

パキスタン・イスラム共和国
ジェンダーに基づく暴力課題に係る
情報収集・確認調査

報告書

令和2年3月

(2020年)

独立行政法人国際協力機構（JICA）

国際航業株式会社

基盤
JR
20-034

目次

第1章	調査の背景と目的.....	1
1.1.	ジェンダーに基づく暴力.....	1
1.2.	ジェンダーに基づく暴力撤廃に向けた世界の動き.....	2
1.3.	ジェンダーに基づく暴力撤廃に向けた日本の方針・JICAの取組.....	3
1.4.	調査目的と手法.....	3
1.4.1.	調査目的.....	3
1.4.2.	調査手法.....	3
第2章	パキスタンにおける現地調査の結果.....	6
2.1.	社会・経済事情.....	6
2.2.	ジェンダー格差の現状.....	6
2.3.	GBVの現状.....	8
2.3.1.	GBVの形態と内容.....	8
2.3.2.	GBVの背景・要因、発生状況、問題点.....	10
2.4.	政府の取組.....	20
2.4.1.	GBVに関する法律・政策.....	20
2.4.2.	GBV対策に取り組むための政府の体制・取組・課題.....	22
2.5.	他ドナーおよびNGO・民間セクターの支援状況.....	50
2.5.1.	二国間・国際機関の支援状況.....	50
2.5.2.	NGOおよび民間セクターの支援状況.....	55
2.6.	パキスタンにおけるGBV対策の課題.....	55
2.6.1.	政府の課題.....	55
2.6.2.	支援が求められる分野.....	58
第3章	JICAの今後の支援の方向性と協力案.....	59
3.1.	支援の方向性.....	59
3.2.	支援の妥当性と有効性.....	60
3.3.	具体的な技術協力案.....	61
3.4.	今後更に確認が必要な事項について.....	65
第4章	GBV撤廃に向けた重要な取組.....	68
4.1.	効果的な被害女性への支援に向けた留意事項.....	68
4.1.1.	一人一人の被害者に寄り添った支援.....	68
4.1.2.	被害女性の自立と社会復帰を支える取組.....	68
4.2.	イスラム圏においてGBV課題への対応を行う際の示唆および関連事業を実施する際の留意点.....	69

4.2.1.	宗教リーダーや若者の活用.....	69
4.2.2.	保健・医療支援をエントリーポイントとして活用.....	70
4.2.3.	女性だけの居場所（スペース）の提供.....	70
4.2.4.	GBV 被害女性に対する就労・起業支援.....	70
4.2.5.	女性リーダーの育成.....	71
第5章	JICA 事業における GBV 対策の視点の主流化.....	72
5.1.	パキスタンにおける既存案件への GBV 対策の視点の主流化.....	72
5.1.1.	オルタナティブ教育推進プロジェクト.....	72
5.1.2.	シンド州におけるインフォーマルセクターの女性家内労働者の生計向上及び生活改善プロジェクト.....	72
5.1.3.	アパレル産業技能向上・マーケット多様化プロジェクト.....	73
5.1.4.	保健・リプロダクティブ・ヘルス関連プロジェクト.....	73

図表リスト

図リスト

図 2-1	女性に暴力をふるった相手（身体的暴力および性的暴力）	14
図 2-2	連邦警察の組織図	26
図 2-3	パンジャブ州女性開発局の組織図（Secretariat）	31
図 2-4	パンジャブ州女性地位委員会の組織図	31
図 2-5	パンジャブ州社会福祉局の GBV 被害者支援にかかわる組織体制	33
図 2-6	パンジャブ州社会福祉局の組織図（Secretariat）	33
図 2-7	パンジャブ州社会福祉局の組織図（Directorate）	34
図 2-8	VAW センターの相談件数（2017 年 3 月 17 日～2019 年 12 月 31 日）	40
図 2-9	パンジャブ州警察署に設置されたヘルプデスクに従事する警察官（性別）	42
図 2-10	シンド州女性開発局の組織図（Secretariat）	45
図 2-11	援助機関等の GBV 対策支援分野のマッピング	50

表リスト

表 1-1	現地調査日程	4
表 2-1	ジェンダー・ギャップ指数（GGI）（2020 年）周辺国との比較	7
表 2-2	ジェンダー・ギャップ指数（GGI）2020 年	8
表 2-3	パキスタンにおける GBV の形態	9
表 2-4	パンジャブ州における GBV の報告件数（2015 年～2017 年）	12
表 2-5	シンド州における GBV の報告件数（2015 年～2017 年の合計件数）	13
表 2-6	パキスタンの主要な GBV 関連法（連邦レベル）	21
表 2-7	パンジャブ州の GBV 関連法	21
表 2-8	シンド州の GBV 関連法	21
表 2-9	女性保護局（WPA）の諮問委員会メンバー	35
表 2-10	パンジャブ州における各ダルラマンに配置されることになっている職員	36
表 2-11	シンド州の政府運営シェルター	47

地図



略語表

略語	正式名	日本語（説明）
ADB	Asian Development Bank	アジア開発銀行
AusAID	Australia Agency for International Development	オーストラリア国際開発庁
BPS/BS	Basic Pay Scale/Basic Scale	パキスタンにおける公務員の階級を示す際の略語
CEDAW	Convention of Elimination of All Forms of Discrimination Against Women	女性差別撤廃条約
CNIC	Computerized National Identity Card	コンピュータ化された国民IDカード
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
DG	Director General	局長
DV	Domestic Violence	ドメスティック・バイオレンス
DNA	Deoxyribonucleic Acid	遺伝子
EU	European Union	欧州連合
FIR	First Information Report	被害届
G7	Group of Seven	主要7ヶ国首脳会議（アメリカ、イギリス、イタリア、カナダ、日本、ドイツ、フランス）
GBV	Gender Based Violence	ジェンダーに基づく暴力
GCC	Gender Crime Cell	ジェンダー犯罪室
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GGI	Gender Gap Index	ジェンダー・ギャップ指数
GIZ	Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit	ドイツ国際協力公社
GMIS	Gender Management Information System	ジェンダー管理情報システム
HIV/AIDS	Human Immunodeficiency Virus/ Acquired Immunodeficiency Syndrome	ヒト免疫不全ウイルス・後天性免疫不全症候群
IEC	Information, Education and Communication	情報・教育・コミュニケーション（特定の情報の伝達方法）
IGP	Inspector General of Police	最上級警察官
INL/US State Department	Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs/ US State Department	米国国務省国際麻薬・法執行局
JICA	Japan International Cooperation Agency	国際協力機構
KP	Khyber Pakhtunkhwa	カイバル・パクトゥンクワ
NCSW	National Commission on the Status of Women	国家女性地位委員会
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織

PCSW	Provincial Commission on the Status of Women	州女性地位委員会
PDHS	Pakistan Demographic and Health Survey	パキスタン人口保健調査
PTSD	Post-Traumatic Stress Disorder	心的外傷後ストレス障害
SEAH	Sexual Exploitation, Abuse and Sexual Harassment	性的搾取・虐待・ハラスメント
SOP	Standard Operation Procedure	標準業務手順書
SSP	Senior Superintendent of Police	警察長官
SWD	Social Welfare Department	社会福祉局
TA	Technical Assistance	技術支援
TEVTA	Technical Education & Vocational Training Authority	技術教育・職業訓練局
UNDP	United Nations Development Programme	国連開発計画
UNFPA	United Nations Population Fund	国連人口基金
UN Women	United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women	国連女性機関
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
VAW	Violence Against Women	女性に対する暴力
WB	World Bank	世界銀行
WDD	Women Development Department	女性開発局
WHO	World Health Organization	世界保健機関
WPA	Women Protection Authority	女性保護局
WPC	Women Protection Committee	女性保護委員会
WPO	Women Protection Officer	女性保護官

写真

		
<p>人権省が運営するシェルターの外観</p>	<p>人権省運営シェルターの被害女性用の居室</p>	<p>連邦警察</p>
		
<p>イスラマバードの女性だけの警察派出所</p>	<p>パンジャブ州社会福祉局</p>	<p>ラホール市のダルラマン外観</p>
		
<p>ラホール市のダルラマン内観</p>	<p>ラホール市のダルラマンの被害者専用の居室</p>	<p>ラホール市のクライシス・センター</p>
		
<p>クライシス・センター受付</p>	<p>パンジャブ州女性開発局</p>	<p>ラホールの民間シェルター</p>

第1章 調査の背景と目的

1.1. ジェンダーに基づく暴力

女性や女兒に対する暴力は、全世界のあらゆる社会において発生している人権侵害のひとつである¹。全世界の女性の35%（3人に1人）が、生涯に一度は身体的、あるいは性的な暴力を経験している²。多くの女性が、属性に関わらず、家父長制等による男性を優位とする不平等な力関係（ジェンダー関係）の中で、被害を受けている。不平等なジェンダー関係に基づき各社会で規定され、固定化されたジェンダー規範（男女のあるべき姿やふるまい方）やジェンダー役割（男女が担うべき役割）が暴力の背景にはある³。そうした社会においては、男性だけでなく、女性の多くもジェンダーに基づく規範や役割を当たり前のこととして内面化している場合も多く、ジェンダー規範やジェンダー役割から逸脱した女性に対して、社会全体が暴力による制裁を課すことを許容している。被害者である女性自身も暴力を容認していたり、他の人に知られる恥ずかしさ（Stigma）や報復を恐れて、なかなか声をあげられない状況がある⁴。

このようなジェンダーに基づく暴力（Gender Based Violence: GBV）の形態は多岐にわたる。最も多いとされるのは、ドメスティック・バイオレンス（DV）である。DVとは、夫、パートナー、家族等の身近な人物による暴力であり、身体的暴力、性的暴力（性行為の強要等）、精神的暴力（暴言、脅迫、無視等）、経済的暴力（生活費を渡さない、外で働くことを禁止する等）を含む。また、世界の地域や社会によっては、女性・女兒に対する伝統的慣習に基づく暴力がなおも続けられている。その代表的な例が、アフリカや一部の中東・アジア地域（約30ヶ国）で行われている女性性器切除である⁵。毎年約300万人に対する切除が行われ⁶、合計で2億人近くの女性が経験しているといわれる⁷。また、南アジアでは、家族の名誉を守るという名目の下、家族が反対する相手と交際・結婚した女性等を家族が殺害したり、妻の不貞を疑って夫が妻を殺害する「名誉殺人」と呼ばれる犯罪も多く発生している。また、結婚する際に、女性側が男性側に持参する金品（ダウリ）を理由に、女性を殺害する「ダウリ殺人」がある。さらに、法律で定められた年齢よりも若く、子どものうちに親が強制的に結婚をさせる幼児婚等があげられる。

GBVは、被害者個人に対してだけでなく、社会や国家に対しても社会的・経済的に大き

¹ UNFPA 東京事務所のホームページ「ジェンダーに基づく暴力」および UN Women 東京事務所のホームページを引用（最終アクセス：2020年2月21日）

² WHO. 2013. *Global and regional estimate of violence against women: prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence*. Geneva: WHO.

³ JICA 「アフリカ地域紛争影響国におけるジェンダーに基づく暴力課題への対応にかかる情報収集・確認調査報告書」（2019年）

⁴ *ibid.*

⁵ https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/43839/9784998064329_jpn.pdf?ua=1（最終アクセス：2020年2月22日）

⁶ *ibid.*

⁷ BRIEF – Gender-based Violence (formerly Violence Against Women and Girls), available at www.worldbank.org/gbv（最終アクセス：2020年2月21日）

な影響を与える。まず、被害を受けた女性は、心身の健康被害を受ける。精神的なダメージ（PTSD、うつ病、自己否定、コミュニケーション障害等）は回復までに相当の時間を要する。また、望まない妊娠、安全でない中絶、HIVを含む性感染症等のリプロダクティブ・ヘルスに関する健康被害を受けたり、さらには死にいたることさえもある⁸。被害女性全体にかかる医療費の負担や働けなくなることによる生産性・収入の減少は大きく、その経済的損失は、特に中・低所得国では、国内総生産（GDP）の1.2～3.7%にも相当するといわれる⁹。

また、GBVは、被害を受けた女性のみならず、その子どもにも大きな影響を与える。DV家庭に育つ子どもは、十分な食事、医療、教育機会が与えられず、精神的にも不安定になり、大切な成長期のあらゆる側面に支障をきたすこともある¹⁰。父親が母親に暴力をふるう姿を見ながら育つ子どもは、大人になってから、同様に女性に暴力をふるう確率が高く、暴力の連鎖を生むことになる。

1.2. ジェンダーに基づく暴力撤廃に向けた世界の動き

1990年代以降、国際社会は、GBVの根絶を重要な取組課題として位置付けてきている¹¹。1979年に採択された女性差別撤廃条約では、女性に対する暴力について明文化されていなかった。しかし、その後1993年6月にウィーンで開催された「世界人権会議」にて「ウィーン宣言」が採択され、「女性に対する暴力の根絶に関する宣言案の採択」を国連総会に求める条文が入れられた。

これを機に、1993年12月の国連総会において、「女性に対する暴力の根絶に関する宣言」が採択された。この宣言の中に「女性に対する暴力の根絶は、女性差別撤廃条約上の義務である」とする文言が入れられたことで、当初は課題としてあげられていなかった女性差別撤廃条約において女性に対する暴力課題が取り込まれることとなった。また、1995年に北京で開催された第4回世界女性会議で採択された「北京行動綱領」の12の優先課題のひとつとしても「女性に対する暴力の根絶」が位置付けられた。

紛争下における女性・女兒に対する暴力に焦点を当てた国際的な取組も進められてきている。まず、2000年に、紛争予防や平和構築への女性の参画の促進や、紛争下のGBVから女性や女兒を保護する取組の強化を目的とする「国連安全保障理事会決議1325号」が採択された¹²。2020年1月現在、日本を含め83ヶ国の加盟国が同決議実施に向けた国内行動計画(National Action Plan)を策定している¹³。2011年には、ロンドンにおいて「紛争下における性的暴力の終焉に向けたグローバル・サミット」が開催された。また、2017年4月の

⁸ UNFPA 東京事務所ホームページ「ジェンダーに基づく暴力」より引用（最終アクセス：2020年2月22日）

⁹ World Bank Fact Sheet: Update on Addressing Gender-Based Violence in Development Project.

¹⁰ JICA「アフリカ地域紛争影響国におけるジェンダーに基づく暴力課題への対応にかかる情報収集・確認調査報告書」（2019年）

¹¹ *ibid.*

¹² 同決議に続いて、関連する国連安保理決議1820号（2008年）、1888号（2009年）、1889号（2009年）、1960号（2010年）、2106号（2013年）、2122号（2013年）も採択されている。

¹³ <https://www.peacewomen.org/member-states>（最終アクセス2020年2月21日）

主要7ヶ国首脳会議（G7）外相会合では、自国およびパートナー国の女性・平和・安全保障アジェンダの推進に取り組む「G7 女性・平和・安全保障パートナーシップ・イニシアティブ」が採択されている。

1.3. ジェンダーに基づく暴力撤廃に向けた日本の方針・JICAの取組

こうした国際的な潮流を受けて、日本政府も GBV の根絶に向けた取組強化の方針を打ち出してきた。2015年9月には、国連安保理決議1325号の実施のための国内行動計画「女性・平和・安全保障に関する行動計画」を策定した。同計画では、紛争影響地域における GBV の被害者の保護や自立と社会復帰、予防や加害者処罰に向けた取組を強化することや、紛争予防や平和構築に向けたあらゆる意思決定レベルにおける女性の積極的な参画を推進していくことを表明している。また、2016年5月には、開発大綱に基づき、「女性の活躍推進のための開発戦略」を策定し、女性および女兒に対するあらゆる形態の差別の撤廃および暴力の根絶に向けた支援を強化していく旨を掲げている。さらに、2018年には、「G7 女性・平和・安全保障パートナーシップ・イニシアティブ」を採択し、2019年3月には、国連安保理決議1325号の第二次国内行動計画も策定している。

国際的な潮流や日本政府の方針に基づき、JICAにおいても、「ジェンダー平等と女性のエンパワメントの推進」を国際協力における重要な取組課題として位置づけるとともに、女性の平和と安全保障に向けた取組を進めてきている。例えば、タイ、ベトナム、ミャンマーにおいて、人身取引対策に取り組んできている。また、コンゴ民主共和国やコートジボワール、アフガニスタンなどにおいては、GBV の被害者の保護や加害者処罰に向けた警察官の能力強化に向けた支援も実施している。2018年度には、南スーダン、ルワンダ、ウガンダの3ヶ国において「アフリカ地域紛争影響国におけるジェンダーに基づく暴力課題への対応にかかる情報収集・確認調査」を実施した。同調査を通じてアフリカ地域における GBV 被害の現状や支援ニーズを確認し、案件形成に向けた取組が進められてきている。一方で、それらの取組は緒についたばかりであり、GBV の根絶に向けた支援強化は喫緊の取組課題となっている。

1.4. 調査目的と手法

1.4.1. 調査目的

本調査は、上記の背景を踏まえて、パキスタンにおける GBV の現状や政府、国際機関、NGO 等による同課題への対応状況を確認し、今後の JICA による支援の方向性や具体的な支援策を検討することを目的に実施した。

1.4.2. 調査手法

(1) 日程および調査対象地域

本調査の現地調査は、2020年1月22日から2月15日までの25日間の日程で行った。安

全管理上の観点から、イスラマバード、カラチ（シンド州）、ラホール（パンジャブ州）の3箇所を調査対象地域として選定し、各地において、関係する政府機関、国際機関、NGO、民間セクターの関係者から情報収集を行った（下表を参照）。

表 1-1 現地調査日程

	日付	対象地域	主な面談相手（訪問先）
1	1/22～1/28	イスラマバード	人権省、シェルター、国際機関（UN Women、ADB、WB）、二国間援助機関（DFID、AusAID、USAID）、国家女性地位委員会、NGO、JICA パキスタン事務所、等
2	1/29～2/2	カラチ	社会福祉局、女性開発局、州女性地位委員会、NGO、シェルター、民間セクター、等
3	2/3～2/11	ラホール	社会福祉局、女性開発局、法務局、州女性地位委員会（元議長）、警察、オンブズパーソン事務所、シェルター、VAWセンター、クライシス・センター、NGO、民間セクター、等
4	2/12～2/14	イスラマバード	国際機関（WHO）、NGO、国家警察、女性警察官だけの警察派出所、在パキスタン日本大使館、JICA パキスタン事務所

出典：著者作成

(2) 調査手法

本調査では、1) 既存の文献や資料・データのデスク・レビュー、2) 現地調査におけるインタビュー調査の実施、3) 収集した情報の分析、の3段階を踏んで、調査・分析の作業を行った。デスク・レビューおよび現地調査で収集した主な情報項目、また現地調査で実施したインタビュー調査の実施方法と分析方法について、以下に記す。

情報項目 1：GBV の現状

パキスタンにおける GBV の現状把握を目的として、パキスタンで発生している GBV の形態、GBV が依然根絶されない背景や要因、発生状況等を含むパキスタンにおける GBV の現状にかかる情報を収集した。

情報項目 2：政府による GBV 関連法の整備・改定状況

パキスタンで発生している GBV に対して、パキスタン政府（連邦政府およびパンジャブ州政府とシンド州政府）がこれまでどのような法律を整備・改定しているかについて確認した。

情報項目 3：支援体制の整備状況・関連政府機関による取組状況

GBV 関連法の実施に向けて、連邦および州レベルに設置された政府機関を特定し、各機関が果たす役割や実施している関連事業について確認した。また、関係政府機関の連携体制、連携の実施状況、制約条件・課題等について分析を行った。その際、女性警察官や女

性裁判官等の採用・養成状況を確認するとともに、被害者保護や加害者処罰に取り組む政府職員（警察官、裁判官、医療関係者、シェルターやワンストップ・センターの職員等）への GBV に関する研修や取組が、被害者支援における国際的な支援基準である「被害者（サバイバー）中心アプローチ（Survivor-centered Approach）」に基づいて実施できているかについても確認した。被害者中心アプローチは、被害者の安全確保と被害者自身による選択の尊重を最優先しつつ、被害者に徹底的に寄り添いながら、被害者一人一人の状況に合わせてその心身の回復や生活の再建を図ろうとする支援アプローチである。

情報項目 4：他ドナーや NGO の支援状況

政府機関に加え、GBV 対策に取り組む主要な国際機関・NGO・民間セクターについても特定した上で、各機関の取組内容を、1) 被害者の保護、2) 被害者の自立・社会復帰、3) 加害者の起訴・懲罰、4) GBV の予防、の側面から確認した。

