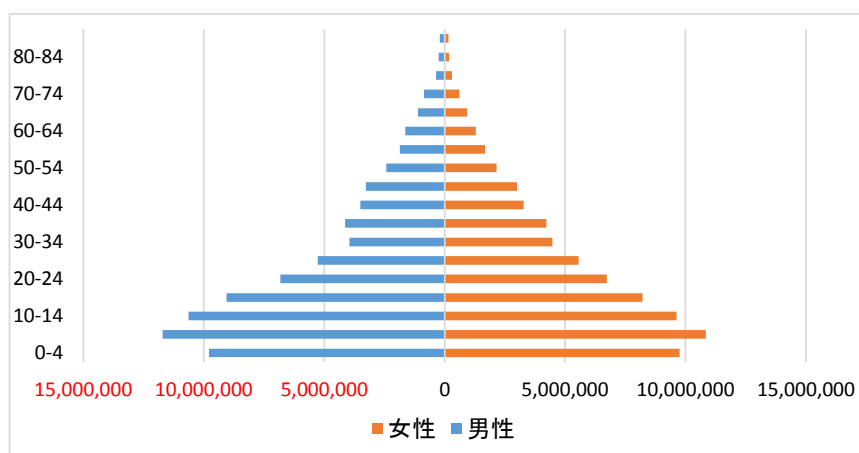
1.1 人口

パキスタン・イスラム共和国（以下パキスタン）の人口は、1981年から30年を経て約1億人増加し、2012-13年には約1億8千450万人を擁し世界第6位となっている。農村部の人口は、1981年以降10ポイント以上減少しているが、都市部の人口は反対に10ポイント近く増えている。また人口に占める若年層の割合が男女ともに非常に多い。

表1.1.1 人口関連指標の推移

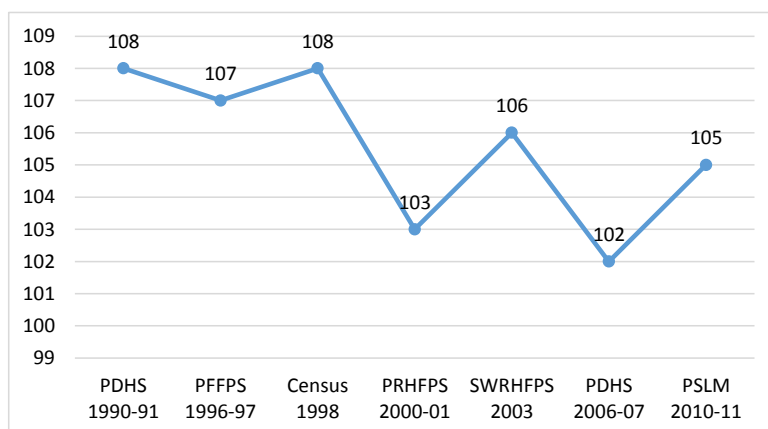
	国勢調査 1981	国勢調査 1998	PES 2012-13
人口（百万人）	84.2	132.3	184.5
都市部（%）	28.3	32.5	37.9
農村部（%）	71.7	67.5	62.1
人口増加率（%） （国勢調査と国勢調査の間の）	3.1	2.69	2
平均寿命（才）			
男性	62.4	62.5	64.6
女性	63.4	63	66.5

出所：NIPS. 2014. *PDHS 2012-13*. Islamabad: NIPS



出所：NIPS. 2008. *PDS 2006-07*. Islamabad: NIPS

図1.1.1 人口ピラミッド（単位：人）



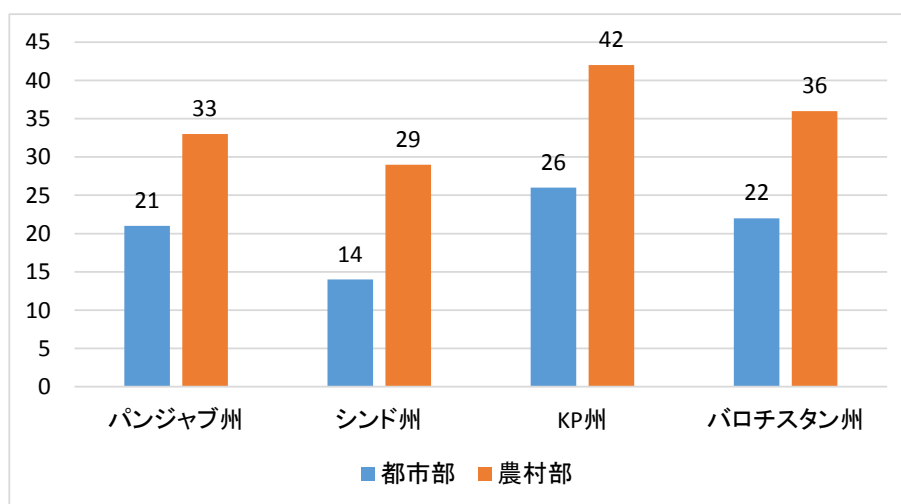
男女比：
女性 100 に対する男性の割合

出所：PBS. 2008. *PDS 2006-07*. Islamabad: PBS（UN Women. 2013. *Status of Women and Men in Pakistan*. Islamabad: UN Women. で引用）

図1.1.2 男女の人口比の推移

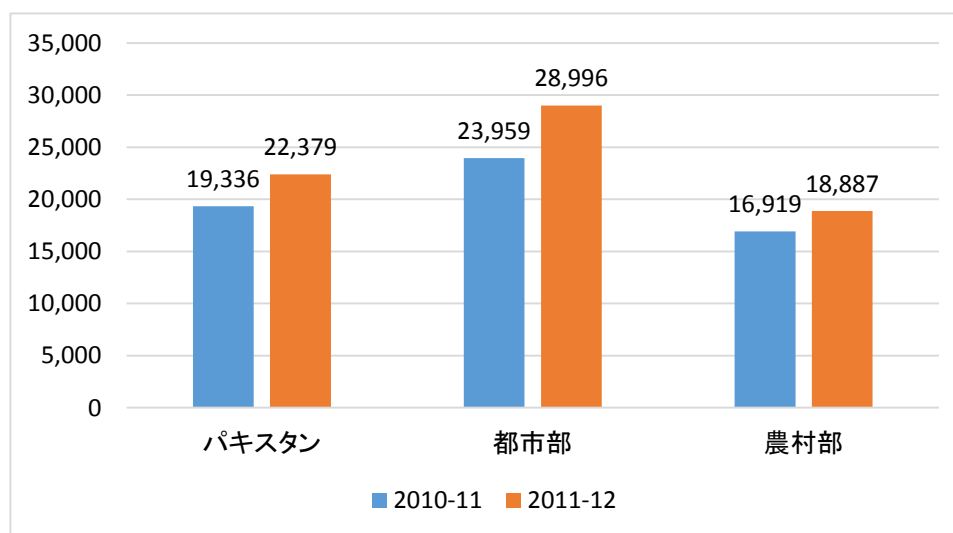
1.2 貧困

パキスタンの貧困率は年々減少傾向にあるが、収入だけでなく多様な側面から測定した貧困率（Multidimensional Poverty）を見ると、国民の約半数が貧困状態にある¹。一方、世界銀行によると、1日1.25ドル以下の貧困人口の割合は、2014年現在12.4%となっている²。パキスタン統計局（PBS）のデータによると、都市部・農村部間及び州間に貧困率の格差があり、世帯主の性別による貧困の深刻度でも、特に農村部の女性世帯主世帯の貧困の深刻度の度合いが高くなっている（表1.2.1参照）。



出所：Anwar Talat. 2006. “Trends in Absolute Poverty and Governance: 1998-99 and 2004-05.” *The Pakistan Development Review*, 45:4 Part II (Winter 2006), pp. 777-793.

図1.2.1 貧困率（地域別、州別）（単位：%）³



出所：PBS 2013. *HIES 2011-12*. Islamabad: PBS.

図1.2.2 世帯毎の月額消費額（地域別）（単位：ルピー）

¹ UN Women. 2013. *Status of Women and Men in Pakistan 2012*. Islamabad: UN Women.

² <http://data.worldbank.org/country/pakistan>（最終アクセス：2015年1月7日）

³ 本データにおける貧困率の詳細定義は Anwar Talat（2006）の文献を参照。

表1.2.1 世帯主の性別貧困状況

	貧困世帯の割合 (%)	貧困ギャップ	貧困の深刻度
全世帯	23.3	4.43	1.33
都市部	14.5	2.65	0.74
農村部	27.5	5.28	1.60
女性世帯主世帯	17.4	4.53	1.36
都市部	11.8	2.70	0.76
農村部	19.8	5.41	1.65
男性世帯主世帯	23.7	2.95	0.80
都市部	14.7	1.85	0.53
農村部	28.0	3.42	0.92

出所：PIHS 2000-01 & PSLM 2004-05 (Khalid U and Akhtar, S. 2011⁴, で引用)

1.3 教育

パキスタンの女性の識字率は、2012-13年現在、60%と低く、ミレニアム開発目標（以下MDG: Millenium Development Goals）の88%には遥か及ばない（表1.3.1参照）。しかし、1990-91年の35%と比べると倍近く増えており、初等教育の就学率も同様に1990-91年の46%から2012-13年には57%に改善されている。識字率及び初等教育・中等教育の就学率における男女間格差も、MDGの目標値にはまだ及ばないが、改善されている。一方、中等部への就学率は男女ともに低い、シンド州及びバロチスタン州の農村部の女子の就学率が一桁台と著しく低い（表1.3.2及び表1.3.3参照）。

表1.3.1 識字率・初等教育・中等教育におけるGPIの推移

	1990-91	2004-05	2005-06	2006-07	2007-08	2008-09	2010-11	2011-12	2012-13	MDG
識字率(%)	35	53	54	55	56	57	58	58	60	88
初等教育 純就学率(%)	46	52	53	56	55	57	56	57	57	100
識字率 GPI (youth)	0.51	0.68	0.78	0.75	0.78	0.77	0.79	0.81	0.82	1
初等教育 GPI	0.73	0.85	0.85	0.81	0.88	0.88	0.88	0.90	0.89	1
中等教育 GPI	-	0.83	0.78	0.80	0.81	0.80	0.85	0.81	0.89	0.94

GPI (Gender Parity Index)：男子の就学率を1にした時の女子の就学率の割合

出所：PBS. 2014. PSLM 2012-13. Islamabad: PBS.

表1.3.2 男女別の主要教育指標の推移（単位：％）

	2008-09 PSLM			2010-11 PSLM			2012-13 PSLM		
	男性	女性	合計	男性	女性	合計	男性	女性	合計
成人識字率 (15 才以上)	69	45	57	69	46	58	71	48	60
初等教育純就学率（公立校） (1～5 年生、5～9 才)	61	54	57	60	53	56	61	54	57
前期中等教育純就学率（公立校） (6～8 年生、10～12 才)	21	18	20	22	19	20	23	21	22
後期中等教育純就学率（公立校） (9～10 年生、13～14 才)	12	11	12	12	12	12	13	13	13

出所：PBS. 2014. PSLM 2012-13. Islamabad: PBS.

⁴ Khalid, U. and Akhtar, S. 2011. "Poverty Dynamics of Female-headed Households in Pakistan: Evidence from PIHS 2000-01 and PSLM 2004-05." *PIDE Working Papers*: 2011:80.

表1.3.3 州別、男女別の前期中等教育純就学率（10～12才）（単位：％）

	都市部			農村部		
	男子	女子	合計	男子	女子	合計
パキスタン	28	33	30	21	16	19
パンジャブ州	29	37	33	23	20	21
シンド州	25	29	27	17	9	14
KP 州	29	29	29	22	15	19
バロチスタン州	29	19	25	15	6	11

出所：PBS. 2014. *PSLM 2012-13*. Islamabad: PBS.

1.4 保健

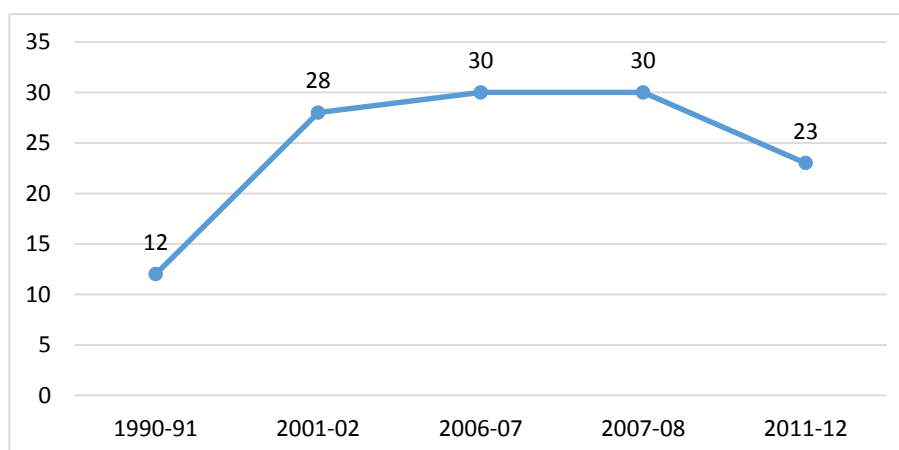
1.4.1 出生率

パキスタンの合計特殊出生率は、1990-91年以降減少傾向にはあるが、2012-13年現在3.8人となお非常に高い（表1.4.1.1参照）。特に、農村部、バロチスタン州では4.2人と更に高い数字となっている。図1.4.1.1が示す通り、避妊具の使用は、2007-08年から2011-12年に一旦減少したが、1990-91年の12%と比べると2011-12年には倍近い23%に増加している。

表1.4.1.1 合計特殊出生率の推移（地域別、州別）（単位：人）

	1990-91 PDHS 1985-90	2006-07 PDHS 2004-06	2012-13 PDHS 2010-12
パキスタン	5.4	4.1	3.8
都市部	4.9	3.3	3.2
農村部	5.6	4.5	4.2
パンジャブ州	5.4	3.9	3.8
シンド州	5.1	4.3	3.9
KP 州	5.5	4.3	3.9
バロチスタン州	5.8	4.1	4.2

出所：NIPS. 2014. *PDHS 2012-13*. Islamabad: NIPS.

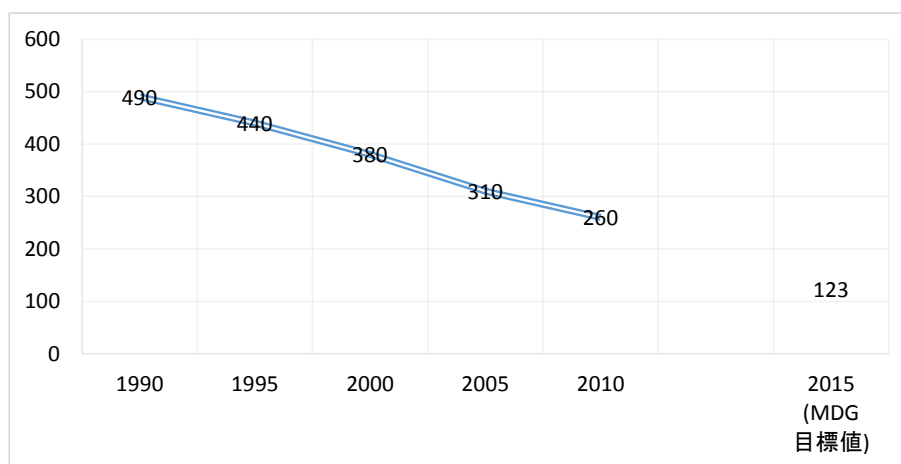


出所：CPR Report. 2011-12. (UN Women. 2013. *Status of Women and Men in Pakistan 2012*. Islamabad: UN Women. で引用)

図1.4.1.1 避妊具の使用率の推移（単位：％）

1.4.2 リプロ・ヘルス

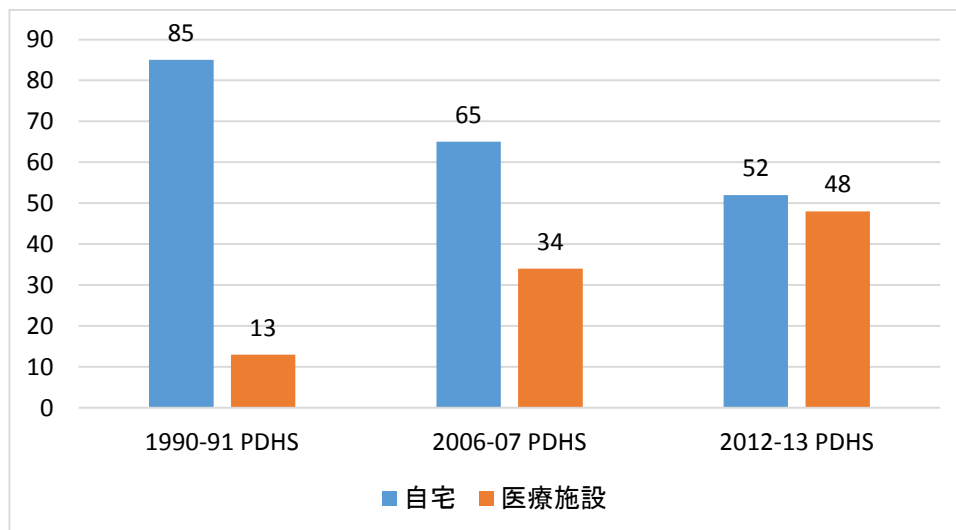
パキスタンの妊産婦死亡率（MMR: Maternal Mortality Rate）は、1990年の490と比べると2010年には260まで減少しているが、MDGの目標値である123と比べると、まだ倍近く高い数字となっている（図1.4.2.1参照）。妊産婦死亡率は農村部でより高いが、農村部では自宅での出産や専門知識と技術を持つ介助者なしでの出産も多い（図1.4.2.2及び表1.4.2.1を参照）。



出所：WHO

http://countdown2015mnch.org/documents/2013Report/Pakistan_Accountability_profile_2013.pdf
http://whqlibdoc.who.int/publications/2012/9789241503631_eng.pdf 最終アクセス：2015年1月7日

図1.4.2.1 妊産婦死亡率の推移（10万出産あたり）



出所：NIPS. 2014. PDHS 2012-13. Islamabad: NIPS.

図1.4.2.2 出産場所の推移（単位：％）

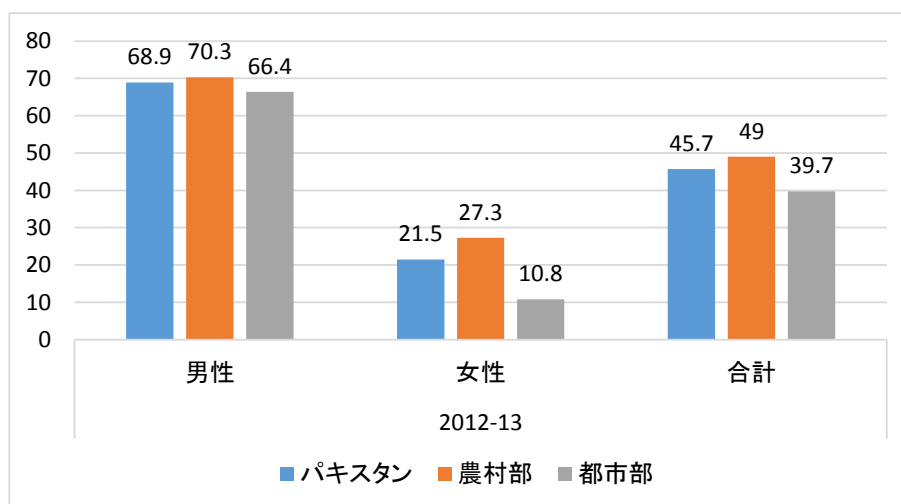
表1.4.2.1 出産時の介助状況（地域別）（単位：％）

	医師	助産師・ 看護師	TBA (伝統的な産婆)	親族ほか	介助なし	不明
パキスタン	41.9	10.2	41.2	6.1	0.2	0.4
都市部	64	7	27.2	1.5	0	0.3
農村部	32.8	11.6	46.9	7.9	0.3	0.4

出所：NIPS. 2014. PDHS 2012-13. Islamabad: NIPS.

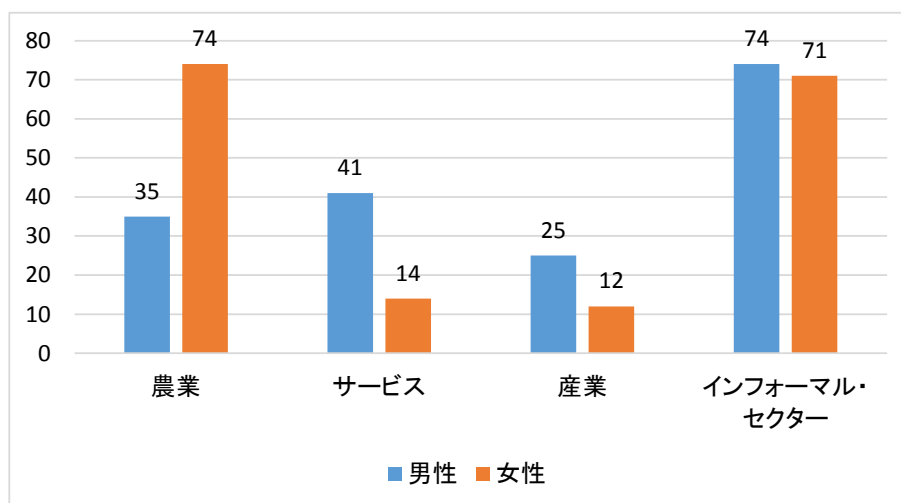
1.5 雇用・経済活動

パキスタンの女性の労働参加率は21.5%と非常に低く、男性の68.9%と比べて格差が大きい（図1.5.1参照）。また、男女ともにインフォーマルセクターで働く割合が、それぞれ74%、71%と高い。男女のフォーマルセクターにおける職種別の労働参加率を見ると、女性は農業分野の仕事への従事が圧倒的に多いが、男性は農業よりサービス業に従事している割合が高い（図1.5.2参照）。



出所：PBS. 2014. *Pakistan Labor Force Survey 2012-13*. Islamabad: PBS.

図1.5.1 労働参加率（refined）（性別、地域別）（単位：%）⁵



出所：PBS. 2012. *Pakistan Employment Trends 2010-11*. (UN Women. 2013. *Status of Women and Men in Pakistan 2012*. Islamabad: UN Women. で引用)

図1.5.2 男女別の主要セクター労働参加率ほか（単位：%）⁶

⁵ 労働参加率はフォーマルセクターのみで、Home Based Workers 等の未登録の労働者は含まれていない。

⁶ *ibid.*

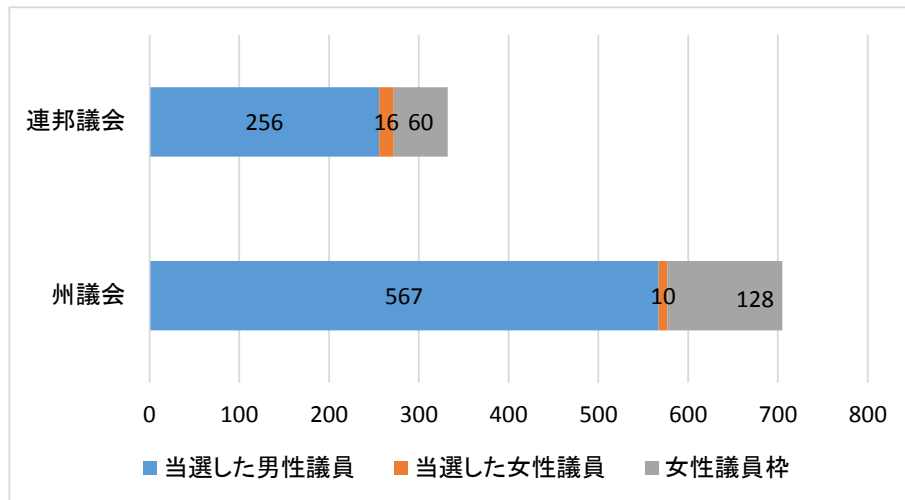
表1.5.1 失業率（性別、地域別）（単位：％）

	2010-11			2012-13		
	男性	女性	合計	男性	女性	合計
パキスタン	5.1	8.9	6.0	5.4	9.0	6.2
農村部	4.0	6.4	4.7	4.4	6.9	5.1
都市部	7.1	20.7	8.8	7.3	19.2	8.8

出所：PBS. 2014. *Pakistan Labor Force Survey 2012-13*. Islamabad: PBS.

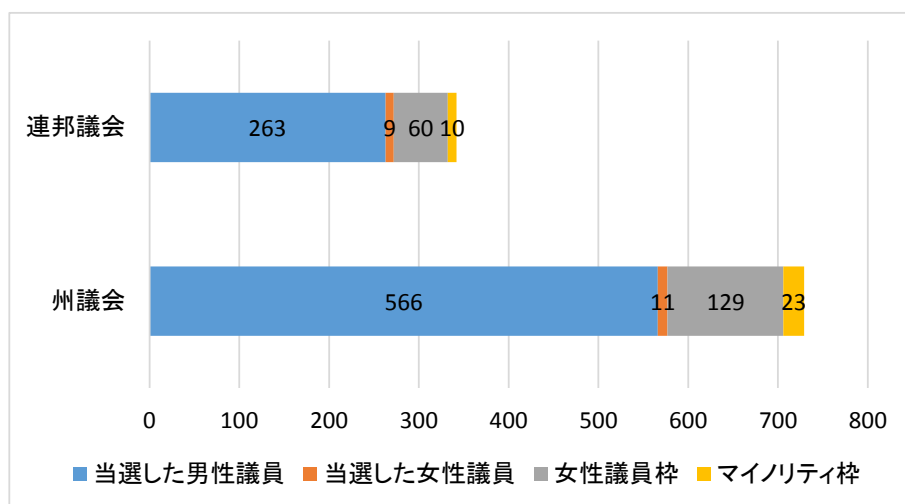
1.6 政治参加

パキスタンでは、連邦議会（上院・下院）および州議会の議員定数の中に女性議員や非モスリム議員のために予め一定数の議席を割り当てる措置が取られている。連邦議会（下院）では、一般議席272に加えて、女性議員への割り当て60議席、非モスリム議員への割り当て10席で、計342議席が定数とされている。2013年の改選までは、予め割り当てられた60名と選挙で当選した16名の計76名の女性議員がいたが、2013年の選挙で、当選議員は16名から9名に減り、合計の女性国会議員数は69名に減員している（図1.6.1及び図1.6.2参照）。



出所：UN Women. 2013. *Status of Women and Men in Pakistan. 2012*. Islamabad: UN Women

図1.6.1 2008-2013年の女性の議員数



出所：UN Women. 2013. *Status of Women and Men in Pakistan. 2012*. Islamabad: UN Women

図1.6.2 2013年の選挙結果

2. 社会・経済事情及びジェンダー事情の概要

2.1 社会経済事情の概要

パキスタンは、南アジアに位置し、面積は79.6万km²と日本の約2倍の国土を誇る。東はインド、北東は中華人民共和国、北西はアフガニスタン、西はイランと国境を接し、南はインド洋に面している。また、国土の中央にはパキスタンの最大河川（流域面積1,165,000km²以上）であるインダス川が流れ、国の主要な農業生産地帯であるパンジャブ州及びシンド州の穀倉地帯の水の供給源を担っている。

パキスタンは、4つの州（パンジャブ州、シンド州、バロチスタン州、カイバル・パクトウンクワ（以下KP）州）、首都イスラマバード、2つの自治地帯、1つの連邦直轄部族地域（以下FATA: Federally Administered Tribal Areas）からなる連邦共和制を採っている。北西部のアフガニスタンとの国境地帯にあるFATAでは部族社会の伝統が根強く残り、連邦政府の実効支配が及ばない。

パキスタンの人口は、2012/2013年のパキスタン経済白書によると、1億8,435万人（年人口増加率2.03%）で世界第6位であるが、2050年には中国、インド、米国に次いで世界で4番目に人口の多い国になると予測されている⁷。特に、24才以下の人口は、2050年でもなお36%を占めると予測されており、巨大な消費市場と労働力を生むことが見込まれている⁸。多民族国家でパンジャブ人、シンド人、パシュトゥーン人、バローチ人等から構成され、公用語はウルドゥー語と英語で、国民の約97%がイスラム教を信仰している。

パキスタンの基幹産業は、農林水産業と繊維産業である。農林水産業は、2012/2013年度の国民総生産（GDP）（暫定値）の21.1%⁹、全就労人口の45%を占め¹⁰、小麦の生産量は世界第4位、コメを含む食品の輸出額は全体の16.7%を占める。繊維産業は、綿布、綿糸、既製服等の繊維製品が輸出額全体の約51.5%を占める¹¹。パキスタン経済白書（2013-2014）によると、パキスタンの2013年のGDPは2,387億ドルで、2012/2013年度の実質経済成長率3.7%から2013/2014年度は4.1%に小幅上昇する見込みだが、他の南アジア諸国に比べると低い。治安の回復、電力不足の解消を含むインフラ整備に加え、財政赤字の削減のための税制改革、インフレ抑制等のマクロ経済政策も優先課題に挙げられている¹²。