情報項目 5：支援が求められる分野

上記の関連政府機関や国際機関・NGO・民間セクターが支援する分野や内容を確認した上で、ニーズが高いものの、支援が不足している分野や取組を特定した。それらを基に、政府機関への既存の技術協力や、関連する国際機関等との連携の可能性についても踏まえつつ、JICA の今後の支援の方向性や具体的な取組について検討した。加えて、これまで JICA がパキスタンで実施してきた関連事業（女性を対象とするオルタナティブ教育推進事業、インフォーマルセクターの女性家内労働者の生計向上支援事業、アパレル産業技能向上事業、保健・リプロダクティブ・ヘルス関連事業等）に、GBV 対策の視点や具体的方策を組み込む必要性や、その意義、具体的な取組手法についてもあわせて検討した。

インタビュー調査の手法および分析手法

現地調査に先立ち、インターネット検索を通じて入手した関連文献を中心にデスク・レビューを実施した。特に、パキスタンにおいて、GBV 対策に関わる主要政府機関や国際機関、NGO 等のホームページに掲載されている報告書やデータの確認を行い、GBV の現状把握に努めた。

次に、現地調査においては、各調査対象地域において、GBV 対策に関わる政府機関、国際機関、NGO、民間セクターの代表等を対象にキーインフォーマント・インタビューを行い、GBV の現状に加えて、各機関の取組状況や課題の把握に努めた。また、政府や民間が運営するシェルターで保護されている GBV 被害者、およびかつて NGO に支援を受けて自立・社会復帰を果たしているサバイバーたちに対しても個人インタビューを実施した。各インタビューの内容については、できるだけ詳細に記録し、すべての面談記録の中に頻繁に出てくるキーワードやキーフレーズを基に、GBV の現状、およびその対策における問題点や課題の分析を行った。

第2章 パキスタンにおける現地調査の結果

2.1. 社会・経済事情

パキスタンは、南アジアに位置し、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。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・パクトウンクワ州（以下、KP州とする）、首都イスラマバード（連邦直轄地域）から構成される連邦国家である。人口は、2017年の国勢調査の結果によると、2億777万人と、世界で6番目に多い。多民族国家で、パンジャブ人（約60%）、シンド人（13%）、パシュトゥン人（13%）、バローチ人（4%）等から構成され、公用語はウルドゥー語と英語である¹⁴。また、国民の約97%がイスラム教を信仰しているが、少数派としてキリスト教徒やヒンドゥー教徒もいる。

パキスタンの主な産業は、農業および繊維産業や自動車産業等の製造業である¹⁵。世界銀行によると、2018年のパキスタンのGDPは、3,145.88億ドルで、2017/2018年の経済成長率は5.8%であった¹⁶。GDPの内訳は、農業が18.53%、製造業が13.04%、サービス業が61.21%（内、小売・卸売業が18.86%、運輸業関連が12.89%）となっている¹⁷。また、2018年の一人当たりのGDPは、1,197.8ドルで、その成長率は年3.75%にとどまっている¹⁸。

パキスタンは、建国100周年を迎える2047年までに高中所得国を目指しているが、そのためには、治安の安定、電力供給の安定、製造業の促進等に加えて、人口の3割強を占める24歳以下の若手人材の育成が課題となっている。パキスタンには、学校に行っていない不就学児童（5～16歳）が全国に2,250万人以上存在し、これは学齢人口の44%にあたる¹⁹。初等教育（G1～G5）における純就学率（5～9歳）は77%で、中学校（G6～G8）の純就学率（10～12歳）は49%と非常に低く、州、地域（都市部・農村部）、性別で見ると、さらに大きな格差が見られる。なお、15～24歳の識字率（2017年）は、74.53%（男性81.26%、女性67.8%）に留まっている²⁰。

2.2. ジェンダー格差の現状

パキスタンは、法の下での男女平等を憲法にて保障している。また、政府は、1996年に女性差別撤廃条約に署名・批准し、同条約と整合性をとるための国内法の改定を進めてきている。さらに、ジェンダー平等と女性のエンパワメントに向けた様々な制度整備も行ってき

¹⁴ <http://www.pbs.gov.pk/content/population-census>（最終アクセス：2020年2月22日）

¹⁵ <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pakistan/data.html#section4>（最終アクセス：2020年2月22日）

¹⁶ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=PK>（最終アクセス：2020年2月22日）

¹⁷ <http://www.pbs.gov.pk/content/table-7-sectoral-shares-gdp-constant-basic-prices>（最終アクセス：2020年2月22日）

¹⁸ <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.KD?locations=PK>（最終アクセス：2020年2月22日）

¹⁹ <https://www.unicef.org/pakistan/education#:~:text=Currently%2C%20Pakistan%20has%20the%20world's,population%20in%20this%20age%20group>（最終アクセス：2020年7月12日）

²⁰ <http://uis.unesco.org/en/country/pk>（最終アクセス：2020年2月22日）

ている²¹。しかし、実社会においては、イスラム法や部族の慣習が広く採用され、女性の人権が著しく侵されている²²。伝統的な家父長制の慣習やイスラム法が支配する社会において、相続権や土地の所有権等を含め、女性には男性と同等の権利が実質的には与えられていない²³。さらに、「男性は女性の上に位置する」「男性は女性の保護者である」とする社会通念や女性を隔離する「パルダ」²⁴の社会慣習により、女性や女兒の移動の自由、教育や保健等の社会サービスへのアクセス、経済活動への参加・雇用の機会等が制限されている地域が少なくない²⁵。

パキスタンは、2020年に「世界経済フォーラム」が発表した「ジェンダー・ギャップ指数（GGI）」²⁶において、153ヶ国中151位であった（下表参照）。南アジアの周辺国（バングラデシュ、インド、ネパール、スリランカ）と比較してみると、下表が示すとおり、バングラデシュが50位、ネパールが101位、スリランカが102位、インドが112位となっている。インドの保健分野を除いて、全ての分野においてパキスタンのジェンダー格差が最も大きい。

表 2-1 ジェンダー・ギャップ指数（GGI）（2020年）周辺国との比較

	パキスタン		バングラデシュ		インド		ネパール		スリランカ	
	順位	指数	順位	指数	順位	指数	順位	指数	順位	指数
総合	151	0.564	50	0.726	112	0.668	101	0.680	102	0.680
経済	150	0.327	141	0.438	149	0.354	101	0.632	126	0.558
教育	143	0.823	120	0.951	112	0.962	133	0.895	88	0.988
保健	149	0.946	119	0.969	150	0.944	131	0.966	1	0.980
政治	93	0.159	7	0.545	18	0.411	59	0.227	73	0.193

出典：World Economic Forum. 2020. *Global Gender Gap Report 2020*. New York: World Economic Forum.

GGIの評価が始まった2006年時のパキスタンの指数は0.543、順位は115ヶ国中112位であった。その15年後の2020年、指数は0.564に微増しているが、順位はワースト4からワースト3に落ちた。2020年のGGIにおいて、パキスタンは、政治分野が153ヶ国中93位、教育分野は143位、保健分野は149位、経済活動への参加分野は150位となっている。特に、経済活動への参加分野の指数は0.327で、153ヶ国平均の0.582を大きく下回る（下表を参照）。これは、2006年時の指数値（0.369）よりも低い。また、2020年の労働参加率は

²¹ JICA 「パキスタン・イスラム共和国 パンジャブ州・国境地域農業セクター情報収集・確認調査ファイナル・レポート」2016年

²² *ibid.*

²³ JICA 「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報告書」2015年

²⁴ パルダは、南アジアを中心とする地域において、女性を社会から隔離する慣習・制度である。特に、女性の居場所を家庭・私的な領域に限定し、公的な領域への移動や公的な領域における男性との接触を制限する。

²⁵ JICA 「パキスタン・イスラム共和国 パンジャブ州・国境地域農業セクター情報収集・確認調査ファイナル・レポート」2016年

²⁶ GGIとは、経済活動への参加、教育、保健、政治参加の4分野における男女間格差を評価するものである。GGIは、各分野において、男性を1としたときの女性の割合を示すもので、指数が「1」に近づくほど男女間の格差は少ない。

男性が 84.5%であるのに対し、女性は僅か 25.2%となっている。さらに、女性の年収は男性の 18%に留まっている。

表 2-2 ジェンダー・ギャップ指数 (GGI) 2020 年

	順位	値	参加国 平均値	女性	男性	対男性比
経済活動参加及び機会	150	0.327	0.582			
労働参加	147	0.298	0.661	25.2%	84.5%	0.30
類似職種の賃金 (1-7 段階評価、7 が最高)	102	0.592	0.613	-	-	4.14
推定年収 (US\$)	148	0.181	0.499	1,400	8,000	0.18
議員、幹部・管理職	146	0.052	0.356	4.9%	95.1%	0.05
専門職及び技術職	140	0.304	0.756	23.3%	76.7%	0.30
教育の習得	143	0.823	0.954			
識字率	143	0.653	0.899	46.5%	71.1%	0.65
初等教育への就学率	143	0.840	0.757	61.6%	73.4%	0.84
中等教育への就学率	135	0.898	0.954	36.4%	40.5%	0.90
高等教育への就学率	111	0.880	0.931	8.5%	9.6%	0.88
保健	149	0.946	0.958			
出生時の男女比	148	0.920	0.925	-	-	0.92
健康寿命	145	1.005	1.034	57.9 歳	57.9 歳	1.01
政治への参加	93	0.159	0.239			
女性国会議員の割合	91	0.254	0.298	20.2%	79.8%	0.25
女性大臣の割合	112	0.136	0.255	12.0%	88.0%	0.14
女性国家元首が在任した年数 (過去 50 年間)	29	0.104	0.190	4.7 年	45.3 年	0.10

出典：World Economic Forum. 2020. *Global Gender Gap Report 2020*. New York: World Economic Forum.

2.3. GBV の現状

2.3.1. GBV の形態と内容

パキスタンにおいて、GBV は、社会・経済的な階層、宗教、民族、地域に関係なく、あらゆる場所で発生している²⁷。政府および国際機関等への聞き取り調査から、パキスタンで最も多く発生している GBV は、夫 (親密なパートナー) による DV であると考えられるが、継父母や義父母等による暴力も発生している²⁸。これらの DV には身体的、精神的、性的、経済的な暴力が含まれる²⁹。

さらに、パキスタンでは、伝統的な部族社会に根付く、女性に差別的な慣習に基づく GBV も多数発生している。具体的には、女性の不貞行為によって汚された家族の名誉を守るといふ名目で、家族が女性やその相手を殺す名誉殺人 (*Karo-kari*) や、結婚時に女性側から男性側に渡される金品 (ダウリ) に関わる暴力・殺人が発生している。また、ダウリを避けたり、

²⁷ USAID & Aurat Foundation. *Gender-Based Violence in Pakistan*. Islamabad: Aurat Publication and Information Services Foundation.

WhatWorks & UKaid. 2017. "Working Paper No. 5 – Pakistan: The Economic and Social Impact of Violence Against Women and Girls (VAWG)".

²⁸ Pakistan Demographic and Health Survey (PDHS) 2017-2018

²⁹ *ibid.*

揉め事を解決したりするために2つの家族間で行われる交換結婚 (*Watta Satta*)、さらには父親や息子が犯した罪の制裁・補償として娘(妹)を被害者や被害者家族に差し出す「*Swara/Vani*」と呼ばれる慣習も残っている。交換結婚や *Swara/Vani* は、強制結婚であり、且つ早期婚・幼児婚であるケースが多い。

パキスタンの国家女性地位委員会は、パキスタンにおいて発生している女性・女兒に対する GBV の形態を、下表のとおり分類・定義している。

表 2-3 パキスタンにおける GBV の形態

	GBV の形態	内容
1	身体的暴力	<ul style="list-style-type: none"> ・ 暴行 (殴る、たたく、突き飛ばす、蹴る等) ・ 窒息させたり、硫酸や灯油をかける等してやけどを負わせたりする ・ ナイフ、拳銃等の武器を使う ・ 強制妊娠、強制中絶させる ・ 鼻、耳、唇等を切り落とす (性器や体の一部を切除する) ・ 食事や十分な栄養を与えない ・ その他
2	慣習による危険な行為	<ul style="list-style-type: none"> ・ 名誉殺人 (<i>Karo-kari</i>) (未婚女性が家族に承認されていない相手と交際・結婚したり、既婚女性が夫以外の男性と不貞行為を働いたとして、家の名誉をまもるために家族が女性や相手を殺す行為) ・ 石打ち (婚外の相手との交際・性行為に対するイスラム法による処罰) ・ 鞭打ち (ジェンダー規範を逸脱する行為をした際のイスラム法による処罰) ・ <i>Vani/Swara/Sang Chatti/Badl-i-Sulh</i> (男性が犯した罪に対して、被害者側への補償として、男性の娘等を被害者家族に差し出す行為) ・ 交換結婚 (<i>Watta Satta</i>) (婚資・ダウリを省略するためや揉め事の解決策として2家族間で子ども同士を結婚させる行為) ・ ダウリや婚資にかかる暴力 ・ 強制結婚・早期婚 ・ コーランとの結婚 (結婚により財産が家族外に流出しないように、娘(姉、妹)を結婚させずに実家に未婚のまま留める行為) ・ その他
3	性的暴力	<ul style="list-style-type: none"> ・ レイプ (合意なく、暴力等により相手を怖がらせ、相手が拒否できない状況下、無理やり行う性交渉) ・ レイプ未遂 ・ そのほかの性的な行為 (セクハラ、集団レイプ、人身取引、サイバー犯罪等)
4	精神的暴力	<ul style="list-style-type: none"> ・ 精神的な虐待 (公・私的な場所でバカにしたり、蔑む、脅したり、怖がらせる、あざ笑う、無視されたり・愛されていないと思わせる、等) ・ 行動をコントロールする (移動の自由を制限することで、友人や家族から遠ざけ孤独にする) ・ 行動を監視する

		<ul style="list-style-type: none"> ・ 不倫をした等の不当な言いがかりをつける ・ 保健・医療、家族計画、教育等のサービスへのアクセスをコントロールする ・ CNIC（コンピュータ化された国民の ID カード）の取得をコントロールする ・ 離婚を持ち出して脅す
5	経済的暴力	<ul style="list-style-type: none"> ・ 金銭、土地、相続等の権利を拒否する ・ 外で働くことや教育を受けることを拒否する ・ 家計や経済的なことに関する意思決定をさせない ・ 自分の収入に関しても使う自由を与えない ・ 慰謝料や経済支援をせず、女性を貧困・困窮状態に陥らせる
6	政治における暴力	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政治集会に参加させない ・ 投票させない ・ 選挙に出させない ・ 政党に参加させない ・ 家庭や公的な場所におけるリーダーシップや意思決定権を与えない ・ 政治への参加を強制したり脅したりする ・ 自分で決めた候補者ではない候補者に投票させる ・ 女性候補者等の誹謗中傷をさせられる ・ 女性政治家を脅すように強制させられる

出典：NCSW. 2015. *Standardized Indicators on Violence Against Women in Pakistan*. Islamabad: NCSW. を基に著者が翻訳し、説明を加えて作成

2.3.2. GBV の背景・要因、発生状況、問題点

(1) GBV の背景・要因

パキスタンにおいて男性による女兒・女性に対する暴力が日常化し、正当化されている背景には、社会・文化的に女兒・女性は男性の「従属物」として考えられ、男性と比べて社会的な地位が非常に低いことがあげられる。結果、女兒や女性の人権は軽視、あるいは無視され、男性が女兒・女性に対して暴力をふるうことは、女兒・女性に非があるためと正当化されている。以下、GBV の要因である女兒・女性に対する差別的な社会背景、および GBV が正当化されるジェンダー関係とジェンダー規範について詳述する。

女兒・女性に対する差別

パキスタンでは、家族にとって女兒は「重荷 (bojh)」と考えられている³⁰。これは、女兒は、結婚すると実家を出ていく身であり、結婚時、女性側の家族が男性側に対して金品（ダウリ）を渡す習慣があることが影響している。インドの影響を強く受けるシンド州とパンジャブ州では、他の2州（バロチスタン州と KP 州）とは異なり、婚資（男性側から女性側に渡される金品）ではなくダウリの習慣が続いている³¹。さらに、将来、親の面倒をみるのは

³⁰ Shirkat Gah. 2018. *Meeting Pakistan's Commitments on SDG Target 5.3*. Islamabad: Shirkat Gah.

³¹ 牧野百恵「パキスタンにおける結婚慣習—インドとイスラームの折衷」（アジ研ワールド・トレンド No. 226）

男性で、結婚して家を出ていく女兒に対して、親は愛情やお金をあまりかけない³²。結果として、女兒の栄養摂取、医療サービスや教育へのアクセスは男児と比べて限られる³³。このように、女兒は、生まれてから嫁ぐまで、家庭内でジェンダーによる差別を受けながら育つ。

部族社会に根付く不平等なジェンダー関係とジェンダー規範

伝統的な部族社会においては、女兒は、経済的な側面のみならず、社会的な「重荷」としても考えられる。それは、初潮を迎えた思春期以降、女兒・女性が家族の名誉を守る象徴となるからである³⁴。女兒・女性は、男性家族から「保護」され「庇護」されるという名目で、その行動や移動の自由が大きくコントロールされる。地域や家族間の結びつきの強い部族社会の中では、互いの家族の娘が、ジェンダー規範（結婚するまでは男性と接触を持たない等）を遵守し、家族や部族の名誉を汚すことがないかについて厳しい目が向けられる。そのため、家族は、娘が規範から外れた行動（恋愛や恋愛結婚）を取らないように、娘の移動の自由を制限して、家に留め置く³⁵。結果として、女兒は、教育を受ける権利、また自分の意志や選択で行動する自由を奪われる。こうした部族社会における家族の名誉を重視する考え方や、ジェンダー規範の強要・維持のプレッシャーが幼児婚や早期婚を増加させる大きな要因ともなっている³⁶。

結婚した女性についても、同様に、家族の名誉を守るという名目で、妻が夫以外の男性との接触を持たないように夫から妻へのコントロールが続く。パキスタンでは、一般的に、女性は男性やその家族の許可なく外出したり、外で働いたりできず、妻は夫に従うべきとする規範が根強い。女性がそうした社会・ジェンダー規範に反した行動を取った場合、男性が女性に対して罰を与える（暴力をふるう）ことが正当化されている。

(2) GBV の発生状況

パキスタンでは、全国の GBV にかかるデータを連邦レベルで取り纏めるシステムが構築されておらず、GBV の実態を把握することは非常に難しい³⁷。ここでは、パキスタンで公開されている GBV 関連データを基に、全国レベルおよび州レベルの GBV の発生状況について、把握できる現状を以下に記す。警察への報告件数としてはレイプに比べて少ないものの、政府を含む関係者の見解によれば、発生件数として最も多いと考えられている DV については、全国を対象とした調査結果を基に別途考察を行う。

³² Shirkat Gah. 2018. *Meeting Pakistan's Commitments on SDG Target 5.3*. Islamabad: Shirkat Gah.

³³ *ibid.*

³⁴ *ibid.*

³⁵ *ibid.*

³⁶ *ibid.*

³⁷ Human Rights Commission of Pakistan. 2019. *State of Human Rights in 2018*. Lahore: HRC.

Shirkat Gah and Civil Society. 2019. *Beijing-25 Years on 2014-2019: Pakistan's Parallel Report*. Lahore: Shirkat Gah.

全国における GBV の発生状況

Human Rights Commission of Pakistan (NGO) によると、2004 年から 2016 年の間に、パキスタン全土において報告された DV の件数は 1,843 件、性暴力・レイプの件数が 4,734 件、名誉殺人の件数が 15,222 件、硫酸を用いた攻撃が 1,375 件、女性の誘拐・拉致が 5,508 件となっている³⁸。しかし、実際の発生件数はこれらの数字を大幅に上回ると考えられる。それは、加害者が家族である場合が多く、届け出る前に別の家族から阻止されたり、被害女性も、特に性暴力の場合は恥になること (Stigma) を恐れて届け出ない場合が多いからである³⁹。さらに、パキスタンでは有罪率が 5~10%と低く、加害者から警察官や裁判官に賄賂が渡され、加害者が無罪放免にされてしまう等の不正行為が横行していることから、警察に対する不信感も実際の件数と報告件数のギャップに影響している。

パンジャブ州における GBV の発生状況

パンジャブ州の Office of Inspector General によると、同州の DV の報告件数は 2015 年には 588 件であったが、2017 年には 361 件に減少している。レイプ・集団レイプの報告件数は、2015 年にはあわせて 2,701 件であったものの、2017 年には 3,334 件と増加している。また、硫酸を用いた攻撃は 2015 年には 22 件、2016 年には 43 件、2017 年には 36 件が報告されている。さらに、名誉殺人は 2015 年には 173 件であったものの、2017 年には 222 件に増えている。Vani は、2015 年は 1 件のみの報告であったが、2017 年には 17 件が報告されている (下表参照)。

表 2-4 パンジャブ州における GBV の報告件数 (2015 年~2017 年)

GBV	2015 年	2016 年	2017 年	合計
レイプ	2,509	2,938	3,083	8,530
集団レイプ	192	222	251	665
近親相姦	9	9	11	29
硫酸攻撃	22	43	36	101
名誉殺人	173	222	222	617
Vani	1	7	17	25
DV	588	539	361	1,488

出典：Office of the Inspector General, Punjab. cited in Punjab Commission of Status of Women. 2019. "07 Justice" in *Punjab Gender Parity Report 2018*. Lahore: PCSW.

シンド州における GBV の発生状況

Human Rights Commission of Pakistan によると、シンド州においては、2015 年から 2017 年の 3 年間に、DV は 481 件が報告されている。レイプ・集団レイプについては、344 件の報告がなされている。このレイプ・集団レイプの件数は、上表が示す同期間内のパンジャブ州

³⁸ Usman, Ayesha. 2018. "A Sociological Study on Violence against Women in Pakistan: Challenges and Solutions". *Global Media Journal*, Vol. 16, No. 31: 151, pp.1-11.

White Ribbon ホームページの"Fact Sheet of Violence against Women" (最終アクセス：2019 年 12 月 27 日)

³⁹ *ibid.*

の件数 (9,195 件) と比べると大幅に少ない。パンジャブ州の人口 (約 9,100 万人) は、シンド州の人口 (約 4,800 万人) の 2 倍近いが、レイプ・集団レイプの報告件数は 26 倍以上となっている。この理由として、それぞれのデータの出所が異なることから、「レイプ」や「集団レイプ」の定義が異なることが考えられる。また、パンジャブ州の方がシンド州に比べて、GBV 被害者が警察に通報し事件化するべきだとする意識が高いことも考えられる⁴⁰。一方、名誉殺人や硫酸を用いた攻撃は、元々パンジャブ州では少ないとされていることもあり、シンド州における名誉殺人 (860 件) や硫酸を用いた攻撃 (90 件) は、報告件数が実際の発生件数より大幅に少ないとしても、パンジャブ州より多くなっている (下表参照)。

表 2-5 シンド州における GBV の報告件数 (2015 年～2017 年の合計件数)

GBV	報告件数 (2015 年～2017 年)
レイプ・集団レイプ	344
硫酸攻撃	90
名誉殺人	860
DV	481

出典：Usman, Ayesha. 2018. "A Sociological Study on Violence against Women in Pakistan: Challenges and Solutions". *Global Media Journal*, Vol. 16, No. 31: 151, pp.1-11.

DV の発生状況

上述の全国および州別のデータによると、DV の報告件数はレイプに比べると少ないが、政府関連機関やドナー・NGO の代表によれば、パキスタンで最も多く発生している GBV は DV である。DV の発生状況については、人口・保健調査 (Pakistan Demographic and Health Survey: PDHS) の中で、調査対象の女性に対する夫や家族による DV について調査されており、その調査結果からある程度把握することができる。

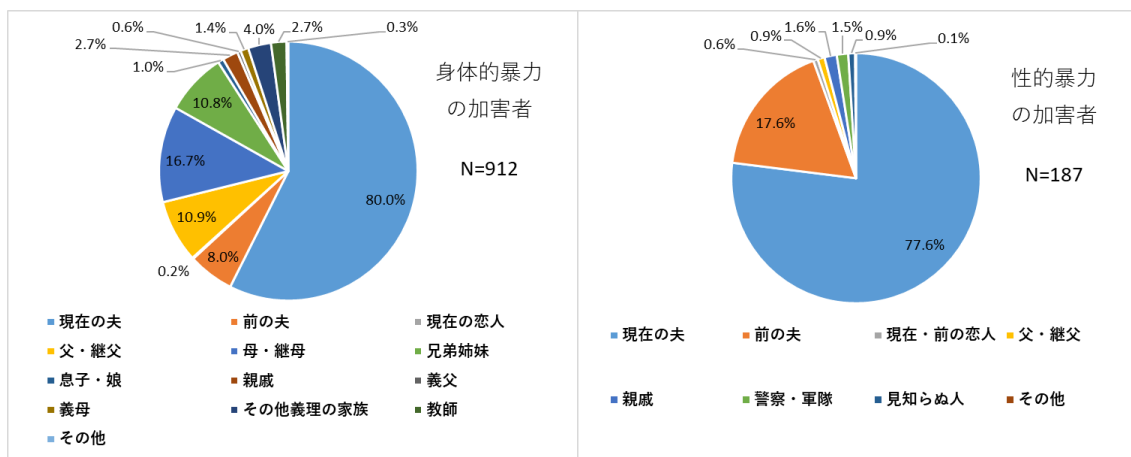
2017/2018 年に実施された最新の PDHS の結果によると、調査対象の女性 (15～49 歳の結婚したことがある全国の女性 3,303 人) の中で、15 歳以降、夫から、身体的、精神的、性的暴力のいずれかを受けたことがある女性の割合は 34%にのぼる⁴¹。この夫から何らかの暴力を受けたことがある女性を州や地域別に見てみると、KP 州は 52%、バロチスタン州も 49%と高い。一方、パンジャブ州とイスラマバードは 32%とパキスタン全体よりやや低く、シンド州は最も低い 18%であった。

PDHS (2017/2018 年) では継続的な DV 被害についても報告されており、調査時点から過去 12 ヶ月間に、夫や家族から身体的な暴力を受けた女性は 15%を占める。また、過去 12 ヶ月間に、夫から、身体的、精神的、性的暴力のいずれかを受けた女性の割合は 25%にのぼっている。さらに、過去 12 ヶ月間に、夫や家族から性的暴力を受けた女性の割合は 4%である。

⁴⁰ Punjab Provincial Commission on the Status of Women. 2019. *Gender Parity Report 2018*. Lahore: PCSW.

⁴¹ 同調査では、このほか、夫あるいは家族から身体的な暴力を受けたことがあると回答した女性の割合は 28%、同様に夫あるいは家族から性的暴力を受けたことがあると回答した女性の割合は 6%としている。ただし、精神的な暴力を受けたことがあると回答した女性の割合は不明である。

15歳以降にDVを経験した女性（912人、全体の28%）に暴力をふるった相手（加害者）として最も多かったのは、現在の夫（80%）であった（下図を参照）。次に多かったのは、母・継母の16.7%、さらに父・継父の10.9%と続く。同様に、15歳以降、夫や家族から性的暴力を受けたことがある女性（187人、全体の6%）について、性的暴力を犯した相手として最も多かったのも、現在の夫（77.6%）であった。前の夫が17.6%で次に多かった。



出典：PDHS 2017/2018

図 2-1 女性に暴力をふるった相手（身体的暴力および性的暴力）

2017/2018年実施のPHDSの結果から、夫から何らかの暴力を受けたことがある女性（全体の34%）について、女性自身やその夫の帰属性に関するデータを見ると、農村部の女性（36%）の方が、都市部の女性（30%）に比べ、夫から何らかの暴力を受けたことがある割合が高かった。夫の教育レベル別に見てみると、高等教育を受けている夫から暴力を受ける女性の割合が最も低く（24%）、初等教育を受けている夫を持つ女性が暴力を受ける割合が最も高かった（41%）。また、女性の職業別に見てみると、家内工業等を無報酬で手伝っている女性が、夫から暴力を受けたことがある割合が最も高く（47%）、無職の女性の場合もその33%が被害者となっている。他方、働いて収入を得ている女性もその34%がDVを経験している。

さらに、PDHS（2017/2018）では、夫による精神的暴力の現状についても調査結果が示されている。調査対象の女性が、夫から行動をコントロールされていると感じている割合は28%にのぼる。回答（複数回答）で最も多かったのは、「他の男性と話をすると嫉妬される」の20%であった。続いて、「どこにいるかを執拗に知ろうとする」（14.2%）、「女性の友人と会うのを許可しない」（10%）、「不貞を働いているのではないかと疑う」（6.5%）、「家族と連絡を取る回数を制限する」（6%）が多かった。これら5つの項目の中で3つ以上あてはまると回答した女性は7.8%にのぼる。

子どもに対する GBV の発生状況

連邦政府・人権省が4州（各2県ずつ）およびイスラマバードの子ども（5～12歳までの男児476人、女児472人）を対象に行った調査の結果から、対象の子どもたちの多くが、家庭内で親からの暴力を受けていることが判明している。同調査結果によると、84%の子どもが精神的暴力を経験し、74%が身体的暴力を経験している。また性的暴力を受けている子どもの割合は3%にのぼる⁴²。学校で教師から暴力を受けたことのある子どもの割合も、精神的暴力が67%、身体的暴力が65%、性的暴力が2%となっている⁴³。

また、上述の通り、パキスタン政府および国際機関等は、幼児婚を深刻な GBV として問題視している。パキスタンでは、5人に1人（21%）が18歳より前に結婚し、3%が15歳より前に結婚している。その総数は190万人にのぼるが、これは特に幼児婚が多い世界のトップ20ヶ国の中で6番目に多い数字となっている⁴⁴。

パキスタンでは結婚可能年齢は州法によって定められている（シンド州は男女ともに18歳、パンジャブ州は女性が16歳、男性は18歳）。しかし、年齢を証明する公的な書類

（Computerized National Identification Card: CNIC 等）が、特に女兒の場合は作成されておらず、持っていない女兒が非常に多く⁴⁵、幼児婚を取り締まることが難しいといわれている。また、結婚可能年齢が制定された法律があることが十分に周知されておらず、早期婚／幼児婚が違法だということへの認識が低い現状もある⁴⁶。そのため、実際の早期婚／幼児婚の数は報告件数より多いことが想定される。

(3) GBV 対策上の問題点

被害の未通報・未相談

パキスタンにおける GBV は、前述のとおり、被害を受けた女性が必ずしも警察に通報しないことから、実態を把握することが難しい。2018年に、パンジャブ州女性地位委員会が実施した GBV にかかる調査結果（パンジャブ州内の15～64歳の29,020人の女性が対象）によると、夫から暴力を受けた女性（身体的暴力の被害の割合は34%）の中で1.9%の被害女性のみが警察に通報したと回答している⁴⁷。警察以外の関連機関に支援を求めた被害女性の割合も同様に低く、病院・ヘルスセンターが1.4%、裁判所が0.8%、地元の宗教リーダー

⁴² Ministry of Human Rights, Government of Pakistan. *Prevailing Situation of Violence Against Children in Pakistan*. Islamabad: Ministry of Human Rights.

⁴³ *ibid.*

同調査結果によれば、学校以外のコミュニティにおいて、精神的暴力を経験した子どもは調査対象者の46%、身体的暴力が44%、性的暴力の経験者も10%となっている。しかし、コミュニティにおける子どもに対する暴力の加害者について具体的な説明はなされておらず不明である。

⁴⁴ 幼児婚の総数が最も多いのはインドの1,550万人、次いでバングラデシュの445万人、ナイジェリアの353万人。幼児婚が占める割合が高いのは、ニジェールが76%と最も高く、次いでコンゴ民主共和国の68%、チャドの67%と続く。引用元：Girls Not Brides – Country Data: <https://www.girlsnotbrides.org/where-does-it-happen/atlas/#/pakistan>（最終アクセス：2020年2月23日）

⁴⁵ *ibid.*

⁴⁶ *ibid.*

⁴⁷ <https://pcsw.punjab.gov.pk/system/files/Pages.pdf>（最終アクセス2020年2月23日）

https://pcsw.punjab.gov.pk/system/files/Survey_Findings_IPC.pdf（最終アクセス：2020年2月23日）

が 0.6%、シェルターが 2%となっている⁴⁸。さらに、被害女性の 50%が、自身が暴力の被害を受けていることについてだれにも相談していない⁴⁹。これは、2017/2018 年に実施された PDHS でも、被害女性の 6 割近く (56%) がだれにも相談していないと回答した結果と共通する。

通報・相談しない理由

パキスタンにおいては、GBV が社会的にタブー視され、GBV の被害者に対する偏見が強い。そのため、女性は、通報することで GBV の被害を世間に知られ、恥を負うこと (Stigma) を恐れる。特に、レイプの場合は、女性の将来を考えて家族が通報を止めるケースが多い。以上を含め、通報しない理由としては、下記の理由が考えられる⁵⁰。

- 1) 加害者やその家族からの報復を恐れるため
- 2) 被害者と加害者が同じ家族の一員であることから、他の家族が止めるため
- 3) 社会的に恥をかくこと (Stigma) を恐れるため
- 4) 女性 (被害者) の男性 (加害者) への経済的依存のため (特に DV の場合)
- 5) 警察や司法制度への不信感のため
 - ・ 暴力が正当化され、犯人が正当に処罰されないと考える
 - ・ 低い有罪率
 - ・ 警察・司法制度に代わる違法な伝統的調停制度の普及

被害者と加害者が同じ家族の一員

通報するかどうかの判断は、加害者が家族の一員であることが影響する。名誉殺人の場合、被害者も加害者も同じ家族の一員であることから、他の家族は、加害者である男性を守るため、被害者である女性 (生存している場合) が、通報するのを阻止するケースが多い。他の家族は、元々、加害者が被害者に対して名誉殺人を行うことについて、賛同し正当化しているケースが多く、彼らが通報することは限られる。

女性の男性への経済的依存

パキスタン社会においては、女性の教育レベルや経済的な階層に関わらず、女性が、社会的にも経済的にも自立することが難しい。農村部のみならず、都市部においても、家族の結びつきや家族の名誉にかかる価値観は共通している。経済的に余裕のある都市部の家庭であっても、ジェンダーに基づく行動や役割規範は根強く、父親が娘に高等教育を受けさせな

⁴⁸ ibid.

⁴⁹ ibid.

⁵⁰ 現地調査で、面談を持ったシェルターや NGO の関係者の話では、離婚には 1 年近く要す。ラホールでの GBV 裁判所設置の TA 支援を行った ADB のジェンダーコンサルタントによると、レイプ事件の裁判は早くても 2~3 年かかるとのことだった。

かったり、夫が高等教育を受けた妻が外で働くことを許可しない場合も多い⁵¹。子どもの時から、女性は、父親や周囲の男性たちにすべてを決められ、自分で選択し、決めるという自由を与えられてきていない場合も多い。女性は一人では生きていけないという認識を刷り込まれて育てられてきていることも強く影響している。そのため、自分が声をあげ、何か行動を取ることで、その後の自分や家族にどう影響するかを考えて、ブレーキをかけてしまう傾向が強い。

さらに、パキスタンでは、女性は一度結婚して実家を離れたら、実家には戻れないとする社会規範も根強い。自立するための収入がなく、夫に経済的に依存している女性は、他にいくところがないことも、通報したり、助けを求めることを躊躇する大きな要因となっている。このことは、実際のインタビューの結果からも明らかである。以下に具体的な被害女性のケース（カラチとラホールでインタビューした被害女性のケース）を Box に記す。

Box 1. カラチ（マリプール区）の被害女性（バローチ人、32 歳）

「19 歳の時に今の夫と結婚して、現在 4 人の子供がいる。父と義父が、仲がよかったことから結婚が決まった。結婚して 2 週間くらい経った頃に、義父から暴力を振るわれるようになった。その後も日常的に暴力は続いた。特に大きな理由があったわけではなく、気に入らないことがあったり、自分の力を見せつけるため、何かというと「出て行け」と脅された。義母や義妹も義父に加担し、最初の頃は夫も、私が悪いことをしたからだと思っていたが、1 ヶ月後くらいからは、私は悪くないと気づき、私の味方をしてくれるようになった。しかし、結婚してから半年後くらいに、とうとう我慢できなくなって、実家に戻った。結婚する時に、実家の父から、「今後一切実家には戻ってくるな、今度戻る時は死ぬ時だ」と言われて送り出されたこともあり、実家に戻ることは何度も何度も躊躇した。最後は耐えきれなくなり、実家に戻った。その後、夫も家を出て、私の実家で一緒に暮らしている。夫には二人の弟がいて、2 番目の弟の妻も、義父からの暴力に耐えかねて離婚した。その後その弟は再婚した。その新しい妻と、一番下の弟の妻も、同様に義父から日常的に暴力を受けているが、二人は実家に戻ることができず、耐えている。」

Box 2. ラホールの被害女性（ムルタン出身の 32 歳）

「2006 年に結婚して、夫とは 13 年間結婚していたが、妊娠できないことを理由に、結婚して 1 年後くらいから暴力を振るわれるようになった。元々、夫はいとこで、結婚前から、私の家族は夫の家族と暮らし、夫や伯父に経済的な面倒をみてもらっていた。夫は 17 歳年上で、エンジニアをしている。18 歳の時に、夫から無理やり結婚をさせられた。経済的に頼っていた身の上もあり、断れなかった。夫からは、身体的な暴力とともに、「お

⁵¹ 2020 年 1 月 31 日、シンド州カラチで Center of Excellence in Responsible Business/The Pakistan Business Council (CERB/PBC) の女性職員と持った面談、同日、Ms. Hani Taha のライフ・ヒストリーを聞き取った内容、2 月 7 日にローカルコンサルタントのライフ・ヒストリーを聞き取った内容等に基づく。

前の家族の面倒をみるのに疲れた、出て行け、出て行かなかったら、妹を殺すぞ」等の暴言や脅迫を受けていた。夫からは、常々、妊娠できないことを理由に離婚を迫られて、そのたびに暴力や暴言を浴びていたが、だれにも相談しなかった。他に行くところがなく、仕事をしたこともなく、何もできないと諦め、踏みとどまっていた。8ヶ月前、勇気を出して家を出て、ラホールのクライシス・センターを訪ね、シェルターにリファーされた。」

警察や司法制度への不信感：暴力が正当化され、犯人が正当に処罰されない

上述のとおり、被害を受けた女性が通報しないその他の理由として、暴力が正当化され、犯人が正当に処罰されないのではないかとという懐疑心を被害女性たちは持っている。その背景として、パキスタンにおける慣習法や司法制度は、男性優位主義に基づいているため、女性に差別的で、女性が不利益を被る内容が多いことがあげられる。そのため、被害を通報しても、自分に非があるとされるのではないかと、警察や司法制度への不信感を抱く女性も多い。パキスタン社会では、イスラム法と制定法による二重の法制度が運用されている。さらには違法とされている伝統的な調停制度 (*Jirga/Panchayat*) も地域社会においては依然として運用されている⁵²。こうした制度で罰せられるのは女性のみである。

1970年代後半から1980年代の軍事政権下には、イスラム法に則って、女性に差別的な慣習法等が作られ、女性が不当に収監されてきた。その例として、結婚していない男女が性的な関係を持つ「Zina」罪等を含む「*Hudood Ordinances (1979)*」やレイプ事件等の証人について男女で必要な人数に差をつける「*Qanun-e-Shahadat Order, 1984 (The Law of Evidence)*」があげられる⁵³。それらの根底にあるのは、女性に対して、性に関わるジェンダー規範を強要することによる人権侵害であり、女性は男性の半人前とする女性に対する差別意識である。

こうした人権侵害や差別意識が、加害者処罰に従事する警察・司法関係者に色濃く反映されている。警察官や裁判官の中には、DVを「家庭内の問題」として重要視せず、被害届 (First Information Report: FIR) を出しに来た女性を追い返す警察官も少なくない⁵⁴。話を聞いてもらえるとしても、プライバシーがなく、周囲に人が大勢いる中で話をしなくてはいけない状況も多い⁵⁵。さらに、レイプを含むGBV事件においては、被害に遭った女性の方が悪いという偏見も根強く、警察での聴取では、被害女性に対して、「何を着ていたか」、「何時頃だったか」と女性側の非を追求するような質問をされることもある⁵⁶。ま

⁵² Shirkat Gah. 2013. *Obstructing Progress: Growing Talibanization & Poor Governance in Pakistan: Shadow Report: CEDAW*. Lahore: Shirkat Gah.

⁵³ Home Office, Gov. of UK. 2016. *Country Information and Guidance: Pakistan: women fearing gender-based harm/ violence (version 3.0)*. London: Home Office, GoUK.

⁵⁴ Home Office, Gov. of UK. *Country Information and Guidance: Pakistan: Women fearing gender-based harm/ violence (version 3.0)*. London: Home Office, Gov. of UK.

Punjab Commission on the Status of Women. 2019. *Punjab Gender Parity Report 2018*. Lahore: PCSW.