パキスタンの国民一人当たりのGDPは'90年代後半（1995-1999）の1,023ドルから2010年～2014年には1,275ドルに増加しており¹³、貧困ライン以下の人口比率も過去10年間に34.5%（2000/2001年）から12.4%（2010/2011年）に減少している¹⁴。一方、UNDPが発表する人間開発指標（UNDP 2014）の指数は1990年の0.383から2013年には0.537と改善されているものの、順位で見ると世界187ヶ国中146位と、インドの135位、バングラデシュの142位と比べても低い。

⁷ http://www.jica.go.jp/pakistan/ku57pq00000468g1-att/business_and_economic.pdf（最終アクセス：2015年1月7日）

⁸ *ibid.*

⁹ Pakistan Bureau of Statistics (PBS). 2014. PSLM 2012-13. Islamabad: PBS.（最終アクセス：2015年1月7日）

¹⁰ http://www.jica.go.jp/pakistan/ku57pq00000468g1-att/business_and_economic.pdf（最終アクセス：2015年1月7日）

¹¹ http://www.jetro.go.jp/world/asia/pk/stat_03/（最終アクセス：2015年1月7日）

¹² <http://www.jetro.go.jp/world/gtir/2014.html>（最終アクセス：2015年1月7日）

¹³ <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>（最終アクセス：2015年1月7日）

¹⁴ <http://www.pk.undp.org/content/dam/pakistan/docs/MDGs/MDG2013Report/UNDP-Report13.pdf>（最終アクセス：2015年1月7日）

2.2 ジェンダー事情の概要

パキスタンでは、法の下での男女平等が憲法で保障され、女性に対するあらゆる差別が禁止されている。パキスタンは法治国家でありながら、一方でイスラム教に基づくイスラム法や各部族の慣習法が国の法律に先立って適用されることもあり、児童婚、部族間の交換結婚、名誉殺人等を含む女子・女性に対する暴力を犯罪として裁ききれていない。伝統的な家父長制の社会規範に基づく実生活では、相続権や土地の所有権を含め、女性の権利が十分に保障されているとは言えない。また、「男性は女性の上に位置する」、「男性は女性の保護者である」とするイスラム教に基づく社会通念や女性を隔離する「パルダ」の社会慣習により、女子・女性の移動の自由、教育や保健サービスへのアクセス、経済活動参加・雇用等が妨げられている。結果として、女性の社会進出が大きく遅れ、本来男性と同様に担い得る開発への役割を十分に果たせていない。

UNDPによると、2013年のパキスタンのジェンダー不平等指数（Gender Inequality Index: GII）の値は0.563で127位にランクされている（表2.2.1を参照）。南アジア諸国のGIIの平均値が0.539であることから、近隣諸国に比べてもパキスタンの男女の不平等の度合いは高いと言える。例えば、インドはパキスタンと同じ127位であるが、バングラデシュは115位、ネパールは98位、スリランカは75位と差がある。GIIは、かつてのジェンダー開発指数（Gender Development Index: GDI）及びジェンダー・エンパワメント・メジャー（Gender Empowerment Measure: GEM）が統合されたもので、リプロ・ヘルス、エンパワメント、経済活動の3要素から評価される。具体的には、リプロ・ヘルスは妊産婦死亡率、若年女性（15～19才）による出生率（1000人あたり）、エンパワメントは女性国会議員の割合、中等・高等教育を修了した女性数、男性数が各々の全人口に占める割合、経済活動は女性労働者数、男性労働者数が各々の全人口に占める割合から算出される。パキスタンは、他の南アジア諸国に比べ、妊産婦死亡率、中等教育を修了した女性の割合、女性の労働参加率が極めて低く、これらが127位と低い順位に繋がっていると言える。

表2.2.1 ジェンダー不平等指数（GII）

	パキスタン	バングラデシュ	インド	ネパール	スリランカ
HDI ランク（2013）	146	142	135	145	73
GII 値（2013）	0.563	0.529	0.563	0.479	0.383
GII ランク（2013）	127	115	127	98	75
妊産婦死亡率（2010）（10 万出産あたり）	260	240	200	170	35
若年層による出生率（2010-2015）	27.3	80.6	32.8	73.7	16.9
国会議員数の割合（2013）	19.7	19.7	10.9	33.2	5.8
中等教育修了女性割合 25+（2005-2012）	19.3	30.8	26.6	17.9	72.7
中等教育修了男性割合 25+（2005-2012）	46.1	39.3	50.4	39.9	75.5
女性労働参加割合 15+（2012）	24.4	57.3	28.8	54.3	35
男性労働参加割合 15+（2012）	82.9	84.1	80.9	63.2	76.4

出所：UNDP. 2014. *Human Development Report*. New York: UNDP

GIIと同様に、世界経済フォーラムによる「ジェンダー・ギャップ指標（Gender Gap Index: GGI）」では、パキスタンの2014年の順位は142ヶ国中141番目であった（表2.2.2を参照）。2006年以降、GGIの値はわずかな増減があるもののほぼ同じで、順位についてもワースト2から4を推移している（表2.2.3を参照）。GGIは、経済活動への参加、教育、保健、政治参加の4要素から評価されるが、GIIに比べ、各要素で評価される指標の数が多く、より詳細な相対評価となっている。経済活

動への参加では男女の労働参加率、賃金格差、所得格差、管理職や専門職に就く女性の割合、教育では識字率、初等・中等・高等教育への男女の就学率、保健では出生時の男児に対する女児の割合、平均寿命、政治参加では女性国会議員の割合、女性大臣の割合、女性国家元首が在任した年数から算出される。表2.2.2が示す通り、保健面での男女格差は少ないが、その他の要素で男女格差が著しく、同様に表2.2.3を見ると、保健、教育面の数値は高いが、政治活動、特に経済活動への参加の数値は減少しており、これらがワースト2位に繋がっていると言える。

表2.2.2 ジェンダー・ギャップ指数 (GGI) 2014年

	順位	値	サンプル 平均値	女性	男性	対男性比
経済活動参加及び機会	141	0.309	0.596			
労働参加	137	0.30	0.67	25	86	0.30
類似職種の賃金の平等	111	0.55	0.61	-	-	0.55
推定所得 (PPP US\$)	136	0.18	0.53	1,342	7,367	0.18
議員、幹部職員、管理部門職員	124	0.03	0.27	3	97	0.03
専門職及び技術職	119	0.28	0.65	22	78	0.28
教育の習得	132	0.805	0.935			
識字率	129	0.63	0.87	42	67	0.63
初等教育への就学	131	0.87	0.94	67	77	0.87
中等教育への就学	119	0.74	0.62	31	41	0.74
高等教育への就学	103	0.95	0.88	9	10	0.95
保健	119	0.967	0.960			
出生時の男女比 (女性/男性)	1	0.94	0.92	-	-	0.95
平均寿命	128	1.02	1.04	57	56	1.02
政治への参加	85	0.127	0.214			
女性国会議員	71	0.26	0.25	21	79	0.26
女性大臣	138	0.00	0.20	0	100	0.00
女性国家元首が在任した年数 (過去 50 年)	23	0.10	0.20	5	45	0.10

出所：World Economic Forum. 2014. *Global Gender Gap Report 2014*. New York: World Economic Forum.

表2.2.3 パキスタンのGGIの推移 (2006年～2014年)

	総合		経済参加		教育習得		保健		政治参加	
	順位	値	順位	値	順位	値	順位	値	順位	値
2014 (142 ケ国中)	141	0.552	141	0.309	132	0.805	119	0.967	85	0.127
2013 (136 ケ国中)	135	0.546	135	0.311	129	0.768	124	0.956	64	0.149
2012 (135 ケ国中)	134	0.548	134	0.310	129	0.762	123	0.956	52	0.164
2011 (135 ケ国中)	133	0.558	134	0.345	127	0.778	123	0.956	54	0.155
2010 (134 ケ国中)	132	0.546	133	0.306	127	0.770	122	0.956	52	0.155
2009 (134 ケ国中)	132	0.546	132	0.340	128	0.747	128	0.950	55	0.146
2008 (130 ケ国中)	127	0.555	128	0.372	123	0.751	123	0.950	50	0.146
2007 (128 ケ国中)	126	0.551	126	0.551	123	0.734	121	0.950	43	0.148
2006 (115 ケ国中)	112	0.543	112	0.543	110	0.706	112	0.951	37	0.148

*GGI は、GII とは異なり、男性の値を 1 にした時の女性の割合を示し、1 に近づくほどジェンダー平等を示す

出所：World Economic Forum. 2014. *Global Gender Gap Report 2014*. New York: World Economic Forum.

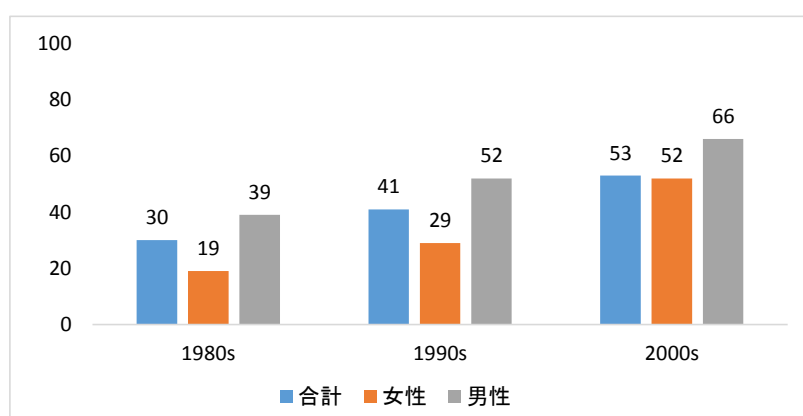
3. 主要セクターにおけるジェンダー事情

3.1 教育

パキスタンでは、憲法で、5才から16才の子供の無償の義務教育が保障されている。2009年に策定された「国家教育政策」がパキスタンの教育行政の枠組みとなっている。ただし、2010年の第18次憲法改正に伴い、パキスタンの教育行政は各州にその責任と権限が譲渡され、12年生（Intermediate-level）までのカリキュラム、シラバス、各学年で習得すべき基準等についても各州が国家教育政策に基づき作成している。国家教育政策では、普遍的初等教育に焦点が当てられ、Katchiクラス（就学前教育）の初等教育への統合、特に初等教育における地域間、男女間格差の解消、教育の質の向上等が目指されている。

識字率及び初等教育への就学の向上をめざし、パキスタン政府は、農村部や都市部の貧困地域を中心にノンフォーマル教育の実施を推進している。一方で、限られた予算内で実施されている公立学校の教育には質の問題があり、経済的余裕のある保護者は子供を私立の学校に通わせる傾向が強い。農村部の6才から16才の就学児童の26%、都市部の53%が公立の学校には通学しておらず¹⁵、州別でみるとパンジャブ州は51%、シンド州は60%、KP州は75%、バロチスタン州は44%が私立の学校に通学している¹⁶。州レベルの総支出額に占める教育セクターの支出額の割合は2009/10年の24%から2011/12年には27%に微増しているものの、2011/12年の9カ月間に教育を含む社会セクターに割り当てられた予算はGDPの1.6%と非常に低い¹⁷。

2000年以降の「万人のための教育（Education for All: EFA）」や「ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MDGs）」等の国際的なイニシアティブにより初等教育が注目され、国際援助機関や二ヶ国間援助機関からは特に農村部の女子に対する支援が行われてきた。過去30年の10年毎の10才以上の識字率の推移をみると、1980年代19%だった女性の識字率は1990年代には29%、2000年代には52%に増加した¹⁸（図3.1.1を参照）。一方、各教育レベルにおける男女格差は、1980年代以降30年の間に是正されつつあり、大学レベルでは格差がなくなったものの、前期中等部レベルでは格差がなお大きい（表3.1.1参照）。



出所：経済白書 2011-12

図3.1.1 男女の識字率の推移（10才以上）（単位：％）

¹⁵ ただし、私立の学校以外に少数であるがイスラム神学校も含まれている

¹⁶ UN Women. 2013. *Status of Women & Men in Pakistan 2012*. Islamabad: UN Women.

¹⁷ *ibid.*

¹⁸ Ministry of Finance. *Pakistan Economic Survey 2011-2012*. Islamabad: MoF.

表3.1.1 各教育レベルの就学率におけるGPIの推移
(男子の就学率を1にした時の女子就学率の比率)

	小学校	前期中等部	後期中等部	大学
1980 年代	0.5	0.1	0.4	0.2
1990 年代	0.6	0.2	0.5	0.4
2004-05	0.7	0.3	0.7	0.7
2010-11	0.8	0.3	0.7	0.9
2011-12	0.8	0.4	0.7	1.0

出所：Ministry of Finance. パキスタン経済白書 (PES) 2011-12. Islamabad: MoF.

2012-13年の6才～10才児の小学校への純就学率 (Net Enrollment Rate: NER) はパキスタン全体で68%、男子72%、女子64%となっている (表3.1.2参照)¹⁹。パンジャブ州の都市部では僅かであるが男女の数値が逆転しており、シンド州の都市部も男女差は僅か1ポイントとなっている。一方、農村部ではパンジャブ州、シンド州それぞれ男女間に6ポイント、17ポイントの差がある。KP州及びバロチスタン州では、都市部も含め男女間格差が大きく、特にバロチスタン州の農村部では27ポイントの差がついている。

表3.1.2 初等教育 (6～10才) 純就学率 (2012-13年) (単位：%)

	都市部			農村部			合計		
	男子	女子	合計	男子	女子	合計	男子	女子	合計
パキスタン	79	78	79	69	58	64	72	64	68
パンジャブ州	81	82	81	72	66	69	74	70	72
シンド州	76	74	75	61	44	53	67	56	62
KP 州	83	75	79	74	58	67	76	60	68
バロチスタン州	80	70	75	61	34	49	65	42	55

出所：PBS. 2014. PSLM 2012-13. Islamabad: PBS.

初等教育の就学率における男女間格差や地域間格差には、ジェンダーに基づく社会的な価値観やジェンダー規範と社会・経済的な要因が複数絡み合っていると考えられる。国民の約4割が貧困層とされるパキスタンでは、貧困層世帯、特に子供の多い世帯は、将来への投資として男子を優先して学校に行かせる傾向が強い²⁰。農村部の低所得層世帯の女子は、都市部の富裕層世帯の男子と比べ、小学校に行ける確率が21倍少ないとされている²¹。農村部では、親の教育レベルが低く、安定した収入がなければ、男子は農作業、女子は家事、子守り等で親を手伝うことが期待され、そのオポチュニティ・コストから、元々小学校に行けないか、中途退学の傾向が強い²²。公立学校は無償だが、制服、文房具、交通費等がかかることから、5才から16才の就学児童の15%が、就学の制約条件として教育費にかかる経済的負担をあげている²³。同様に、5才から16才の中途退学した女子の27%は、学校に行くことについて両親の許可が得られない、11%が家事を手伝わなくては

¹⁹ PBS. 2014. PSLM 2012-13. Islamabad: PBS.

²⁰ UN Women. 2013. *Status of Women & Men in Pakistan 2012* Islamabad: UN Women; 及び National Institute of Population Studies (NIPS). 2013. *Pakistan Demographic and Health Survey (PDHS) 2012-13*. Islamabad: NIPS.

²¹ ibid.

²² ibid.

²³ ibid.

いけないことを中途退学の理由としてあげている²⁴。

供給面の問題としては、学校数の絶対的な不足、トイレ・給水場・塀等の設備面の不備、教員、特に農村部の女性教員の不足、教育の質の問題等があげられる。パキスタンでは、あらゆるレベルの学校で、男子校に比べ女子校が少ない²⁵。農村部は、特に中学校（前期・後期）が近距離内になく、ジェンダー規範の厳しい州や地域では、6年生から8年生（10才から12才）を対象とする女子中学生には既にパルダ²⁶の慣習が適用され、共学校への通学、通行人等に外見を晒しながらの通学、対立する部族が隣接するコミュニティに居住していれば安全が確保できない通学方法による通学に対して親の理解が得られなかったり、通学費の捻出が経済的に厳しかったりして、農村部の女子の中学校への就学は小学校の就学より更に制約条件が多い²⁷。

2012-13年の前期中等部（11才から13才）への純就学率は、全国レベルで男子が40%、女子が35%であるが、都市部では男女の就学率が逆転（男子46%、女子51%）している一方、農村部では男子37%、女子28%となっている（表3.1.3を参照）。都市部の男女逆転は、中学校へのアクセスが良い都市部では女子へのインセンティブ（奨学金等）の付与が有効的に働いていると思われる²⁸。ジェンダー規範やパルダの慣習があまり適用されていないパンジャブ州では農村部の男女間格差はないが、パンジャブ州以外の3州では顕著である。シンド州は男子34%に対し女子16%（18ポイント差）、KP州は男子42%に対し女子27%（15ポイント差）、バロチスタン州は男子32%に対し女子が10%（22ポイント差）となっている。シンド州にはパキスタン第1の都市カラチがあるものの、農村部はなお封建制度や伝統的なジェンダー規範が残っており、女子の都市部（48%）と農村部（16%）の格差が32ポイントと特に大きくなっている。

表3.1.3 前期中等部（11～13才）純就学率（2012-13年）（単位：％）

	都市部			農村部			合計		
	男子	女子	合計	男子	女子	合計	男子	女子	合計
パキスタン	46	51	48	37	28	33	40	35	38
パンジャブ州	45	53	49	36	33	35	39	40	39
シンド州	46	48	47	34	16	26	39	32	36
KP 州	53	46	49	42	27	36	44	31	38
バロチスタン州	49	39	45	32	10	22	36	17	28

出所：PBS, 2014. *PSLM 2012-13*. Islamabad: PBS.

後期中等部（14～15才）への純就学率は、全国レベルで男子が28%、女子が23%となっているが、都市部では前期中等部同様1ポイント差ではあるが男女逆転しており、農村部は男子が24%、女子が17%となっている（表3.1.4参照）。同様に、農村部での男女間格差はパンジャブ州以外の3州で顕著で、シンド州は男子の20%に対し女子の7%（13ポイント差）、KP州は男子の30%に対し女子の16%（14ポイント差）、バロチスタン州は男子の13%に対し女子の3%（10ポイント差）となっている。

²⁴ PBS, 2012. *PSLM 2010-11*. Islamabad: PBS.

²⁵ UN Women, 2013. *Status of Women & Men in Pakistan 2012*. Islamabad: UN Women.

²⁶ 南アジア地域における女性を外の世界、（男性）社会から隔離する慣習。

²⁷ UN Women, 2013. *Status of Women & Men in Pakistan 2012*. Islamabad: UN Women.

²⁸ *ibid.*

表3.1.4 後期中等部（14～15才）純就学率（2012-13年）（単位：％）

	都市部			農村部			合計		
	男子	女子	合計	男子	女子	合計	男子	女子	合計
パキスタン	36	37	37	24	17	21	28	23	26
パンジャブ州	36	41	38	25	21	23	38	27	28
シンド州	37	35	36	20	7	14	28	21	25
KP 州	35	29	32	30	16	23	31	18	25
バロチスタン州	35	21	29	13	3	9	19	7	14

出所：PBS. 2014. *PSLM 2012-13*. Islamabad: PBS.

3.2 保健

2010-12年のパキスタンの合計特殊出生率は3.8人で、1986-91年の5.4人から比べるとかなり減少している²⁹。しかし、MDGの目標値である2.1人からはほど遠く、インドの2.5人、バングラデシュの2.2人、ネパールの2.4人と比べてもはるかに高い数値である³⁰。また、年齢が上がると、農村部は4.2人、都市部は3.2人と地域間に格差が生じる³¹。一方、児童婚が多いと言われるパキスタンであるが、10代（15～19才）の妊娠・出産は1990-1991年の16%から2012-13年の8%まで減少している³²。同様に、10代の母親の割合も12%から5%に減少している。世界銀行によると、2012年の1,000人あたりの10代（15～19才）の女性の出産数を示すAFR（Adolescent Fertility Rate）は27と、1997年の60に比べると半数以下に減少しており、インドの33、バングラデシュの81、ネパールの74に比べても少ない³³。

パキスタンの妊産婦死亡率（以下MMR: Maternal Mortality Rate）は、1990年の490から2010年には260まで半分近く減少しているが、75%減らすとするMDG5の目標値（123）までは更なる努力が必要である³⁴。南アジア諸国と比較しても、インドの200、バングラデシュの240、ネパールの170よりも高い数値である³⁵。2006-07年のMMRを年齢別に見ると、40～45才が855と最も高く、次に35～39才の657が続く（図3.2.1参照）。次に、地域別、州別に見ると、都市部が175であるのに対し、農村部は319と格差が大きく、同様にパンジャブ州が227、KP州が275、シンド州が314であるのに対し、バロチスタン州は785と極端に高い値となっている³⁶（図3.2.2を参照）。最後に、要因をみると、圧倒的に分娩後の要因が多く、分娩後の出血が27%、産褥敗血症が14%、子癇が10%となっている³⁷。

²⁹ National Institute of Population Studies (NIPS). 2013. *Pakistan Demographic and Health Survey (PDHS) 2012-13*. Islamabad: NIPS.

³⁰ <http://data.worldbank.org/indicator/SP.DYN.TFRT.IN>（最終アクセス：2015年1月7日）

³¹ NIPS. 2013. *PDHS 2012-13*. Islamabad: NIPS.

³² *ibid.*

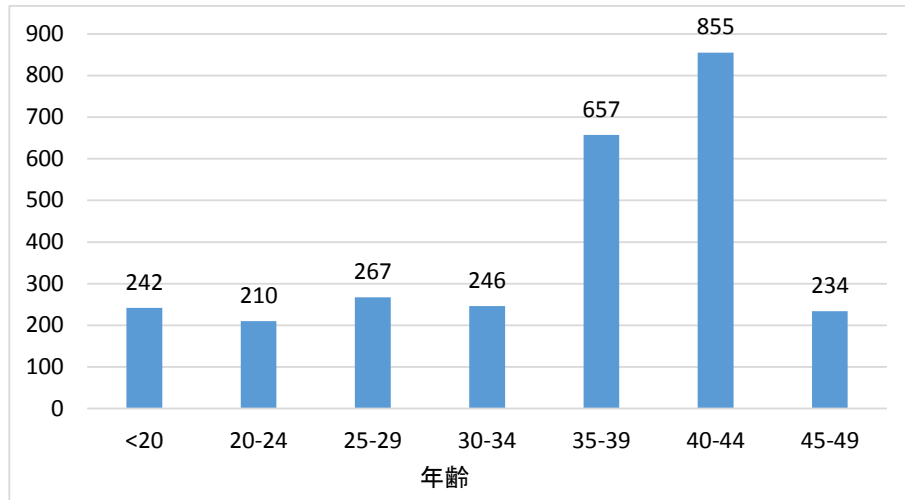
³³ <http://data.worldbank.org/indicator/SP.ADO.TFRT>（最終アクセス：2015年1月7日）

³⁴ Ministry of Planning Development and Reform. 2013. *Pakistan Millennium Development Goals Report 2013*. Islamabad: MoPDR.

³⁵ UNDP の GII を参照。

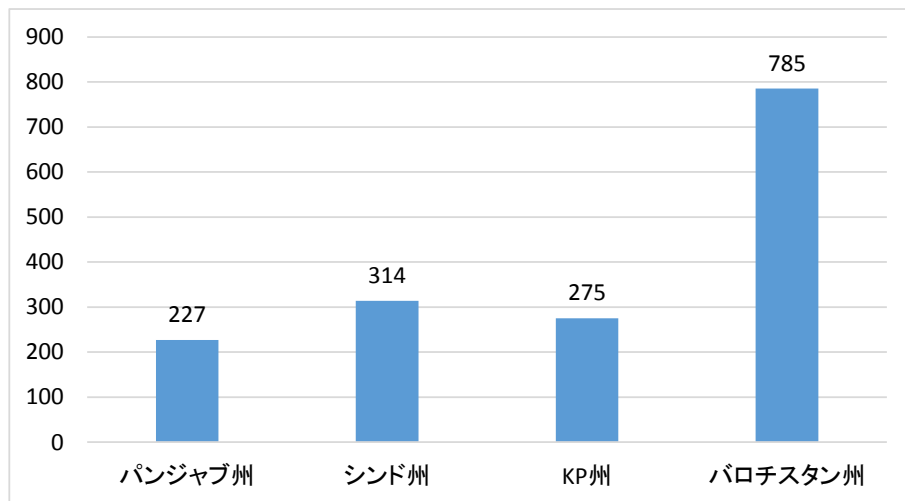
³⁶ NIPS. 2007. *PDHS 2006-07*. Islamabad: NIPS.

³⁷ UN Women. 2013. *Status of Women & Men in Pakistan 2012*. Islamabad: UN Women.



出所：NIPS, 2008. *PDHS 2006-07*. Islamabad: NIPS.

図3.2.1 妊産婦死亡率（年齢別）2006-07年（10万出産あたり）



出所：NIPS, 2008. *PDHS 2006-07*. Islamabad: NIPS.

図3.2.2 妊産婦死亡率（州別）2006-07年（10万出産あたり）

2009年に策定された「国家保健政策（National Health Policy）」の中で、リプロ・ヘルス（特に安全な分娩のためのサービス）は優先課題の1つにあげられ、2006年開始の母親・新生児・子供を対象とする国家プログラムは、2010年の地方分権化以降各州で引き継がれている。90年代から始められたLHWP³⁸やFP&PHC³⁹に続き、この国家プログラムでも、出産助産者（Skilled Birth Attendants: SBAs）の養成、Lady Health Workers（LHWs）による農村部での家庭訪問を通じた情報・サービスの普及活動が行われている。その成果として、上述の通り、MMRの減少に加え、避妊具の使用は1990年の11.8%から2013年には37%まで増加し、SBAsによる出産は1990-91年の19%から2010-11年には43%まで増加している⁴⁰。

LHWsの雇用で出産前の保健サービスが充実してきた一方、分娩中、分娩・出産後のケアに課題

³⁸ Lady Health Worker Programme.

³⁹ Family Planning and Primary Health Care.

⁴⁰ M.A. Kayani. 2014. "Issues of maternal health in Pakistan: trends towards millennium development goal 5." *Journal of Pakistan Medical Association*, 2014, 64 (6):690-693.

があり、更に都市部と農村部に各プロセスでのサービスへのアクセスと質になお大きな格差が残る。過去3年間に出産前検診を受診した女性の割合は2010-11年の64%から2012-13年には69%に増加している⁴¹。都市別に見ると、イスラマバード（首都）96%、ラホール（パンジャブ州）91%、カラチ（シンド州）94%、ハリプール（KP州）82%、Harnai（バロチスタン州）80%が各州の最高値であるのに対し、Jhang（パンジャブ州）58%、ミルプルカス（シンド州）45%、Tor Garh（KP州）12%、Kohlu（バロチスタン州）23%と随分な開きがある。自宅での出産は都市部では29%であるのに対し、農村部は59%と高い。産後の検診はあまり普及しておらず、産後6週間以内に受診した割合は2010-11年に28%、2012-13年に微増したものの29%と低い。また、この割合は都市部で37%、農村部で25%と地域間格差がある。イスラマバードは76%と高いものの、各州の最高値であってもパンジャブ州（Yar Khan）46%、シンド州（ハイデラバード）68%、KP州（Lower Dir）42%、Sibbi（バロチスタン州）41%と低い。

南アジア地域協力連合（SAARC: South Asian Association for Regional Cooperation）によると、パキスタンの2009年のHIV感染率は0.1%で、他の南アジア諸国は、インドが0.27%（2011年）、バングラデシュが0.1%（2009年）、ネパールが0.12%（2013年）となっている⁴²。パキスタンのHIV感染者数は、2004年から2009年の間に、女性は5,300人から28,000人に増え、全体では25,000人から130,000人に増えたとされる⁴³。しかし、社会的なスティグマにより申告していない、または意識の低さからHIVの陽性を認識していない例が多く、実際の数字ははるかに多いと思われる。

パキスタンにおけるHIV感染は、1) 薬物常習者、2) 女性のセックスワーカー、3) 男性のセックスワーカー、4) *Hijras*⁴⁴あるいはトランスジェンダーのセックスワーカー（HTSWs）といった特定のグループにより集中している⁴⁵。2011年現在、5,256人（子ども189人、女性1,108人、男性4,049人）のHIV陽性者が、パキスタンに17あるART（antiretroviral therapy：抗レトロウイルス療法）センターに登録し、その内2,491人（子ども105人、成人女性646人、成人男性1,740人）が治療を受けている⁴⁶。ARTを受けている約半数は薬物常習者で、進行したHIV感染者の僅か9%しかARTへのアクセスがないと言われ、2008年のエイズによる死亡は5,000件を超えている⁴⁷。

2011年に「国家HIV/AIDS 5ヶ年 戦略フレームワークII」が策定され、各州政府が2012年から2016年のパキスタン・エイズ戦略を策定することになっている。HIV/AIDS対策の主な役割を果たしているのは、国家エイズ・コントロール・プログラム（National AIDS Control Program: NACP）で、州レベルでは、特に感染の危険性が高い上記の脆弱なグループに対する意識向上を主な目的としたPACP（Provincial AIDS Control Program）が実施されている。PACPに加え、国際援助機関、NGOs等の取り組みにより、セックスワーカー間、また薬物常習者間のコンドームの使用の割合が、それぞれ45%、31%に増えている⁴⁸。

⁴¹ PBS. 2014. *PSLM 2012-13*. Islamabad: PBS.