⁵⁵ 現地調査で面談した、AusAIDの職員、カラチのNGO (War Against Women) 等多数から聞き取った。

⁵⁶ 2020年1月31日に、カラチにあるCenter of Excellence in Responsible Business/The Pakistan Business Council (CERB/PBC)の2名の女性職員から聞き取った。

た、シンド州女性開発局の次官によると、同州で DV 防止法（2013 年）が成立した際、法曹関係者から、「女性が男性に殴られたからと言って、どうして男性が罰せられなければいけないのか」といった反応があったという。このように、元々レイプや暴力によって心身ともに傷ついている被害女性が、警察や法曹関係者の心ない言動や態度により、さらに傷つけられて二次被害を受けることが少なくない。こうした現状が、女性たちが被害を通報することを大きく阻害する要因となっている。

警察や司法制度への不信感：著しく低い有罪率

パキスタンでは、FIR を出して加害者が逮捕されても、加害者が正当に処罰されない場合が非常に多く、それが警察への不信感を募らせている。パキスタンにおける裁判の有罪率は、5～10%と非常に低い⁵⁷。警察官や裁判官等への賄賂により、無罪放免となるケースが少なくない⁵⁸。本調査においてインタビューを実施した硫酸攻撃の被害男性によると、加害者はすぐに警察に逮捕されたが、その後警察官に賄賂を渡して解放され、未だ行方が分からないとのことだった⁵⁹。

有罪率が低い理由として、カラチの War Against Rape (NGO) でレイプ被害者等の弁護を務める弁護士は、「GBV 事件においては証拠が限られていること」をあげた。さらにその理由として、パキスタン国内には、DNA 専用のラボが少なく、DNA の採取や保管が難しい状況にあるとのことだった⁶⁰。特に、シンド州の警察には、科学捜査官 (Medico Legal Officer) が 3 名しかおらず、その知識や専門性も十分ではないほか、裁判官のなかにも DNA 等の科学的な証拠をどう扱っていいかわからず、使わない裁判官も多いとのことであった。

警察や司法制度への不信感：違法な伝統的調停制度 (Jirga) の普及

加害者が正当に裁かれない司法制度への不信感から、パキスタンでは、最高裁でその決定事項に対して違法判決が出ている伝統的な調停制度 (Jirga) が今なお広く開催されている。前述のとおり、Jirga では、罪を犯した男性は裁かれず、その男性の家族である女兒や女性たちがその代償を払わされ、不当な罰を受けている。一般に、Jirga は、地域で権力を持つ年配の男性メンバーのみから構成され、女性は含まれない。男性が殺人、レイプ、誘拐等を犯した際、その制裁として、加害者である男性側に対して、その娘や姉妹等を被害者側に差し出すことが要求される (「Vani/Swara/Sang Chatti」とも呼ばれる慣習)。

Jirga では、そのほか、夫、兄、父親等からの訴えを基に、女性の「Zina」(姦通罪) に対

⁵⁷ <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/pakistan/reforming-pakistan-s-criminal-justice-system> (最終アクセス：2020 年 2 月 23 日)

⁵⁸ Home Office, Gov. of UK. *Country Information and Guidance: Pakistan: Women fearing gender-based harm/violence (version 3.0)*. London: Home Office, Gov. of UK.

⁵⁹ 当該男性はラホールの Diplex Smile Again Foundation (NGO) に保護されている。

⁶⁰ 現在、DNA 専用のラボは、パンジャブ州法医学科学機関内に設置されており、それ以外の地域で発生した事件の DNA 検査は、その専用ラボに運ばれて検査されている。

して、家族（男性）の名誉を守るという名の下、「死刑」等の罰も下される⁶¹。合法的に結婚している夫婦であっても、恋愛結婚の場合は「家族の名誉を汚した」として、女性が家族から姦通罪で訴えられるケースも多い⁶²。

Jirga の開催は法律で禁じられており、警察は *Jirga* の集会が行われていないかを監視し、取り締まる責任がある。しかし、実際は、警察官の中には *Jirga* による解決に賛同している者も少なくなく、集会を開いた *Jirga* メンバーの逮捕を含め、十分な取り締まりは実施されてきていない。新聞報道等により分かっているだけで、2014 年にはパンジャブ州において、21 の GBV 事案に関して *Jirga* が開催されている。また、シンド州でも 39 の事案について開催された⁶³。

パンジャブ州において、*Jirga* の開催理由として最も多かったのは恋愛結婚の 6 件で、シンド州の場合は、名誉殺人が 26 件と最も多かった⁶⁴。パンジャブ州で開催された *Jirga* について、開催者が逮捕されたのは 21 件中 5 件についてのみで、反対に *Vani* で被害者側に差し出されることとなった加害者の妻と娘が逮捕された事案が 1 件あった。また、警察官が *Jirga* の開催・決定事項に賛同した事案は 3 件あり、うち 1 件は警察官が賄賂を受け取っていた。一方、シンド州の *Jirga* については、報道に警察の対応が書かれていないケースが多く不明である。

2.4. 政府の取組

2.4.1. GBVに関する法律・政策

パキスタン政府は、1990 年代後半から 2000 年代にかけて、GBV の根絶に向けた多数の法律の制定や改定を実施してきている。この背景には、先述のとおり、「Zina (*Hudood Ordinance*)」や「The Law of Evidence」など、1970 年代後半から 1980 年代の軍事政権下に策定された女性に不公平で不利益をもたらす法律に対する国内のフェミニスト団体や様々な女性組織、および国家女性地位委員会による反対運動やロビー活動があった。また、こうした動きを、国際機関も大きく後押しをしてきたことも影響している⁶⁵。2010 年に発令された第 18 次憲法改正法令 (the 18th Constitutional Amendment Act) に基づいて、地方分権化が進められてからは、各州でも関連の法律が制定されてきている。

(1) 連邦レベル

連邦レベルで制定された主な GBV 関連の法律は下表に示すとおりである。

⁶¹ NCSW, USAID & Aurat Foundation. 2016. *Women, Violence and Jirga: Review Study for the National Commission on Status of Women*. Islamabad: NCSW.

⁶² *ibid.*

⁶³ *ibid.*

⁶⁴ *ibid.*

⁶⁵ 2020 年 1 月 23 日の Mehergarh (NGO) の代表、2 月 5 日の Shirkat Gah (NGO) の代表、2 月 6 日の Dastak (NGO シェルター) で支援を行う女性弁護士との面談で聞き取った。

表 2-6 パキスタンの主要な GBV 関連法（連邦レベル）

制定・改定年	法律名（法律の内容・改定内容）
2004 年	刑法（Criminal Law）の改定（名誉殺人について）
2006 年	女性保護法（2006 年） （刑法の改定（Zina/Hudood Ordinance の項目削除）、現在、レイプや姦通に関しては、Pakistan Penal Code で対処）
2010 年	職場におけるセクシャル・ハラスメント防止法
2011 年	Prevention of Anti-Women Practice Act, 2011 （刑法の改定、女性の相続権を侵害するコーランとの結婚、名誉殺人、幼児婚/早期婚/強制婚等の慣習による GBV の防止、加害者への厳罰化）
2011 年	硫酸攻撃規制・予防法（2011 年）（刑法の改定）
2013 年	DV 防止法案（未成立）
2016 年	刑法の改定（名誉殺人罪について）
2016 年	刑法の改定（レイプ罪について）

出典：UN Women「Global Database on Violence Against Women」、パキスタン政府・人権省の「Human Rights Legislation in Pakistan May 2017」、シンド州女性地位委員会の 2017-2018 年の年次報告書等を参考に著者が作成

(2) 州レベル

パンジャブ州およびシンド州において、制定されている GBV 関連法は下表の示すとおりである。

表 2-7 パンジャブ州の GBV 関連法

制定・改定年	法律（法律の内容・改定の内容）
2012 年	パンジャブ州職場におけるセクシャル・ハラスメント防止法（改定）
2015 年	パンジャブ州結婚規制法（2015 年）（改定）（幼児婚を禁ずるため、法定結婚年齢を男性は 18 歳、女性は 16 歳に規定）
2016 年	パンジャブ州暴力からの女性保護法（DV 防止法）

出典：UN Women「Global Database on Violence Against Women」、パキスタン政府・人権省の「Human Rights Legislation in Pakistan May 2017」、シンド州女性地位委員会の 2017-2018 年の年次報告書等を参考に著者が作成

表 2-8 シンド州の GBV 関連法

制定・改定年	法律（法律の内容・書いての内容）
2013 年	シンド州 DV 予防・保護法
2013 年	シンド州幼児婚規制法（幼児婚を禁ずるため、法定結婚年齢を男女とも 18 歳に規定）
2016 年	シンド州硫酸規制・予防法
2017 年	シンド州ダウリ・婚資制限法
2018 年	シンド州職場におけるセクシャル・ハラスメント防止法

出典：UN Women「Global Database on Violence Against Women」、パキスタン政府・人権省の「Human Rights Legislation in Pakistan May 2017」、シンド州女性地位委員会の 2017-2018 年の年次報告書等を参考に著者が作成

2.4.2. GBV 対策に取り組むための政府の体制・取組・課題

(1) 連邦レベル

2010年の第18次憲法改正法令に伴う地方分権化により、パキスタンでは、連邦レベルの女性開発省および社会福祉省は廃止されている。結果、連邦レベルでGBV関連法の実施を担う政府機関は、国家女性地位委員会、人権省、連邦警察・イスラマバード警察等である。

1) 国家女性地位委員会 (NCSW)

主な役割と組織体制

連邦レベルにおいて、GBV対策の政策面の責任を担う主要な政府機関としてあげられるのは国家女性地位委員会 (National Commission on the Status Women: NCSW) である。NCSWは、2000年に出された大統領条例に基づいて立ち上げられた独立機関であり、ジェンダー平等や女性のエンパワメントの促進、および女性の権利の保護等を使命としている。2020年1月現在、優先課題として、1) 意思決定過程への女性の参画、2) 女性に対する暴力への対策、3) 女性の経済的エンパワメント、を掲げている。これらの優先課題と関連する既存の法律や政策のレビューや実施状況のモニタリング、および調査研究で得たエビデンスを基にしたアドボカシー活動の実施、また他の省庁や関係機関との連携強化に重点を置いた取組を展開している。

NCSWの議長および委員会のメンバーは3年毎に入れ替わる制度となっているが、2019年10月に任期の期限が切れて以降、2020年1月時点で、新しい議長や委員会のメンバーは任命されていない。2000年に制定された同委員会にかかる条例に基づき、政府職員が事務系スタッフとして数名配置されるに留まっている⁶⁶。

主な取組・事業

NCSWによるGBVに関連する最近の取組としては、冊子「Standardized Indicators on Violence Against Women in Pakistan」の作成があげられる。これは、パキスタンで発生している多様なGBVの形態を定義して分類・整理したものである。また、硫酸を用いた攻撃の被害者支援にかかる取組の好事例集「Good Practices to Counter Violence Against Women and Girls, Including Acid, Burn Violence, And Promote Gender Equality in Pakistan」も作成している。さらに違法な伝統的調停制度 (*Jirga*) に関する調査研究を行い「Women, Violence and Jirga」という報告書を取りまとめている。

主な課題

上述のとおり、2019年10月にNCSWの議長や委員会メンバーの任期が終了して以降、2020年1月までに新しい議長や委員会メンバーの任命は行われておらず、活動が滞っている。

⁶⁶ 2020年1月24日に面談したNCSWでチーフを務める女性職員は、新しい議長等が任命される目途や予定は立っていないと説明した。

る。現行の NCSW の運営にかかる法律では、同委員会の議長の任期や専門職員の採用期間には有期となっているが、期限終了後、新しい議長の任命や職員の採用がスムーズに行われていないために空白期間ができてしまうことが大きな問題である。この問題解決には NCSW の設置や運営にかかる法律の改定が必要である。

また、NCSW の優先課題である GBV に取り組む上で、NCSW が直接ヘルプラインやシェルターを運営することはないが、被害者から NCSW に多数相談が寄せられていることから、専門的な見地に基づき適切な情報を提供し、関係機関にリファラルが行えるように、「苦情」対応の専門家を雇用する必要もある。

さらに、前述のとおり、NCSW は、パキスタンにおける GBV について形態を分類し、各 GBV の定義づけを行ってきた。NCSW のチーフによると、NCSW は、今後、形態別の GBV の発生件数等のデータを収集・分析し、政策策定や法整備に向けて、アドボカシー活動を行うこととしている。しかし、そのためには、連邦レベル、および州レベルにおいて GBV の発生状況を示すデータを収集・整備するシステムの構築が不可欠である。

2) 人権省

主な役割と組織体制

連邦レベルにおいて、GBV 対策にかかる事業実施に携わる主要な政府機関は人権省である。人権省は、元々は 1993 年に設立された「Human Rights Commission」で、1995 年に省に格上げされた。しかし、その 1 年後の 1996 年には法務省と合併された。2008 年に法務省から独立したが、2010 年の地方分権化を経て、2013 年に再び法務省と合併された。そして 2015 年に再び独立して、現在にいたる。人権省内には、「人権」、「国際協力」、「開発」にかかる各部署があり、地方事務所がカラチ（シンド州）、ラホール（パンジャブ州）、ペシャワール（KP 州）、クエッタ（バロチスタン州）に設置されている。

人権省の主な役割は、1) パキスタンの法律、政策、制度等を人権の視点からレビューすること、2) 人権課題に取り組む関係機関の事業・取組の調整を図ること、3) 人権にかかる国際条約（女性差別撤廃条約、子どもの権利条約、障害者権利条約等）に即した政策や法律、事業等の実施状況のモニタリングを行うこと、である。女性差別撤廃条約の 4 年毎の進捗レポートも人権省が取り纏めを行っている。

主な取組・事業

① ヘルプライン事業

人権省は、GBV の被害者が電話で相談できるヘルプライン事業を実施している。同事業の運営においては、通話料が無料となる専用回線「1099」を設置し、9 時から 16 時まで相談対応を行っている⁶⁷。月に 4,000 件ほどの電話相談が寄せられている。被害女性からの電話相談に対して、必要に応じて関係機関につなぐリファラルが行われている。リファラル機

⁶⁷ 本回線は 4 本設置されている。

関には、警察、病院、法律相談サービスを提供する NGO 等が含まれる。

② Family Protection and Rehabilitation Center for Women の運営事業

人権省は、GBV の被害者を対象とする一時保護施設であるシェルターの機能と、滞在はできないものの、被害者に対して必要な情報やサービスを提供するワンストップ支援機能を持つセンター（Family Protection and Rehabilitation Center for Women）を運営している。この施設は、2004 年に設立され、滞在する被害女性、および滞在はせず訪問のみの被害女性への法律相談、カウンセリング、人権・ジェンダーに関する啓発、職業訓練等のサービスを提供している。

施設内は、オフィス棟と居室棟に分かれており、40～50 名程度の被害女性およびその子どもたちが滞在することができる。同施設は、マネジャー1名、弁護士1名、医師1名、精神科医1名、ケア・マネジャー1名、社会福祉官（Social Welfare Officer）1名、寮母1名、料理人2名、セキュリティ・ガード数名を含む15～20名程度の職員で運営されている。また、面談したマネジャーによると、職員に対する研修は、人権省や NGO による研修が不定期で提供されているとのことだった。

この施設を利用する女性の多くは DV 被害者であり、離婚、親権や養育費を求めて裁判を行っている女性も含まれる。上述のとおり、緊急の保護支援を要さない被害女性に対しては、法的な情報を提供したり、関係機関につなぐなどの支援を行い、自宅に帰す場合もあるが、被害女性の安全確保が必要とされるケースについては、施設内で保護している。被害女性は、最初にケア・マネジャーと話をし、自宅に帰るか滞在するかを決める。被害女性は最長3ヶ月まで滞在できることになっているが、個別の事情に応じて、それ以上の期間の滞在も認めている⁶⁸。

同施設では、被害女性は、それぞれの状況に応じて、精神科医から個人セラピー、グループセラピー、家族と一緒にセラピー等を受けられる。また、弁護士から、必要に応じて法的な情報も提供される。裁判ではなく、家族との和解を望む女性のためには、調停や家族セラピー等が行われる。さらに、被害女性が同施設を退所した後、自立や社会復帰を図るために、裁縫やクラフト作成等の職業訓練も行われている。教育を受けている若い女性を対象に、オフィスワークで必要とされる基礎的なコンピュータ・スキルも教えられている。裁縫等の職業訓練は、Rozan（NGO）が不定期で提供し、2週間の訓練を終了した優秀な女性に対しては、ミシンが提供される別の機関が実施する支援プログラムに推薦もしている。また、被害女性が同伴している子どもを対象に、デイケア・サービス、複式クラスではあるがシェルターが雇用している教員による授業等も提供されている。

⁶⁸ 2019年12月時点の実績として、シェルターの来訪者は46名となっている。この内14名は以前滞在・訪問したことがある女性が再び訪問したケースであった。46名の内最も多かったのは、身体的暴力の被害者（34名）であり、次いで精神的暴力の被害者（5名）となっている。来訪者の中には、ダウリに関連した暴力被害や、名誉殺人の危険を感じて逃げてきた被害者も含まれていた。

③ 法曹関係者への研修の実施

人権省は、法曹関係者（裁判官や検事）を対象とする研修を行っている。パキスタンでは、連邦レベルおよび各州に法曹関係者のインサービス研修を行う機関として、**Judicial Academy** が設置されている。法曹関係者が毎年、あるいは2年毎等に履修を義務付けられている研修の中には、人権に関する講義・研修が1週間程度含まれており、さらにその中にGBVに関する講義・研修が組み込まれている。研修教材は人権省が作成し、講師も省内の人材が行っているが、場合によっては外部の人材を雇用して研修が行われている場合もある。

主な課題

人権省によるGBV課題への取組にかかる喫緊の課題は、ヘルプライン事業における相談者に対する法律相談サービスの強化である。人権省・次官は、現在の弁護士による支援体制を強化して、法律相談サービスの質を改善していく必要があると認識している。

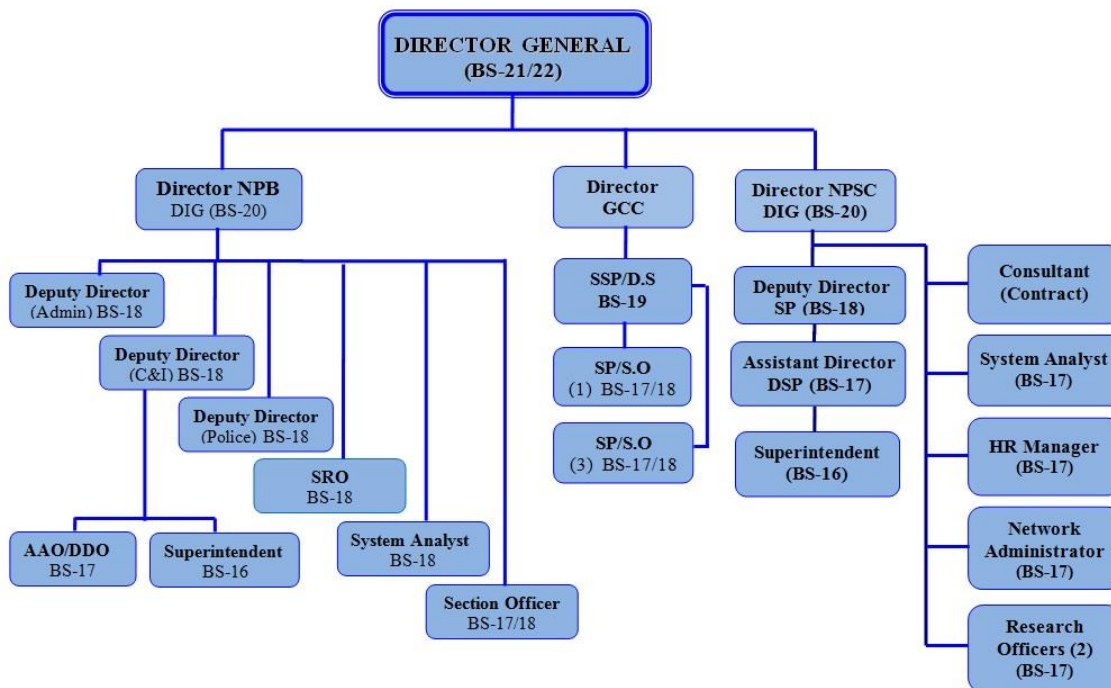
また、人権省は、裁判官や検察官に対する研修事業を実施しているが、一部のドナーから、研修は講座のみで実地研修が含まれていなかったり、研修教材の更新がなされていなかったり等の問題が指摘されている。実際のケースを基にしたロールプレイ形式の研修等を取り入れていく必要がある。