⁴² <http://www.saarcstat.org/content/saarc-figures>（最終アクセス：2015年1月7日）

⁴³ UNAIDS（UN Women. 2013. *Status of Women and Men in Pakistan 2012*. Islamabad: UN Women.で引用）

⁴⁴ ヒジュラーとは、南アジアで、男性、または半陰陽・両性具有者として生まれついたが自己認識は女性である人たちのこと。

⁴⁵ UN Women. 2013. *Status of Women and Men in Pakistan 2012*. Islamabad: UN Women.

⁴⁶ *ibid.*

⁴⁷ *ibid.*

⁴⁸ *ibid.*

3.3 農業

世界銀行によると、2014年のパキスタンの農村人口は全人口の62%を占め⁴⁹、その3分の2は食糧自給、収入、雇用の面で農業に依存した生活を営んでいる⁵⁰。上述の通り、農業がGDPの約25%を占め、全労働者の約45%が従事する基幹産業でもある。世界銀行によると、全国土に占める農地の割合は35%、耕地は27.5%、一人当たりの耕地面積は0.12haである。国土を南北に走るインダス川の両岸には、古いが灌漑施設が整った穀倉地帯（パンジャブ州及びシンド州）が広がっており、小麦、メイズ、コメ等の穀物類、豆類、野菜、サトウキビ、綿花等が栽培されている。コメ、小麦、メイズ、サトウキビはパキスタンの主要な輸出作物でもある。また、畜産は、乳製品が主要な付加価値農産品として伸びている。

自給・商業目的の別なく、こうした農作物の生産や畜産には女性も重要な役割を果たしている。しかし、家父長制に基づくジェンダー偏見やジェンダー規範により、土地の所有者であり世帯主である男性が農家経営者・農民として認識され、女性は「妻」や「母親」としての役割のみが強調され、経済的な貢献はあまり認識・評価されていない⁵¹。これは、女性の労働参加率が21.5%（2013年）⁵²と低いことが1つの要因として考えられている⁵³。しかし、実際は、全ての女性労働参加者の75.7%が農業セクターに雇用され、34.5%の男性に比べはるかに農業との結びつき、依存が強い。また、農村女性は、1日に15時間農作業に従事するとも言われ、有給・無給に関わらず、穀物生産、野菜栽培、畜産のほぼ全ての作業に関わっている⁵⁴。

男性の仕事とされている耕作、機械作業、化学肥料の適用以外は、女性も農作物の生産や収穫後処理のほぼ全行程に関わっている。女性に関わる主な生産作業としては、播種、移植、草抜き、収穫、脱穀（籾殻払い）、収穫後処理の作業としては、乾燥、製粉、貯蔵等があげられる。Afzal, A. et al.がパンジャブ州Okaraで480人の女性を対象に実施した調査結果によると、表3.3.1が示す通り、メイズ、コメ、小麦、サトウキビ等の栽培において、作物の別なく播種（コメの場合は田植え）、草抜き、収穫・脱穀に多くの女性に関わり、収穫・脱穀、袋詰めの作業は男女一緒に行われているとのことである。サトウキビ栽培では、回答者の93%が皮むき、90%が運搬に常に関わっていると回答している。

⁴⁹ <http://data.worldbank.org/indicator/SP.RUR.TOTL.ZS>（最終アクセス：2015年1月7日）

⁵⁰ Begum, R. and Yasmeen, G. 2011. "Contribution of Pakistani Women in Agriculture: Productivity and Constraints," *Sarhad Journal Agriculture*. Vol. 27 (4), 2011.

⁵¹ Afzal, A. et al. 2010. "Women in Agriculture: Results from a Survey of Okara District of Pakistan Punjab," *Pakistan Journal of Agric. Res.*, Vol. 23, No. 1-2, 2010.

⁵² PBS. 2013. *Labor Force Survey 2012-13*. Islamabad: PBS.

⁵³ Zaheer, R. et al. 2014. "Women participation in Agriculture in Pakistan," *IOSR Journal of Business and Management*, Vol.16, Issue 2: 01-04. 及び Amin, H. et al. 2009. "Participation Level of Rural Women in Agricultural Activities," *Pakistan Journal of Agricultural Science*, Vol. 46 (4), 2009.

⁵⁴ Fayyaz, S. 2013. "Women and agriculture in Pakistan," *The Frontier Post*.

表3.3.1 各農作業作への女性の参加割合（単位：％）

	作業に関わる頻度			順位
	常にやる	めったにやらない	やったことがない	
メイズ				
播種	90.83	2.50	6.67	1
散粒	85.21	11.46	3.33	2
草抜き（くわ）	60.00	19.79	20.21	4
化学肥料散布	0.00	1.67	98.33	6
収穫・脱穀	21.25	36.67	42.08	5
籾殻抜き・袋詰め	81.04	17.29	1.67	3
コメ				
田植え	99.17	0.00	0.83	1
草抜き（手）	97.50	0.42	2.08	2
収穫	90.83	0.83	8.33	5
手動の脱穀	92.50	0.00	7.50	4
袋詰め	96.67	0.00	3.33	3
小麦				
種子の洗浄	91.67	0.00	8.33	2
草抜き（手）	91.25	0.00	8.75	3
収穫	90.83	0.00	9.17	4
束ねる	93.33	-	6.75	1
サトウキビ				
播種	85.42	8.54	6.04	4
草抜き（手）	87.08	2.08	10.83	3
草抜き（くわ）	84.58	4.17	11.25	5
皮むき	93.33	3.13	3.54	1
収穫・積荷	89.58	3.33	7.08	2

出所：Afzal, A. et al. 2010. “Women in Agriculture: Results from a Survey of Okara District of Pakistani Punjab.” *Pakistan J. Agric. Res.* Vol. 23, No. 1-2, 2010.

農村女性は、農作物の生産に加え、家畜の世話（家畜小屋の掃除、肥しの寄せ集め）、乳しぼり、飼料の刈り取り、薪拾い、家庭菜園等での自家消費用の野菜栽培、水汲み・料理等の家事、子育ても担っている。こうした作業は、時間がかかる上に、畜産以外の作業はほぼ無報酬で、こうした作業に従事する女性は収入源のある男性家族等に依存することから、非常に脆弱な立場にある。また、出稼ぎで夫が不在の世帯の残された女性や女性世帯主世帯の女性は、元々担っていた家事や子育て等の再生産活動に加えて、こうした農業・畜産業を含む生産活動を一人、あるいは女手のみで行っている。日雇いの農業労働、所得向上活動等を通して現金収入を得ることで経済的な脆弱性が緩和される一方、肉体的疲労、時間的制約、精神的負担が大きくなる。

農業に携わる農村女性は、あらゆる面で不利な立場にある。一般的に、女性は土地や生産財へのアクセスがあつて、農作業に携わっているものの、それは労働提供に過ぎず、土地は男性の名義で、収穫された農作物も通常男性が販売することから得られた収入は男性のコントロール下にあるとされる。結果として、男性が農家経営者と認識され、政府の研修プログラム等にも男性のみが呼ばれ、女性は新しい知識やテクノロジーを習得する機会が限られる。これは、政府側に女性普及員やジェンダー主流化を推進するためのジェンダー専門家が不足、あるいはいないこと、女性の教育レベルの低さ、研修先への移動の制限、交通手段が限られること等が制約条件としてあげられる⁵⁵。加えて、女性はマイクロ・ファイナンス等へのアクセスが限られ、営農に限らず全

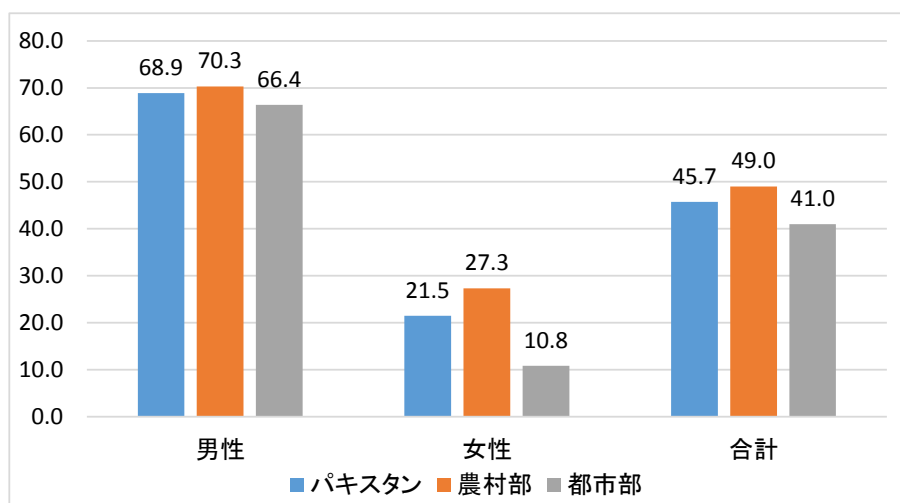
⁵⁵ Butt, T.M. et al. 2010. “Role of Rural Women in Agricultural Development and Their Constraints.” *Journal of Agriculture & Social Sciences*. Vol. 6, No. 3, 2010: 53-56.

ての面で意思決定の機会を与えられてこなかったため、主体的に農業に関われない面がある。

3.4 雇用・経済活動

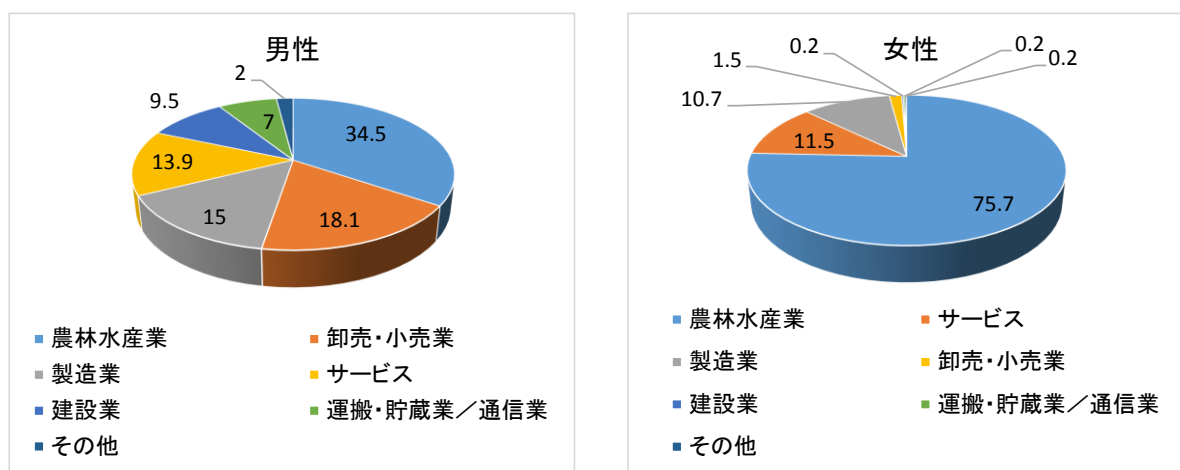
3.4.1 雇用全般

パキスタンの女性の労働参加率は、世界の中でも最も低いレベルにあり、南アジアでは最も低い。図3.4.1.1が示す通り、2013年の労働力調査（以下LFS: Pakistan Laborforce Survey）によると、女性の労働参加率は21.5%で、男性の68.9%に比べてはるかに低い。地域別に見ると、男性の労働参加率は農村部が70.3%、都市部が66.4%と3.9ポイントの差であるが、女性の労働参加率は農村部が27.3%、都市部が10.8%と16.5ポイントの差がある。これは、女性の労働参加が農業セクターに偏っているところが多い。図3.4.1.2を見ると、女性の全労働参加者の3分の2以上の75.7%が農業セクターの仕事に従事しており、男性も他セクターと比較すると農業セクターへの参加率(34.5%)は最も高いものの、卸売・小売業18.1%、製造業15%、サービス13.9%と、女性よりは多様なセクターの労働に参加している。



出所：PBS. 2014. PLFS 2012-13. Islamabad: PBS.

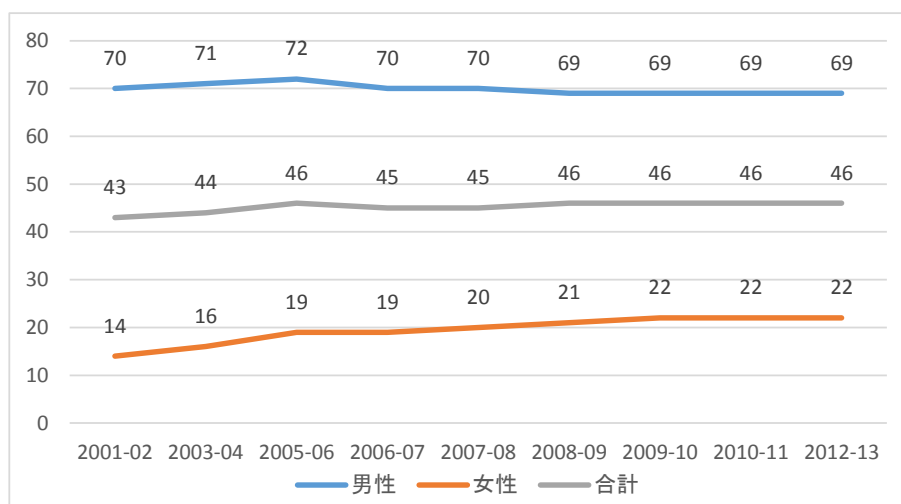
図3.4.1.1 男女別の労働参加率（地域別）2012-13年（単位：％）



出所：PBS. 2014. PLFS 2012-13. Islamabad: PBS.

図3.4.1.2 男女の労働参加率（セクター別）2012-13年（単位：％）

次に、2001-02年から2012-13年までの労働参加率の推移をみると、男性の労働参加率はほぼ横ばいで変わっていないが、女性の労働参加率は約7ポイント上昇している（図3.4.1.3を参照）。しかし、表3.4.1.1が示す通り、女性の労働参加の形態は、従業員が2010-11年の20.9%から2012-13年に24.4%に増加しているものの、無給の家業（農業等）への労働提供が60.5%と、男性の16.5%と比べて、依然として高い。そのため、労働形態の殆どが従業員（43%）や自営業（38.9%）の男性に比べると、現金収入の面で男女間の格差が大きいと言える⁵⁶。



出所：PBS. 2014. *PLFS 2012-13*. Islamabad: PBS.

図3.4.1.3 男女別労働参加率の推移（単位：%）

表3.4.1.1 男女別の労働形態の割合（2010-11年及び2012-13年）（単位：%）

労働形態	2010-11			2012-13		
	男性	女性	合計	男性	女性	合計
経営者	1.8	0.1	1.4	1.6	0.1	1.3
自営	40.5	15.6	34.9	38.9	15.0	33.6
家業（農業等）の手伝い	17.3	63.4	27.7	16.5	60.5	26.3
従業員	40.4	20.9	36.0	43.0	24.4	38.8
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所：PBS. 2014. *PLFS 2012-13*. Islamabad: PBS.

パキスタンでは、女性は、男性より脆弱な雇用、あるいは劣悪な環境・条件下での労働に従事している。LFS（2012-13年）によると、男女ともに農業以外の職業ではインフォーマルセクターでの労働参加率が高く、男性73.8%、女性71.7%となっている。一方、農村部の男女別の割合を見ると、女性78.2%、男性77.4%と共に高く、女性の割合が若干高い。女性が圧倒的に多いインフォーマルセクター（農業以外）の業種は製造業で、男性18.5%に対し、女性は56.1%となっている。一方、雇用されていても、男性の54.6%、女性の75%が脆弱な雇用条件の下仕事に就いており、2007-08年の割合に比べると若干改善されているがあまり変わっていない（表3.4.1.2参照）。セクター別で見ると、農業では女性87.7%、男性88.6%（2010-11年は女性91.9%、男性89.5%）、卸売・小売業では女性91.3%、男性74.1%、製造業では女性59.5%、男性28.4%、と女性が雇用の面でも男性

⁵⁶ UN Women. 2013. *Status of Women and Men in Pakistan 2012*. Islamabad: UN Women.

より脆弱な立場に置かれていることが分かる（表3.4.1.3参照）。

表3.4.1.2 脆弱な雇用に就く男女別の割合（2008-09年から2012-13年）（単位：％）

	2008-09	2009-10	2010-11	2012-13
男性	58.0	57.7	57.0	54.6
女性	77.3	79.0	78.3	75.0
合計	61.9	62.2	61.6	59.0

出所：PBS. 2014. *Pakistan Employment Trends 2012-13*. Islamabad: PBS.

表3.4.1.3 主要セクター別の脆弱な仕事に就いている男女の割合の推移（単位：％）
（2008-09年から2012-13年）

	2008-09	2009-10	2010-11	2012-13
農林水産業				
男性	91.6	91.4	89.5	88.6
女性	93.1	93.2	91.9	87.7
合計	92.1	92.1	90.4	88.3
卸売・小売業				
男性	75.5	76.1	74.9	74.1
女性	88.2	86.9	89	91.3
合計	75.4	76.4	75.2	74.5
製造業				
男性	28.8	29.8	30.8	28.4
女性	53.9	58.8	62.3	59.5
合計	33.5	34.9	36.3	33.6
ホテル・飲食業				
男性	51.5	51.7	56.9	55.5
女性	79.9	53.2	63.7	67.2
合計	51.6	54.2	53.8	55.8

出所：PBS. 2014. *Pakistan Employment Trends 2012-13*. Islamabad: PBS.

女性の雇用が脆弱である要因の1つは、不平等な雇用形態や給与・賃金形態によるところが大きい。LFS（2012-13年）によると、表3.4.1.4の示す通り、パキスタンの全労働者の39.7%のみが賃金あるいは給料が得られる仕事に就いている。男女別で見ると、男性43.8%に対し女性24.9%と20ポイント近くの格差がついている。このうち、一定の給料あるいは一定の賃金得られる正規雇用の労働者は、男性が51.8%であるのに対し女性は39.8%と11ポイントの開きがある。また、臨時雇用の労働者は、男性が33.5%に対し女性が16.8%、出来高払いで賃金を受け取る労働者は男性14.1%に対し女性は42.9%と圧倒的に女性が多い。

表3.4.1.4 有給労働者の男女別、州別の雇用形態の状況（2012-13年）（単位：％）

	有給労働者 割合	雇用（賃金・給与）形態			
		正規雇用	臨時雇用	出来高払い	見習い
パキスタン	39.7	50.2	31.2	18.0	0.6
男性	43.8	51.8	33.5	14.1	0.6
女性	24.9	39.8	16.8	42.9	0.5
パンジャブ州	39.2	45.7	28.1	25.5	0.7
男性	43.3	48.2	31.3	19.7	0.7
女性	27.7	34.5	14.1	50.9	0.5
シンド州	42.4	58.9	34.9	6.0	0.2
男性	46.4	59.5	34.9	5.4	0.2
女性	29.0	51.6	34.7	13.3	0.3
KP 州	40.4	51.9	37.3	9.8	1.0
男性	45.8	49.8	39.2	10.0	1.0
女性	15.5	81.7	9.9	7.0	1.4
バロチスタン州	29.0	55.0	36.9	8.0	0.1
男性	31.1	54.6	37.4	7.9	0.0
女性	9.0	69.0	19.5	11.5	0.0

出所：PBS. 2014. *PLFS 2012-13*. Islamabad: PBS.

上記表3.4.1.4が示す通り、州別で見ると、男女の全労働者に占める有給労働者の割合は、男女ともにシンド州が最も高く、バロチスタン州が最も低い。男性の場合、最高値であるシンド州の46.4%と最低値であるバロチスタン州の31.1%には15.3ポイントの差があり、女性の場合は、最高値のシンド州の29%と最低値のバロチスタン州の9%には20ポイントの差があることが分かる。一方、シンド州、KP州、バロチスタン州では有給で働く女性のそれぞれ51.6%、81.7%、69%が正規雇用であるのに対し、パンジャブ州では正規雇用の女性が34.5%と低く、出来高払いで雇用されている女性が50.9%と圧倒的に多い。縫製業等では出来高払いの労働者の方が給料が高くなるとも言われており、一概には言えないが、技術を要さない職種での出来高払いの場合、女性の労働は搾取されることになる。

LFS（2010-11年）によると、労働者の賃金には男女間、地域間で大きな格差が存在している。パキスタン全体では51%の男性に対し76%の女性が、農村部では、56%の男性に対し85%の女性が、月々8,000ルピー未満の収入しか得られていない⁵⁷。同様に、パキスタン全体で男性の31%に対し女性の僅か11%が月々8,000～14,999ルピーの収入を得ている。女性に限れば、農村部は僅か8%、都市部でさえ17%が月々8,000～14,999ルピーの収入を得ているに過ぎない。パキスタン全体で、12%の男性及び8%の女性が月々15,000～24,999ルピーの収入を得ており、月々25,000～49,999ルピーの収入を得ているのは男性5%、女性4%と非常に限られている。

男女の賃金（中央値）格差は、全ての職種で見られる⁵⁸。例えば、LFS（2010-11年）のによると、農林水産業では、男女の全雇用者に占める割合は男性63%に対し女性37%で、女性は男性の賃金の約半分の51%しか得られておらず、賃金格差が49%存在している。同様に、販売・サービス業では、全雇用者に占める男性の割合が77%に対し女性23%で、女性は男性の賃金の38%と4割弱しか得られておらず、賃金格差は62%と非常に大きい。一方、教職といったフォーマルセクターでも男女間の賃金格差は存在し、教職における男女の雇用の割合は男性65%に対し女性35%で、女性

⁵⁷ UN Women. 2013. *Status of Women and Men 2012*. Islamabad: UN Women.

⁵⁸ *ibid.*

は男性の賃金の80%しか得られておらず、賃金格差が教職でさえ20%存在している。

3.4.2 繊維産業における女性の雇用

パキスタンは、綿花では世界第3位、撚糸では世界第2位⁵⁹、そして繊維製品の輸出では世界第8位を誇っている⁶⁰。上述の通り、繊維製品の輸出額はGDPの51.5%を占め、繊維業が輸出の要となっている。また、衣料品の製造は全製造部門の12%の雇用を創出している。パキスタン政府は、原材料のみの輸出から、原材料に付加価値をつけた既製服の製造に、また国内向けから輸出向け製品の製造にシフトして、厳しいグローバル競争に打ち勝つことを目指している。とりわけ、「国家繊維政策（National Textile Policy）（2009～2014年）」では、女性に平等な雇用機会を与えることに焦点を当て、女性の参加促進のための投資をすることで経済的な効率性が上がるとしている。同様に、「Vision2025」では、女性の雇用促進を目的に、関連する分野での教育、職業訓練の強化を掲げている。

繊維業界では、全世界的に、手先が器用で扱いやすい女性、特に若い女性をより安い賃金で雇用する傾向が強い。しかし、パキスタンでは今なおジェンダー規範に基づき女性の移動が制限されパルダ⁶¹も制約条件となって、女性の繊維業界での雇用はそれほど進んでいない。付加価値を付けた既製服や家庭用の織物製品の製造に携わる女性の割合は31%、平均年齢は28才とされる⁶²。国際労働機関（以下ILO: International Labor Organization）がラホール、ファイサラバード、シアルコット、カラチ等の24企業を対象に行った調査によると、これら24企業における女性従業員の割合は0～47%と幅がある。一般的に、女性の雇用は、通勤用のバス、男女別のトイレ、お祈りをする場所等の整備がなされ、女性の安全が確保できる大規模な工場に限られる。実際、同調査に参加した4分の1が小さな企業の経営者で、彼らの中には女性の雇用を推進する設備・環境整備への投資はビジネスの妨げになると考え、女性の雇用に消極的である⁶³。

他のアジア諸国同様に、パキスタンでも女性の雇用は、縫製、仕上げ、梱包といった低い技術力しか要さない部門に集中し、管理部門での雇用は限られている。しかし、縫製、仕上げ、梱包部門にも男性が中心に雇用され、そのほか品質管理、サンプリング、機械のオペレーション・メンテナンス、生産計画等の部門も男性が独占している⁶⁴。更に、染め、洗浄、裁断等の重労働を伴う部門は「男性の仕事」と考えられており、女性の雇用の機会はない⁶⁵。こうしたジェンダーによる作業分担の考えに加え、輸出を中心に行っている中・大規模の企業では、主要工程に携わる工員は英語で記載された国際基準を理解する必要があり採用の最低教育レベルを8年生修了（大企業の場合は10年生修了）と設定している。一方自前の職業訓練施設のない中小企業では、即業務に就くことが出来るだけの経験者や技術の習得者を採用条件としているため、教育レベルが高く、専門職種別の職業訓練へのアクセスがある男性の方がより多く採用される構造となっている。

上述のILOの調査では、女性の希望する部門、経営者から見た女性に特化される部門、及びその

⁵⁹ パキスタン政府繊維省から入手した資料より

⁶⁰ ILO. 2010. *Sector-Wide Study on Gender and Employment in Clothing and Home Textiles*. Islamabad: ILO.

⁶¹ 南アジアで、女性を外部（男性）社会から隔離する慣習

⁶² *ibid.*

⁶³ *ibid.*

⁶⁴ *ibid.*

⁶⁵ *ibid.*

理由についても調査された。調査に参加した殆どの女性従業員は、編み工程、裁断、洗浄、サンプリング、研究開発、検品、あるいは重労働の仕事は、女性に適さずやりたくないと回答している。反対に、女性従業員は、自宅での家事等の役割を果たすために昼間に行える仕事、重労働を伴わない仕事を希望している。調査に参加した経営者の25%は、女性が縫製、仕上げ、梱包等の部門に集中するのは、女性の移動の自由や労働可能な時間帯が制約されているためだとしている。一方で、調査に参加した38.5%の大企業の経営者、50%の中・小企業の経営者は、女性の生地に関する知識を活用して商品管理等の部門にも配置したいとしている。

繊維業界では、輸出を行う企業はコンプライアンスが義務付けられていることもあり、雇用の機会、給与・賃金、昇級等において男女平等が図られている傾向が強い。上述のILOの調査（ラホール、ファイサラバード、シアルコット、カラチ、Hub、Hatterに位置する24社に勤務する男性従業員138人、女性従業員62人対象）結果によると、調査に参加した大企業に勤める女性従業員の90%以上が、男女平等に雇用の機会が与えられたと回答している。一方、小さな企業に勤める従業員の殆どが、男女平等の雇用の機会を与えられておらず、女性は雇用されていないと応えている。同様に、大企業に勤めている従業員は、「男女平等に昇進の機会がある」と感じているのに対し、中小企業に勤めている回答者の4分の1のみがそうした制度があると応え、残りの4分の3は、女性が、男性が独占している部門への異動や上のレベルへの昇進は、施設の整備や追加の福利厚生費を伴うため難しいと応えている。また、ラホール、シアルコット、カラチの企業に勤める従業員がより男女平等の制度を享受できている。

ILOの同調査で、給与面での男女間格差、企業規模間の格差も明らかになっている。同報告書は、88%の女性従業員の賃金は男性従業員の賃金の69%しかなく、結果として、同様の職種であっても女性より男性の給料の方が高くなっている、としている。実際、調査に参加した一部の経営者たちは、フォーカスグループス・ディスカッションで、女性を採用した場合、女性の給料を男性より低く設定する、と話している。また、大企業の初任給が5,302ルピーであるのに対し、中規模の企業は4,765ルピーとそれほど大きな差はないが、小規模企業は2,667ルピーと差が大きい。

雇用形態でも男女に違いがつけられている。先述のILOの調査によると、男性43%に対し、女性は64%が契約ベースで雇用されており、正規雇用されている女性は僅か36%である。同調査に参加した経営者は、雇用面での女性に対する不平等な制度（女性が正規採用されない）は、女性のために企業が用意する通勤バス、医療費を含む社会保険費、託児所等のインセンティブにかかるコストが高いためだ、と応えている。一方、仕上げを担当する女性従業員は出来高払いで雇用されており、各企業で採用された訳ではなく派遣業者等から送られているため、各企業の雇用制度が適用されない場合が多い。また、調査に参加した経営者29人の4分の1のみが、女性従業員の産休制度を設立し、実際に与えたと応えている。

3.4.3 Home-based Workers (HBWs)

上述の通り、パキスタンでは農業以外の仕事に就く労働者の7割以上がインフォーマルセクターに属し、その約半数が女性である。パキスタン政府によると、Home Based Workers (HBWs) は852万人にのぼり、インフォーマルセクターの経済活動に貢献している⁶⁶。HBWsの多くは女性とされ、

⁶⁶ Government of Pakistan. *National Policy on Home-based Workers (draft)*. Islamabad: MoG.
http://www.homenetpakistan.org/draft_np_for_web.pdf (最終アクセス：2015年1月7日)

実際、女性労働者の約60%がHBWsとされる⁶⁷。男性のHBWsは僅か4%であるのに対し、女性のHBWsは65%が出来高払いの契約を仲買人と結び、低賃金で労働を搾取されている。パキスタンには、労働者として登録している男性が4,250万人、女性が1,250万人いるが⁶⁸、関連政策（National Policy on Home Based Workers）が通過する迄は、HBWsは政府から労働者として認定されず、社会保障等を受けられない脆弱な立場が続く。

パキスタン政府によると、女性のHBWsは多様な年齢層であるが、その多くは教育をあまり受けておらず、下流から下流中間階級の所得しか得られていない貧困世帯の既婚女性だと考えられる⁶⁹。また、都市部では、多くのHBWsはスラム街に暮らしている。HBWsが扱う製品は、刺繍、衣料品、装飾品、食品等、多岐にわたるが、生活している住環境が元々劣悪であるのに加え、扱う原材料等によっては健康被害のリスクにも晒されている場合もある。女性のHBWsは、こうした健康被害のリスクに晒され、また幼い娘等の助けを借りながら一日に12～16時間も働いているが、元々の仲買人との契約単価が安く、労働に見合った賃金を受け取れていない⁷⁰。

各州の州議会での通過が期待されるHBWsの関連政策は、女性への差別や労働搾取を撤廃し、法によって女性を保護・保障するとする憲法の考えを基に策定されている。具体的には、HBWsを他の労働者と同様に労働者として認定すること、他の労働者と平等の権利を与えること、ジェンダー主流化を通して女性HBWsのニーズに応えること、適切な賃金を与えること、等の基本方針を掲げている。また、州政府や県レベルの政府機関には、HBWsの技術改善を目的とする研修実施への支援を役割としてあげるとともに、移動の自由や時間の制約がある女性HBWsのために、研修は都市部ではなく地元で実施するよう示唆している。また、女性HBWsのより利子の安いマイクロ・ファイナンスへのアクセス、及び官民による市場へのアクセス支援を優先課題として掲げている。

EUの支援で2010年にKP州のCharsada and Mardanで60人の女性HBWsを対象に実施された調査結果から⁷¹、限られた地域、限られたサンプル数ではあるが、HBWsの置かれた状況が分かる。まず、調査に参加したのは、ピーナッツの皮むき（16人）、装飾品作り（21人）、ペーパー・フラワー作り（23人）に携わる31～35才の年齢層（21%）を中心とする未婚（17%）、既婚（83%）の女性たちである。38人はそれぞれの仕事を継続して行っており、22人は一時的または臨時の仕事としている。60人中58人が学校には全く行っておらず、残りの2人も小学校程度の低い教育レベルで、特定の技術も持っていない。この女性たちは、他のKP州の地域と同様に、部族社会の保守的なジェンダー規範に基づき、移動の自由が与えられていない一方で、家事に加えて、生計を維持・改善する役割も担っている。

同調査に参加した60人中51人が、夫や男性家族に仕事がなく貧困のために仕事を始めたと回答している。女性たちは幼い子どもも巻き込み一日6～8時間（60人中39人）、長いときは12時間働くが、60人中59人がこれらの仕事を始めても生活は改善されていないと回答している。また回答者

⁶⁷ ibid.

⁶⁸ Aslam, Q. 2013. *Social Protection and the Informal Sector in Pakistan*. Karachi: HomeNet Pakistan.

⁶⁹ ibid.

⁷⁰ ibid.

⁷¹ http://www.solidar.org/IMG/pdf/d7_pakistan_research_on_home_based_women_workers.pdf（最終アクセス：2015年1月7日）

全員が、得られた収入は全て生活費に消え、貯金をする余裕はないと応えている。60人中28人の月額収入は500～1,000ルピーで、残り32人は1,000～2,000ルピーを稼ぐが、60人中55人は賃金に不満があるとしている。45人は賃金の引き上げについて契約者に対し交渉したことがあるが聞き入れられず、15人は仕事を失うことが怖くて交渉すらしていない。表3.4.3.1が示す通り、全員が出来高払いの契約で働いているが、どの仕事も時間がかかる割には単価が非常に安い契約内容となっている。女性たちの生活を改善するためには、24人が適正な賃金が必要と応え、8人が組合活動等を通して声を出して訴える必要があると応えている一方、8人は状況を変えるのは難しい、23人は分からないと応えている。

表3.4.3.1 調査に参加したHBWsの契約内容及び生産性

仕事の内容	賃金	単位	消費時間
ピーナッツの皮むき	Rs. 5-20	1kg 当たり	2-10kg/日
装飾品	Rs. 25-30	1 個当たり	1 個/日
ペーパー・フラワー	Rs. 25-50	1 ダース当たり	2 ダース/日

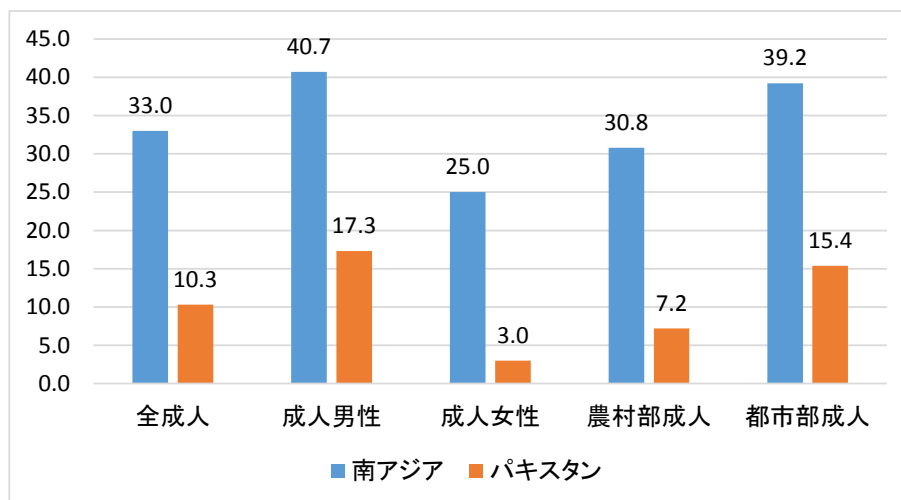
出所：http://www.solidar.org/IMG/pdf/d7_pakistan_research_on_home_based_women_workers.pdf
(最終アクセス：2015 年 1 月 7 日)

HBWsの関連政策同様に、同調査報告書の提言でも、HBWsの労働者としての登録、社会保障の供給、最低賃金の設定、HBWsとフォーマルセクターの労働組合とのネットワーク化等があげられている。一方で、政府の社会保障を受けるためには、労働者側で毎月最低410ルピーを負担する必要があるが、現状の収入や生活費から考えるとその支払いは多くのHBWsにとって厳しいと思われる。HBWsの収入を引き上げる施策として、市場での需要が高い付加価値製品の製作に就けるように、HBWsの技術力の改善、市場とのリンク化、そのための女性の移動の制約の改善、男性からの理解・協力を得るといった解決策を取る課題もある。

3.4.4 女性のマイクロ・ファイナンスへのアクセス

パキスタンでは、一般的に、女性に移動の自由が制限され、男性の許可なく意思決定を行えないことから、マイクロ・ファイナンスを含む金融機関へのアクセスも限られていると言われる。南アジアやサハラ以南諸国と比べても、銀行口座の保有率がとても低く、南アジア諸国の女性の平均が25%であるのに対し、パキスタンの女性は僅か3%しか自分の銀行口座を持っていない⁷²。また、男女間、都市部・農村部間の格差があり、男性17.3%に対し女性僅か3%、また都市部の成人15.4%に対し、農村部の成人は僅か7.2%しか自分の銀行口座を持っていない（図3.4.4.1参照）。女性に限らず、全てにおいて南アジアの平均をはるかに下回る数字になっている。

⁷² UN Women. 2013. *Status of Women and Men in Pakistan 2012*. Islamabad: UN Women.



出所：World Bank 2012. The Little Data Book on Financial Inclusion. (UN Women. 2013. *Status of Women and Men in Pakistan 2012*. Islamabad: UN Women. で引用)

図3.4.4.1 銀行口座を持つ割合（性別、地域別）（15才以上の成人対象）（単位：％）

パキスタンには、マイクロ・ファイナンスを提供する機関・プログラムとして、8つのMFIs (Microfinance Institutions)、16のMFBs (Microfinance Banks)、6つのRSPs (Rural Support Programs)、11のその他のMFPs (Microfinance Programs) がある。とりわけ、貧困層や女性を対象に融資を行うMFIs及びMFBsは、8機関存在する⁷³。しかし、こうした公的金融機関は女性にとってあまり近いサービス機関とは言えない。一般的に、銀行は、女性が融資を受ける際、2人の男性（うち1人は非親族）を保証人に付けることを条件として課し、若い独身女性には貸付自体行われない⁷⁴。こうした差別的な扱いは、女性が公的な金融機関を遠ざける理由にもなっている⁷⁵。実際、世界銀行によると、女性起業家の25%以下しかマイクロ・ファイナンスを活用しておらず、残りの75%は自分の貯蓄、財産、家族からの融資等を活用している⁷⁶。

女性の移動が制限され、女性に意思決定権が限られている状況下では、女性主体の起業へのマイクロ・ファイナンスの効果は最低限にとどまる。MicroWatch Issue 33（2014年7～9月期）によると⁷⁷、マイクロ・ファイナンスの借主の54%は女性で、男性の46%を上回っているが、女性が自分の意志で借入れ、そのお金を自分のために使っているとは限らない。世界銀行によると、債務履行を怠った男性親族が女性を使って新たな借金をする例も多く、女性が借りた50～70%のお金は男性親族に使われている⁷⁸。マイクロ・ファイナンスの借り入れ方法も71%がグループによるもので、女性にとっては時間的な負担がかかる上、借り入れ可能金額も限られ、ビジネス面でも必

⁷³ Khushali Bank, Kashf Bank, NRSP, The First Micro Finance bank Ltd., Rozgar MFB, Tameer MFB, Pak Oman MFB, Network MFB. (<http://www.microfinanceconnect.info/assets/articles/6d494c2eb13799b321cdb12e2ff7a474.pdf> 最終アクセス：2015年1月7日)

⁷⁴ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/10/17/less-than-25percent-of-pakistani-women-entrepreneurs-use-microfinance-loans-finds-the-world-bank>（最終アクセス：2015年1月7日）

⁷⁵ ibid.

⁷⁶ ibid.

⁷⁷ <http://www.microfinanceconnect.info/assets/articles/6d494c2eb13799b321cdb12e2ff7a474.pdf>（最終アクセス：2015年1月7日）

⁷⁸ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/10/17/less-than-25percent-of-pakistani-women-entrepreneurs-use-microfinance-loans-finds-the-world-bank>（最終アクセス：2015年1月7日）

ずしも同じ興味を持った女性ばかりのグループになるとは限らず、メリットが限られることも指摘されている⁷⁹。

起業を通して所得向上を図りたい女性にとっては、マイクロ・ファイナンスへのアクセスとともに、ビジネスに必要な情報へのアクセスや技術の習得も不可欠である。パキスタンには、SMEDA (Small and Medium Enterprise Development Authority) と呼ばれる政府機関があり、優先セクターにおける中小企業支援を通して雇用創出、貧困削減、経済成長を目指している。SMEDAは、パンジャブ州ラホールに本部を構え、傘下には各州に設置された4地域事務所、全部で12の地域ビジネスセンター (RBCs) を持っている。Women Entrepreneurship Initiativeの下、女性起業家支援が行われており、ビジネスプランの作成支援やRBCs内でのオフィスの借上げ等のサービスを受けられる。しかし、SMEDAが対象としている女性起業家は、HBWsではなく、比較的教育レベルが高く、ビジネスを始めるにあたりある程度の資金力がある大学卒業後間もない女性、子育てがひと段落した富裕層世帯の女性に絞られている。

3.4.5 収入の使途に対する意思決定権

女性の経済的エンパワメントは、女性が自ら稼いで得た収入の使い方を自ら決められるようになるのを契機に、家庭内でのあらゆる意思決定への参画できるようにになるのに有効的だと考えられる。この考えを基に、パキスタンの人口・保健調査 (以下DHS: Demographic and Health Survey) (2012-13年) では⁸⁰、結婚している多様な年齢層 (15~49才) の女性12,937人、男性3,071人から、過去12ヶ月間の雇用の有無、報酬の形態 (現金、現金と現物、現物のみ)、妻の収入の使途について決定権がある者は誰か (妻、夫と妻、夫、その他の家族)、について質問がなされた。

DHS (2012-13年) によると、過去12カ月間に雇用されていた既婚女性は29%であったのに対し、男性は98%と殆どの回答者が雇用されていた。この既婚女性の労働参加率は、2006-07年に実施されたDHSに比較して4ポイント上昇している。年齢別に見ると、15~19才、20~24才の既婚女性がそれぞれ24.5%、22.8%と低く、反対に35~40才、40~44才がそれぞれ34.1%、30.3%と高い。労働で得た報酬は、男性の87%が「現金」のみ、12%が「現金と現物」を得ているのに対し、女性は71%が「現金」、6%のみが「現金と現物」を得ている。また、男性の1%のみに対し、女性は15%が何も受け取っていないと回答している。調査に参加した女性は、男性と比較して労働参加率が低いだけでなく、支払われた報酬も低いと言える。

表3.4.5.1は、妻の収入の使い方を誰が決めるかについて、年齢別、地域 (農村部・都市部) 別、州別、教育レベル別、経済レベル別に示している。ほぼ年齢層の別にかかわらず50%前後の既婚女性が自分の収入について自分自身で決定しているが、どちらかと言うと年齢が上がるにしたがって割合が増える傾向にある。夫と一緒に決めるとする回答も、年齢層の別にかかわらず30%前後の既婚女性が回答している。一方、妻の収入ではあるが、その使い方を妻以外の夫やその他の家族 (舅や姑等) が決める場合が少なくなく、パキスタンの家父長制を示している。夫が主に決める割合は20~24才の既婚女性が14%と最も多く、それ以降の年齢層でも10%前後となっている。また、その他の家族が決定する割合は、15~19才の既婚女性が20.1%と他の年齢層に比べ圧倒的に

⁷⁹ ibid.

⁸⁰ 女性 12,937 人、男性 3,071 人からの有効回答

高くなっている。

表3.4.5.1 既婚女性の収入の使途に関する意思決定
(年齢・地域・州・教育レベル・経済レベル別) (単位：%)

	決定者					合計
	主に妻	妻と夫	主に夫	その他	欠測	
年齢						
15-19	49.3	24.7	4.5	20.1	1.4	100.0
20-24	44.9	31.5	14.0	9.4	0.1	100.0
25-29	50.5	35.4	10.6	3.2	0.3	100.0
30-34	51.5	37.2	9.8	1.6	0.0	100.0
35-39	51.5	38.5	8.8	0.8	0.4	100.0
40-44	58.5	33.5	7.6	0.0	0.5	100.0
45-49	55.6	33.6	9.0	1.1	0.7	100.0
地域別						
農村部	63.8	29.0	4.9	1.9	0.5	100.0
都市部	47.2	37.3	11.6	3.6	0.3	100.0
州別						
パンジャブ州	52.5	37.9	5.8	3.4	0.3	100.0
シンド州	52.2	31.7	13.9	2.2	0.1	100.0
KP 州	57.8	23.1	12.8	4.1	2.3	100.0
バロチスタン州	17.7	24.0	51.6	5.9	0.8	100.0
教育レベル						
全く受けていない	47.5	37.2	11.8	3.1	0.4	100.0
小学校	61.8	27.2	7.0	3.5	0.5	100.0
前期中等	54.0	37.8	7.5	0.3	0.5	100.0
後期中等	66.5	27.6	2.0	3.8	0.0	100.0
高等教育	57.5	33.9	4.6	3.8	0.1	100.0
経済レベル（五分位階級別）						
1（低）	40.3	38.6	17.6	3.2	0.2	100.0
2	51.6	38.3	7.3	2.4	0.4	100.0
3	56.2	36.2	6.1	1.2	0.3	100.0
4	59.4	27.2	5.8	6.8	0.9	100.0
5（高）	66.4	27.4	3.6	2.5	0.0	100.0

出所：NIPS, 2014. PDHS 2012-13. Islamabad: NIPS.

地域別に見ると、農村部より都市部の既婚女性の方が16.6ポイント多く自分の収入の使い方について自分で決めており、後者により意思決定権があることが分かる。反対に、夫と一緒に決める、夫が決める、その他の家族が決める割合は、農村部の既婚女性の方が高くなっている。州別に見ると、KP州の既婚女性の57.8%が自分の収入の使い方について主に自分で決めており、バロチスタン州の最低値17.7%とは40.1ポイントもの差が開いている。反対に、夫が妻の収入の使い方を決める割合は、パンジャブ州が5.8%と最も少なく、バロチスタン州では半分以上の51.6%となっており、45.8ポイントの差が開いている。また、バロチスタン州のその他の家族が決める割合も5.9%と他州より多く、バロチスタン州の既婚女性には意思決定権が他州と比べ非常に限られている。

教育レベル別に見ると、どちらかと言うと教育レベルが上がるに従い、妻が自分の収入の使い方を自分で決定する割合が増えている。しかし、教育を受けていない既婚女性でも自分で決定している割合が47.5%と比較的高く、小学校教育を受けている既婚女性は61.8%と高等教育を受けている既婚女性の57.5%を上回っており、教育レベルが既婚女性の収入の使い方を決める重要要素と

は言えない。一方、経済レベル別に見ると、経済レベルが上がるに従い、既婚女性が自分で決められる割合が高くなっており、これには夫の教育レベル等の他要素も影響していると思われる。

3.5 女性に対する暴力

女性に対する暴力（Violence against Women: VAW）は、国連の定義では、「公的、私的な場所に関わらず、女性に対して身体的、性的、精神的な苦痛を与える行為を指し、脅迫や強制的あるいは恣意的に女性の自由を奪う行為も含む」とされている⁸¹。パキスタンには、一般的な夫婦間の家庭内暴力（以下DV）に加えて、伝統的な部族社会に根付いたジェンダー観に基づく多様な暴力行為が発生している。具体的には、名誉という名のもとに家族によって行われる名誉殺人、結婚の申し込みを断ったこと等に端を発する酸による攻撃、結婚持参金のダウリに関連した暴力、レイプ（集団レイプ）、職場でのセクハラ、夫婦間での強制的な性交渉、近親相姦、児童婚、女兒の胎児の墮胎、部族間の交換結婚、花嫁の拉致、コーランとの結婚等があげられる⁸²。

パキスタンのVAWには、他の南アジア諸国と同様に、社会・文化的なジェンダー規範が強く反映され、文化や宗教を理由にVAWが正当化されることがあるが、パキスタンの憲法に保障された女性の人権や自由を侵す暴力は犯罪行為として法整備もされている。例えば、名誉殺人（*karo-kari*）は、女性が異性との不適切な関係を持ったことで家族や親族の名誉を傷つけたので、その汚れた名誉の回復を大義として女性が殺される行為である⁸³。2004年の法改正（the Criminal Law（Amendment）Act 2004 = Honor Killings Act）まで長きにわたって文化的に認められてきた経緯があり、犯罪行為とされた現在でも名誉殺人は多発している。更に、女性が男性の結婚の申し込みを断る等男性の意のままにならない場合、男性が女性を無理やり拉致して結婚したり、逆恨みで男性が女性に対して酸を投げつけ女性の顔に大やけどを負わせたりする暴力行為也多発している。拉致については2006年の法改正（the Protection of Women（Criminal Law Amendment）Act 2006）、強制婚（児童婚含む）については2011年の法改正（the Prevention of Anti-Women Practice（Criminal Law Amendment）Act 2011）で重罰化が図られてきた。また、酸による攻撃については、2011年に関連法案（The Acid Control and Acid Crimes Prevention Act）が成立し、重い刑罰（罰金最低100万ルピー、14年以上の懲役）が課せられることになっているが、犯罪は後を絶たない⁸⁴。

表3.5.1が示す通り、Aurat Foundationによると⁸⁵、2012年に4州（パンジャブ州、シンド州、KP州、バロチスタン州）、FATA、及びイスラマバード首都圏で報告されたVAWの件数は7,516件だった。このうち約63%に当たる4,766件はパンジャブ州からの報告であった。続いて全体の22%に当たる1,628件の報告はシンド州からあった。KP州及びFATAからは674件、バロチスタン州からは167件と続く。一方、イスラマバード首都圏からは281件の報告があったが、4州と比べ小さなエリア

⁸¹ NIPS. 2013. *Pakistan Demographic and Health Survey (PDHS) 2012-13*. Islamabad: NIPS.

⁸² US AID & Aurat Foundation. 2011. *Gender-based Violence in Pakistan*. Islamabad: US AID.

⁸³ Aurat Foundation. 2011. *A Pilot Study on Honor Killings in Pakistan and Compliance of Law*. Islamabad: Aurat Foundation.

⁸⁴ Acid Survivors Foundation. *Pakistan's Situation Analysis Report*. (UN Women. 2013. *Status of Women and Men 2012*. Islamabad: UN Women.で引用)

⁸⁵ http://www.sachet.org.pk/web/user_files/File/VAW%20ANNUAL%20REPORT%20Jan-Dec%202012.pdf（最終アクセス：2015年1月7日）

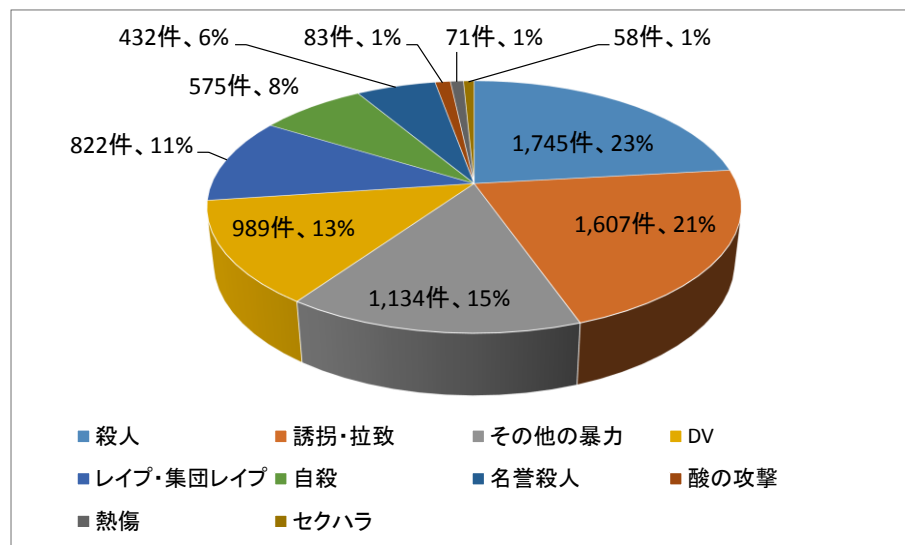
であることを考えるとこの数字は非常に多いと言える⁸⁶。

表3.5.1 2012年の女性に対する暴力の報告件数

	報告件数	割合 (%)
パンジャブ州	4,766	63
シンド州	1,628	22
KP 州及び FATA	674	9
バロチスタン州	167	2
イスラマバード	281	4

出所：Aurat Foundation. 2013. “Beyond Denial: Violence against Women, a Qualitative Review of Reported Incidents.”⁸⁷

図3.5.1が示す通り、2012年に報告されたVAWの件数の内訳をみると、殺人が1,745件と最も多く、誘拐・拉致（1,607件）、DV（989件）、レイプ・集団レイプ（822件）、名誉殺人（432件）等が多く報告されている。



出所：Aurat Foundation. 2013. “Beyond Denial: Violence against Women, a Qualitative Review of Reported Incidents.”⁸⁸

図3.5.1 報告された女性に対する暴力の内訳（2012年）

表3.5.2が示す通り、州別の報告件数の内訳を見ると、パンジャブ州からは誘拐・拉致の報告が突出して多く、殺人、レイプ・集団レイプ、DVと続いている。シンド州も、殺人、DV、レイプ・集団レイプの報告件数が多い。KP州及びFATA及びバロチスタン州では、殺人の報告が突出して多く、DVが続く。一方、イスラマバードでは、パンジャブ州同様に、誘拐・拉致の報告件数も多く、殺人、DVと続いている。

⁸⁶ ibid.

⁸⁷ ibid.

⁸⁸ ibid.

表3.5.2 2012年の女性に対する暴力の報告件数内訳（州別）

	パンジャブ州	シンド州	KP 州 & FATA	バロチスタン州	イスラマバード	合計
殺人	835	381	395	84	50	1,745
誘拐・拉致	1,222	207	33	18	127	1,607
DV	573	230	114	34	38	989
レイプ・集団レイプ	676	103	14	11	18	822
自殺	394	120	44	8	9	575
名誉殺人	227	158	42	3	2	432
酸の攻撃	45	28	8	0	2	83
熱傷	48	11	4	2	6	71
セクハラ	12	46	0	0	0	58
その他の暴力	734	344	20	7	29	1,134
合計	4,766	1,628	674	167	281	7,516

出所：Aurat Foundation. 2013. “Beyond Denial: Violence against Women, a Qualitative Review of Reported Incidents.”⁸⁹

DHS（2012-13年）によると、15～49才の結婚したことのある女性（3,687人）の32.2%が身体的な暴力を受けたことがあると回答している（表3.5.3参照）。また、過去12カ月間に暴力を受けた女性は、「しばしば」の5.1%と「時々」の14.1%を合わせて19.2%にのぼる。年齢別に見ると、過去12ヶ月に暴力を受けた女性は、15～19才の女性が24.3%と他の年齢グループと比べて多く、年齢が上がるに従い減少している。地域別にみると、都市部より農村部の女性の方が、身体的な暴力の被害を受けている。一方、雇用形態別にみると、現金収入を得られる職に就いている女性が、現金収入を得ていない女性に比べてより多く身体的暴力を受けている。教育レベル別については、前期中等部の教育を受けている女性の被害が多いものの、全く教育を受けていない女性に被害が多く、後期中等部以降の教育を受けている女性は被害が少ないと言える。更に、経済レベル別も、過去12カ月間に身体的暴力を受けた女性は、所得階級が上に上がるほど減っている。

⁸⁹ ibid.