被害者支援のためのセンターについては、施設の老朽化が進んでいるが、予算不足により維持管理があまり行われていない状況である。また、滞在を必要とする被害女性は増えており、現在平屋の居室棟の増築が課題となっている。一方、同センターのマネジャーは、被害女性たちがセンターを出た後、すぐに社会復帰をすることは難しく、社会復帰までの「つなぎのための一時滞在施設（Transit Home）」の提供や、その施設で、外出に慣れたり、パートタイムで働いてみたり等、社会復帰と経済的自立に向けた準備ができる環境を提供する必要があると指摘した。

3) 連邦警察

主な役割と組織体制

パキスタンの連邦レベル（首都のイスラマバード）には、15の警察機関があり、連邦警察はそれらの機関の調整役を務めるほか、GBVを含む犯罪にかかる調査・分析業務も行っている。連邦警察は、管理部局、女性犯罪室（Gender Crime Cell: GCC）、国家警察安全委員会から構成されている（下図を参照）。連邦警察の組織体制は、実際の犯罪捜査に携わるイスラマバード警察や州警察とは異なり、警察トップのInspector General of Police (IGP) は配置されておらず、Director General (DG、階級はBasic Scale 21/22) をトップに、部局長のDirector（警察に配置されるDeputy Inspector General (DIG) 相当）、その下にDeputy DirectorあるいはSenior Superintendent of Police (SSP) やSuperintendent of Police (SP) 等の幹部警察官が配置されている。



出典：National Police Beureau のホームページ

図 2-2 連邦警察の組織図

パキスタンの警察は、連邦と州のレベルに関わらず、GBV の根絶に向けた取組において重要な役割を担っている。それは、GBV を受けた被害者から、まず被害について相談を受け、FIR を受け付けるのが警察だからである。FIR の届け出により、GBV は初めて事件化される。また、被害者保護の観点から、警察は FIR を受理した後、裁判所に対して、被害者の保護命令 (Court Order) を依頼する役割を担っている。さらに、加害者処罰の観点においては、事件の捜査を行い、犯人を逮捕し、起訴・有罪化に向けて証拠を収集することが大きな役割とされている。GBV に対する一連の警察官の業務は、各 GBV 関連法によって、Standard Operation Procudure (SOP) と呼ばれるマニュアルが定められており、それに従って進められている。

主な取組・事業

① GCC の設置

GCC は、連邦警察内に 2006 年から設置されている。主な役割として、パキスタンで発生した GBV を含むジェンダー関連の犯罪データを収集し、そのデータを基に GBV 関連の政策策定の提言に役立てることが期待されている。

GCC に対しては、ドイツ国際協力公社 (Deutsche Gesellschaft fuer Internationale Zusammenarbeit: GIZ) が 2009～2012 年と 2012～2014 年の 2 期にわたって、「Gender Responsive

Policing Project」(I および II) の実施を通じて技術支援を行っている⁶⁹。これら 2 期にわたる事業では、主に、1) GBV 事件に対する警察の取り組み状況を分析・評価するための GCC 職員の能力強化、2) 警察官を対象とする GBV 事件の対処方法に関する研修の実施、3) 女性警察官のネットワークの構築、が行われた⁷⁰。2017 年には、同事業のフォローアップ活動として、「第 8 回女性警察官フォーラム」の会議も行われている。同会議では、GBV の発生状況の把握に必要なデータや女性警察官のメンター制度について話し合われた。

GCC の Director によると、現在、GCC には事業予算が割り当てられてはおらず、実際に行われている業務は、月毎に各州警察の関係部署から GBV 事件のデータを収集する業務のみとのことであった。2020 年 2 月時点で、GCC には、Director のほか、3 名（うち 1 名が女性）のデータ分析を専門とする職員が配置されている。

② 警察官への研修

連邦警察の Director Gneral によると、2020 年 2 月時点で、警察官への研修は、アメリカ政府（US Department of State 内の Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs: INL）によって支援されているとのことである。前述のとおり、以前は、GIZ が「Gender Responsive Policing Project」(I および II) を通じて、研修を行っていたが、同事業の終了後、支援は実施されていない。また、米国国際開発庁（USAID）も、以前、警察幹部や幹部候補生の新人警察官に対して研修が行われる警察学校（Police Academy）での研修支援を行っていたが、最近は実施されていないとのことであった。

主な課題

GCC のオフィスの視察および Director 等への聞き取り結果から、GCC では、パキスタンにおける GBV にかかる正確なデータの収集・整備、詳細な分析、政策策定のための提言等の本来の役割は果たされていないことが分かった。先述のとおり、パキスタンでは GBV 関連データを収集・整備するシステムが、州レベルでも連邦レベルでも確立されていない。各州警察には、GCC の件数についてデータを取り纏める専門部局が設置されておらず、各州警察で割り当てられた警察官がボランティアベースで月毎のデータを集計して、GCC に送って来るとのことであった。GCC は、毎月、送られてきた各州警察のデータをコンピュータに入力しているが、データベース等は作られておらず、そのデータに関する詳細な分析作業も行われていないとのことであった。また、こうして収集されたデータが、連邦警察のホームページ等で公開されておらず、政策策定や法整備に向けて、全く活用されていないことが大きな問題といえる。収集したデータを駆使してジェンダー視点から政策提言を行っていくためには、予算や人員の配置に加え、国家女性地位委員会等との連携も不可欠といえる。

⁶⁹ <http://www.npb.gov.pk/index.php/gcc-introduction/>（最終アクセス：2020 年 3 月 5 日）

⁷⁰ <http://www.npb.gov.pk/index.php/gcc-grpp/>（最終アクセス：2020 年 3 月 5 日）

4) イスラマバード警察

主な役割と組織体制

イスラマバード警察には、合計 11,626 名の警察官が採用されている⁷¹。イスラマバード警察には、Inspector General of Police (IGP、階級は BS 21) をトップに、Deputy Inspector General (DIP、BS 20)、Additional Inspector General (AIG、BS 19)、Senior Superintendent of Police (SSP、BS 19)、Superintendent of Police (SP、BS 18)、さらに Deputy/Additional Superintendent of Police (DSP/ASP、BS 17) の幹部警察官、また捜査官 (Inspector、BS 16) や副捜査官 (Sub Inspector、BS 14) の専門警察官、さらに主に派出所に勤務する Assistant Sub Inspector (ASI、BS 11)、巡査長 (BS 9)、巡査 (BS 7) が配置されている⁷²。11,626 名のうち最も低い階級の巡査が 8,147 名と約 7 割を占める⁷³。また、11,626 名のうち、女性警察官は約 500 名である⁷⁴。

主な取組・事業

① 女性警察官だけの警察派出所 (Women Police Station) の設置

パキスタンでは、1993 年から 1996 年の間に、イスラマバードを含め 9 地域 (ラワールピンディ、ラホール、ファイサラバード、カラチ、ラルカナ、ハイデラバード、ペシャワール、アボタバード) に「Women Police Station」という GBV 事件に特化して対応する「女性警察官だけの警察派出所」が設置されている⁷⁵。

イスラマバードにある「女性警察官だけの警察派出所」は、G-7 地区にあり、配置されている 29 名の警察官はすべて女性である⁷⁶。GBV の被害女性は、イスラマバードにあるどこの警察署で被害の相談をしても、この派出所にリファーされる仕組みとなっている。この派出所の主な役割は、GBV 事件の捜査および周辺地域のパトロールである。相談に訪れた被害者から事情を聞き、被害者に事件化する意志があれば FIR を受理する。レイプのケースが事件化された場合は、証拠として DNA を採取し、ラホールの専用ラボに運んで検査を依頼し、事件の捜査が行われている。

また、ヘルプライン事業も実施されている。24 時間対応の通話料無料の相談サービスを提供している。電話相談は 1 日 20 件程度寄せられるが、DV や子どもへの虐待に関する相談が多い。ヘルプライン事業は、専門の研修を受けた女性警察官が対応している。

② 女性警察官だけの警察派出所に勤務する女性警察官への研修

同派出所に勤務する女性警察官によると、研修は、GBV 被害者への対応の仕方やジェン

⁷¹ <https://islamabadpolice.gov.pk/ipwe/Organization> (最終アクセス：2020 年 3 月 5 日)

⁷² *ibid.*

⁷³ *ibid.*

⁷⁴ 2020 年 2 月 13 日、イスラマバードにある「女性警察官だけの警察派出所」を訪問した際、関係者から聞き取った内容に基づく。

⁷⁵ <https://evaw-global-database.unwomen.org/fr/countries/asia/pakistan/2009/women-police-stations-and-women-complaint-centers> (最終アクセス：2020 年 2 月 23 日)

⁷⁶ イスラマバードの警察官は約 11,500 人で、この内女性は 500 人程度 (4.35%) で目標の 10%にはまだ届いていない。

ダー・人権に関する研修が不定期で NGO から提供されているとのことである。しかし、1回の研修に参加できる人数は40名程度と限られている中、捜査を担当する女性警察官は業務で忙しく、参加する機会が限られているとのことだった。

③ 女性警察官同士のネットワークの構築

上述のとおり、GIZの支援により、イスラマバードの連邦警察内には、女性警察官のためのフォーマルなネットワークの場となる「女性警察官フォーラム」が立ち上げられている。GIZの支援が終了して以降も、ここでは、1ヶ月に1回、シニアの女性警察官が集まり、女性警察官をとりまく現状や課題について話し合われている⁷⁷。女性警察官だけの警察派出所に勤務するシニアの女性警察官(ASI)によると、女性警察官が抱える共通の問題は、家事・育児と警察官の業務の両立とのことであった。

④ 女性・子ども保護センター (Women and Children Protection Center) の設置

イスラマバードの女性警察官だけの警察派出所には、「女性・子ども保護センター (Women & Children Protection Center)」も併設されている。女性・子ども保護センターは、イスラマバードのほか、ムルタン(パンジャブ州)とペシャワール(KP州)にも設置されているが、女性警察官だけの警察派出所に併設されているケースはイスラマバードに限られ、イスラマバード警察の管轄となっている。同センターは、2018年3月に、オーストラリア政府の支援により設置されたもので、主に専門職員(医師、精神科医、弁護士)の雇用にかかる資金援助がなされている。

主な役割・機能としてはワンストップ・センターと同様で、GBV被害者に対して、法律相談、医療・精神ケア、家族との調停等のサービスが提供されている。同センターには、受付を担当する女性警察官のほか、女性医師1名、女性弁護士1名、女性精神科医2名が、9時から16時まで相談にやって来る被害者の対応に当たっている。同センターの精神科医等によると、同センターを訪問する女性相談者の多くはDV被害者とのことである。同センターが開設された2018年3月から2019年12月までの間に、同センターで受け付けたDVの相談件数は177件で、セクハラが115件、レイプが30件、子どもへの虐待が19件であった。

相談に訪れるDV被害者の多くは、警察にFIRを出して事件化し、裁判を起こすことを希望していない。そのため、センター内には、調停のためのホールがあり、「Public Conciliation Committee」と呼ばれる委員会が設置されるとともに、委員会のメンバーによる調停を通じた問題解決の支援も行われている。この委員会のメンバーは、11名で、女性警察官だけの警察派出所でHuman Rights Officerに任命されている女性警察官2名のほか、ソーシャルワーカー等が含まれているとのことであった。

⁷⁷ 2020年2月13日の面談で、連邦警察のDGはこのフォーラム開催への支援ニーズがあると話していた。

(2) 州レベル (パンジャブ州)

前述のとおり、2010年の第18次憲法改正法令に基づく地方分権化により、連邦レベルの女性開発省や社会福祉省は廃止され、各州政府にその役割と権限が委譲された⁷⁸。こうした中、新しく制定、または改定されたGBV関連法の実施は、主に州政府が担うこととなった。GBV対策に取り組む主な州政府機関としては、女性開発局や州女性地位委員会、ならびに社会福祉局、警察や裁判所が位置づけられている。

1) 女性開発局および州女性地位委員会

主な役割と組織体制

州政府の女性開発局 (Women Development Department: WDD) および州女性地位委員会 (Provincial Commission on the Status of Women: PCSW) は、州レベルにおいてジェンダー平等や女性のエンパワメントを促進することを使命としている。WDDは、第4回世界女性会議で採択された北京行動綱領の国内行動計画の実施推進を目的に州レベルに設置された⁷⁹。当初は、どの州でも、社会福祉、青少年、スポーツ、障害児教育等を扱う社会福祉局内で、女性を対象にした社会福祉事業のみが行われていた⁸⁰。その後、パンジャブ州では、2012年に社会福祉局の女性支援事業部門が独立する形で、WDDが設立された。

両機関は、NCSWと同様に、州レベルで整備されたGBV関連法や制度等をレビューして、女性の人権を侵害し、女性に不利益をもたらしている法律や制度については改正のための提言を行うことが求められている。また、州のセクター政策や事業の実施状況をモニタリングし、女性のエンパワメントやジェンダー平等に効果的かどうかを分析し、改善のためのアドボカシー活動を行うことも重要な役割とされている。他方、実際は、PCSWが、多数の政策レビューや調査・研究事業を実施するとともに、主要な法律や政策の策定に向けたアドボカシー活動を行うなど、パンジャブ州のジェンダー政策の策定や実施の促進を牽引してきた。WDDは、2012年に社会福祉局から独立後、ジェンダー分析官等の専門職のポストを含め、30あるポストのうちの半数がしばらく空席の状態が続き、局の役割を果たす体制が取れていなかった⁸¹。WDDの体制が整備されてきたここ数年は、PCSWが関連法や政策策定にかかるレビューやアドボカシーを行う一方、WDDがヘルプライン事業や働く女性を対象としたホステル事業の実施を担うとともに、ジェンダー政策の実施に向けた各関係機関や部局等への働きかけに向けた役割を担うなど役割分担が徐々に図れるようになってきたといえる。

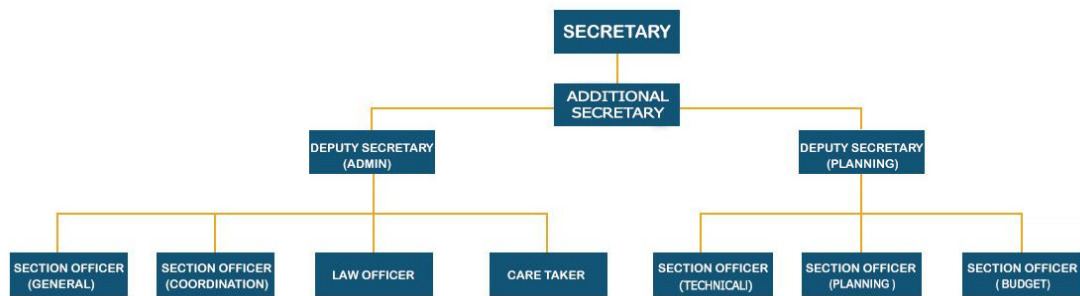
パンジャブ州のWDDおよびPCSWの組織図を以下に示す。

⁷⁸ National Commission on the Status of Women (NCSW). *Assessment of the Capacities of Women Development Departments*. Islamabad: NCSW.

⁷⁹ *ibid.*

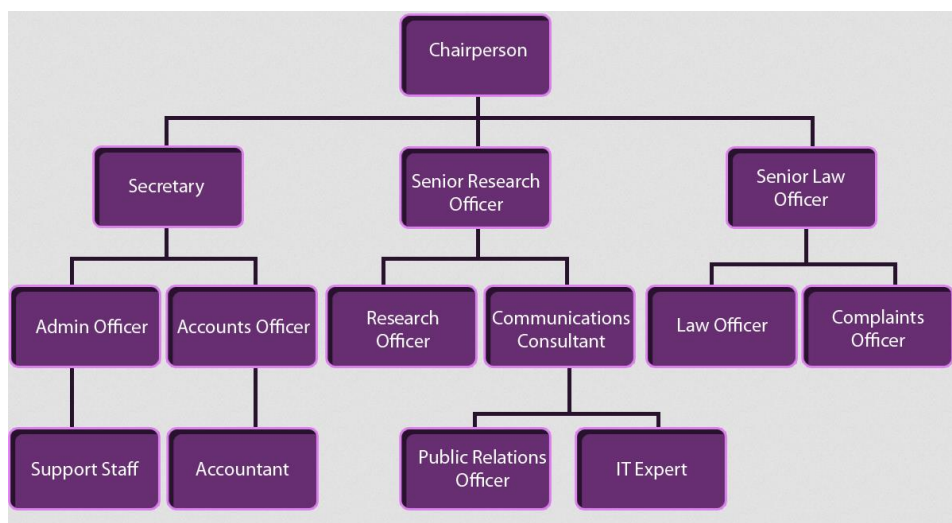
⁸⁰ JICA「パキスタン・イスラム共和国 平成26年度国別ジェンダー情報整備調査 (ジェンダー分析) ジェンダープロファイル報告書」2015年

⁸¹ *ibid.*



出典：パンジャブ州女性開発局のホームページ

図 2-3 パンジャブ州女性開発局の組織図 (Secretariat)



出典：パンジャブ州女性の地位委員会のホームページ
注：2020年2月現在、議長ポストは空席

図 2-4 パンジャブ州女性地位委員会の組織図

主な取組・事業

パンジャブ州において、GBV 対策にかかる積極的な取組を行っているのは PCSW である。まず、PCSW は、設立後間もない時期から、当時パンジャブ州のジェンダー政策であった「The Punjab Women's Empowerment Package and Initiatives 2012 and 2014」に基づいて、パンジャブ州をはじめとするパキスタンの女性の置かれた状況（教育、保健、相続、雇用、女性に対する暴力）を把握するための関連データを全国規模で収集し、約 300 の指標から成るデータベース・システム（Gender Management Information System: GMIS）を構築した。これと関連して、2017 年にはパンジャブ州全土を対象に、上記の GMIS でカバーされている 5 分野（GBV 含む）の現状や課題にかかる包括的な調査を実施し、その結果を「Punjab Gender Parity Report 2018」としてまとめた。

また、2016年には、GBVの被害女性を一時保護する目的で、州社会福祉局が運営するシェルター（Women Shelter Home：通称ダルラマン）の施設環境、人員配置、同シェルターで提供されるサービス等にかかる状況について、全てのシェルターを訪問し、関係者へのインタビュー調査に基づく現状分析を行い、課題や提言をまとめている。

主な課題

PCSWが直面している最も大きな課題は、2019年5月に上記の取組を牽引してきたPCSWの議長がパンジャブ州政府から突然解任されてしまい、以降PCSWの活動が滞っていることである。2020年2月現在までに、新しい議長は任命されていない。GMISの更新や調査研究の結果・エビデンスに基づくアドボカシー活動が停滞していることは、非常に重大な問題である。

一方、WDDについて、面談したWDDの次官は、GBVの根絶に向けた取組において、WDDはリーディング・エージェンシーであるとの位置づけではあるものの、その役割は「政策調整」（他省庁への働きかけやジェンダー予算の取組強化等）を通じたものが主であり、被害者への直接支援は行わないとする見解を示した。さらに、被害者への直接支援は社会福祉局によって行われるべきであるとした。

しかし、WDDは、GBV被害者への直接支援を担う社会福祉局に対して、その支援のあり方について積極的な働きかけを行っていないことが課題といえる。GBV被害者への支援は、「何もできないかわいそうな人に施しをあげる」といった社会福祉の視点からではなく、被害女性の人権の回復やエンパワメントの推進の観点から行われるべきである。WDDやPCSWは、そうした視点に立ったシェルター運営やサービス提供に向けた提言や働きかけを積極的に行っていくことが重要となる。今後、PCSWの新しい議長が任命されるとともに、WDDおよびPCSWは、社会福祉局との積極的な連携・調整体制をとっていくことが不可欠といえる。

2) 社会福祉局

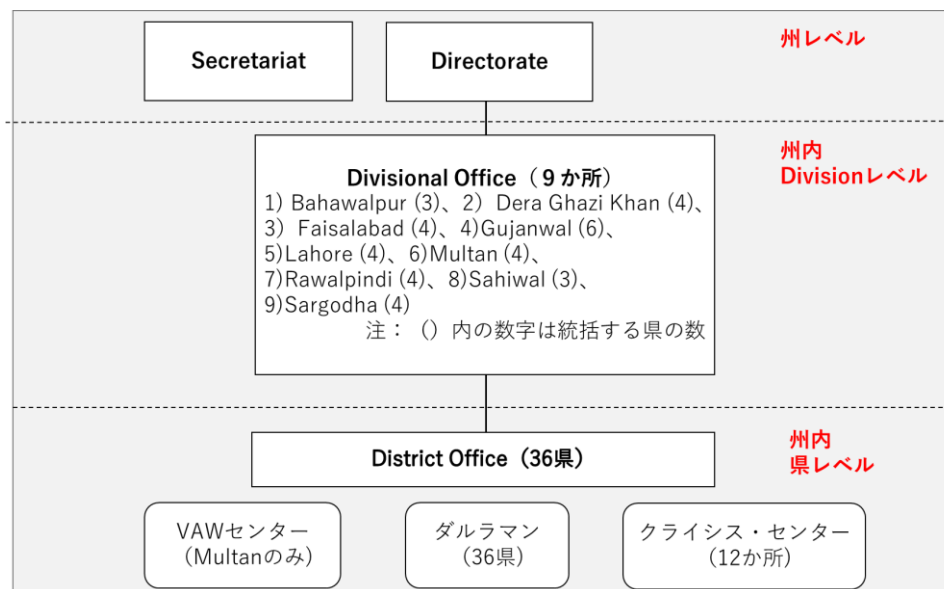
主な役割と組織体制

パンジャブ州の社会福祉局は、孤児、身寄りのない女性や高齢者、最貧困層、障害者といった社会的弱者の保護に向けた政策策定と事業実施を担う州政府機関である。対象者に対する行政サービスの提供を行う複数の公的施設の運営と監督も担っており、GBVの被害女性の支援に向けては、全36県の各県にあるダルラマン、州内12か所のクライシス・センター、ムルタンのViolence Against Women (VAW) センター（ワンストップ・センター）を運営している⁸²。

パンジャブ州の社会福祉局は、主に政策策定を担う部署である Secretariat、事業を運営・

⁸² 同局の傘下には、生活困窮者等への支援事業を行う「Punjab Bait-ul Maal Council」や障害者支援を行う「Punjab Welfare Trust for the Disabled」等も設置されている。

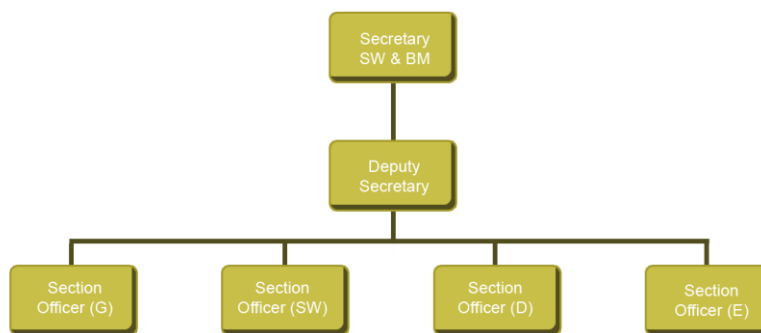
監督する部署である Directorate、そして州内のフィールド・オフィス (9 つの Divisional Office と 36 の District Office) から構成されている (下図参照)。同局は、計 4,163 名の職員を擁している⁸³。



出典：関係者への聞き取り内容を基に筆者が作成

図 2-5 パンジャブ州社会福祉局の GBV 被害者支援にかかわる組織体制

パンジャブ州の社会福祉局の Secretariat の組織図を以下に示す。



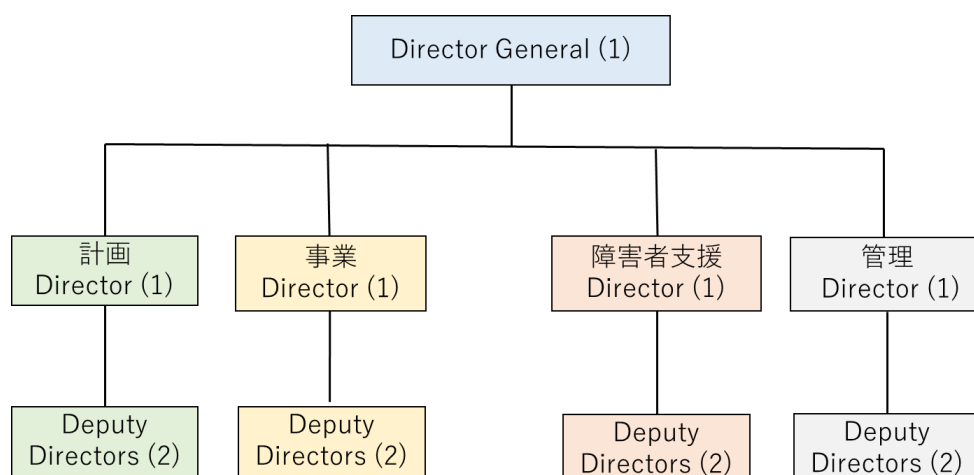
注：「SW & BM」は Social Welfare & Bait-ul Maal の略、「G」は General、「SW」は Social Welfare、「D」は Development、「E」は Establishment の略。

出典：パンジャブ州社会福祉局のホームページ

図 2-6 パンジャブ州社会福祉局の組織図 (Secretariat)

⁸³ パンジャブ州社会福祉局の職員 (4,163 名) の内 BS (Basic Scale) -11 から BS-15 までの階級の職員が 1,132 名、BS-16 から BS20 (次官) までの階級の職員は 723 名いる。

次に、パンジャブ州社会福祉局の Directorate には、Director General を筆頭に、1) 計画、2) 事業、3) 障害者支援、4) 管理、の部署が設置されている。各部署には Director および 2 名の Deputy Directors が配置されている。GBV 被害者支援を行うダルラマン、VAW センター、クライシス・センターの監督業務は、計画、事業、管理の 3 部署が共同で担っている。



出典：ローカルコンサルタントによる州社会福祉局計画担当局長への聞き取り内容を基に筆者が作成

図 2-7 パンジャブ州社会福祉局の組織図 (Directorate)

フィールド・オフィスにおいては、州内 9 か所にある Divisional Office のそれぞれに Divisional Director が 1 名ずつ配置され、さらに州内の全 36 県にある District Office にはそれぞれ Deputy Director が 1 名ずつ配置されている。ダルラマン等の関連福祉施設には、施設長、社会福祉官 (Social Welfare Officers)、医療・社会事務担当官 (Medical Social Officers) 等が配置されている⁸⁴。これらの職員たちがダルラマン、VAW センター、クライシス・センター等において直接・間接的な被害者支援にあたっている。

3) 女性保護局・女性保護委員会・女性保護官

主な役割と組織体制

パンジャブ州では、2020 年 6 月以降、社会福祉局がこれまで担ってきた GBV 被害女性を支援する施設の運営・管理業務、および人事や予算にかかる権限が、社会福祉局の傘下に新しく設置された「女性保護局 (Women Protection Authority : WPA)」に移譲される予定である。また、女性保護局の監督・指導の下、県レベルには新たに「女性保護委員会 (Women Protection Committee : WPC)」が設置され、「女性保護官 (Women Protection Officer : WPO)」

⁸⁴ 本調査時点において、州内のフィールド・オフィスの職員数は Division Directors が 9 名、Deputy Directors が 36 名、関連施設に配置されている社会福祉官 (Social Welfare Officers) が 218 名、医療・社会事務官 (Medical Social Officers) 145 名となっている。

が配置されることになっている。既存のダルラマン等の施設に加え新規の WPC や WPO から構成される、GBV 被害女性の保護メカニズムの構築、運営管理、モニタリングが、WPA の主要な役割となる。また、県レベルの WPC や WPO は、WPA の監督・指導の下、警察やダルラマン等と連携を図り、GBV 被害女性の救済・保護の役割を担うこととなっている。

パンジャブ州の社会福祉局は、これまで、2016 年にパンジャブ州で制定された「暴力からの女性保護法 (The Punjab Protection of Women Against Violence Act, 2016)」に基づき、GBV 被害女性の保護支援メカニズムの構築・強化に取り組んできた。その代表的な取組例として、2017 年 3 月に国内初となるワンストップ・センター (VAW センター) をムルタンに設置し、運営してきている。さらに、社会福祉局は、今後、ムルトンの VAW センターよりは小規模であっても、同程度のインパクトが出せる低コストのワンストップ・センターを既存のダルラマン施設に組み込んでいきたいと考えている⁸⁵。こうした既存施設や新規施設の運営管理、サービスの質向上を目的とするモニタリングのシステムの構築と実施が、WPA の役割となる。

WPA では、2020 年 6 月の社会福祉局からの役割・権限の委譲に向けて、立ち上げの準備が進められている。2019 年 4 月に任命された議長はすでに業務に就いているものの、採用予定の職員 (14~15 名程度) は 2020 年 2 月時点でまだ採用されていない。同様に、県レベルで設置予定の WPC の委員会メンバーの任命や、WPO の採用・配置もまだ行われていない。議長との面談時 (2020 年 2 月)、社会福祉局の数名の職員 (Director レベル) が兼任で立ち上げ業務にあたっているとのことであった。ただし、WPA の諮問委員会のメンバー (Board Members) はすでに任命済みで、WPA の立ち上げ業務にも関わっているとのことであった (下表参照)。

表 2-9 女性保護局 (WPA) の諮問委員会メンバー

	所属	機関名・名前
1	州議会	Ms. Sabeen Gull Khan, MPA, W-328
2	州議会	Mr. Niaz Hussain Khan, MPA, PP-278
3	州議会	Mr. Muhammad Waris Aziz, MPA, PP-113
4	州政府	内務局 Additional Chief Secretary
5	州警察	州警察 Inspector General (IG)
6	州政府	財務局・次官
7	州政府	社会福祉局・次官
8	州政府	女性開発局・次官
9	州政府	検察局・次官
10	不明	Ms. Mehnaz Raffi
11	不明	Ms. Amina Sadaf.
12	不明	Mr. Farooq Iffikhar
13	不明	Dr. Qaisar Rafiq

出典：WPA の議長より入手

⁸⁵ 2020 年 2 月 4 日に面談を持った社会福祉局の Director (WPA 立ち上げ業務兼任) によると、低コストワンストップ・センターのモデル構築を目的に、UN Women がコンサルタントを備上する予定であったが、半年以上経過して、未だ備上されていないとのことだった。

WPA で兼任業務にあたる社会福祉局の障害者支援担当の Director によると、面談時（2020年2月）、諮問委員会のメンバーとともに、WPA の業務にかかるルール（SPO）作りを進めているとのことであった。

4) ダルラマン（Women Shelter Home）

主な役割と組織体制

ダルラマンは、GBV 被害者の一時保護施設の役割を担っている。被害者に提供されるサービスは、宿泊や食事、安全保護等のシェルターとしてのサービス、また法律相談、医療・精神ケア、識字教室、職業訓練等である。

パンジャブ州には、全 36 県にダルラマンが設置されている。各ダルラマンには、50 名程度（同伴の子どもは 15 名程度）まで滞在が可能となっている。各ダルラマンには、受付、事務室、医務室、談話室、職業訓練や識字教室のための教室、子どもが授業を受ける教室、被害者とその子どもが滞在する居室、食堂・キッチン、洗面所・トイレ、等が完備されている。

パンジャブ州のダルラマンには、下表の示すとおり、職員が配置されることになっている。平均して、13～17 名程度のスタッフが業務にあたっている⁸⁶。これらの職員に加えて、被害者に法的なサービスを提供するために、県の弁護士協会（Bar Association）から推薦された弁護士（10 名）リストの中から、ケースにより専門性が合致した弁護士がボランティアで支援を行っている。弁護士には、弁護費用を除いて、裁判にかかる事務手続きやコピー等にかかる費用のみ、1 件当たり 10,000～15,000 ルピーが支払われる。

表 2-10 パンジャブ州における各ダルラマンに配置されることになっている職員

	ポスト	階級	人数
1	Superintendent	BS-17	1
2	医療オフィサー（36 中 20 のダルラマン）	BS-17	1
3	精神科医	BS-17	1
4	アシスタント兼会計担当	BS-16	1
5	コンピュータ・オペレーター	BS-12	1
6	寮母	（記載なし）	1
7	職業訓練（クラフト作成等）	BS-8	1
8	宗教の講師	BS-8	1
9	ドライバー	BS-5	1
10	料理人	BS-2	1
11	門番	BS-1	2
12	清掃人	BS-1	1

出典：パンジャブ州社会福祉局の計画担当局長から提供された資料

⁸⁶ 2020 年 2 月 3 日に面談した社会福祉局の計画担当局長から聞き取った内容と、および同局長から後に提出された書類に基づく。

パンジャブ州では、ダルラマンで被害女性を受け入れる条件として、必ずしも裁判所が発行する「保護命令 (Court Order)」を義務付けているわけではない。しかし、実際は、保護命令を持たない女性がダルラマンへ保護を求めた場合、施設の責任者 (Superintendent) 等から、被害者に対して、警察に行き、裁判所からの保護命令を入手することが勧められる。保護命令を得ることで、被害女性たちは、ダルラマンに滞在中は外出が禁止され、ダルラマンを出る日も裁判所が定めた日までとなっている。ダルラマンにおける被害女性の保護等にかかる方法・規則については、SOP が定められており、またサービスの質を一定レベルに保つために最低基準 (Minimum Standard) も設けられている。ダルラマンでは、これらに則って、職員が被害者の保護や自立・社会復帰のための業務にあたっている。

ラホール市にあるダルラマンには、2020年2月の訪問時36名の女性が滞在していた。ほとんどの女性が、DV (身体的暴力) の被害者で、そのほか経済的暴力、強制結婚、家族との土地問題で係争中の被害者も含まれていた。責任者によると、被害女性のほとんどは2週間程度で、次の行先 (別のシェルター、親戚の家等) を自分で探して、出ていくとのことであった。パンジャブ州識字局の協力で、識字教室が提供されたり、簡単な裁縫教室も提供されているとのことであるが、2週間という短い滞在期間に経済的自立につながるスキルの習得は難しい。また、精神的なケアを受けて、今後の計画を立てたり、家族等との話し合いや調停の機会を持つにも2週間は短い。

一方、セキュリティについては、警察や民間の警備員による警備、また監視カメラにより非常に徹底されていた。その意味でも、ラホールのダルラマンは、命の危険から被害女性を一時的に保護することが主たる目的の施設としての機能は果たしている。

ラホールのダルラマンの責任者によると、ラホールにあるクライシス・センターや民間シェルター (Bali Memorial Trust) 等とは、インフォーマルに情報を交換したり、弁護士等の人的リソースの貸し借りを行っているとのことである。また、データベースの作り方を教えて貰う等の協力関係にあるとのことであった。しかし、ほか35県のダルラマンとの連携や情報共有体制は構築されておらず、NGO や民間セクターとのネットワーク等もないとのことであった。

主な課題

パンジャブ州のPCSWは、2016年に州内全てのダルラマン (当時は35県に設置) を訪問し、ダルラマン関係者や滞在している被害女性たちからのインタビュー調査を基に、施設の設定環境、サービスの質、課題等について分析を行っている。全体としては、以前に比べ、宿泊施設、安全面、管理面において、格段に改善されていると評価している。法的相談、医療・精神的なケア等のサービスの提供についても、SOP や最低基準に沿って運営できていると評価している。しかし、いくつかのダルラマンについて、施設面、予算面、職員の被害者への対応面で問題をあげている。また、ダルラマン全体の制度面の問題として、保護命令による弊害や被害女性がダルラマンを出た後のケアが十分になされていないことが指摘さ

れている。

まず、施設・環境面の問題として、いくつかのダルラマンの部屋には窓がなく、衛生面の問題が指摘されている。また、いくつかのダルラマンでは予算の承認手続きの遅延から、多くのスタッフが無給で働いていることも指摘されている。さらに、SOPに反して、男性が職員として配置されているダルラマンがあったり、医師や精神科医が配置されていないダルラマンも多く、サービスが限られていると指摘している。次に、職員による被害女性への対応については、改善が見られているものの、なおも被害女性たちを「悪い女性」とみなす職員がいると指摘している。結果として、被害女性の行動をコントロールし、被害女性の自由が奪われていることも問題視している。また、SOPに反して、被害女性と弁護士、医師、あるいは精神科医等との面談において、必ずしもプライバシーが守られていないことも指摘されている。

最後に、ダルラマンが抱える最も本質的な問題として、PCSWは、保護命令による弊害を指摘している。パンジャブ州のダルラマンには、本来、保護命令なしで滞在できるとされているが、実際は、全ての被害女性が職員からの勧めに応じて保護命令を取得している。保護命令は、被害女性の外出を禁ずるため、被害女性たちが、社会復帰や経済的自立に向けた職業訓練等を外部機関で受けたいと思っても、外出はできず、行動が制限されることが問題視されている。職員も被害女性自身も、ただ被害女性をダルラマンに閉じ込め、命を守ることにだけに集中し、被害女性がダルラマンを出た後のことが考えられていない状況を問題としている。

さらに、ダルラマンでは、生計向上を図るために効果的な職業訓練が提供されていない点も問題点としてあげている。さらに、被害女性たちがダルラマンを退所後、社会復帰・経済的自立を果すためには、「つなぎの施設 (Transit Home)」が必要で、ビジネスを始めるための資金提供が必要であることも強調している。

5) クライシス・センター (Shaheed Benazir Bhut Human Rights Center for Women)

主な役割と組織体制

パンジャブ州には、クライシス・センターが12箇所ある⁸⁷。クライシス・センターとは、ワンストップ・センターと同様の目的で運営されており、相談に訪れたGBV被害女性は、このセンター一箇所で、必要なサービスが受けられる。クライシス・センターでは、被害女性は、まず社会福祉官による聞き取り（カウンセリング）を受ける。法務官（Law Officer）を交えて、加害者との関係性や係争事案に関する法律上の状況も確認される。また、身体的・精神的な健康状況も確認される。女性が加害者と同じ場所に暮らしている場合は、なるべく別の場所に移ることが勧められるが、難しい場合は、女性の安全計画等も作成される。さらに、医療・精神ケアや経済的自立にかかるサービスが必要な場合は、職員とネットワークのある医療機関やNGO等の情報が提供されている。

⁸⁷ 全国には26ヶ所にある。

本調査で訪問したラホールのクライシス・センターには、マネジャー（Basic Pay Scale 18）1名、社会福祉官（BPS 17）1名、法務官（BPS 17）（実際には職員は配置されておらず、弁護士協会からの弁護士がボランティアとして支援に参加）1名、精神科医（BPS 17）1名、アシスタント（BPS 14）1名等のスタッフが配置されていた。

クライシス・センターは、ダルラマンとは異なり、女性がクライシス・センターを訪問するにあたって保護命令は必要ない。そのため、クライシス・センターには、だれもが訪れることができる。同センターには、年間 350 人程度の女性が相談に訪れている。月々、新規の相談は 30 件程度あり、継続の相談は 80～90 件程度に及ぶ。その多くが夫による DV の被害者で、夫との調停・和解のほか、離婚を希望する女性は子どもの親権や養育費の請求等にかかる相談が多い。同センターでは、「被害者中心アプローチ」に則って、被害女性と加害者である夫や家族間の調停を行う際、調停にかかる各事項については必ず被害女性の合意を得ることを基本方針としているとのことだった。そのため、調停のプロセスには時間がかかり、最終合意・和解に達するまでには 2 年程度かかるとのことであった。

主な課題

ラホールのクライシス・センターは、被害者中心アプローチに基づき、被害者に寄り添った支援が行われているが、パンジャブ州内のすべてのクライシス・センター（12 箇所）において同レベルのサービスが提供されているわけではない。同センター長は、その主な要因として、管轄する社会福祉局によるモニタリング・評価制度が確立されていないことをあげている。職員の意欲や使命感が低いクライシス・センターでは、必ずしも SOP 等に従って、被害者一人一人の状況やニーズに応じたサービスが提供されるに至っていない。

また、クライシス・センターの職員を対象とする研修が喫緊の課題としてあげられる。ラホールのクライシス・センター長によれば、2010 年の地方分権化以前は、人権省が実施する研修を受講する機会があったが、それ以降の研修機会は大きく限られ、ここ数年は研修を受けてきていないとのことであった。クライシス・センターで被害者支援にあたる職員に対して、GBV の被害に加えて、職員による言動や対応のまずさから被害者が精神的に被害を受ける二次受傷を予防するための心得やスキルを養成するための研修などの実施が大きく求められている。また、ラホールのクライシス・センターでは、主に社会福祉官と法務官が調停支援に携わっているが、調停は、被害者のその後の社会復帰に関わる重要課題であることから、調停のやり方等に関する研修の実施も最優先課題となっている。