表3.5.3 15～49才の結婚歴のある女性の身体的暴力を受けた経験（単位：％）

	15 才以降身体的暴力を受けたことがある	過去 12 カ月間に身体的暴力を受けた頻度			
		しばしば	時々	しばしばか時々 のいずれか	
年齢					
	15-19	30.0	7.4	16.8	24.3
	20-24	38.0	4.1	13.4	17.6
	25-29	31.5	7.1	15.8	22.9
	30-39	34.3	4.7	15.0	19.7
	40-49	32.9	4.5	12.0	16.5
地域					
	農村部	28.4	4.1	11.9	16.0
	都市部	34.0	5.6	15.3	20.8
州					
	パンジャブ州	28.6	5.3	11.3	16.6
	農村部	28.1	5.1	11.1	16.2
	都市部	29.6	5.5	11.8	17.3
	シンド州	25.0	1.2	14.6	15.8
	農村部	28.2	1.5	18.6	20.1
	都市部	21.3	0.9	9.9	10.8
	KP 州	56.6	9.4	23.2	32.6
	農村部	58.5	10.1	24.3	34.4
	都市部	46.3	6.0	17.5	23.5
	バロチスタン州	42.8	9.7	21.8	31.4
	農村部	43.0	10.0	21.2	32.3
	都市部	42.0	8.5	23.8	31.2
雇用					
	働いている（現金）	37.3	5.8	16.5	22.4
	働いている（現金なし）	32.1	4.7	13.1	17.8
	働いていない	30.3	4.9	13.4	18.3
教育レベル					
	教育を受けていない	36.8	5.7	16	21.7
	小学校	31.8	5.2	15.3	20.5
	前期中等部	36.4	5.8	17.2	23
	後期中等部	21.8	4.4	8.1	12.5
	高等教育	12.5	1.4	5.3	6.7
経済レベル（五分位）					
	1	34.3	3.2	21.6	24.8
	2	40.7	9	14.2	23.2
	3	37.5	7.8	15.8	23.6
	4	29.7	3	11.9	14.8
	5	19.3	2.8	8	10.8
	合計	32.2	5.1	14.1	19.2

出所：NIPS, 2014. PDHS 2012-13. から抜粋

DVは、暴力をふるう男性に加えて、それを受け入れ正当化する女性側の意識の問題もある。これは、不平等なジェンダー（力）関係を基に、男性が女性の態度や行動を暴力によってコントロールし、女性はその主従の力関係の中で夫を怒らせる言動や行動をとった自分に非があると暴力を受け入れていることを示す。PDHS（2012-13年）では、15～49才の結婚歴のある女性（13,558人）を対象に、どのような理由であれば夫が暴力をふるっても良いかについて調査が行われた。理由の選択肢としてあげられたのは、1) 料理を焦がした、2) 夫と言い争った、3) 夫に言わずに

外出した、4) 子供の世話を怠った、5) 性交渉を拒んだ、6) 義父母の世話を怠った、の6項目である。表3.5.4が示す通り、これらのいずれかを選び夫の暴力を正当化した女性は、42.5%にのぼる。正当化できる理由として最も多かったのは、33.7%の「夫と言いつ争った」で、次に31.1%の「子供の世話を怠った」、「性交渉を拒んだ」と続く。このことから、女性は、通常、男性に従い、自分の意見を言ったり自分で意思決定をしたりする立場にはないことが分かる。

表3.5.4 15～49才の結婚歴のある女性が正当化できる夫の暴力の理由（単位：％）

	夫の暴力を正当化できる理由						
	料理を 焦がした	夫と言いつ 争った	夫に言わ ずに外出 した	子供の 世話を 怠った	性交渉を 拒んだ	義父母の 世話を 怠った	いずれか の理由を 正当化
地域別							
農村部	23.1	41.2	36.2	38.2	37.6	34.4	50.1
都市部	8.9	18.8	16.6	16.9	16.6	14	27.5
雇用							
働いている（現金）	21.3	34.1	29.4	30.2	31.5	27.3	42.9
働いている（現金なし）	23.9	40.7	34.1	37.8	36.1	33.1	50.5
働いていない	16.9	31.1	27.4	27.8	28.3	26	41.7
教育レベル							
受けていない	25.1	44	38.6	40	40.2	36.4	52.4
小学校	14.7	27.6	25.9	27.5	26.4	23.9	40.8
前期中等部	10.5	24.5	22.2	23	19.4	18.6	32.5
後期中等部	6	15.2	11.2	13.4	12.5	10.5	22.8
高等教育	3.4	9	7.1	8.6	7.8	6	14.7
経済レベル（五分位）							
1	28.2	45.5	41.1	42.5	43.2	38.2	53.6
2	26.5	48.2	41.6	45.2	44.7	40.6	57
3	20.9	38.3	34.4	34.6	33.9	32.8	48.3
4	13.3	25.9	22.6	24.3	22.9	20.2	36
5	4.2	12.3	10	10.6	9.8	7.8	19.2
合計	18.4	33.7	29.6	31.1	30.6	27.6	42.5

出所：PBS. 2014. PDHS 2012-13. Islamabad: PBS.からの抜粋

表3.5.4に示す通り、対象女性の社会・経済的な帰属性別に見ると、夫の暴力に対する意識のレベルは女性の中でも多様なことが分かる。まず、農村部の女性の50.1%が夫の暴力をいずれかの理由で正当化している一方、都市部の女性は僅か27.5%である。雇用形態別に見ると、無給で働いている女性は、全体的に夫の暴力を正当化する割合が高い。また、現金収入を得られる仕事をしている女性（42.9%）が、仕事を全くしていない女性（41.7%）を上回っていることから、女性の経済力とエンパワメントにあまり関連性が見られない。教育レベル別では、教育レベルが上がるに従い正当化する女性の割合が激減する。教育を全く受けていない女性の52.4%に対し高等教育を受けている女性は14.7%と、37.7ポイント差がある。同様に、経済的階層別でも、階層が上がるに従い正当化する女性の割合は減る傾向にある。

パキスタン政府は、表3.5.5が示す通り、これまで多様なVAWに対して法整備を進め、被害を受けている女性へのケア・サービスを提供してきた。2010年の地方分権化以降は、州政府の責任・リーダーシップの下、各州にはDVをはじめとする女性被害者を保護するシェルターの建設・運営（パンジャブ州は36（各県に1）、シンド州4、KP州3、バロチスタン州3）、精神科医や法律の専門

家を配置、職場でのセクハラ対策としてオンブズマン事務所内に「Women Complaint Cell」の設置、裁判支援等が行っている⁹⁰。しかし、シェルターでは識字教室や技術向上プログラムが実施されているものの、経済的な理由からDV被害者の多くは夫のもとに戻るケースが多く、女性の社会復帰、特に経済的自立をどう図るかが課題である。更に、裁判にかかる費用の支援や、警察や裁判関係者の問題意識の低さにより、被害者が彼らを通して精神的な二次被害に合わないよう関係者への教育プログラムを充実させていく課題も指摘されている。

表3.5.5 パキスタンのVAWに対する主要法令

成立年	法令名	対象暴力行為
2004	Criminal Law (Amendment) Act 2004 (Honor Killings Act)	名誉殺人
2006	the Protection of Women (Criminal Law Amendment) Act 2006	誘拐・拉致
2010	Sexual Harassment at the Workplace Act 2010	セクハラ（職場）
2011	Acid Control and Acid Crime Prevention Act 2011	酸の攻撃
2011	the Prevention of Anti-Women Practice (Criminal Law Amendment) Act 2011	強制婚、児童婚
2012	Domestic Violence (Prevention & Protection) Act 2012	DV

出所：Aurat Foundation. 2012. “Beyond Denial: Violence against Women in Pakistan, & A Pilot Study on Honor Killings in Pakistan and Compliance of Law.”⁹¹

⁹⁰ パンジャブ州及びシンド州のみ。

⁹¹ http://www.sachet.org.pk/web/user_files/File/VAW%20ANNUAL%20REPORT%20Jan-Dec%202012.pdf
（最終アクセス：2015年1月7日）

4. パキスタン政府のジェンダー主流化への取り組み

4.1 女子差別撤廃条約（CEDAW）

女子差別撤廃条約（以下CEDAW：Convention for Eliminating All Forms of Discrimination against Women）は、1979年の国際連合（以下国連）第34回総会で採択され、1981年に発行された国連条約で、男女の完全な平等の達成に貢献することを目的として女子に対するあらゆる差別を撤廃することを基本理念としている⁹²。具体的には、「女子に対する差別」を定義し、締約国に対し、政治的及び公的活動、並びに経済的及び社会活動における差別の撤廃のために適当な措置をとることを求めている⁹³。2014年4月現在締約国は188ヶ国になる。日本は、1980年7月に署名し、1985年6月に批准している。批准に際しては、CEDAWとの整合性を取るため、国内法の整備が必要となるため、米国を含め多数の国が署名に留まり批准していない。批准国は、批准後1年以内に準拠性に関する報告書を提出し、4年毎に進捗具合を報告する義務がある。提出された進捗報告書は、CEDAW委員会によって評価が行われる。

パキスタン政府は、1996年3月に署名し、同年4月にCEDAWに批准している。批准以降、3回分（1997～2004年分）の進捗報告書をまとめて2005年に提出し、第4次進捗報告書（2005-2009年分）を2011年に提出している。第4次進捗報告書に対するCEDAW委員会からの評価結果（成果・課題・提言）の概要は以下の通りである。

第4次 CEDAW 進捗報告書		
成果		1) 女性に対する差別を撤廃するための法改正 ✓ 酸の攻撃に対処するための刑法の改正（2011年） ✓ The Prevention of Anti-Women Practices に伴う刑法の改正（2011年） ✓ The Protection against Harassment of Women at the Workplace Act, 2010 の成立 2) 2009年に開始されたシンド政府による土地なしの農村女性への土地の譲渡 3) 国際的な人権関連条約の批准 ✓ 障がい者権利条約（2011年） ✓ 国連国際組織犯罪条約（2010年） ✓ 市民的及び政治的権利に関する国際規約、及び拷問等禁止条約（2010年） ✓ 経済的、社会的、文化的権利に関する国際規約（2008年）
男女平等に向けた取り組みを阻む制約条件		1) 自然災害 2) 憲法改正下で行われる地方分権化 3) テロ行為を含む治安の悪化
課題・提言	州政府のCEDAW実施体制	✓ CEDAWを実施するための州政府の体制、能力が不足しているが、連邦政府もそれを支援できていない 提言： 各州で、透明性、整合性を確保した形で CEDAW を実施できる体制と基準を作る
	紛争地域での女兒・女性への悪影響、女性活動家へのテロ・攻撃の対策	✓ FATA、KP州及びバロチスタン州における脅迫やテロ行為がエスカレートすることで女兒や女性に悪影響を与えている ✓ 女性の権利を訴える活動家への攻撃がエスカレートしている ✓ これらの暴力行為に対して、政府が義務を果たせていない 提言： ✓ 暴力の被害を受けた女兒・女性のニーズに応えられるように、警察、軍、法曹関係者を対象にジェンダー研修を実施する、予防と保護の対策を強化する、小武器を法的に取り締る、女性の人権を訴える活動家の安全を確保する対策を立てる

⁹² 外務省女子差別撤廃条約ホームページより（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/josi/> 最終アクセス：2015年1月7日）

⁹³ ibid.

州女性開発局 の能力強化	✓ 女性の地位向上のためのナショナルマシナリ（州女性局）のリソース、能力が不足しているが、連邦政府はその支援を十分に行っていない 提言： 国家女性の地位委員会（NCSW）との連携を強化して、政策や法案の策定を促進する、州をまたいで人的、技術的な協力体制を作る、政府はNCSW 及び今後設置される州の女性の地位委員会（PCSW）に十分な予算と人員が確保できていることを確認する
女性に対する暴力	✓ 児童婚（強制婚）、酸の攻撃、stove burning、コーランとの結婚、一夫多妻制、名誉殺人が依然として横行している ✓ 名誉殺人に対しては関連法案（Criminal Law Amendment Act 2004）が策定されているにもかかわらず、キサーヤ・ディーヤに基づいて裁かれることから、関係者が買収され、加害者は起訴されず刑罰を受けていない ✓ 暴力の被害女性に関する情報が不足していたり、データが一貫していない 提言： 児童婚（強制婚）や名誉殺人に関連する刑法の改善・適用を図る、暴力の被害女性へのカウンセリング・社会復帰の支援体制を強化する、女性に対する暴力についてメディア、宗教・コミュニティリーダー、市民社会等を巻き込んで意識向上を図る、Gender Crime Cell (GCC) を通して男女別のデータを収集する
人身取引	✓ 子供、特に女兒が奴隷労働や児童結婚を目的に取引されている ✓ 統計データが欠如しているため女性や女兒が売春目的に取引されている実態が分からない 提言： 奴隷労働、児童婚を目的とする人身取引に関するリサーチを実施する、リサーチ結果に基づいた国家計画を作成し実施する、人身取引の予防対策、法的措置及び被害者支援を強化する、人身取引に関する意識向上のキャンペーンを行う、強制売春の被害女性の社会復帰の支援を強化する
女性の意思決定への参加	政治や行政に参加する女性の割合がまだ低く、具体的には国民議会、州議会、元老院（下院）の女性議員に割り当てられた議席数の割合は 17% と低い、また最高裁判所には女性判事がいない 提言： 現行の法令について、女性の割合を国際基準である最低 33%に改定する、女性が意思決定に参加することの重要性について活動家等を通して意識向上を図る、最高裁の女性判事の数を増やす対策を立てる
女性の教育	✓ 教育セクターにおける男女格差がなお大きく、特に農村部の女兒・女性の低い識字率、低い就学率（特に中学校）、高い中退率が改善されていない（その要因は、家庭における娘より息子の優先、優秀な女性教員や学校の不足、学校までの距離等）、 ✓ 女子生徒、女性教員、及び学校に対する脅迫、襲撃がエスカレートしている 提言： 中退率の減少に努める、若い女性が結婚、出産後、または紛争後に学校に戻る政策を策定する、カリキュラムや教科書の改訂や全教員へのジェンダー研修を通して教育の質の改善を図る、襲撃等を事前に防ぎ女子生徒の教育を受ける権利を守る、学校が襲撃にあった際学校を早く再開できるためのシステムを構築する
女性の雇用	✓ フォーマルセクターで働く女性が少なく、女性の雇用は低賃金、低技術の仕事に集中している ✓ 同等の仕事内容である場合の平等な賃金を保障する法的措置が不足している ✓ インフォーマルセクター（農業、Home Based Work）で働く女性は労働者として登録できておらず社会保障へのアクセスがない 提言： 男女分離をなくし、男女の賃金格差を緩和する、男女平等の雇用の機会、同じ内容の仕事は同じ報酬にする等の特別な対策を一時的でも採用する、インフォーマルセクターで働く女性を保護する行動計画を策定する、Home Based Workers (HBWs) のための政策の採択を優先し、女性の HBWs が社会保障を得られるようにする、ILO の HBWs 関連の条約（No. 177, 189）を締結する

女性の健康	✓ 高い妊産婦死亡率、避妊具を含む家族計画サービスの不足、中絶の制限による危険な中絶等の問題がある ✓ 保健セクターへの不適切な予算配分とシステム（特に農村部におけるリプロ・ヘルスのサービス）もあり、医療サービスが広く民営化されている 提言： ペンディングになっている Reproductive Health Care Bill の成立を早める、特に農村部遠隔地の女性の医療施設へのアクセスを改善する、各州には適切な予算と人的資源の配置を行う、高い妊産婦死亡率を下げる努力をし、廉価な避妊具の普及を図る、中絶に関する法令の見直しをする（特にレイプや近親相姦のケース）、中絶後のケア・サービスのガイドラインを改善する、医療サービスの民営化や地方分権化で女性のアクセス可能な医療サービスが制限されないようにする
農村部の女性	✓ 農村部では伝統や慣習によって、女性が開発計画に参加出来なかったり、土地やその他の財産を相続出来なかったりすることがある ✓ 政府が土地を所有する者を農民としていることから、女性農民が農民として認識されていない ✓ 農村部の女性は医療サービスや社会サービスにアクセスするのが難しく、コミュニティレベルの意思決定に参加するのも難しい 提言： 女性が土地や財産を所有し、農民として認定される関連制度を制定する、農村女性を開発プロジェクトの意思決定から排除する伝統や慣習を撤廃する、保健、教育、きれいな水・トイレ、肥沃な土地、所得向上プロジェクト等に関する農村女性のニーズを吸い上げる
難民・国内避難民	✓ 災害やテロ行為による国内避難民も含め、過去 30 年間に難民の数は世界最高レベルに達しているが、難民のための法的なフレームワークが作られておらず、難民に対してジェンダー視点に立ったアプローチも取られていない 提言： 国内避難民のガイドラインの原則に合わせて、女性や女兒に対する適切な保護支援を行う、難民キャンプや国内避難民キャンプでの女性に対する暴力の予防、被害者の保護、加害者への刑罰のための対策を取る、難民・国内避難民の女子・女性への保健サービス、教育、食糧、シェルターへのアクセスを確保する、1951 年の難民の地位に関する条約に締約する
女性の結婚・家族に関連する法律の統一化・改正	✓ 女性への差別を含む結婚や家族関係に関する法制度が複数存在しているが、それはヒンドゥー教、キリスト教の法制度に加え、イスラム法では、女性には平等な相続権、離婚の権利、慰謝料や財産分与、子供の親権は与えられない（これが児童婚や強制婚にも影響している） ✓ 強制婚等を目的に宗教的マイノリティの女性が拉致されている ✓ こうした状況下で一夫多妻が認められている 提言： 女性への差別を撤廃するために、1939 年策定されたイスラム教の結婚・離婚法令を改定する、強制婚のための女兒の拉致について実態を調査する、捜査、犯人への厳罰化、被害者への支援・サービスの強化を図る、一夫多妻を禁じる法制度を整備する、離婚に際し、女性が平等な財産分与の権利を享受できるよう法整備する

4.2 ジェンダー政策

パキスタン政府は、CEDAW批准以降、まず1995年の第4回世界女性会議で打ち出された北京行動綱領に合わせて、12の重要 이슈に関する「国家行動計画（National Plan of Action for Women (NPA)」を州レベルで作成した。2002年には、女性のエンパワメントにより焦点を当てた国家ジェンダー政策（National Policy on Development and Empowerment for Women : NPDEW）を策定した。2011年の地方分権化以降は、NPDEWに基づき、パンジャブ州では「Women's Empowerment Package 2012」の策定・実施が始まり、シンド州でも女性のエンパワメント政策が2014年に成立している。

地方分権化以前の2007年には、ナショナルマシナリーである女性開発省及び州政府女性開発局（以下WDDs: Women Development Departments）の機能強化を目的に、GRPA（Gender Reform Action Plans）というプログラムが実施され、地方分権化後も州レベルで継続された。GRPAの下、政府は、ジェンダー平等を目標として、政策、制度、予算のジェンダー主流化を図るべく、それらが計画策定される構造とプロセスの改革を目指した。改革には、政治改革、行政・組織改革、公務員の採用制度改革、政策・財政改革が含まれた。

4.3 ジェンダー平等（女性の地位向上）のためのナショナルマシナリー

4.3.1 地方分権化とナショナルマシナリーの変遷

パキスタンでは、2011年7月に、第18次憲法改正法令（the 18th Constitutional Amendment Act）に基づく地方分権化の一環として、連邦政府の女性開発省（Ministry of Women Development）が撤廃され、各州政府にその役割と権限が委譲された⁹⁴。元々中央集権化ではなく州政府の自治権を主張する動きが強く、2006年に2大政党（PML及びPPP）の間で州政府の自治権を約束した民主主義憲章（the Charter of Democracy）に署名されたのがきっかけとなった⁹⁵。

パキスタンでは、1980年代半ば、連邦政府に女性局（Women's Division）が設立され、やがて女性開発省に格上げされた。一方、州政府WDDsは、州レベル（シンド州、パンジャブ州、KP州、バロチスタン州）の既存の関係部局が、北京行動綱領のフォローアップをすることを目的に再編された⁹⁶。しかし、当初は、社会福祉、青少年、スポーツ、障がい児教育等を扱う社会福祉局内で辺境化された形でのスタートで、女性への社会福祉事業のみが行われていた。その後、2003年にシンド州で初めて、社会福祉局から独立した単独のWDDが設立され、パンジャブ州やバロチスタン州でも、GRAP（Gender Reform Action Plan）のイニシアティブに基づいて徐々にWDDへと変遷していった⁹⁷。バロチスタン州は2009年に⁹⁸、パンジャブ州は2012年にそれぞれ単独のWDDが設立されたが⁹⁹、KP州は地方分権化後も社会福祉局に統合されたままである。

⁹⁴ Nation Committee of Status of Women (NCSW). Assessment of the Capacities of Women Development Departments. Islamabad: NCSW.

⁹⁵ ibid.

⁹⁶ ibid.

⁹⁷ ibid.

⁹⁸ ibid.

⁹⁹ 2014年11月14日に筆者が実施した、パンジャブ州政府WDDの次官とのインタビューより。

4.3.2 ナショナルマシナリーの構造

1975年にメキシコで開催された第1回世界女性会議で、初めて、女性の地位向上に取り組む専門省庁やメカニズムをナショナルマシナリーとして構築することが提唱された。それ以前からも、国連女性の地位委員会は、各国が同様に女性の地位向上に取り組む国家女性の地位委員会の設置を推奨していた。こうした呼びかけに合わせて、パキスタンでは、地方分権化前は、女性開発省、州政府のWDDs、及び国家女性の地位委員会（以下NCSW: National Commission on the Status of Women）がナショナルマシナリーとして、CEDAW及び北京行動綱領（国家行動計画）をはじめとするジェンダー平等及び女性の地位向上にかかるイニシアティブの実施に取り組んできた。地方分権化以降は、州政府のWDDs及びNSCSWに加えて、州レベルの女性の地位委員会（以下PCSW : Provincial Commission on the Status of Women）が徐々に設立されており¹⁰⁰、この3機関を中心にナショナルマシナリーの役割を果たしている。また、CEDAWの実施のためには、各州にCEDAW委員会も設置されている。

4.3.3 国家女性の地位委員会（NCSW）の役割と機能¹⁰¹

NCSWは、1955年以降4つの委員会を経て、2000年に出された大統領条例に基づき、永続の独立機関として生まれ変わった。NCSWは、関連する国際条例等に基づき、パキスタンの憲法に保障された女性の社会的、経済的、政治的な権利を促進する使命を担っている。また、既に設立されているKP州やパンジャブ州のPCSW及び今後設立される予定のシンド州及びバロチスタン州のPCSWのロールモデルとして、指導的役割を果たすことが期待されている。

NCSWは、その役割に基づいて、主に6つの業務を遂行している。1点目は、政府が女性のエンパワメントやジェンダー平等を目指して策定・実施する政策やプログラムをジェンダー視点から評価し、政府に提言する、2点目は、法律、規定、制度等をジェンダー視点からレビューし、女性の権利を侵害しているものについては改正を提言する、3点目は、国家政策や戦略策定につながる重要課題に関するリサーチ・研究を行う、4点目は、人権に関する国際条例への締約を政府に提言する、5点目は全てのレベルでジェンダー平等に取り組む市民社会と協力関係を築き対話を持つ、6点目はパキスタン政府が署名している法令、条約等の実施状況をモニタリングする、ことである。これらの業務を遂行するために取られている主な戦略は、法律や制度作りの意思決定を行える立場にある立法者や国会議員に対するロビー活動のほか、市民社会との連携による女性の権利に関するアドボカシー活動があげられている。

NCSWのメンバーは3年毎に入れ替わる制度で、2014年11月現在の同委員会は、委員長のほか、各州から2名ずつ全部で8名の代表、イスラマバード首都圏、FATA、GB（Gilgit-Baltistan）及びAJK（Azad Jammu Kashmir）から1名ずつ全部で4名の代表、宗教マイノリティ・グループからの1名の代表、4つの関連機関（法務省、財務省、外務省、内務省）からの4名の代表の17名から構成されている。現在のNCSWの委員長は、優先課題として、1）立法、行政に女性の声を反映させる、2）女性に対する暴力の対策、3）女性の経済的エンパワメント、4）組織の能力開発、の4点をあげて

¹⁰⁰ 2014年11月現在、KP州及びパンジャブ州にPCSWが設置されている。

¹⁰¹ NCSWのリーフレットを参照。

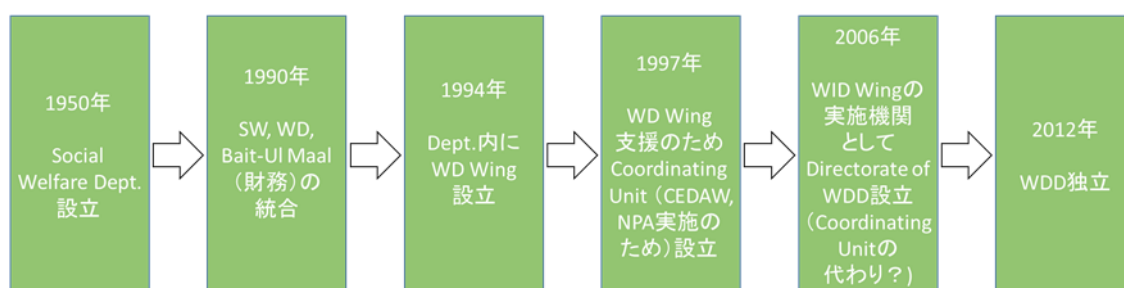
いる¹⁰²。これら優先課題も含め課題毎に小委員会が作られており、四半期毎に法律や政策の評価を行う会議が開催されている¹⁰³。

4.3.4 州女性の地位委員会（PCSW）の役割 — パンジャブ州の場合

先に設立されているKP州のPCSWに続き、パンジャブ州のPCSWは、2014年3月に州政府より永年組織として正式声明が出された。NCSWと同様に、パンジャブ州のPCSWも、女性に影響を与えらると思われる法律や制度をレビューし、女性の権利や女性の参加の機会を保障するための提言を行うこととしている。PCSWは、委員長のほか、パンジャブ州に9つあるDivisionsの代表9名、パンジャブ州政府関係局（WDD、法務局、財務局、計画・開発局、内務局）の代表5名、WCCI（Women Chambers of Commerce & Industry）の代表1名の合計16名から構成されている。筆者が2014年11月14日にパンジャブ州のPCSWの委員長と行ったインタビューで、同委員長が調査研究の関心トピックとして挙げたのは、刑務所に収監されている女性の問題、女性に対する暴力の問題であった。

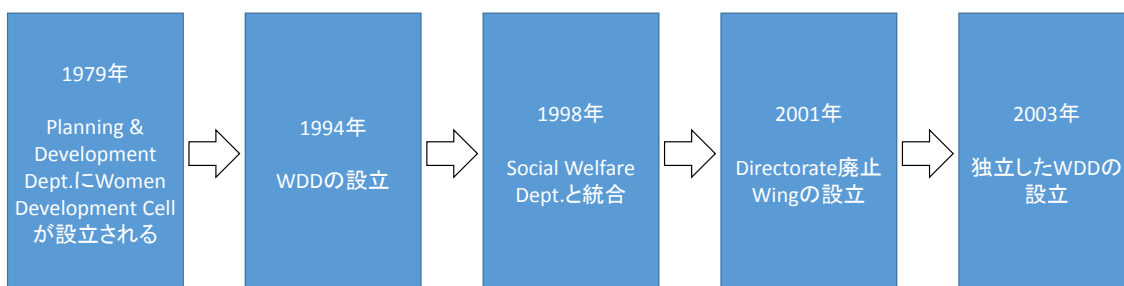
4.3.5 各州政府WDDの変遷及び現在の組織体制

先に述べたが、図4.3.5.1～図4.3.5.4が示す通り、4州（パンジャブ州、シンド州、KP州、バロチスタン州）のWDDsはそれぞれ異なる形で設立され、社会福祉関連部局との統合等を経て、現在の組織体制へと変遷してきた。



出所：出所：NCSW. 2012. *Assessment of the Capacities of Women Development Departments*. Islamabad: NCSW.

図4.3.5.1 パンジャブ州政府WDDの変遷

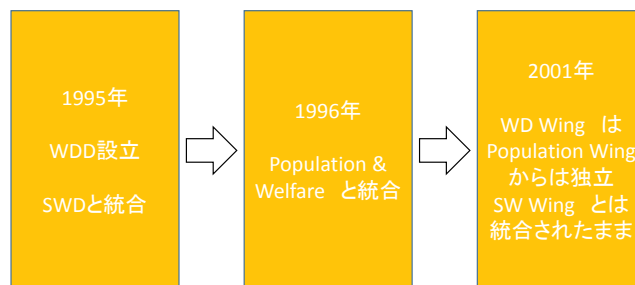


出所：NCSW. 2012. *Assessment of the Capacities of Women Development Departments*. Islamabad: NCSW.

図4.3.5.2 シンド州政府WDDの変遷

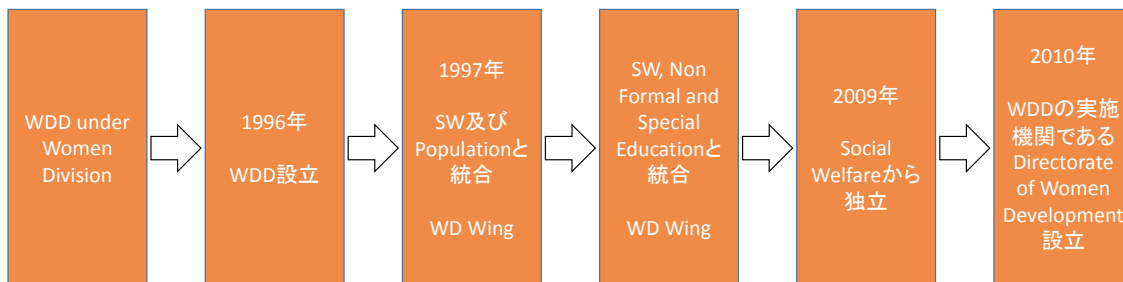
¹⁰² NCSW 委員長とのインタビュー（2014年11月10日）内容により。

¹⁰³ *ibid.*



出所：NCSW. 2012. *Assessment of the Capacities of Women Development Departments*. Islamabad: NCSW.

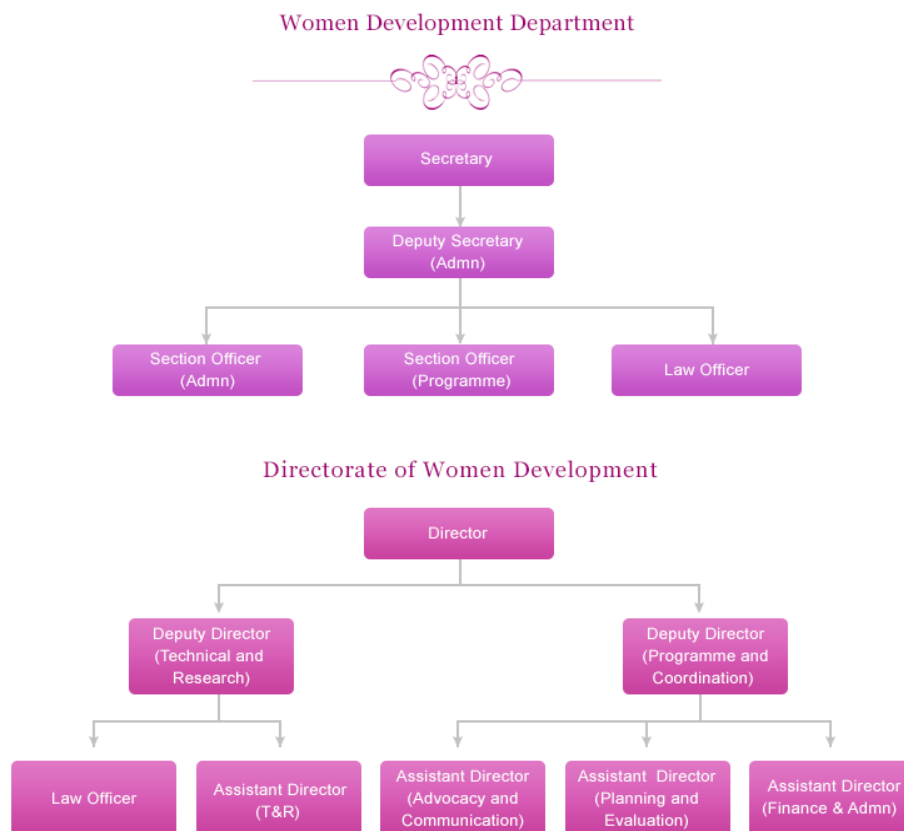
図4.3.5.3 KP州政府WDDの変遷



出所：NCSW. 2012. *Assessment of the Capacities of Women Development Departments*. Islamabad: NCSW.