6) VAW センター

主な役割と組織体制

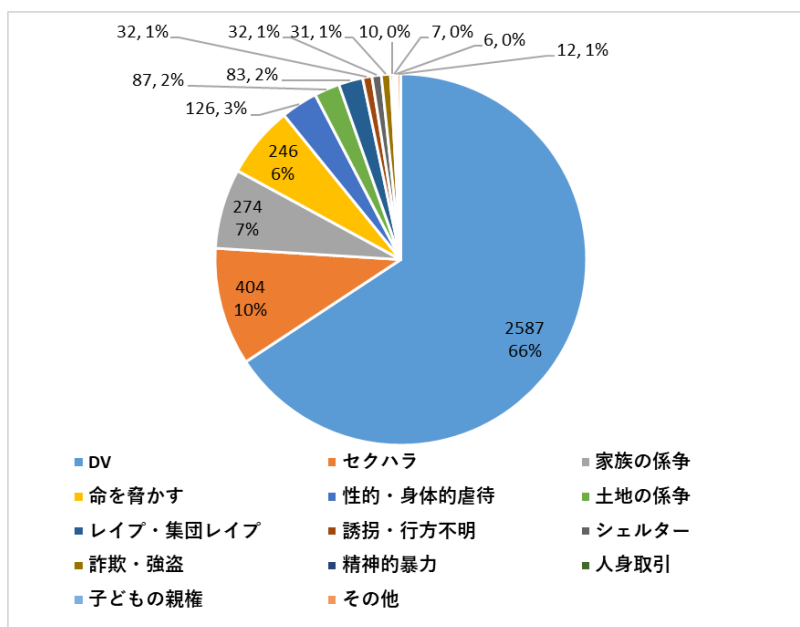
上述のとおり、パンジャブ州ムルタン市に、パキスタンでは初めてとなるワンストップ支援サービス機能を持つ VAW センターが 2017 年 3 月に設立され、3 年近く運営されている。VAW センターは、パンジャブ州政府が 23.2 億ルピー（約 16.7 億円）の総工費をかけて、建

設された。

同センターは、4つの部門から構成されている。最初の部門は「フロント・デスク」で、同センターを訪れた女性のすべてがケースの登録を行うところである。ケースの内容に応じて、次に進む部門・受けるサービスが分かれる。女性が、被害ケースを事件化することを要望する場合、次に進む部門は「女性警察部門」となる。そこでFIRを登録し、同部門から裁判所に保護命令の依頼がなされる。ケースの事件化を望まない女性は、フロント・デスクから直接3つ目の部門である「自立・社会復帰部門」に進む。そこには3人の精神科医（1人はシニア精神科医、2人がジュニア精神科医）が詰めており、各女性からケースの詳細について聞き取り（カウンセリング）を行う。最後の部門は「調停部門」で、FIRを出さず、加害者との調停を要望する女性のための部門である。調停を専門とする職員がおり、被害者と加害者側の和解に向けた役割を担う。被害者には、法律相談のサービスも提供される。

VAWセンターの中には、家庭裁判所も作られ、2人の裁判官が任命されている。2020年2月時点で、実際に裁判はまだ行われていなかった。また、VAWセンターの隣の土地に、100人まで滞在できるダルラマンが2020年6月に建設され、そこでは職業訓練も実施される予定となっている。

VAWセンターは、当初、年間1,200人の女性にサービスを提供する予測を立てていた⁸⁸。しかし、実際は、2017年3月27日から2019年12月31日までの3年弱の間にセンターで扱ったケース数は3,937件と4,000件近い数字となり、その予測を超えた。最も多かった相談内容はDV（2,587件）で、次に多かったのはセクハラ（404件）だった（下図参照）



出典：Office of the Manager/VAWC Multan. Report Regarding VWC Multan.

図 2-8 VAWセンターの相談件数（2017年3月17日～2019年12月31日）

⁸⁸ Office of the Manager/VAW Center. “Report Regarding Violence against Women Center (VAWC), Multan.”

主な課題

VAW センターの喫緊の課題は、職員への研修である。同センターの精神科医によると、以前は、州社会福祉局と Rozan や Oxfam Pakistan 等の NGO との間で覚書が結ばれていたことから、定期的にイスラマバードやセンター内で研修が実施されていた。しかし、2019 年の 9 月に覚書の期限が終了してからはその機会がないとのことである。以前の研修では、どのようにサバイバーに接するか、カウンセリングや夫婦カウンセリングをどのように行うかといった専門的な内容の研修が実施されていた。また、壮絶な暴力の被害を受けた被害者に接する職員のストレス・ケアに十分に対応できていない状況も課題である。

さらに、VAW センターには、婦人科の診療室が設置され、機材も整備されているものの、婦人科医が採用されておらず、早急な採用が必要となっている。

7) パンジャブ州警察・GBV 事件捜査室

主な役割と組織体制

前述のとおり、被害者保護や加害者処罰で大きな役割を果たすのが警察である。パンジャブ州には、全体で 715 の警察署がある（2017 年時点）。その中で、ラホール、ファイサラバード、ラワールピンディ、ムルタンの 4 箇所には、「女性警察官だけの警察派出所」が設置されている⁸⁹。また、2018 年 5 月には、オーストラリア政府の支援を受けて、ラホール市内全 6 地区の各地区警察署内に GBV 事件捜査室（GBV Case Investigation Cell）が設置された⁹⁰。GBV 事件捜査室は、GBV の中でもレイプ事件の捜査を行う専門部署である。ラホール市には、全部で 31 名の女性捜査官（Inspector、BS 16）が採用・配置されているが、そのうち 19 名が全 6 箇所の GBV 事件捜査室に配置されている。各 GBV 事件捜査室には、男女の捜査官、また男女の巡査をあわせて 10～16 名程度配置されている。

面談した女性捜査官たちによると、GBV 事件捜査室には多くの女性がレイプ被害者として FIR の登録に来るものの、実際に事件化され、起訴される件数は僅か（1～2%）とのことであった。その理由として、「ほとんどが、ガールフレンドのボーイフレンドに対する不満や夫婦間の事案」と回答するなど、女性警察官たち自身が、交際しているカップル間や夫婦間の性的暴力に関する認識が低い様子が伺えた。

8) パンジャブ州警察・女性のためのヘルプデスク

主な役割と組織体制

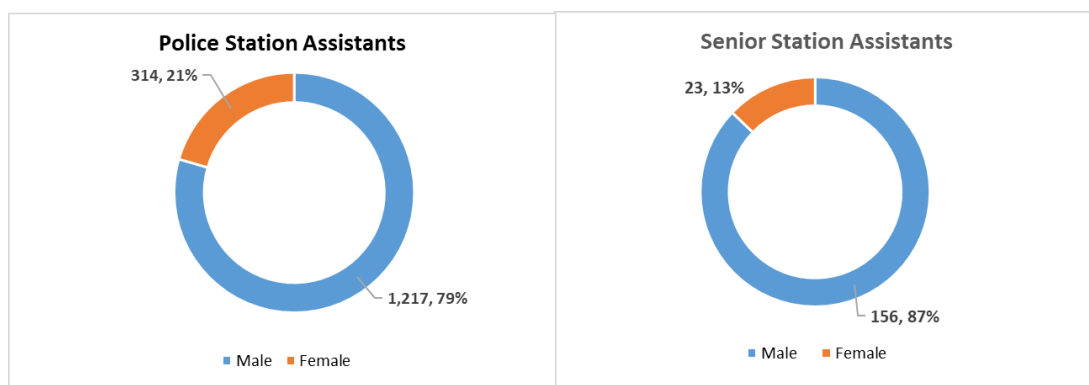
パンジャブ州の全警察署（715）から「女性警察官だけの警察派出所」4 箇所を除いた 711 の警察署のうち、696 の警察署（98%）に、「女性のためのヘルプデスク」が設置されている⁹¹。「女性のためのヘルプデスク」は、GBV 被害者が被害について相談できる警察署・派出

⁸⁹ Punjab Commission on the Status of Women. 2018. “07 Justice” in *Punjab Gender Parity Report 2018*. Lahore: PCSW

⁹⁰ 2020 年 2 月 6 日のラホールの GBV 事件捜査室の女性捜査官から聞き取った内容に基づく。

⁹¹ Punjab Commission on the Status of Women. 2018. “07 Justice” in *Punjab Gender Parity Report 2018*. Lahore:

所の専門部署の役割を持つ。また、被害者が相談しやすいように、各ヘルプデスクは、男女の警察官（Police Station Assistants: PSAs）と男女のシニア警察官（Senior Station Assistants: SSAs）が配置されている⁹²。この女性のためのヘルプデスクの設置は、「パンジャブ州女性のエンパワメントのためのイニシアティブ（The Punjab Women Empowerment Initiative 2014）」を基に、パンジャブ州知事によって進められたものである⁹³。



出典：PCSW. 2018. Punjab Gender Parity Report 2018.

図 2-9 パンジャブ州警察署に設置されたヘルプデスクに従事する警察官（性別）

パンジャブ州警察における女性警察官の採用状況

パンジャブ州の警察官の数は、2017 年末の時点で 145,257 名となっている。そのうち 141,359 名（97.3%）が男性、3,898 名（2.7%）が女性である⁹⁴。また、全体（145,257 人）の警察官のうち幹部警察官（BS 17 以上）は 640 名、女性の幹部警察官は 30 名（4.6%）となっている⁹⁵。

パンジャブ州警察の主な課題

パンジャブ州警察においては、「GBV 事件捜査室」や「女性のためのヘルプデスク」の設置など、GBV 被害者が相談し、FIR を登録しやすい環境整備に向けた努力がなされてきている。しかし、被害女性からの相談は多いものの、殆ど事件化されず、実際に GBV 事件捜査室が捜査を行う件数は相談件数の 1~2%と非常に限られている。これは、上述のとおり、GBV 事件捜査室の警察官が、パートナーや夫婦間の性的暴力に関する定義や対応方法について正しく理解せず、偏見やステレオタイプをもっていることも影響していると考えられる。そのため、GBV 事件捜査業務にあたる警察官に対して、レイプ事件の特定方法等にかかる研修を実施する必要がある。

PCSW.

⁹² ibid.

⁹³ ibid.

⁹⁴ ibid.

⁹⁵ ibid.

また、パンジャブ州警察・捜査本部の Deputy Inspector General (DIG) によると、パンジャブ州警察は女性警察官の増員を目指しているとのことであったが、クォータ制の導入や応募促進キャンペーンの実施など具体的な戦略はとられていない。目標値（新規採用者に占める女性の割合や総数）と達成のための期限を設定し、具体的な戦略を立てない限り、女性警察官の人数を増やすことは厳しい。また、そのひとつの手法として、まずは現役の女性警察官に対して、採用されるまでに苦勞した点や採用されてからの困難等について調査を行い、解決策を講じて、採用人数を増やすとともに、退職者を減らす努力を行う必要がある。

9) パンジャブ州の裁判所・GBV 裁判所

主な役割と組織体制

2017年10月に、パキスタンで初めてとなるGBV事案に特化した裁判所がパンジャブ州に設置された。GBV裁判所は、ラホールの最高裁判所の協力、およびアジア開発銀行（Asian Development Bank : ADB）の技術支援（Technical Assistance: TA）を受けて設置されたものである。同裁判所では、ADBのコンサルタント（弁護士）が作成した「実践ノート（Practice Note）」に基づき、被害者が裁判を通じて精神的に苦痛を味わうなど二次被害を受けずに裁判に臨むことができるよう、いろいろな工夫がなされている。例えば、GBV裁判所内に、裁判が行われている部屋とは別にe-Roomが設置され、被害者はそこで裁判を傍聴できる一方、被告からは被害者が見えない仕組みとなっている⁹⁶。さらに、実践ノートには、被告の弁護士が被害者に対して直接質問できないとする事項も含まれている⁹⁷。ここでは、弁護士は、質問を文書で提出し、裁判官が内容をチェックした上で、被害者に質問を行う手法が取られている⁹⁸。

GBV裁判所では、設立から2018年3月までの半年間の間に、123件のレイプ事件が扱われた⁹⁹。この内67の事案については、途中で目撃者が裁判所での証言を拒否する等して、被害者側が告訴を取り下げた。残りの56件のうち10件で有罪判決が下ったが、13件は被告が無罪放免となっている¹⁰⁰。残る事案は裁判中である。

女性裁判官の採用状況

パンジャブ州で採用されている裁判官は男性が多く、女性は限られている。2017年末時点で、合計1,771名の裁判官が採用されているが、この内男性が1,503名（85%）、女性は268名（15%）であった。また、全体（1,771名）の内50名がラホール最高裁判所の判事を務めている¹⁰¹。この50名の最高裁判書判事の内、男性は48名（96%）で女性は2名（4%）

⁹⁶ <http://www.iawj.org/a-video-on-the-first-gender-based-violence-court-in-pakistan/>（最終アクセス：2020年2月23日）

⁹⁷ *ibid.*

⁹⁸ *ibid.*

⁹⁹ Shirkat Gah. 2019. *Beijing-25 Years on 2014-2019: Pakistan's Parallel Report*. Lahore: Shirkat Gah.

¹⁰⁰ *ibid.*

¹⁰¹ Punjab Commission on the Status of Women. 2018. "07 Justice" in *Punjab Gender Parity Report 2018*. Lahore: PCSW.

であった。

裁判官への研修

GBV 裁判所の設置とともに、ADB がパンジャブ州の裁判官を対象にした研修の実施を支援している。さらに、2019 年 6 月に、最高裁判所裁判長が、今後パキスタン国内に 116 箇所の GBV 裁判所を設置すると宣言し、法曹関係者を対象とする研修機関 (Judicial Academy) において、裁判官に対して GBV 関連の研修を行ってきている¹⁰²。

裁判所の主な課題

警察官同様に、女性裁判官の数を増やすことは重要である。一方で、女性であるというだけで、女性裁判官が、GBV 被害者に対してジェンダー視点に立った適切な判断・対応ができるとは限らず、男女両方の裁判官に対して、人権や GBV に関する研修を継続していくことが重要である。面談したパンジャブ州法務局の次官は、ラホール市等の大都市の裁判官は、インサーブス研修等を通じて GBV に関する研修を受けており、認識もある程度高いと思われるが、地方の裁判官には研修機会が限られるため、地方の裁判官への GBV に特化した研修を課題としてあげた。

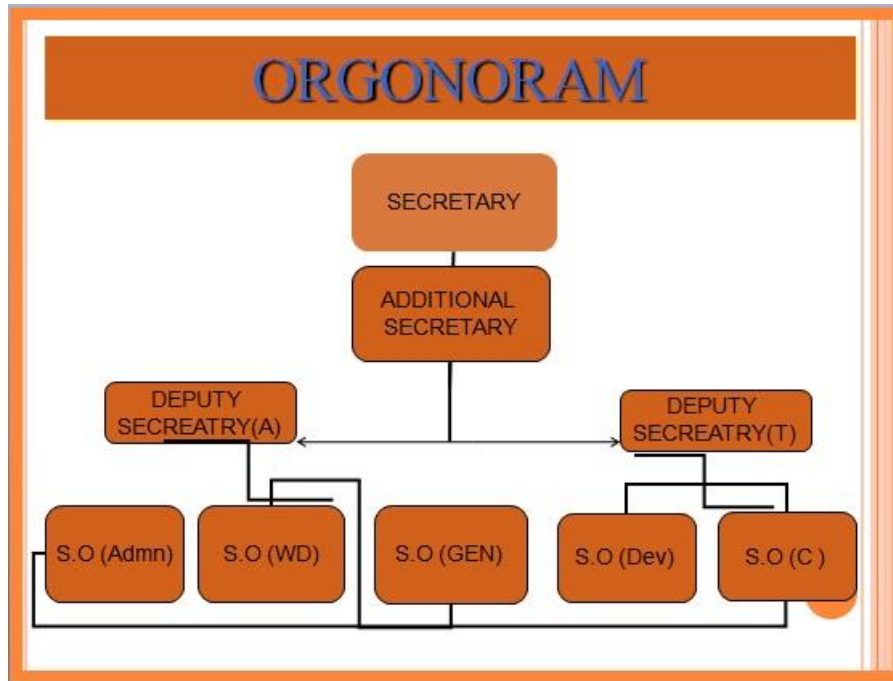
(3) 州レベル (シンド州)

1) WDD および PCSW

主な役割と組織体制

シンド州においても、パンジャブ州と同様に、ジェンダー平等と女性のエンパワメントを推進する役割は WDD と PCSW が担っている。シンド州は、どの州よりも早く 2003 年に社会福祉局から独立して、WDD が設立された州でもある。WDD の組織図は、下図の示すとおりである。

¹⁰² *ibid.*



出典：シンド州女性開発局のホームページ
 注：S.O は Section Officer の略

図 2-10 シンド州女性開発局の組織図 (Secretariat)

一方、PCSW は、その設立・運営にかかる法律は 2015 年に成立していたもの、議長の任命は 2017 年 9 月、委員会メンバー（18 名）の任命は 2017 年 11 月と立ち上げに相当な時間を要した。また、シンド州 PCSW の議長によると、2020 年 1 月時点で、州政府職員の PCSW への配置や予算の配分はなされていないとのことであった。そのため、同議長が自身のポケットマネーを使って、オフィスを借り、会計担当者や苦情にかかる専門スタッフを雇用している。コーディネーター 2 名については、2019 年 12 月まで、オーストラリア政府国際開発庁 (Australian Agency for International Development: AusAID) の資金援助により雇用されていた。

主な取組・事業

シンド州の WDD と PCSW は、GBV 課題を優先取組課題の一つと位置付けており、様々な取組を実施している。まず、WDD はシンド州内に 4 箇所ある「苦情対応室 (Complaint Cell)」において、法律相談のサービスを提供している。シンド州 WDD の次官によると、同室に寄せられる主な相談内容は、離婚、子どもの親権、ダウリ関連で、各苦情対応室は 1 ヶ月に 20 件程度の相談を受けているとのことであった。さらに、WDD は、ヘルプライン事業も実施している。これらの相談事業を通じて、WDD は警察との連携体制を強化してきており、シンド州警察に対して、GBV 関連法 (DV 法、幼児婚防止法、職場におけるセクハラ防止法) にかかる SOP に基づいて、FIR の登録や捜査を行なうように、警察に対して働き

かけている。

パンジャブ州の PCSW と同様に、シンド州の PCSW もシンド州内のダルラマンを直接訪問して、各ダルラマンの支援体制や GBV 被害女性に提供されているサービスの質についてモニタリングを行っている。面談した PCSW の議長によると、車両や燃料の予算配分がないため頻りに視察することはできないが、2018 年にモニタリングを実施したとのことであった。その際、シンド州内にある 4 つのシェルター（カラチ、ハイデラバード、ラルカナ、サッカル）のすべてを視察している。

シンド州政府は、GBV 被害者が裁判所から保護命令が出され、ダルラマンに入所できるまでの 1～2 日の間滞在できる施設として「Safe Home」を全ての県に新たに設置することを考えている。そのために、知事は予算の承認を行っている。この計画に対して、PCSW は、GIZ の技術協力 (TA) 支援を得て、「Safe Home」の運営・管理に向けた SOP の案を作成し、全県に対して配布している。しかし、2020 年 1 月時点で、いずれの県にも「Safe Home」の予算配分は行われておらず、準備にすら至っていない。

主な課題

WDD は、ヘルプライン事業や苦情対応室の運営を通じて被害者支援を行い、特に警察への働きかけを行う等の連携体制を構築してきている。一方で、GBV の被害者保護の主管官庁である社会福祉局に対しては、WDD および PCSW の働きかけや連携は行われていないことが問題である。特に、PCSW による社会福祉局が運営するシェルターの視察は、2018 年の 1 回のみで、その際も詳細なインタビュー調査による分析・評価は行われていない。パンジャブ州の PCSW と比較して、関連調査研究を実施する体制が整っておらず、データの整備も喫緊の課題といえる。調査研究の結果・エビデンスに基づいて、政策提言を行う等のアドボカシー活動を行うためには、調査研究の実施が不可欠である。

2) 社会福祉局

主な役割と組織体制

シンド州の社会福祉局は、パンジャブ州と同様に、孤児、障害者、身寄りのない女性や高齢者など社会的に脆弱な人々の保護を行うことを使命としている。また、同局も、GBV 被害者の触接支援としてダルラマンの運営を行っている。

主な取組・事業

シンド州の社会福祉局は、GBV 被害者の一時保護施設を州内 4 箇所（カラチ、ハイデラバード、サッカル、ラルカナ）で運営している。これらに加えて、前述のとおり「Safe Home」をすべての県に設置することを計画している。シンド州では、GBV 被害女性がダルラマンに滞在するためには保護命令の取得が絶対条件であるため、その発行手続きに要する 1～2 日の間滞在できる施設として、またワンストップ・センターとしても機能する「Safe Home」

の設置が考えられている。

3) ダルラマン (Women Shelter Home)

主な役割と組織体制

前述のとおり、シンド州の全 29 県中 4 県（カラチ、ハイデラバード、ラルカナ、サッカ
ル）に、GBV 被害者が一時的に滞在できるシェルターが設置されている。このうち、ハイ
デラバード、ラルカナ、サッカに設置されているシェルターは、社会福祉局が主体となっ
て運営しているダルラマンである。カラチのシェルターは、社会福祉局と Sindh Human Rights
Commission の官民連携（Public Private Partnership : PPP）によって運営されている。下表は、
シンド州の PCSW が、2017/2018 年の年報にまとめた 4 つのダルラマン・シェルターに関す
る情報である。

表 2-11 シンド州の政府運営シェルター

	ダルラマン/シェルター	訪問時の女性滞在者数	職員数
1	ハイデラバード	15 人（子ども 2 人）	-
2	カラチ（パナ・シェルター：PPP による運営）	25 人（子ども 5 人） 70 人まで収容可能	26 人
3	サッカ	37 人（子ども 13 人） 40-60 人まで収容可能	8 人
4	ラルカナ	23 人（子ども 5 人） 40-60 人まで収容可能	8 人

出典：The Sindh Commission on the Status of Women. 2018. *Annual Report 2017-2018*. Karachi: PCSW Sindh.