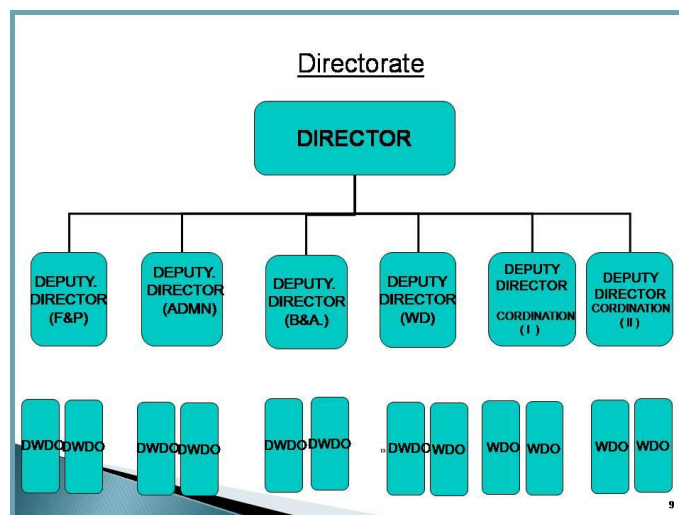
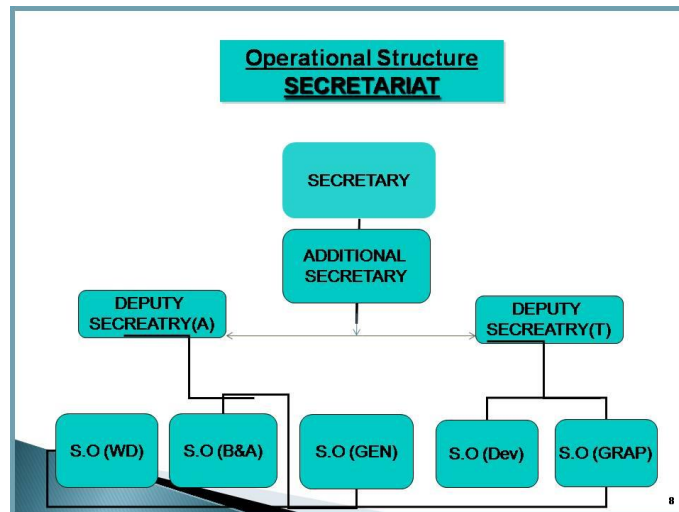
図4.3.5.4 バロチスタン州政府WDDの変遷

組織図が入手できたパンジャブ州、シンド州、バロチスタン州のWDDは、各組織図が示す通り、構成されている。



出所：パンジャブ州政府 WDD ホームページ

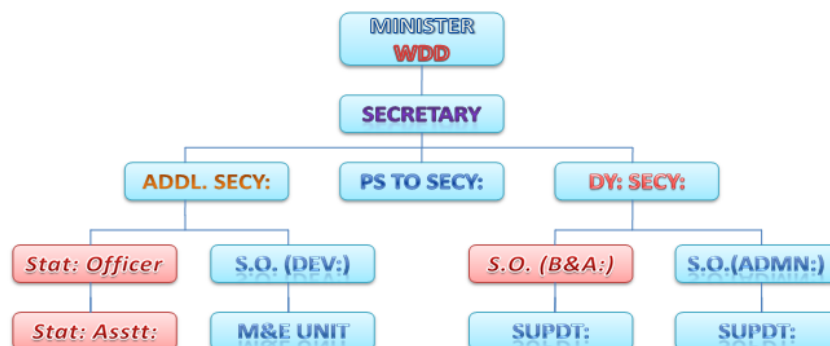
図4.3.5.5 パンジャブ州政府WDD組織図



出所：シンド州政府 WDD ホームページ

図4.3.5.6 シンド州政府WDD組織図

ORGANIZATIONAL TREE OF WOMEN DEVELOPMENT DEPARTMENT



[Note:- Posts in italics and red colour are under approval through SNE 2011-12]

出所：バロチスタン州政府 WDD ホームページ

図4.3.5.7 バロチスタン州政府WDD組織図

4.3.6 州政府WDDsの役割

各州政府WDD（KP州は社会福祉局）の役割は、その設立や組織編成の背景にもより異なる¹⁰⁴。NCSWによる各州政府WDDの組織力評価報告書によると¹⁰⁵、社会福祉局から独立し単独局となったシンド州、パンジャブ州及びバロチスタン州のWDDsでは、ジェンダー平等や女性のエンパワメントに向けたジェンダー主流化のアプローチを取ろうとしている一方、社会福祉局内に置かれているKP州では、国家社会福祉法に基づく社会福祉的なアプローチで、寡婦等のより脆弱なグループへの福祉サービスの提供がなされている傾向が強い。

各州政府WDDの組織編成及び役割は表4.3.6.1が示す通りである¹⁰⁶。2014年11月14日と17日に筆者が実施したパンジャブ州政府WDDの次官及びシンド州政府WDDの次長とのインタビュー内容によると、パンジャブ州政府WDDは女性の権利に影響を与える法令・行政制度をジェンダー・リスポンシブに改正することに焦点を当てているほか、働く女性のための託児所の運営に力を入れているとのことだった。一方、シンド州政府WDDは、カタリストとして、他の州政府関係局の新規の政策案や法案をジェンダー視点からレビュー、提言することに焦点を当てているほか、他局でカバーされていない事案（特に女性の経済的エンパワメント）の事業実施に力を入れているとのことだった。

表4.3.6.1 各州政府WDDの組織編成及び役割

	パンジャブ州	シンド州	KP 州	バロチスタン州
組織編成	単独	単独	社会福祉と統合	単独
役割	憲法及び法制度のフレームワーク内で、女性の権利を守るあらゆる手立てを提供する。 特に農村部における女性の社会的、経済的、政治的機会の拡大を図る。	積極的に他局と連携を取り、女性のニーズが反映され、女性のエンパワメントに資するように政策、法案の作成過程で他局に影響を与える。 女性組織の登録、支援を行う。 ジェンダー・イシューに関する研修や研究を行う。	National Plan of Action (NPA) は策定されているものの、局としてのジェンダー平等及びジェンダー主流化に特化した目的・役割は掲げられておらず、唯一女性に関連するのは、貧困女性、孤児のための福祉事業を計画、実施する、目的のみ。	社会的、経済的、法的、政治的女性の権利を保障出来る政策、事業の計画、実施を行う。 女性の権利について社会の意識を改善するジェンダー・センシタイゼーション（感化）の活動を行う。

出所：各州政府 WDD のホームページ、パンジャブ州及びシンド州の WDDs は関係者とのインタビュー内容を基に筆者が作成

¹⁰⁴ NCSW. 2012. *Assessment of the Capacities of Women Development Departments*. Islamabad: NCSW.

¹⁰⁵ *ibid.*

¹⁰⁶ パンジャブ州：<http://wdd.punjab.gov.pk/policy>（最終アクセス：2015年1月7日）

シンド州：<http://www.sindh.gov.pk/dpt/WDD/index.html>（最終アクセス：2015年1月7日）

KP 州：<http://khyberpakhtunkhwa.gov.pk/khyberpk/page.php?pageID=430&deptID=41>（最終アクセス：2015年1月7日）

バロチスタン州：http://www.balochistan.gov.pk/index.php?option=com_content&view=article&id=1146&Itemid=1175（最終アクセス：2015年1月7日）

4.3.7 州政府WDDsの主な成果と実施事業

地方分権化以降、各州政府においては、WDDの組織の再編成、人員配置が行われ、徐々に関連政策の策定・実施、同様の権利を侵害している事案に関連する法律の策定、改正が行われている。加えて、女性の地位向上を目的としたアドバカシー活動及び暴力や経済的エンパワメントに焦点が当てられ、暴力の被害女性を対象としたシェルターの運営（カウンセリング、法的サービスの提供含む）、公務員のみならず全ての働く女性を対象としたホステルの運営、働く女性のための託児所の運営等のサービス提供もなされている。各州の主な政策・法令における成果及び実施事業は、表4.3.7.1が示す通りである。

表4.3.7.1 各州政府WDDの政策・法令の成果及び実施事業

		パンジャブ州	シンド州	KP 州	バロチスタン州
主な成果	関連政策・委員会	Women's Empowerment Package 2012 の策定と実施 州の CEDAW 委員会の設置(2011 年) PCSW の設立	Policy for Women's Empowerment の策定・成立 (2014 年)	PCSW の設立 (District レベルにも女性の地位委員会を設置)	不明
	成立法案	酸による攻撃に関する法令、女性の相続に関する法令を含む 67 の法令、制度の改正 (2014 年 11 月現在)	DV、児童婚、セクハラ関連法	Deserving Widows and Special Persons Welfare Foundation Act, 2014 不明	不明
主な実施事業		働く女性を対象とした託児所 (60) の設置・運営 シェルターの設置・運営 (全 36District) オンブズマン事務所内に Women's Complaint Cell の設置・運営 女性の権利に関するヘルプ・ライン事業の実施 (2015 年 3 月まで)	オンブズマン事務所内に Women's Complaint Cells の設置・運営 (28Districts) Media Center の運営 女性の経済的エンパワメントの促進として、Display & Sales Center の設立・運営 GRAP の実施 シェルター、託児所、ホステルの運営事業は社会福祉局に移行	シェルターの設置・運営 (4) 不明	シェルターの設置・運営 (4) 働く女性、避難民女性のためのホステル運営 貧困女性・子供のための福祉施設の運営 Industrial Training Centers (女性対象の職業訓練-2 年間、州内に 139 ケ所) の運営 Women Business Center の運営 (SMEDA の協力)

出所：各州政府 WDD のホームページ、NCSW の各州政府 WDD の組織力評価報告書、パンジャブ州及びシンド州の WDD 関係者と筆者のインタビュー内容を基に筆者が作成

4.3.8 州政府WDDsの課題

2011年の地方分権化から間もないこともあり、各州政府WDDの大きな課題として人員配置が今なお完了していないことがあげられる¹⁰⁷。事業実施期間中のみ雇用される契約職員ではなく、特に、正規職員のポストに空きが多くみられ、ポストが埋められていても他のポストと兼任しているケースも多くみられる。例えば、パンジャブ州WDDは、ポスト30に対し15人しか採用されておらず、そのうち5人は運転手等のスタッフで、実務者は10人のみとのことである¹⁰⁸。同様に、シンド州政府WDD及びその事業実施を担当するDirectorateの全ポストは150あるが、90弱しか埋まっておらず、WDDの次官補がDirectorateの局長を兼務している¹⁰⁹。

WDDの職員配置は、人数以上に能力の問題が深刻だと、NCSWの評価報告書は指摘している。NCSWの報告書によると¹¹⁰、WDDsが元々社会福祉局に統合されていた背景もあり、職員の多くは社会福祉局から異動してきた職員で、ジェンダーの専門的な知識や経験を持っていない。特に、ジェンダー分析官やジェンダー専門家といった専門職のポストにも、こうした社会福祉を専門としてきた社会福祉局の職員が配置されている場合が少なくないという。シンド州やバロチスタン州は、特に、PCSWがまだ設置されておらず、政策策定や法令・制度改正においてアドバイザーとして助言し、連携を取ってくれる組織がないだけに、プロビンシャル・マシナリーとして単独で役割を果たすことは難しい。

NCSWの報告書は、ジェンダー分析官やジェンダー専門家等の専門職については公募もされているが、その選定方法に透明性を欠いていると指摘している。同報告書によると、能力、専門性、経験に関わらず、女性より男性が採用されているケースが多いという。また、人的資源を確保できない理由として、予算不足の問題も大きいと言える。パンジャブ州のPCSWの委員長は、パンジャブ州政府WDDの優先課題として、優秀でコミットの高い次官のみに依存する体制を取り続けるのではなく、高い報酬を払っても優秀な人材を確保して組織力を高めることで、そのための予算確保が不可欠だとしている¹¹¹。

パキスタンでは、ジェンダー予算の取り組みは、UN Womenの支援によるGRBI (Gender Responsive Budgeting Initiative) や上述のGRAPの中でも行われてきたが、効果的な成果は出ていない。NCSWの報告書は、2012年現在、自然災害の復興事業やテロ対策事業により多くの予算が割り当てられ、州政府WDDsへの予算はカットされ、WDDsは予算不足に直面している、と指摘している。一方で、GRAPも含めて予算を計上しながら、使っていないというWDDs側の問題も指摘されている。使われなかった予算は、計画・開発局によって別の局・事業に振り分けられて、使われている。NCSWの報告書では、こうした予算問題について、WDDsの意識の低さも問題だと指摘している。表4.3.8.1が示す通り、パンジャブ州及びバロチスタン州は、プロジェクト予算を計上していない。また、KP州は、局全体の予算に占める社会福祉の予算が圧倒的に多く、2011-12年のWDが占める予算の割合は僅か27%にとどまっている。

¹⁰⁷ NCSW. 2012. *Assessment of the Capacities of Women Development Departments*. Islamabad: NCSW.

¹⁰⁸ 2014年11月14日のWDD次官とのインタビューより。

¹⁰⁹ 2014年11月17日のWDD次長とのインタビューより。

¹¹⁰ NCSW. 2012. *Assessment of the Capacities of Women Development Departments*. Islamabad: NCSW.

¹¹¹ 2014年11月14日のパンジャブ州PCSW委員長とのインタビューより。

表4.3.8.1 各州政府WDDに割り当てられた予算（2007～12年）

州	予算項目	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11	2011-12
パンジヤブ州	ノンプロ予算	Rs. 10,238M	Rs. 10.238M	Rs. 10.138M	Rs. 10.23M	-
	プロジェクト予算	Rs. 0	Rs. 0	Rs. 0	Rs. 0	-
シンド州	ノンプロ予算	データなし				
	プロジェクト予算	Rs.80,000M	Rs.172,950M	Rs.220,00M (申請)	Rs. 330,000M	-
KP 州	WD 予算	Rs.11.381M	Rs. 15.78M	Rs. 31.247M	Rs.92.065M	Rs.118.523M
	WD 予算が局全体予算に占める割合	16%	17%	25%	45%	27%
バロチスタン州	ノンプロ予算	Rs. 1Bil.	Rs.1.2Bil.	Rs.1.35Bil.	-	-
	プロジェクト予算	Rs.0	Rs.0	Rs.0	-	-

出所：NCSW. 2012. *Assessment of the Capacities of Women Development Departments*. Islamabad: NCSW.

5. 他の国際機関・二ヶ国間援助機関及びNGOの取り組み

パキスタンでは、UN Womenが、ジェンダー平等に向けた政策レベルでの政府支援及び市民社会との連携を中心に主要な役割を果たしている。そのほか、教育、保健等の社会開発分野、あるいは経済活動、女性に対する暴力等の優先課題分野では、世界銀行、ILO等の国際機関、また米国国際開発庁（以下USAID: United States Agency for International Development）、ドイツ技術協力公社（以下GIZ）等の二ヶ国間援助機関が支援を行っている。また、アジア開発銀行（ADB）は、GRAPの技術支援（TA）を行っていたこともあるが、基本的には全てのローン・プロジェクトの計画段階で各事業をカテゴリー別した後ジェンダー主流化を図る取り組みがなされている。一方、女性の権利保護のためのアドボカシー活動に熱心なShirkat GahやAurat Foundation等、NGOの活動も盛んである。主要機関の支援分野及び実施されているプロジェクトの概要は以下の通りである。

5.1 国際援助機関・二ヶ国間援助機関

援助機関名	優先分野	実施事業・内容
UN Women	✓ CEDAW 実施 ✓ 紛争下における女性 ✓ 女性に対する暴力 ✓ 女性 HBWs の経済活動	✓ CEDAW に関するアドボカシー活動、CEDAW 実施・M&E に関わる政府、市民社会等の組織間の調整、特に州政府 WDDs 及び NGOs 等の市民社会への技術支援 ✓ 人権省に対して、紛争地域における女子・女性支援のパイロット事業実施を通して支援 ✓ 関連する政府機関、女性団体等とともに、女性に対する暴力に関連するアドボカシー活動、女性に対する暴力の撲滅を目指した共同体の組織化と強化、DV 等に対する法的措置に関する技術支援 ✓ 労働省、ILO、市民社会等とともに、HBWs の権利獲得のための活動として、パンジャブ、シンド、バロチスタン州で関連政策を策定
世界銀行	教育、保健、貧困削減等	✓ 教育分野のローン・プロジェクトは、パンジャブ州（2012.3-2018.12）、シンド州（2013.3-2017.6）、バロチスタン州（2012.8-2015.6）で実施、目的は、特に女子の学校へのアクセス、高い質の教育へのアクセスの向上 ✓ 女性を対象とした事業に、このほか、栄養改善事業（2014.8-2018.12）、貧困削減を目的としたソーシャル・セーフティネット事業（2012.3-）、工芸品製作等を通じた生計向上を目的とした事業（2014.2-2018.5）あり ✓ 貧困削減を目的とする the 3rd Poverty Alleviation Fund Project が実施されており、マイクロ・ファイナンス、職業訓練を含む多様な活動の実施¹¹²
ADB	女性対象案件以外に、全事業にジェンダー主流化	✓ 2011 年 2 月まで、ナショナルマシナリー及び州政府 WDDs の行動計画（GRAP）の策定・実施に係る組織力強化を目的に CIDA を実施機関として技術支援を実施 ✓ 現在は、全ローン・プロジェクトにジェンダー主流化を図る取り組みが行われているが、なかでもジェンダーとの関連度が最も高い GEN（Gender Equity Theme）にカテゴリー化された案件に、国家レベルのソーシャル・セーフティネット構築を目的とした社会保護開発事業（2013.10-2019.6）あり

¹¹² <http://www.worldbank.org/projects/P105075/third-pakistan-poverty-alleviation-fund-project?lang=en>（最終アクセス：2015 年 1 月 7 日）

援助機関名	優先分野	実施事業・内容
ILO	✓ 労働移民問題 ✓ 農村部の HBWs の権利保護及び生計向上 ✓ 繊維産業における職場環境整備	✓ 南アジアにおける移民労働者のガバナンス強化事業 (2013.6-2016.5) ✓ シンド州農村部で HBW に携わる人々の権利保護、技術向上等の支援事業 (2013.2-2016.1) ✓ 繊維産業界の縫製工場の職場環境の適切化・コンプライアンスを促進するための制度整備支援事業 (2014.7-2015.9) ✓ ジェンダー公正に基づく雇用の促進を目指した事業 (GE4DE) (2010.4-2015.3)
USAID	✓ 経済活動 ✓ リプロ・ヘルス ✓ 教育 ✓ ジェンダーに基づく暴力の根絶 ✓ 女性の参加促進	✓ 女性の生計向上、技術、起業への機会を増やすことを目的とした事業 (The Entrepreneur Project, the Dairy Project, the Power Distribution Program) では、技術改善と共に利益率の高い市場へのリンクを支援 ✓ 妊産婦、乳幼児への質の高い医療サービス提供を目的に MCH (Maternal and Child Health) Program を実施 ✓ ローカルレベルの市民社会とともに暴力撲滅と被害者の社会復帰を目的とする事業 (Gender Equity Program) を実施 ✓ 女性の国民登録 (出生届け) を支援
GIZ	✓ 教育・職業訓練 ✓ 保健 ✓ 女性に対する暴力	✓ GRAP 下でナショナルマシナリーへの支援を行ってきた実績あり ✓ 女性に対する暴力の対策として、シェルター、医療機関、警察のサービスの改善等をまとめたガイドライン作成関連の活動、州レベルでの官民セクターでの人材育成等の実施¹¹³ ✓ Gender Responsive Policing (2009.7-2014.12) の支援を通し、警察の女性に対する暴力に関する活動実施の強化、Complaint Unit のパイロット事業等を実施

5.2 NGOs

組織名	優先分野	実施事業
Shirkat Gah	✓ 女性の体に関する権利 (あらゆる差別への抵抗) ✓ 女性のエンパワメントを可能にする環境整備 ✓ 暴力	✓ Women Empowerment and Social Justice Program (WESJP) ✓ The Project for Achieving MDG5 ✓ The Project for Addressing Unsafe Abortion in Pakistan ✓ Women Health Rights and Advocacy Partnership (WHRAP) Project
Aurat Foundation	✓ 市民社会との連携 ✓ 女性の意思決定への参加 (法整備等へのアドボカシー) ✓ 女性に対する暴力	✓ 女性の意思決定への参加促進を目的に、ジェンダー関連イシューについての情報整備事業、女性の意思決定への参加を促進する女性団体等の人材の能力強化事業、女性のエンパワメントに関するアドボカシー活動等を実施

¹¹³ <http://www.giz.de/en/worldwide/18040.html> (最終アクセス : 2015 年 1 月 7 日)

6. JICA事業のジェンダー主流化状況

6.1 ジェンダー主流化に向けた世界の流れ¹¹⁴

1960年代以降欧米で始まった女性解放運動を契機に、1975年メキシコで開催された第1回世界女性会議で「国連婦人の10年（1976～1985）」が宣言され、1979年にはCEDAWが第34回国連総会で採択された。こうした潮流の中で、それまで社会的弱者で、保護や福祉の対象でしかなかった女性の経済開発における役割が再認識され¹¹⁵、女性の地位向上が叫ばれるようになった。

1970年代後半から90年代初頭にかけて、女性に平等な社会・経済的機会を与えて男女間の格差是正や女性の地位向上（平等アプローチ）を図ることを重視した「開発と女性（WID: Women in Development）」という概念が広く採用され、女性を対象とした開発事業が多数実施された。しかし、女性の役割や能力が見過され、女性に機会や公正な便益がもたらされないのは、男性との不平等な力関係によるもので、歪んだ社会構造を是正しない限り、真の意味での男女平等や女性の地位向上は図れないことが認識され始めた。90年代以降ポスト構造主義やポストモダン主義等の考えに基づき、社会の中で格差を生み出す多様な力関係に着目し、その不平等な関係・社会構造の変革を図り、女性や社会的弱者のエンパワメント（エンパワメント・アプローチ）を目指す「ジェンダーと開発（GAD: Gender and Development）」という概念に移行した。

WIDからGADへの移行に伴い、開発事業の対象が女性のみから女性と男性に変わった。更に、固定概念の女性の役割やニーズに基づいて教育・職業訓練、医療サービス、給水施設の供与といった女性が生活する上で必要な「実践的ニーズ」の追求から、不平等な男女の役割分担やジェンダー関係を定着させている社会・経済・政治的構造を変えていく「戦略的ニーズ」にも踏み込むようになった。

1995年の第4回世界女性会議を契機に、GADを推進する戦略として、あらゆる分野の政策・事業の計画、実施、モニタリング・評価の全段階にジェンダー視点を組み込んでジェンダー平等を目指す「ジェンダー主流化」が広く採用されるようになった。2000年に開催された国連ミレニアム・サミットで、2015年までに達成すべき8つの目標の1つに「ジェンダー平等の推進と女性の地位向上」が掲げられたが、その他のミレニアム開発目標（MDGs）もジェンダーと密接に関連することから、MDGsの達成にはジェンダー主流化が不可欠とされた。

6.2 日本政府及びJICAの取り組み¹¹⁶

こうした潮流の中で、日本政府は2003年に閣議決定された新ODA大綱で、その基本方針のひとつである「公平性の確保」に言及して、男女共同参画の視点を重視し、開発途上国の女性の積極的参加と受益の確保への配慮及び女性の地位向上に一層取り組む、としている。また、このODA大綱や「人間の安全保障」の視点から女性や社会的弱者に対する公平性の確保の重視を唱えたODA中期政策の下、日本政府は、1995年作成の「WIDイニシアティブ」を改定し、GAD及びジェンダー主流化を明確化した「GADイニシアティブ」を2005年3月の「北京+10」の場で発表した。

¹¹⁴ JICA. 2007. 「ジェンダーと開発に関する交流と取組」及び JICA. 2009. 課題別指針「ジェンダーと開発」を参照

¹¹⁵ Voserup, Ester. 1970. *Women's Role in Economic Development* で、男女別の経済指標を取ることの重要性や女性が正当な経済活動のアクターとして開発過程に参加することが訴えられている。

¹¹⁶ *ibid.*

JICAは、ODA大綱及びODA中期政策に即して、JICAの中期目標として「男女共同参画の視点は重要であり、機構は、事業実施に当たり、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」と定めた。その目標達成のための中期計画として、「職員その他の関係者に、開発援助における男女共同参画推進の重要性についての理解促進を図るとともに、実施の各段階において、女性の地位向上に配慮した業務運営に努力する」としている。また、日本政府の「GADイニシアティブ」を受けて、ジェンダー主流化を進める課題別指針「ジェンダーと開発（GAD）」を作成し、全ての分野課題の事業におけるジェンダー主流化の推進を目指している。

しかし、JICAは、ジェンダー主流化を図るための具体的な手法を構築しておらず、女性に裨益する案件形成や女性の主体的な参加の促進は各案件の計画あるいは実施担当者の意識や裁量によるところが大きい。結果として、成果やインパクトは事業に差があり、女性のエンパワメントやジェンダー関係への正のインパクトが発現しても、戦略的に図られたというより偶発的に生じた場合が少なくない。今後、効果的、効率的なジェンダー主流化を図っていくには、各主要セクターでどのような点を重視、配慮しながら案件形成、実施、モニタリング・評価を行うことが女性の参加やエンパワメントの促進に効果的か等について情報を収集し、ある程度統一された手法を確立していくことが重要だと思われる。

その第一ステップとして、下記6.4において、JICAパキスタンの既存案件及び予定案件について、ジェンダー視点からレビューし、女性のエンパワメントを図る上で重要なポイントを抽出し、提言を行うこととする。

6.3 女性のエンパワメントの定義及び概念フレームワーク

上述の通り、ジェンダー主流化とは、ジェンダー平等、女性のエンパワメントを図るためのツールである。将来的にJICA案件においてジェンダー主流化を図るということは、各案件で女性や社会的弱者のエンパワメントを目指すことを意味する。JICAパキスタンの対象案件をジェンダー視点からレビューする前に、そのレビューの焦点・ポイントとして、女性のエンパワメントとは何を意味し、エンパワメントを図るため、具体的に計画・実施・モニタリング・評価の段階で何をするのがジェンダーを主流化したことになるのかについて、以下概念を整理する。

「エンパワメント」は、一般的に、「autonomy（自主性）」、「self-determinant（自己決定できる）」、「self-confident（自信のある）」等と同様に考えられるが、その重要な概念は「プロセス」、「選択の自由」、「Agency（主体性）」だと言われる。これらの概念を適切にカバーしているのが、N. Kabeer（1999）の定義で¹¹⁷、彼女はエンパワメントを「以前は持ち合わせていなかった、人生を戦略的に選択できる能力を身につけていくプロセス」と定義づけている。つまり、エンパワメントとは、人の能力（選択肢）が「変化していくプロセス」で、彼女は、選択肢の変化を決定づける要素として、「Resources（資源）」、「主体性」、「Achievement（達成）」の3点をあげている。また、彼女は、資源をエンパワメントの前提条件、主体性を各個人がエンパワーされていくプロセス、達成を各個人のエンパワメントの成果、と表している。

¹¹⁷ Kabeer, N. 1999. "Resources, Agency, and Achievement: Reflections on the Measurement of Women's Empowerment." *Development and Change*, Vol. 30, Issue No. 3, pp. 435-464.

これら3要素は、A. Sen の潜在能力アプローチ（Capability Approach）の概念で説明されるものでもある。A. Senは、潜在能力アプローチにおいて、個人の能力とは、各個人が将来どうなりたい、どうしたいと思うこと（Functioning Achievements）に対して、各個人が、自分にアクセス・コントロール可能な資源を自分の意志で選択して達成を試みることができ、その成果を自分の価値観で評価することが出来ること、としている¹¹⁸。なかでも、彼が最も重視するのは、資源の多さではなく、自らの意志で立てた目標に向けて、自らの判断で資源を有効的に活用できる「主体性」である。彼は、主体性のある人物を、「自ら行動し、変化をもたらすことが出来る人物」としている。

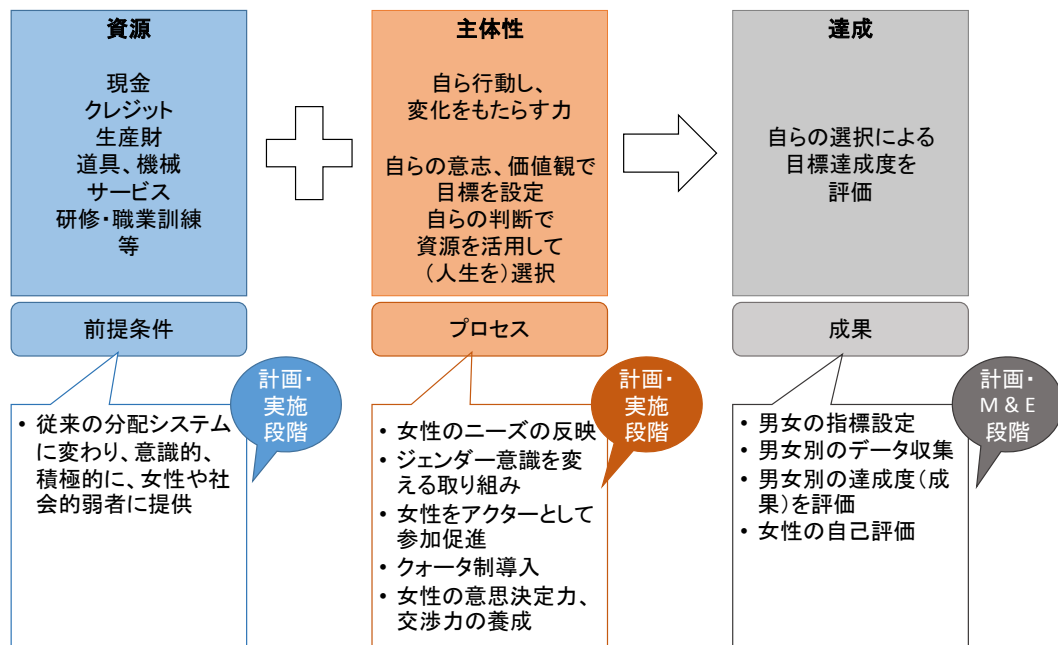
以上から、女性のエンパワメントを図るということは、女性の生活・地位を改善するための前提条件として、女性が有効活用できる資源を提供すること、女性が自らの意志と判断で行動し、変化をもたらすことが出来る「主体性」を養うこと、そして女性の変化・達成度をモニタリング・評価すること、であると言える。具体的には、「資源」とは現金や物品のみを指すのではなく、人的資源や政府によって提供される研修、情報普及等のサービスも含まれる。これらは一般的にコミュニティにおいては権力者に、各世帯においては世帯主に分配されるシステムになっているが、ジェンダー主流化されたプロジェクトにおいては、こうした従来の分配システムを変えて、積極的に女性に対して資源、情報、サービスを提供していく必要がある。

次に、「主体性」を養うには、女性が自ら意思決定し、自ら行動する力と、それを可能にする男女のジェンダー意識の変化が必要となる。開発途上国の多く、特に家父長制によるジェンダー規範が厳しく残る伝統社会においては、コミュニティ及び世帯レベルにおいても男性が意思決定を行い、女性には意思決定の機会が与えられていない場合が多い。ジェンダー主流化されたプロジェクトにおいては、女性を受動的な裨益者や男性の補助者としてではなく、重要な役割を果たすアクター（主体者）としてプロジェクトの活動への参加を促すことが重要である。グループの主体的なメンバーとして、またはリーダーとして、重要な判断を自ら行い、責任を果たす中で、個人の意思決定力、交渉力を培うラーニング・プロセスの機会を提供していくことが不可欠である。そのため、従来、女性に意思決定の機会が与えられていない社会においては、最初の段階でジェンダー・センシタイゼーション（感化）¹¹⁹のワークショップ等を通して、男女のジェンダー意識、特に男女の役割分担、意思決定のあり方を変えていく取り組みが必要になる。また、その機会を制度として付与するクォータ制の導入も重要である。

最後に、ジェンダー主流化されたプロジェクトでは、女性（男性）のエンパワメントの達成度を測るモニタリング・評価が含まれていなければならない。それは、情報、サービス等を含む資源の提供、また意思決定の場への男女の参加について、量、頻度、内容等を男女別にモニタリング・評価することを指す。各案件のPDMにおいて、男性、女性に特化したプロジェクト目標、成果、活動が含まれることにより、モニタリング・評価される指標も男女別の指標が設定されることになり、男女のエンパワメントを測ることが可能となる。また、エンパワメントは、各個人が自らの意志で設定する目標の達成度を自らの価値観で評価する、との概念が含まれていることから、計画段階での女性のニーズ、評価段階での女性のエンパワメントの達成度に関する自己評価が含まれることもジェンダー主流化された案件では重要となる。

¹¹⁸ Sen, A. 1985. *Commodities and Capabilities*. Oxford: Oxford Publications.

¹¹⁹ ジェンダー平等に関する意識を向上させ、女性やジェンダー偏見のある人々の考え方や態度を変えること



出所：N. Kabeer のエンパワメントの概念及び A. Sen の潜在能力アプローチの考えを基に筆者が作成

図6.3.1 エンパワメントの概念フレームワーク

(ジェンダー主流化案件で女性のエンパワメントを図る取り組み内容含む)

上記を基に、以下の対象案件のジェンダー視点からのレビューでは、ジェンダー主流化の度合いを下記のポイントから評価分析する。

- ① 女性が裨益者として含まれているか。含まれている場合、女性は主体的なアクターとして認識されているか
- ② 女性のエンパワメントを意識したプロジェクト目標、成果等が設定されているか
- ③ 男女別の指標が設定されているか、また男女別のデータ・情報が収集されているか
- ④ 男女のニーズ、時間・行動範囲の制限、資源へのアクセスとコントロールの有無等について、ジェンダー分析が行われ、計画や実施に反映されているか
- ⑤ 女性の参加を促進するために、モティベーターの備上、委員会のメンバー構成や研修参加者に対してクォータ制の導入等がなされているか
- ⑥ 男女の役割分担やジェンダー関係を変えるためのジェンダー・センシタイゼーション（感化）等の取り組みがなされているか
- ⑦ 女性が参加できるよう、男性の理解・協力を得て、また女性の参加しやすい時間帯、場所、非識字の女性でも理解しやすい内容で研修や活動の計画・実施をしているか
- ⑧ 女性が資源、市場、キーパーソン等とリンクできる情報を提供しているか
- ⑨ 女性の計画力、交渉力、リーダーシップ、等の能力を向上させる研修プログラムが提供されているか
- ⑩ 女性のアクターとしての役割や家計への経済的な貢献度は、評価も含めどのように変化したか、結果としてジェンダー関係はどのように変化したか（女性自身の評価及び男性やコミュニティの評価）

6.4 JICA事業（レビュー対象）の概要・評価内容・提言

ジェンダー視点からレビューするJICAパキスタンの対象案件は、以下の通り、終了済み案件1件、実施中の案件2件、予定案件2件の合計5件である。選定の理由は、今後も類似案件が実施される可能性がある等、JICAパキスタン事務所の優先度が高いことによる。これらの5案件について、上記6.3であげた10項目に沿って分析を行い、提言にまとめた。

- 1) 技術教育改善プロジェクト（技術協力）2008年12月～2013年12月
- 2) 障がい者社会参加促進アドバイザー（個別専門家）2012年12月～2015年11月
- 3) ノンフォーマル教育推進プロジェクト（技術協力）2011年4月～2015年3月
- 4) Project for Skills Development and Market Diversification of Textile Industry of Pakistan
（技術協力）新規
- 5) Project for Promoting Economic Empowerment of Women in Selected districts of Sindh
（技術協力）新規

1) 技術教育改善プロジェクト

案件名	技術教育改善プロジェクト（技術協力）2008年12月～2013年12月
分野分類	人的資源－人的資源－職業訓練
対象地域	パンジャブ州ラホール
相手国機関	首相府国家職業技術教育委員会（NAVTTTC, Prime Minister Secretariat）及びパンジャブ州技術教育職業訓練庁（TEVTA, Gov. of Punjab）（実施対象機関：レイルウェイロード技術短期大学（GCTRR））
背景	パキスタンの国家開発計画である Vision 2025 の下、工業化が図られ、なかでも製造業、建設業等が雇用の受け皿として成長しつつある。パキスタン第2の工業都市ラホールでは、各種エンジニアリングが発達し、機械、建築とも技術者に対する高い需要があり、特に中堅技術者の育成に対する需要が高まっている。こうした動きを受けて、連邦レベルの NAVTTTC、州レベルの TEVTA、そして技術短大等の実施機関の3つの階層から構成された同国の技術教育・職業訓練（Technical and Vocational Education and Training: TVET）システムの改革が課題とされている。なかでも、実施機関のパンジャブ州レイルウェイロード技術短期大学（以下 GCTRR）は、産業界のニーズに基づく教育・訓練が実施できていない問題を抱える。長年カリキュラムが改定されておらず、教員の技術力や指導力が十分でないため、卒業生は就職後企業の即戦力になれず、長期の再教育を受けなければいけない例も少なくない。こうした問題を踏まえ、パキスタン政府からニーズに合った教育が提供できるモデル校として、GCTRR の強化を目的とした技術協力が要請された。
案件概要	プロジェクト目標： GCTRR が、機械・建築分野のモデル校として、産業界のニーズを踏まえた技術教育を提供できる機関となる。
	成果： 1) 産業界のニーズを取り入れた技術教育が提供できるように、GCTRR の組織体制が強化される。 2) 機械・建築コースの訓練マネジメントとサイクルが強化される。 3) GCTRR の就職支援体制が強化される。 4) GCTRR がプロジェクトで得た経験・知見が、GCTRR 内の他コースや他の TVET 機関（機械・建築）に周知される。
	活動： 1) ワーキンググループの設置、産業界への広報、学生の技能大会、製作展示会の実施等 2) 各コースのシラバスやカリキュラム等の改善、機材の設置、教員の研修等 3) 就職促進の取り組み（卒業生の追跡、求職情報のデータベース、学生へのカウンセリング、キャリアセミナー等）

特記事項

計画段階で作成された PDM（上記案件概要）とは別に、JICA が 2007 年に実施した調査結果を基に GCTRR の建築学科に男女共学制が導入された。また、同調査報告書には、建築が女子・女性にとって最も進出しやすい科目として推薦されていたことから、JICA と TEVTA は GCTRR の建築学科の共学化を開始することに合意した。共学化に伴い、女性教員の採用、カリキュラムの改定がなされ、女子学生の入学者数についてクォータ（全体の 40%）を設け、政府が寮費用の負担をしたり（結果的には女子学生の入寮はなし）、高校への広報活動を展開したりして、女子学生の入学を積極的に促進した。また、女子学生の入学に伴い、女子生徒用の通学バス、お祈り室等の整備がなされ、女子学生の就職についても卒業後企業にインターンシップや雇用を受け入れて貰う等、企業とのリンクが強化された。

ジェンダー視点からの分析内容

① 元々の PDM では、女性は裨益者としては組み込まれていなかったが、プロジェクト開始後、パキスタンでは建築が女性の科目として認識され女性の社会進出が進んでいることから、建築学科の共学化が図られることになり、女子学生も主要な裨益対象者として組み込まれ、認識された。

② 元々の PDM にジェンダーを意識したプロジェクト目標、あるいは成果は設定されていない。

③ 計画策定時は、各学科の共学化はなされていなかったため、PDM には男女別の指標は設定されていないが、プロジェクト開始後、建築学科の共学化に伴い、男女別にデータ（入学者数、男女別学科別の入学試験の成績、男女別年度末試験の成績等）が収集され、整備されている。GCTRR（機械、建築、冷凍学科の合計）の入学年別男女別の入学生数、在校生数は以下の通り。

入学年	入学時在校生数			2013 年 9 月の在校生数			備考
	男子	女子	合計	男子	女子	合計	
2010.9（1 期生）	98	28	126	77	21	98	女子 5 名退学、2 名留年
2011.9（2 期生）	62	35	97	49	32	81	女子 3 名退学
2012.9（3 期生）	108	21	129	96	18	114	女子 3 名退学
2013.9（4 期生）	118	15	133	118	15	133	-
合計	288	71	359	263	65	328	

④ 計画策定の段階では女子学生に関連するニーズ分析は行われていないが、建築学科の男女共学化に伴い、学校の施設環境、カリキュラム、就職・進学についてのニーズが女性教員等と共に分析され、ある程度実施時に反映された。

⑤ 建築学科への女子学生の入学促進のため、クォータ制（定員 90 名中の 40%）が導入され、1 年目は受験者 28 名全員に入学許可が出されたが、なかには基準レベルに達していない女子学生もあり、退学者も出た。しかし、その後の学年修了時の試験結果では、男子の合格率が 50.6%であったのに対し、女子の合格率は 71.4%と男子を上回り、クォータ制導入の弊害はあまり大きくなかったと言える。

⑥ GCTRR では、学校関係者等を対象にしたジェンダー・センシタイゼーション（感化）のワークショップ等を行われていない。GCTRR は、古くから男子校と知られ、建築学科が男女共学になった当初は、JICA 専門家と女性教員 2 名が周辺高校での広報・リクルート活動を行ったりしたが、多くの両親は娘を GCTRR に送ることに抵抗をおぼえ、説得することが大変困難だったという。しかし、女子学生を対象とした施設整備等の甲斐あって、女子学生の保護者の説得に成功し、最初の年には 28 名の入学者を得た。入学後も女子学生及び保護者に対する就職カウンセリング（年に 2、3 回）を通して、女子の高等教育や就職に対する意識改善の取り組みが行われた。また、建築学科は、殆どはコンピューターによる座学（CCAD/CAM）であるが、測量やコンクリートの機材・機械の取り扱いも男子学生同様に女子学生も行った。

⑦ 上述の通り、高校での積極的、意識的な女子学生のリクルート活動に加え、女子学生のためのトイレやお祈り室の整備、通学バスのサービス等が導入され、また障がい者用のエレベーターも設置されたことで、女子学生、障がい者の入学を積極的に促す取り組みが行われた。

⑧ 女子生徒が卒業後就職できるよう、産業界・企業とのネットワーク化が図られ、インターンシップ及び就職のあっせんも行われた。GCTRR に就職課が設置され、毎年「キャリア・デイ」という日を設け、企業側の担当者を招いて、学生と企業が知り合える機会が提供された。

	⑨ 採用された女性教員はジェンダー平等に対する意識も高く、JICA 専門家の指導の下、女子学生のロールモデルとしての役割を果たし、女子学生の進学や就職等の相談に乗り、建築学科の男女共学化の計画、実施においても積極的にリーダーシップを取った。 ⑩ 建築学科の女子学生の中には在学中に結婚して退学した学生が1名いたが（そのほかの退学理由は経済的理由や学業についていけない等）、多くは貧困層の家庭出身の学生で、また、建築が女性の分野と社会的に認識されていることもあって、特に就職先として教員を希望する学生が多い。卒業後、大学等に進学する、あるいはインターンをする学生が多いため、卒業後1年の就職率は50%、2年の就職率は70%だった。当初は大勢の男性教員の中に女性教員は2名で居場所がなかったというが、JICA 専門家とともに、女子学生のリクルート活動等を精力的に行う中で、女性教員は自信をつけ、中心的な役割を果たすまでに成長した。女性教員は、女子学生の進学や就職に使命を持って仕事に取り組んでおり、女性教員自身がプロジェクトを通して大きく成長したと自己評価している。
提言	職業訓練分野の新規案件： 女性の受入易い分野の見極め ✓ 重労働やフィールドワークを伴わず、オフィス内で出来る仕事を女性は好み、女性の仕事として認識されているため、比較的女性の社会進出が進んでいる。そのため、職業訓練案件では、女性の社会進出が可能な分野（観光業、ホテル業、サービス業等）をまず見極めることが重要である。 プロジェクト目標や成果に組み込む ✓ 女性が受講可能な分野が支援対象の職業訓練校のコースにあれば、PDM のプロジェクト目標や成果に女子学生を組み込み、女性に裨益することを明確にする。 男女別の指標を設定し、男女の成果、インパクトをモニタリング・評価 ✓ 女子・女性のエンパワメントを測ることを目的に、そのプロセスとして、多様な指標を設定し、男女別のデータ収集・整備を行う。 ジェンダー分析 ✓ 入学だけを考えるのではなく卒業後の就職を踏まえ、計画段階では女子学生の就学及び就職の制約条件やニーズについて分析を行い、その結果に基づく計画策定、実施を行う。 女子学生の入学促進 ✓ 近郊の高校等に広報、リクルート活動を展開する活動を組み込む。 ✓ 女子学生数・割合にクォータ制を導入し、一定数の女子学生を受け入れ、女子学生の学習を入学後フォローする。 ✓ 女子あるいは障がい者も、通学に支障がないよう、前提条件として、女性教員の雇用、安全の確保、施設・環境整備（男女別、障がい者用のトイレ・休憩室、通学バスのサービス、エレベーター等）を行う。 ジェンダー・センシタイゼーション（感化） ✓ 入学式の日や国際女性デー等の機会に、女子学生、男子学生、保護者、教員、提携する企業関係者等を対象としたジェンダー・センシタイゼーション（感化）のワークショップを開き、女子学生の就職・社会進出の重要性について理解を深め、促進する活動を組み込む。 ✓ 入学後の学生、保護者、教員との定期的なキャリア面談でも、学生と保護者に対して教員が意識的に就職を奨励する働きかけを繰り返し行う。 ✓ 企業と密な関係を築き、女子学生のインターンや就職の受け皿になって貰えるよう働きかける。 女子のキャリア志向アップ ✓ 職業訓練に加えて、女子学生自身がジェンダー意識を持って、キャリアを積んでいくことに意義が見いだせるように、ロールモデルとなる女性教員や上級生の女子学生によるメンター制の導入、実際にキャリアを積んでいる卒業生や外部の女性を招いて経験談を話して貰う機会を設ける等の取り組みを組み込む。 就職先の確保 ✓ 職業訓練校での就学が目的に終わらず就職のための手段としての役割が果たせるよう、女子学生が卒業後就職できる企業の情報を整備し、企業にはインターン先、就職先としての受け皿になって貰えるよう連携を図る。

2) 障がい者社会参加促進アドバイザー

案件名	障がい者社会参加促進アドバイザー（個別専門家）2012年12月～2015年11月
分野分類	社会福祉－社会福祉－社会福祉
対象地域	KP州ハリプール県
相手国機関	KP州ハリプール県社会福祉局
背景	パキスタンは全人口の約2.5%（実際には15%とも言われる）が障がい者とされるが、その多くは社会から可視化されておらず、障がい者の置かれた状況が認識されていない。特に、農村部の障がい者はアクセスの問題もあり、リハビリを含む医療サービスや教育を受ける機会が非常に限られている。また、政府内にも障がい者ケアに従事できる人材の数、技術が不足している。このような状況下、政府は障がい者国家政策（2002年）の実施のための国家行動計画（2006年）を策定したが、予算不足、モニタリング体制の未整備等により実施に上手く移行できなかった。パキスタン政府から要請を受け、JICAは、2008年12月からKP州アボタバード県で障がい者社会参加促進プロジェクトを実施し、障がいのある男女の社会への参加が促進された。アボタバード県で形成されたモデルを他県に普及・展開することを目的に、パキスタン政府はKP州政府能力強化のため、技術協力を要請した。
案件概要	プロジェクト目標： KP州政府及びハリプール県政府の障がい者社会参加促進のための能力が強化される。障がい者社会参加促進活動を他県に普及させるためのモデルが構築される。 成果： 1) 障がい者社会福祉のためのKP州政府の能力が強化される。 2) 障がい者社会福祉のためのハリプール県政府の能力が強化される。 3) KP州政府マスタートレーナーが育成した県政府職員によって、ハリプール県レベルに官民セクターネットワークが構築される。 4) 育成されたハリプール県政府職員、プロジェクト運営チーム（PST）によって、ジェンダー・社会・障がい種のバランスに配慮した障がい者・家族の自助グループが形成され、強化される。 5) 育成されたハリプール県政府職員、PST、形成された障がい者・家族の自助グループによって、人々の障がいに関する認識が改善される。 活動： 1) マスタートレーナー育成のための研修準備・実施 2) マスタートレーナーによるハリプール県職員への研修準備・実施・モニタリング 3) 官民セクターネットワークのメンバー（官民代表、ジェンダー担当官、PST）選定、定期会議の準備・実施 4) 関係局による障がい者・家族（リーダー）を対象とした研修の実施、自助グループへの支援
ジェンダー視点からの分析内容	① プロジェクトの裨益者は、研修を受ける政府職員のほか、自助グループを形成する障がい者とその家族であるが、それぞれ女性が含まれている。障がい者は福祉的なアプローチによる受け身の裨益者としてではなく、アクターとして認識されている。 ② プロジェクトの成果において、政府職員については特に言及されていないが、障がい者・家族の自助グループには女性障がい者を組み込むことが明記されている。 ③ プロジェクトの成果や活動に合わせて、男女別の指標が設定され、男女別のデータが整備されている。 ④ 当該アドバイザーの派遣前にアボタバード県で実施された技術協力プロジェクトにおいて、ベースライン調査が行われ、男女、また障がいの種類、地域別により障がい者が置かれた状況やニーズの違いが明らかにされた。例えば、女性障がい者ほど、家族は外に出たがらないため、女性障がい者間の横のつながりがなく、情報へのアクセスが限られている。教育等をきっかけに外に出て、可視化されるとともに、同じ女性障がい者からカウンセリングを受けたり、情報に触れる機会を得たり、女性障がい者の自助グループの形成・女性障がい者リーダーの養成の必要性も挙げられた。こうした調査結果は、本プロジェクトにも反映され、女性障がい者の情報へのアクセス、自助グループの形成、ネットワーク化に焦点が当てられている。

	⑤ マスタートレーナーを務める政府職員の男女比、政府職員対象の研修参加者、障がい者及び家族の自助グループのメンバー構成の男女比には、緩やかなクォータ制（ジェンダー・バランスへの配慮）の導入が明記されている。実際に、選ばれたマスタートレーナーの男女比は、男性 5 人に対し、女性 3 人で、行政官のみから選定すると男性のみになることから、JICA 専門家の判断で、特殊教育学級の女性教員もその候補者リストに含め、女性がマスタートレーナーに選ばれる工夫が取られた。また、官民セクターのネットワークのメンバーにはジェンダー担当官も含まれている。 ⑥ 既に行われたマスタートレーナー育成のための TOT（全 13 回）の中に、ジェンダーのセッションが 1 回組み込まれた。その中で、「女性障がい者の問題は何か、現状はどのようなものか」とのテーマについて、男性健常者、女性健常者、男性障がい者、女性障がい者の 4 名のロールプレイから参加型で「障がい」を持つ「女性」であることの困難さを考えるセッション等も行われた。 ⑦ TOT は、ハリブール県の政府職員が対象のため、特に女性職員に配慮した研修場所の設定ではないが、時間は勤務時間中の 10 時から 16 時までの 4～5 時間で計 13 回の予定で計画された。先に実施された技術協力プロジェクトで、障がい者のリーダー養成研修が実施された時は、アクセスの問題を考慮して、参加者全員に対して車両での送迎が行われた。 ⑧ 本プロジェクトでは、官民と障がい者・家族の自助グループのネットワーク化を図り、障がい者に有益な行政サービス、リソースパーソン等の情報へのアクセスを高める取り組みが組み込まれている。 ⑨ 先に実施された技術協力プロジェクトでは、リーダーの発掘を目的にリーダーシップ養成研修が行われ、実際 12 の自助グループが形成され、女性障がい者による自助グループも 1 つ形成された。しかし、女性障がい者のリーダーは、概してメンバーの悩みの相談に乗る等の役割にとどまり、他のメンバーを引っ張っていくほどのリーダーシップを発揮する女性障がい者は存在しなかったという。本プロジェクトでも、障がい者・家族の自助グループに対してリーダーシップ研修が行われる予定で、女性障がい者もその対象にある。 ⑩ 先に実施された技協プロジェクトで、障がい者に対する調査に関わった障がい当事者たちは、終了時評価の際、同じ障がいを持つ人たちの苦しみや悩みを聞き、カウンセリングもしたことから、自分にもできる、という自信を得た、と話している。また、プロジェクトから給料が支払われたことで、それも大きな自信につながった、と JICA 専門家は分析している。
提言	障がい者支援分野の新規案件： <u>障がい者・家族の自助グループの目的の明確化</u> ✓ これまで実施された技術協力プロジェクトで形成された自助グループは、メンバー間の情報・悩みの共有、障がい者の権利を獲得するための活動等を目的に形成されたが、目的を明確にすることで、プロジェクト目標、成果、活動も明確になる。 ✓ 障がい者が自分の存在意義、役割を認識できるような活動を行うことが望ましく、アクセスの問題があまりない地域であれば、生計向上も 1 つの目的となり得る。日本の NGO（Paper Miracles）は、災害で足が不自由になり家族から見捨てられた女性たちに、紙によるアクセサリーの製作を発注し、女性たちは自らの収入を得るとともに、自信を取り戻しているという例もある。 <u>女性障がい当事者をアクターに</u> ✓ 男性障がい者に比べ家族に隠され、外に出る機会やサービス・情報へのアクセスが限られている女性障がい者の可視化のためにも、女性障がい者を裨益対象者として前面に出しても良い。 ✓ しかし、女性障がい者が受け身で支援を受ける裨益者としてではなく、当事者としてプロジェクトの計画策定、実施、モニタリング・評価にも関わられるような案件形成を行う。 ✓ プロジェクト目標や成果にも、女性障がい者を明記する。 <u>男女別の指標設定、多様なデータの収集・整備</u> ✓ 指標の設定は、成果や活動内容に沿って男女別に設定しても、データは障がいの種別、地域別、年齢別等細かく分けて収集・整備を行う。 <u>ジェンダー分析</u> ✓ ジェンダー分析は、障がい当事者自らがを行い、分析結果を計画・実施に反映させる場にも参加し、意思決定に参加できるようにする。

	<u>女性障がい者の参加の促進</u> ✓ ローカルの女性障がい当事者が、プロジェクトのモチベーション、あるいはモチバイザーとして関わることで、女性障がい者の家族のプロジェクトに対するバリアを取り除くことができ、女性障がい者にとってはロールモデルとなる。 ✓ 障がい者、特に農村部の障がい者にとってはアクセスの問題が最も大きな障がいであるため、研修や会議の際は送迎サービス等アクセスを確保する支援を行う。 <u>ジェンダー・センシタイゼーション（感化）</u> ✓ 障がい者、家族、コミュニティを対象に、ジェンダー及び障がいに対する偏見を取り除く、意識改善のためのアドボカシー活動を繰り返し行う。 <u>ネットワーク</u> ✓ 目的に合わせて形成された自助グループ・家族に対して、政府機関、民間サービス機関、NGO 等の情報を提供し、ネットワーク化を活動の中に組み込む。 ✓ また、自助グループ同士のネットワークも促す。 <u>女性障がい者のリーダーシップ養成</u> ✓ 女性障がい者・家族の自助グループのリーダーの養成研修を実施する。
--	--

3) ノンフォーマル教育促進プロジェクト

案件名	ノンフォーマル教育促進プロジェクト（技術協力）2011 年 4 月～2015 年 3 月
分野分類	人的資源－人的資源－教育
対象地域	パンジャブ州ラホール市（識字局事務所）、州内 9 のパイロット県
相手国機関	識字・ノンフォーマル基礎教育局（パンジャブ州政府）
背景	パキстанは、全人口の約半数が非識字と、南アジア諸国の中でも最低レベルにある。パキстанで最大人口を抱えるパンジャブ州は、2002 年に識字・ノンフォーマル初等教育局を設立し、公立学校にアクセスできない子ども及び成人向けの識字教育を通して、識字率の向上を目指している。JICA は、同識字局の要請に基づき、パンジャブ州識字行政改善プロジェクト（フェーズ 1&2）を通して、識字マネジメント情報システムの開発と普及を行い、識字・ノンフォーマル教育プログラムの計画・実施・モニタリング・フィードバックのプロセス強化に貢献した。一方で、教育内容・方法の改善、教育環境の改善、認定制度やフォーマル教育、技術教育・職業訓練への就学促進には課題が残り、パンジャブ州識字局から、再度ノンフォーマル教育へのアクセスと質の改善を目的とする技術協力の要請があった。
案件概要	プロジェクト目標： パンジャブ州の質の高いノンフォーマル教育提供システムが強化される。 成果： 1) ノンフォーマル教育のためのスタンダード、カリキュラム、アセスメント手法・ツールが開発される。 2) 成人識字教育のためのスタンダード、カリキュラム、アセスメント手法・ツールが開発される。 3) パンジャブ州の州行政官、県行政官およびパイロットプロジェクト地域の教員が上記成果を活用した研修を受ける。 活動： 1) 既存の初等教育のスタンダード、カリキュラム、アセスメント手法をレビュー、ニーズアセスメントを行い、ノンフォーマル教育のためにそれらを開発、パイロット地域で試した後フィードバック、最終化 2) 成人識字教育でも、ノンフォーマル同様の活動 3) ノンフォーマル及び成人識字のベースライン調査の実施、教員研修のモジュール・教材のレビュー、作成、研修の実施、研修を受けた教員のモニタリング
ジェンダー視点からの分析内容	① ノンフォーマル教育、成人識字教育ともに女子・女性が裨益者として認識されている。 ② プロジェクト目標や成果は、ノンフォーマル及び成人識字教育の制度整備に焦点が当てられており、女性やジェンダーに特化した明記はない。 ③ 同様にプロジェクトの主旨から、男女別の指標は特に設定されていない。殆どが女子・女性の参加者であるが、ノンフォーマル教育の参加者には男子も含まれるため、男女別のデータは収集されている。

	④ 本プロジェクトでは、特にジェンダー分析は行われていないが、JICA 専門家によって、女子・女性のフォーマル教育への就学の制約条件（学校までの距離、女性教員不足、貧困、優先順位が低い、オポチュニティ・コスト、親が忙しくて子供をかまっていられない等）やニーズ分析（家の近くでの教育、生活に役立つ内容、収入向上プログラムとの組み合わせ等）は行われており、その分析結果に合わせて、特に成人識字教育では、女性が外に出て可視化されるきっかけとして、また他の女性と交流・情報交換をし、生活スキル（保健、公衆衛生、計算等）や職業スキルを身につけられる機会として、識字以外のサービス提供・便益にも焦点が当てられている。 ⑤ パンジャブ州識字局により、ローカルのモービライザーが備上されており、各ノンフォーマル・識字教室のモニタリングを行うほか、ノンフォーマル・識字教室のニーズのある地域（教員も可能）についての情報を集めて、コミュニティと県識字事務所をつなぐ役割を果たしている。ノンフォーマル及び成人識字教室、スキル教室の教員は女性が雇用されているが、モービライザーはローカル出身者で、教育レベル（大学卒以上）や実務経験（2～3 年）のクライテリアがあり、女性が積極的に雇用されている訳ではない。 ⑥ コミュニティや女性参加者を対象に、ジェンダー役割やジェンダー関係等について踏み込んだジェンダー・センシタイゼーション（感化）の取り組みは行われておらず、女子・女性の教育に関する意識改善の取り組みにとどまっている。しかし、ノンフォーマル・識字の教科書において、ステレオタイプの男性が主要な役割を果たし、女性が補助的な役割を果たすようなイラストは使われておらず、女性のリーダーシップや、男女の共同参画を意識したイラストの使用となっている。また、成人識字の教科書には、女性に関心のある内容（美容、家庭菜園等）のほか、家計の節約方法等を含むことで、女性が家庭で家計の管理を担当し、まずは家庭で意思決定を持てる機会が増えることを想定した内容になっている。 ⑦ 筆者が訪問したサイトでは、1 日 2 時間の識字教室、さらに 2 時間のスキル教室が行われており、参加していた女性の多くは、自身の識字教室への参加について夫は賛成していると話したが、女性は男性の助けを受けず、早朝起床して家事や農作業を終えてから参加していた。スキル教室は、識字教室に参加している女性を対象に行われているため、非識字の女性でも理解できるよう、実地訓練を中心に行われていた。 ⑧ スキル教室は、各技術（裁縫、美容等）を教えるのみで、その後女性が起業した場合に、女性と市場、マイクロ・ファイナンス機関、ビジネス支援機関（SMEDA、CCI 等）をつなぐ等のフォローは検討段階にある。 ⑨ スキル教室には、ビジネス・スキル（ビジネスプランの作成、交渉、マーケティング等）やリーダーシップのスキルは取り入れられていない。また、識字のクラスでも、女性の既存の役割に即した生活スキルの向上が盛り込まれているのみで、女性の新たな役割（管理、意思決定等）を意識した内容には必ずしもなっていない。 ⑩ 上述の通り、識字教室には、生活スキルの向上が盛り込まれている関係で、インタビューした女性の多くは公衆衛生に対する意識や知識が向上したと回答した。また、学校教育の象徴であるウルドゥー語を学んでいることに対する誇りや自信を得ていた。読み書き計算がある程度出来るようになった女性は、子どもの勉強がみられるようになったことを大きな変化とあげている。市場に買い物に行けるようになり、以前のように人に頼らなくて済むようになり、家庭の家計管理を担当するようになり、自信がついたと話す女性も多かった。同様に、1 人の女性はスキル教室で習得した裁縫で夫と同じくらいの収入を得られるようになり、家計に貢献することで、家族のメンバーから尊敬されるようになり、自信がついたと回答した。一方、筆者が訪問したノンフォーマル教室で教えている女性教員は、得られた給料で自分の BA 取得のための通信教育及びラホールの短大に進学している妹の教育費も捻出し、社会や家族への貢献を通して大きな自信を得ていた。
提言	ノンフォーマル・成人識字教育分野の新規案件： <u>女子・女性への裨益を明確に</u> ✓ ノンフォーマル・成人識字教育の対象はほぼ女性であると思われるため、女子・女性、特に障がいのある女性への裨益を目的としていることを前面に出す。 ✓ また、プロジェクトの主旨が教育制度やシステムの改善であっても、その便益を間接的に受けるのは女子・女性であることを明記しても良い。

	<u>女子・女性の指標の設定</u>
	✓ 女子・女性を裨益者として、またプロジェクト目標や成果に女子・女性を明記することにより、女性を対象にした指標が設定され、女子・女性に裨益した成果をモニタリング・評価することになる。
	<u>ジェンダー分析</u>
	✓ ノンフォーマル・識字教育の目的を教育で終わらせず、就学に関する制約条件やニーズ分析にとどまらず、当該社会におけるジェンダー関係、ジェンダー役割、女性の経済活動の制約条件・ニーズ等の分析を行うことで、識字教室・スキル教室を通じた女性の経済的エンパワメントを見据えた分析調査を行い、計画・実施段階に反映させる。
	✓ 識字教室は、女性のニーズが高いスキル教室と併設する。
	<u>女性障がい者の参加促進</u>
	✓ ジェンダー分析の結果に基づき、女子や女性が参加しやすい時間帯を設定する
	✓ ローカルのモービライザー、女性教員の情報を基に、障がいを持つ女子・女性についても、コミュニティの長老や女性教員が家族を説得し、女子・女性障がい者の参加の促進を図る。
	<u>ジェンダー・センシタイゼーション（感化）</u>
	✓ ノンフォーマル・識字教室を開始する際、女性、男性、コミュニティの住民を対象にジェンダー・センシタイゼーション（感化）のワークショップを開催し、単に女子・女性の就学を男性が理解するだけでなく、女子・女性が参加できるように男性が協力・支援するように働きかける。
	✓ 識字だけでなく、女性の労働参加、社会参加に関する男女の意識改善も働きかける。
	✓ ジェンダーのみならず、障がいについての理解を深め、偏見を取り除く働きかけをし、障がい者のノンフォーマル・識字教室への参加、社会参加の重要性についての理解を促す。
	<u>女性の経済活動・起業家支援</u>
	✓ ノンフォーマル・識字教育の中で、女性のステレオタイプの役割（公衆衛生、子育て等）に関連した内容のみならず、リーダーシップを取ったり、意思決定をしたりする女性の新たな役割を示す内容も教科書、カリキュラムに盛り込む
	✓ スキル教室の中で、技術に加えて、女性のビジネスマインドを養成するセッションを盛り込む（具体的には、簡素なビジネスプランの作成方法、マイクロ・ファイナンス機関の情報、ビジネス支援機関の情報、実際にビジネスを展開している女性の話、等）。
	✓ 同様に、リーダーシップや交渉力を養成するセッションも組み込む。

4) Project for Skills Development and Market Diversification of Textile Industry of Pakistan (技術協力) 予定案件

案件名	Project for Skills Development and Market Diversification of Textile Industry of Pakistan (技術協力) 予定案件
対象地域	パンジャブ州ラホール市
相手国機関	繊維省 (Ministry of Textile Industry) (実施対象機関: Pakistan Knitwear Training Institute (PKTI)、Female Exclusive Textile Training Institute (FETTI))
背景	繊維産業は、パキスタンの基幹産業で、約 310 万の雇用を生んでいる。衣料品等の付加価値商品の輸出の需要が激増する中、現在の生産体制を維持するだけでも約 10 万の関連技術を持つ人材が必要とされ、人材の早期養成が喫緊のニーズである。また、企業においては、各生産工程で出る欠損率の高さが生産、経営の非効率化を生んでいることから、技術革新が優先課題となっている。しかし、人材を養成する研修機関は、パキスタン国内に 23 大学、17 職業訓練校に限られているほか、企業のニーズに合ったカリキュラムの下研修プログラムが組まれておらず、また教員の技術や知識のレベルも低く、需要と供給の間には大きな格差があると言われる。繊維省は、繊維省 (イスラマバード)、PKTI (ラホール市)、FETTI (ファイサラバード市) を実施機関として、(1) 高付加価値産業である衣料産業における人材育成・技術向上、(2) 繊維関連機関の産官学ネットワーク構築及びマーケティング能力強化、を目的とした技術協力を要請した。

案件概要	プロジェクトの目的： 人材育成で繊維業界に貢献できるよう、研修機関の組織力をより持続可能で、効率的なものに強化する。 成果： 1) 実施機関の研修機材が更新され、他の研修機関に対するモデル校が作られる。 2) 繊維業界の企業のニーズに合った研修カリキュラム、教材が開発され、研修機関の組織力が改善される。 3) 研修生、特に女性（男性4：女性6）が養成される。 4) 研修機関と産業界がネットワーク化される。 活動： 1) 研修機材の入れ替え 2) ニーズに合ったカリキュラム、教材、コース等の開発（ジェンダー主流化を図る、また企業等からのアドバイス、マーケティング）、企業に対してインターンや就職を要請、運営管理能力の向上、マスタートレーナー養成 3) 研修生への実践を含む研修実施 4) 全ステークホルダー対象のワークショップ開催等
ジェンダー視点からの分析内容	① 研修対象者である女子・女性が主要な裨益者として想定されているが、繊維業界発展のための主要なアクターとしてではなく、若い女性の「手先の器用さ」、「従順さ」、「低賃金」を活用することが優先されているように見受けられる。 ② プロジェクトの成果に、女性が研修で養成されると明記されているが、上記でも触れている通り、もし女性が縫製コースのみに限られたり、正規社員ではなく契約社員として昇進や異動の機会も与えられず、企業・工場の最底辺の歯車としてのみ活用されるのであれば、エンパワメントには繋がらない懸念がある。 ③ 繊維省からの要請書には指標が含まれていないが、成果に研修で養成される男女の割合が明記されているため、男女別の指標設定および男女別、コース別データ、また卒業後の追跡データも収集・整備が必須となる。 ④ 女子・女性が PKTI で研修を受け、企業に就職することを促進するためには、制約条件やニーズを明らかにするジェンダー分析が不可欠であるが、繊維省や実施対象機関となる PKTI はその必要性をあまり認識できていないようであった。一方で、若い女性の雇用に積極的な大企業の中には、男性に比べ職業訓練を受ける機会の少ない女子・女性を対象とした研修施設を作って、有給で研修を受けさせる企業もある。また、大企業の多くは、女性のニーズとなっている通勤バス、安全性の確保、男女別のトイレ、健康保険を含む社会保険等の特典を家族にアピールして説得し、積極的なリクルート活動を行っている。しかし、これまで女性を雇用していない中小企業の中には、こうした設備投資に非積極的で、何より深く根付いたジェンダー規範を変えることは難しいとして、家族の説得や女性のリクルートに悲観的な考えを示す企業もある。まずは、PKTI が、どの程度の規模の企業（PKTI で研修を受けた学生を受け入れたいとする企業）と連携を持ち、それらの企業のどの部門に女子・女性の雇用ニーズがあるのかを見極めて、各種コースを開発・改訂していく必要がある。現時点で判明している女子研修生の候補条件としては、教育レベル（最低8年生修了）のほか、パキスタンの一般的なジェンダー規範から、女性が一人で住み込んで企業で働くことは考えられないことから、多くの企業に通勤可能で PKTI にも通学可能なラホール市内、あるいは近郊在住ということになる。PKTI では、2014 年 11 月現在、縫製コースを受けている女子学生はおらず、女子学生が在籍しているのはデザインコースで、その学生の多くは卒業後家庭で起業することを目指している。もし、企業のニーズに応じて、卒業後企業で就職させることを目的にするのであれば、PKTI は女子学生を募る際、ジェンダー規範（移動の自由の制限とパルダ）に反しても、経済的理由がより高いモチベーションになって企業で働きたいとする低所得層の女子を戦略的に募る必要がある。 ⑤ PKTI は、開設しているコース別の学生の男女比についてクォータ制を設けていない。デザインコースは全員女子である一方、高い教育レベルが求められる品質管理のコースは全員男子となっている。上述の通り、縫製コース、監督（Supervising）コースも全員男子、となっている。多くの企業が女子・女性を求めているのは縫製部門に限られると思われるが、女性の地位向上やエンパワメントを考えると、品質管理や監督部門等にも女子学生を入学させ、受け入れ可能な企業を増やしていき、送り込むことも重要となる。

	⑥ 繊維業界では、男女の役割分担に関する固定観念が強く、女性がこれまで男性の仕事とされていた部門に進出するには時間を要すると思われる。しかし、PKTI 及び企業が一体となって、高まる家庭の所得向上へのモチベーションもあわせて、女子学生、家族に対してジェンダー・センシタイゼーション（感化）の活動を初期段階から定期的に繰り返し取り入れることで、少しずつ意識を改善していくことが重要だと思われる。 ⑦ ジェンダー分析の結果を基に、女性が企業で働くことに対する制約条件・ニーズ（職場環境、労働時間、産休・託児所等の福利厚生制度等）について、提携する企業側とも話し合い、それらを取り除くよう働きかけ、PKTI は、生徒や保護者とのキャリア・カウンセリングの中で、企業側から提供される特典や安全性について説明し、企業での就職を奨励していくことが重要である。 ⑧ PKTI は、ラホールの繊維製造・輸出企業協会（PHMA）や複数の企業と連携が取られており、多くの企業が学生のインターンや雇用の受け皿となっている。実際、デザインコースに在籍している女子学生も家から近い企業をインターン先として PKTI から紹介され、卒業前の 1 ヶ月間インターンを行っている。プロジェクト開始後、女子学生を積極的に雇用したいとする企業のリストアップ、データベース作りを進めていく必要があると思われるが、企業と女子学生のリンクを積極的に進めていく土台はすでにある。 ⑨ 上述の通り、繊維省、企業、研修機関等の主要ステークホルダーが、女性を主要なアクター、リーダーとして捉えず、末端の労働者としてしか捉えていないことから、現時点では、女性が意思決定に参加できる管理部門や専門性で力を発揮できる専門職での積極的な雇用は想定されていない。縫製部門での女子・女性の雇用の促進に加え、繊維業界の管理部門や専門職にも女性の進出を促進する取り組みを組み込んでいくことが不可欠である。 ⑩ 女性にとって、家庭での起業は時間的自由が効く一方、安心して働く環境さえ提供されれば、社会保険や収入面から企業で働く方が好条件となる。企業で働くことで、女性が社会に可視化され、何より毎月定額の高い給料を得ることで家計に貢献し、家庭における地位や意思決定の権限が増すが、女性のエンパワメントを考える上では意義が大きい。そのためには、女性が自分で得た収入に対して意思決定権が持てるよう、女性、男性双方の意識を変えていくジェンダー・センシタイゼーション（感化）の取り組みも必要となる。 * 本調査では、時間的制約により、もう一つの実施機関である FETTI への聞き取りは含まれておらず、上記分析は繊維省、PHMA、PKTI 及び民間企業 2 社への聞き取りを基に行った。
提言	繊維産業分野（職業訓練）の新規案件： <u>女性を単純労働者ではなく主要アクターに</u> ✓ 女性を結婚前の低スキルの縫製部門に限定した労働者候補者としてではなく、繊維産業の発展のために、管理部門（人事、財務、マーケティング、販売、在庫管理等）、専門職（パターン作成、コントロール管理等）等を通して主要な役割を果たすことを認識した案件形成を行う。 ✓ そのため、プロジェクト目標や成果には、女性を縫製部門の研修対象者として限定しない。 <u>女性に特化した指標の設定、男女別データの収集・整備</u> ✓ 職業訓練の機会に恵まれない女子・女性が多かった機会を明確にできるよう指標を設定し、男女別のデータ収集を行うよう明記する。 ✓ 職業訓練の受講にとどまらず、就職に結びついたことを確認するために、卒業後の追跡調査（コース別、男女別）を必ず盛り込む。 <u>企業と女子・女性のニーズ分析調査</u> ✓ 企業のニーズを詳細に調査し、その結果に合わせて、コースやカリキュラムを見直す。 ✓ 特に、女性が進出できる部門の見極めに力を入れ、企業の考えのみに従うのではなく、女性の教育バックグラウンドや適性、社会的な受け入れ具合も考慮して、女性が従事できる部門の拡大を意図したコースの開発・改訂を行う（しかし、コースの開設前に必ず複数企業の理解と受け入れを確保する）。 ✓ 既に工場で働く女子・女性の経験談や、働いたことがない女子・女性が実際工場見学をして、職場環境にどんな不安・問題を感じ、どんなニーズを持ったか等の意見も参考に、改善を工場側に働きかける。

	<u>女性教員増員、女子学生のクォータ制</u> ✓ 女子・女性が進出可能な部門が見極められれば、関連コースに女子学生を意図的に増やすことを目的に、女性教員の増員や学生の男女比のクォータ制を導入する。 ✓ 卒業後企業（工場）で働くことにモチベーションがより働く低所得層の女子を入学させるために、州政府から支給される交通費の補助金等について家族や入学希望の女子に対して積極的にアピールし、受験者を募る。 <u>ジェンダー・センシタイゼーション（感化）</u> ✓ 入学式や国際女性デーを利用して、学生、保護者、教員を対象にジェンダー・センシタイゼーション（感化）のワークショップ等を開催し、女子学生の就職の重要性について理解を深める取り組みを盛り込む。 ✓ 学生、保護者、教員の三者による定期的なキャリア・カウンセリングにおいても、学生、保護者に対して教員が繰り返し企業での就職の安全性やメリットを説明し、奨励する働きかけを行う。 <u>企業に就職する女子学生のための法的な情報提供</u> ✓ 繊維業界の輸出企業は比較的コンプライアンスを守っていると言われるが、従業員にどのような権利が与えられ、義務を負っているかについて、知識が得られるセッションを組み込む（学生の企業選びの基準となる情報提供を目的とする）。 <u>女子学生と企業とのリンク</u> ✓ インターンシップ等を通して女子学生が企業で働く体験機会を提供できるよう受け入れ可能な企業のリストアップ、データベース化を図る。 ✓ 年に 1、2 回、キャリア・デイといったイベント日を設定し、企業関係者を招いて、各企業ブースで、企業関係者と関心のある女子学生がお互いのニーズについて話が出来る場を設ける。 <u>女子学生のビジネスマインド養成</u> ✓ デザイン科コースの女子学生は、卒業後、自宅で起業することを目的としている場合が多いが、ビジネスを始める心積もりと物理的準備が全くできていない場合が多い。 ✓ そのため、技術的な指導のみならず、ビジネスプランの作成方法、交渉スキルの養成等もコースの中に入れることが重要である。
--	--

5) Project for Economic Empowerment of Women in Selected Districts of Sindh（技術協力） 予定案件

案件名	Project for Economic Empowerment of Women in Selected Districts of Sindh(技術協力) 予定案件
対象地域	シンド州カラチ市
相手国機関	WDD（シンド州政府）
背景	封建制度が残るシンド州では、家父長制による伝統的なジェンダー規範により、女子・女性は教育、保健を含むあらゆる面で、サービスやリソースへのアクセスが限られている。また、フォーマルセクターへの女性の労働参加は限られ、教育レベルの低い女性の多くは HBWs として働いている。移動の制限があり、職業訓練を受ける機会が限られた HBWs の女性たちは、社会保障のない不安定な仲買人等との契約形態の雇用の下、安い賃金で搾取されながら、僅かながらの収入に依存して生計を立てている。シンド州政府 WDD は、こうした女性の技術改善や生計向上のために、研修事業のほか、NGO の HomeNet Pakistan との連携の下、Display & Sales Center の設置・運営をも行っている。WDD は、この Display & Sales Center の運営事業を更に別の県・市にも拡大し、シンド州の女性の経済的エンパワメントを図ることを目的に、JICA に技術支援の要請を上げた。
案件概要	プロジェクトの目的： クラフト製品等のイノベーションや産業界とのリンクを通して、女性 HBWs の所得向上を図る。 成果： 1) 女性のための情報・研修・ビジネス開発リソースセンターがハイデラバード、ラルカナ、サッカ、ミルプルカスに設立される。 2) 県レベルで、女性によるコミュニティ・ベースの産業パートナーシップが構築され、強化される。 3) 女性起業家のリーダーを中心に、女性が作る製品の質やデザインのイノベーション化を図るシステムが管理される。

	活動： 1) センターを設置し、女性と関連企業のデータベース作成、女性向けの技術、マーケティング等の研修実施、フェア等のイベント実施 2) 県レベルでパイロット事業の実施（男性パートナーの発掘、リソースパースンの発掘、可能なバイヤーとのパートナーシップ確立促進、デザイン、マーケティング、品質管理等の研修実施、モニタリング 3) 女性起業家リーダーの発掘、養成等
ジェンダー視点からの分析内容	① プロジェクトの対象は女性の HBWs とされていることから、ほぼ全ての裨益者は女性で、主要なアクターとして認識されている。 ② プロジェクト目標及び成果において、ジェンダーが前面に出ている。 ③ シンド州政府 WDD からの要請書には指標は設定されていないが、プロジェクト目標、成果、活動内容から、指標は女性を対象に設定され、男女別のデータ収集・整備がなされることが必須となる。 ④ PDM の活動の中に、ジェンダー分析は含まれていない。実施機関であるシンド州 WDD の問題意識として、女性 HBWs の貧困は彼女たちの労働を搾取する仲買等との契約ベースによる不平等な雇用構造にあるとしている。しかし、もっと根本的な女性の移動の制限、女性の技術力と市場のニーズの乖離、女性のビジネスマインドの欠如、女性と市場（企業）とのリンク不足等の問題を解決しない限り、新しい形で所得を得る方法は確立出来ず、いつまでも不平等な雇用形態に依存して生計を立てざるを得ない。プロジェクト開始前に、女性 HBWs（どのような女性 HBWs が存在するのか、その女性たちが持っている技術や技術のレベル等）や市場（どのような企業が存在するのか、企業が求めるデザイン、品質レベル、その商品価値（報酬））に関して詳細調査を行う必要がある。低い技術力、低いビジネスマインド、移動の制限がある現状から、女性が市場・企業の求めるレベルの技術を習得し、製品をおさめて収入を得られるようになるために、WDD は何ができ、何をしなければならないかについても考える必要がある。 ⑤ プロジェクトを実施していく中で、女性を対象とする限り、まず女性を外に出し、他の女性との交流や情報交換の機会を持たせ、所得向上のモチベーションを高めるローカルのモービライザー、あるいはモーティベーターを雇用することは重要である。 ⑥ 女性の HBWs が研修、企業・市場見学、フェア・展示会等に積極的に参加できるよう、最初の段階からコミュニティにおいて男性、女性の参加を得てジェンダー・センシタイゼーション（感化）のワークショップ等を開催し、特に男性の理解（女性へのサポートについても）を得る必要がある。 ⑦ 女性の HBWs の多くは教育レベルが低く、自ら市場ニーズに合わせてデザインや商品の開発を行うには能力的にも時間的にも厳しいと思われる。そのため、最も現実的なのは注文生産で、注文を受けたり値段交渉をしたりする女性リーダー（技術を理解している女性で、移動には男性の同行）とメンバーから構成されるグループによる受注生産のシステムを構築し、客先のニーズに合った研修を提供することが不可欠である。 ⑧ シンド州政府 WDD は、現在 HomeNet Pakistan と連携して、Display & Sales Center の運営を行っているが、HomeNet Pakistan はローカルの女性 HBW 組織とのネットワークを持っている。しかし、収入向上に不可欠な市場、特に企業とのネットワークを全く持っていない。女性がトップの企業も多く加盟しているシンド州の Chambers of Commerce & Industry (CCI) やマイクロ・ファイナンス機関等と積極的に連携を持ち、ビジネス環境を整備するために不可欠な金融機関や製品の注文をしてくれる可能性のある企業の情報を収集・データベース化し、女性 HBWs と繋げていくことが何より不可欠である。同様に、企業以外で、AHAN 等の NGO も積極的に女性 HBWs とビジネスを展開しており、こうした NGO と女性とのリンクも促進していく必要がある。 ⑨ 技術力を向上させる研修だけでなく、女性の戦略的ニーズを満たすために、特に女性グループのリーダーには、リーダーシップのスキルや交渉力を養成する研修を実施する必要がある。 ⑩ 女性が市場や企業のニーズに合ったある程度高い技術を習得し、ビジネスを自分たち女性のみでやれば、女性の自信に繋がり、更に所得の向上で家計に貢献し家庭内の地位が上がり、意思決定の機会が増すことが期待できる。その理解と支援を男性から得るためにも、最初の段階からコミュニティにおいてジェンダー・センシタイゼーション（感化）の活動を組み入れることが重要である。

提言	生計向上分野の新規案件： <u>女性 HBWs の絞り込み</u> ✓ 女性 HBWs の中にはどのような職種が存在し、中でも伝統的に女性が高い技術を持ち、市場ニーズ及び市場価値の高い分野・商品を見極める ✓ そうした分野・商品製作に既に携わっている女性 HBWs、あるいは同分野・商品製作の経験や技術を持っている女性を対象とする。 <u>プロジェクト目標・成果の対象は、まず WDD の能力開発</u> ✓ 女性 HBWs 支援を管轄する WDD の政策策定・調整者としての組織力強化を中心に置き、女性 HBWs の活動をパイロット事業として組み込むことが現実的である。 ✓ 具体的には、女性局が、女性 HBWs 支援のための行動計画を作成し、その中で、 1) HBWs（女性の特徴、分野・職種の種類、技術レベル、等）や企業（企業が扱う分野・製品の種類、求める技術・品質のレベル、報酬のレンジ、研修提供の可能性等）の現況・ニーズ分析を実施 2) 受注生産の受け皿になり得る企業、NGO 等の情報を収集 3) HBWs、企業、NGO 等のデータベースを作成 4) 女性 HBWs のリーダーの発掘と組織化 5) 女性組織の拠点作り 6) 企業・市場ニーズに合った女性 HBWs への技術研修の計画・実施・モニタリング（リーダーシップ研修、ビジネスマインド・交渉力養成研修、含む） 7) 企業と女性のリンク（CCI 等との連携）、等を盛り込む <u>関連機関との連携</u> ✓ 女性の市場とのリンクを最優先課題として、その支援が可能な CCI に加え、実際女性 HBWs とビジネスを展開している NGOs との関係も構築する。 ✓ マイクロ・ファイナンス機関との連携も持つ。 ✓ HomeNet Pakistan にはビジネスへの関心が少ないが、女性組織や女性起業家のネットワークを持っているため、女性 HBWs のデータベース作成の際の協力を仰ぐ。 <u>ジェンダー分析、市場分析</u> ✓ 本プロジェクトの要請書を作成したのは、パキスタンのジェンダー分野で 19 年の経験を持つジェンダーフォーカルポイントの職員であり、関連のジェンダー分析を行っているという。もし、その分析内容が不十分である場合は、下記情報・分析を補充する必要がある。 ✓ 絞られた分野・商品製作に従事する女性 HBWs が置かれた状況、特に技術レベル、直面している問題、制約条件、ニーズ等を調査分析するとともに、バイヤー側のデザイン等に関するニーズ、求められる技術や品質に関する特徴についても調査・分析する。 ✓ 女性 HBWs の実際の技術と市場で求められる技術の乖離を埋める方策を念頭に、研修プログラムの計画・実施を行う。 <u>ジェンダー・センシタイゼーション（感化）</u> ✓ コミュニティにおいて、女性及び男性を対象にジェンダー・センシタイゼーション（感化）のワークショップ等を開催し、子どもの労働参加の軽減、女性の活動を支援するための男性の協力・支援を働き掛ける取り組みを盛り込む。 ✓ また、女性の移動、研修への参加に対する男性の理解と協力を促進する内容とする。 <u>企業に関する情報提供とリンク</u> ✓ 上述の通り、受注生産の受け皿になり得る企業、商店の情報について、WDD がデータベース化し、必要に応じて女性 HBWs のグループに提供、グループと企業を結び付ける。 ✓ また、マイクロ・ファイナンス機関、ビジネス支援機関である SMEDA、女性起業家等の紹介が可能な CCI 等についての情報も、WDD がプールし、必要に応じて提供する。 <u>女性のビジネスマインド、交渉力等の養成</u> ✓ 上述の通り、リーダーを中心に、技術研修のみならず、ビジネスマインド、交渉力、リーダーシップ等を養成する研修も実施する。
----	--