主な課題

シンド州社会福祉局が運営するダルラマンは、施設環境面、運営・サービス面、また制度
面で深刻な問題を抱えている。シンド州社会福祉局の次官によると、同局が運営する 3 箇所
（ハイデラバード、サッカ、ラルカナ）のダルラマンの内ラルカナのダルラマンはうまく
運営されている一方、サッカのダルラマンは予算不足から施設の維持管理が適切に行わ
れていないとのことだった。また、WDD の次官は、ダルラマンの問題点として、設置当初
は職員が適切に配置されていたものの、職員が辞職した後、十分な補充がなされておらず、
また職員を対象とする研修が全く行われていないことをあげた。さらに、PCSW 議長は、シ
ンド州内の政府が運営するダルラマンを視察した結果として、ダルラマンのマネジャーの
意欲や能力の違いにより、ダルラマンの運営状況やサービスの質に大きな違いがあったと
述べた。

さらに、制度面の大きな問題点としては、シンド州の場合、GBV 被害者がすべてダルラ
マンに滞在できるわけではなく、裁判所からの保護命令の取得が絶対条件となっているこ
とがあげられる。この条件が、被害女性のダルラマンへのアクセスの大きな障壁となってい
る。そのため、シンド州社会福祉局は、その対策措置として「Safe Home」の設置を考えて
いるが、州内 3 つのダルラマンでさえ、施設の維持管理、人員配置、職員の研修等の基礎的

な対応ができていない状況で、新たな施設の設置は現実的に厳しいと言わざるを得ない。

4) パナ・シェルター

主な役割と組織体制

カラチで、シンド州社会福祉局と Sindh Human Rights Commission の PPP で運営されているパナ・シェルターは、ダルラマン同様に、GBV 被害女性の一時保護施設の役割を担っている。また、ダルラマン同様に、被害女性に対して、法律相談サービス、医療サービス、カウンセリング（週 2 回精神科医のサービス提供）、識字教育がシェルター内で提供されている。さらに、被害者の自立・社会復帰に向けた職業訓練については、別の機関からサービスが提供されている。

パナ・シェルターには、25 名程度の職員が勤務している。責任者であるマネジャーのほか、ケースワーカーがおり、被害者一人一人の状況・ニーズに応じて、法律相談、医療・精神ケア、加害者である家族との仲裁のサービスを提供している。同シェルターでは、被害者中心アプローチに則って、各被害者が、精神的ケアを受けながら、被害者が自身で今後のことを決定できるように寄り添いながら支援をしている。

パナ・シェルターには、2017 年の実績で、263 人の女性が滞在している（内、子どもは 108 人）。理由別に見ると、146 人が DV の被害者（加害者は夫や義理の家族）で、57 人は家族が反対する相手と結婚するために実家を出てきた女性たちで、39 人は名誉殺人による命の危険から保護を求めてきた女性たちである。

パナ・シェルターを運営する Sindh Human Rights Commission の議長は、元裁判官で、裁判官協会の議長を務めていることから、同シェルターでは警察・法曹関係者とのコネクションを活かした取組やサービスの提供が行われている。まず、パナ・シェルターに滞在する GBV 被害者が裁判を起こす場合、同 Commission の議長とネットワークがある元裁判官が弁護士として支援する。また、同議長によると、裁判官の中には「GBV は女性の方が悪い」といったステレオタイプの偏見をいまだに持っている人が多く、そうした裁判官をパナ・シェルターに招待し、実際に被害女性の状況を見てもらうことで、偏見をなくし、被害女性に対する理解を深めてもらうよう努めているとのことであった。

主な課題

パナ・シェルターを運営する Sindh Human Rights Commission の議長は、被害者が同シェルターを退所後、社会復帰の予行練習をするために、「つなぎの施設（Transit Home）」が重要であるとの考えを示した。しかし、同 Commission では、被害女性に対して、「Transit Home」の家賃等のための資金援助ができないことを課題としてあげた。また、被害女性たちが、社会復帰や経済的な自立に向けて、スマートフォン等を通じて情報収集を行うことは非常に重要である一方、加害者側からの接触の危険性があることから、被害女性のスマートフォン・携帯電話の使用を制限しているとのことであった。一方、パンジャブ州のダルラマンで

は、入所時に、被害女性からスマートフォン・携帯電話を預かるルールになっており、滞在中、被害女性は携帯電話を一切使えない。シェルター滞在中の外出や携帯電話の使用については、禁止や制限することで、メリットとデメリットの両方の側面があることから難しい判断といえる。

5) シンド州警察

主な役割と組織体制

シンド州警察は、州内をカラチ、ハイデラバード、サッカルの3地域に分け、またカラチは南部、東部、西部地区に分けて、警察業務にあたっている¹⁰³。パンジャブ州警察と同様に、シンド州警察も、Inspector General of Police (IGP) をトップに、Additional Inspector General of Police (AIG)、Deputy Inspector General of Police (DIG)、Senior Superintendent of Police (SSP)、Superintendent of Police (SP) 等の幹部警察官、捜査官等の専門警察官、さらに巡査 (Constable) から構成されている。

主な取組・事業

シンド州警察も、「女性警察官だけの警察派出所」(Women Police Station から Women and Children Protection Unit に改名) を設置している¹⁰⁴。さらに、2017年には、PPP を通じて GBV に対応する「女性保護室 (Women Protection Cell)」がハイデラバード警察署内に設置されたほか、いくつかの別の県にも設置されている。また、シンド州 WDD の次官によると、GBV 対策に非常に熱心なシンド州警察のトップ (Inspector General of Police) は、警察署内に、「女性のための苦情対応室 (Women Complaint Cell)」を設置することにも意欲的で、そこで女性に必要な法律相談サービスや医療サービスを提供できるように計画中とのことであった。

主な課題

前述のとおり、シンド州においては、名誉殺人、交換結婚、幼児婚等が *Jirga* を通じて今なお多数発生している。*Jirga* の取り締まりを含め、警察官の倫理観や意識を高める研修は不可欠といえる。また、パンジャブ州には設置されているように、シンド州においても DNA 検査が行える専門ラボの設置が急がれる。それと同時に、DNA 検査を含め科学捜査に当たる科学捜査官の増員や能力強化も課題である。

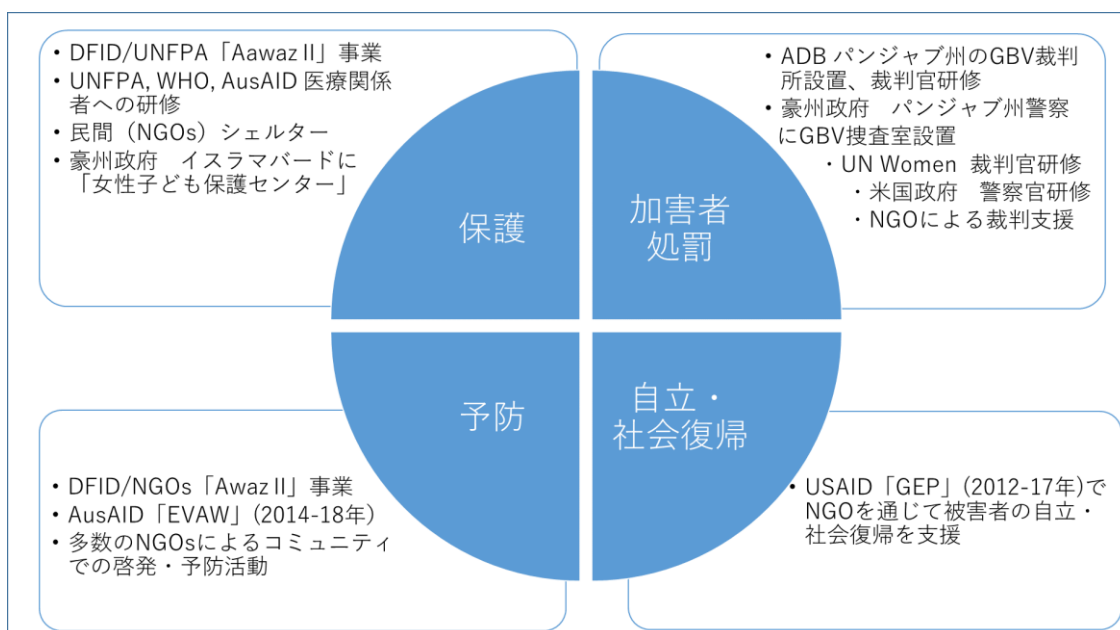
¹⁰³ <https://www.sindhpolice.gov.pk/aboutus/organograme.html> (最終アクセス: 2020年3月6日)

¹⁰⁴ 州内の Women and Children Protection Unit の数は不明。この情報元: <https://www.pakistantoday.com.pk/2018/05/10/women-police-stations-in-sindh-renamed-as-women-and-children-protection-unit/> (最終アクセス: 2020年3月6日)

2.5. 他ドナーおよび NGO・民間セクターの支援状況

2.5.1. 二国間・国際機関の支援状況

現在、パキスタンにおいて、GBV 課題に取り組む主な援助機関には、英国開発省 (DFID)、国連女性機関 (UN Women)、国連人口基金 (UNFPA)、世界保健機関 (WHO)、米国国際開発庁 (USAID)、オーストラリア国際開発庁 (AusAID) があげられる。これらの主要援助機関、また NGO による、現在実施中の GBV 関連事業や過去に実施された関連事業について、「被害者の保護」、「加害者処罰」、「被害者の自立・社会復帰」、「GBV の予防」の分野別に分類したマップを以下に示す。また、各機関の具体的な事業や取組の内容については、マップの下に記す。



出典：主要援助機関の代表から聞き取った内容を基に著者が作成

図 2-11 援助機関等の GBV 対策支援分野のマッピング

(1) 英国開発省 (Department for International Development: DFID)

DFID は、GBV 対策事業である「Aawaz (Voice & Accountability) Programme II」を実施している¹⁰⁵。この事業の準備段階として、2019 年末までに、パキスタンにおける GBV の課題を州別に整理し、各課題に対してどのような支援が必要かについての枠組を作成している¹⁰⁶。同事業の中で、今後 4 年間、KP 州およびパンジャブ州を対象に、同枠組にあげられている活動を、国連人口基金 (United Nations Population Fund: UNFPA) および British Council/NGO への資金援助を通じて実施していく予定である。

¹⁰⁵ Awaz II 事業は、DFID の資金援助で実施される事業。

¹⁰⁶ 2020 年 1 月現在、枠組は未公開で、具体的な内容は不明。

同事業は、被害者支援に携わる州政府機関の WDD、PCSW、保健局、社会福祉局等に対する能力強化、およびコミュニティ・ベースの若者や住民を対象にした啓発や予防を目的とする活動などで構成されている。まず、州政府機関への能力強化は、実施機関である UNFPA が担当する予定である。具体的には、UNFPA が、対象州の関連政府機関に対して、1) 関連データの整備、2) 関連法の整備、3) 被害者保護支援、等において技術支援の活動を行う。

コミュニティ・レベルにおける活動は、その実施機関である British Council とローカル NGO が担う。コミュニティ・ベースの啓発・予防の活動は、宗教リーダーをエントリーポイントとして、対象のコミュニティにアプローチし、対象コミュニティの若者が中心となって、コミュニティの住民の意識を変える啓発活動を行い、住民の GBV 課題への関心を高め、いくためのワークショップ等も開催される予定である。

(2) 国連人口基金 (UNFPA)

上述のとおり、UNFPA は、「Aawaz (Voice & Accountability) II」事業の実施機関である。

DFID から資金援助を受けて、パンジャブ州と KP 州を対象に、GBV 課題にかかる、1) データの収集・整備 (Evidence gathering/Data Collection)、2) 法律の実施強化、3) コミュニティにおける予防・保護サービスの充実に向けた取組、を行うことになっている。まず、データの収集・整備については、PDHS を実施している世界保健機関 (WHO) と連携しつつ、保健省、州保健局、連邦統計局を支援して、データの収集・整備にあたる。パンジャブ州では、PCSW が中心となって包括的な調査を実施して、データを収集・整備済みであるところ、同委員会が構築した GMIS をモデルとして、KP 州の社会福祉局に対して同様のシステムが構築できるように支援していく予定にしている。

2 点目は、既存の GBV 関連法が適切に実施されるための計画策定と実施体制の強化に向けた支援である。また、KP 州については、KP 州社会福祉局の、被害者保護における関係州政府機関 (警察、検察、保健局等) との調整力の強化に向けた取組も含まれる。3 点目は、コミュニティ・レベルにおける GBV の予防・保護の仕組み作りである。具体的には、その最初の活動として、コミュニティで可能となるサービス・プロバイダーについてマッピングを作成することが考えられている。

上記「Aawaz II」以外の取組としては、AusAID からの資金援助を受けて、KP 州やバロチスタン州の難民や国内避難民、ホストコミュニティの人々を対象に、地域の病院内に「Women Friendly Space」を設立して、GBV 被害者の保護や予防に向けた取組を実施している。「Women Friendly Space」では、訪れた女性患者が、医師や看護師に対してリプロダクティブ・ヘルスや家族計画にかかる相談ができることに加え、GBV 被害者には必要な医療・精神ケア等のサービスが行われている。

(3) 国連女性機関 (UN Women)

UN Women は、パキスタンを含む全世界 9 ヶ国を対象として、「Essential Services Package for Women and Girls Subject to Violence」事業を実施している。この事業では、GBV 被害者支援に従事する医療関係者、警察、サービス・プロバイダー等を対象に、分野別で、被害者への対応の仕方に関してまとめた研修モジュールを開発し、その研修モジュールを使って研修が行われる。研修モジュールは、1) 概要・導入 (Overview & Introduction)、2) 医療、3) 正義・取り締まり (Justice & Policing)、4) 社会サービス (Social Services)、5) 調整・ガバナンス (Coordination & Governance of Coordination) から構成されている。

UN Women は、欧州連合・国連開発計画 (EU・UNDP) が実施している「Rule of the Law」事業 (Justice 部門) の中で、KP 州およびバロチスタン州の WDD (KP 州は社会福祉局) を支援しつつ、各州の既存の GBV 関連法や政策のレビューや、法改正に向けた政策提言やアドボカシー活動の実施のための技術支援を行う予定である。

さらに、シンド州・社会福祉局が新規の設置を計画している「Safe Home」についても、低コストモデルの構築のための技術支援を行う予定である。

また、調査研究事業として、幼児婚がもたらす社会的、経済的損出にかかるアセスメント調査 (Costing Study of Child Marriage) も行っている。今後、同調査結果に基づいて政策提言を行うことを目指している。本報告書は 2020 年 6 月に公開される予定となっている。

(4) 世界保健機関 (World Health Organization: WHO)

WHO は、前述の DFID/UNFPA による「Aawaz (Voice & Accountability) II」事業において、「データの収集・整備 (Evidence gathering/Data Collection)」の支援に携わるほか、UN Women が実施している「Essential Services Package」事業においては同機関と連携しつつ、医療関係者への研修を実施している。

WHO は、GBV が重要な保健課題であるとの認識から、2009 年に、パキスタンにおいて、医療従事者を対象に GBV に関する調査を実施した。結果、1) 医療関係者は DV を家族の問題とし、保健・医療の課題とは考えていない、2) GBV 被害者への対応の仕方についてマニュアル・ガイダンス (SOP) が作成されていない、3) GBV が公衆衛生に組み込まれていない、等の問題が特定された。

この調査結果を基に、WHO は、医療従事者が GBV について知っておくべき知識や、GBV 被害者への対応の仕方等をまとめた SOP として「Health Care for Survivors of Gender based Violence in Pakistan: A clinical handbook」を作成した。このハンドブックを基に、医療関係者への GBV に関する研修が実施されている。

(5) 米国国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID)

USAID は、2012 年から 2017 年まで、シンド州において、包括的な GBV 対策事業である「Gender Equity Program (GEP)」を、国際非政府組織 (INGO) への資金援助を通じて実施してきた。同事業では、コミュニティ・ベースの住民の意識改革を目的とする啓発・予防活動、民間シェルター等による被害者のための各種サービスの向上支援、法曹関係者への研修等、幅広い活動が実施された。

USAID は、2019 年 11 月に GEP の後続事業を立ち上げている。後続事業は、1) GBV (コミュニティ・ベースの啓発・予防活動)、2) 女性の経済的エンパワメント、3) 社会変革、の 3 つのコンポーネントから構成されている。後続事業は KP 州内のアフガニスタン国境周辺地域を主な対象地域としている。KP 州では、女性の地位が低く、人権が軽視されていることから、意識改革のための啓発活動や GBV 被害者の経済的自立に向けた生計向上活動を実施していく計画となっている。

しかし、2020 年 1 月の時点で、USAID はこの新規事業を開始することができず、実施が滞った状態にあった。その理由は、本事業も INGO への資金援助を通じて実施することを予定しているものの、パキスタン政府から同 INGO に対してパキスタン国内での活動許可が下りないためである。

(6) オーストラリア国際開発庁 (AusAID)

AusAID は、2014 年から KP 州およびシンド州を対象に、「Ending Violence Against Women Project (EVAW)- Challenging Gender Based Violence in KP and Sindh」事業を実施していた。しかし、事業実施を担っていた INGO の活動許可がパキスタン政府から得られず、当初予定よりも前の 2018 年に事業は終了している。

EVAW 事業では、1) GBV 対策に取り組む州政府機関へのアドボカシー活動、2) 対象州において、シェルター運営を行う NGO¹⁰⁷に対して被害者支援のサービス向上や警察等の関連機関との連携向上のための支援活動、等が行われた。1) の取組において、アドボカシー活動の対象とされた州の政府機関は、警察、検察局、社会福祉局、保健局、WDD、PCSW 等であった。また、実施機関としては、INGO のほか、7 つのローカル NGO が、サービスデリバリー (シェルター)、政策策定支援、キャパシティ向上支援に関連する活動に関わっていた。

EVAW 事業では、支援したシェルターが近隣コミュニティを巻き込みつつ、予防活動を実施する支援も行われた。被害女性を支援する地域の環境・体制作りを目指して、人々の意識や考え方を変えるための「Start Awareness, Support, and Action (SASA)」という啓発活動のモデルも採用された。同啓発活動の実施に向けて、IEC (Information, Education and Communication) 教材も作成された。

¹⁰⁷ シンド州ハイデラバードの ABAD シェルター、KP 州ペシャワールの Noor Education Trust (NET) シェルター。

EVAW事業の終了後、AusAID は、GBV に直接関係する事業は実施しておらず、現在は、「Sexual Reproductive Health Project」（2018 年～2021 年）の中で、医療従事者に対して GBV にかかる研修を実施するに留まっている。

(7) アジア開発銀行（ADB）

ADB は、パキスタンでは初めてとなる GBV 事件に特化して裁判を行う「GBV 裁判所」をパンジャブ州に設置するとともに、実施のための技術協力による支援を行ってきている。これは、アフガニスタン、タジキスタン、パキスタンで 2017 年から実施している「Women's Legal Literacy Project」を通じて設置、運営の支援がなされたものである。この事業は、女性のみならず、政府、法曹・宗教関係者、コミュニティの GBV にかかる知識の向上を目指している。パンジャブ州の裁判官 300 名への研修の実施も支援している。

ADB は、GBV 裁判所をほかの州にも普及していくことを目指している。

(8) 世界銀行

世界銀行は、パキスタン国内において、GBV の撤廃を直接的に支援する支援は実施してきていない。一方、開発援助関係者による性的搾取・虐待・ハラスメント（SEAH：Sexual Exploitation, Abuse and Sexual Harassment）防止の一環として、新規案件を形成する段階で、GBV の発生リスクを評価し、リスクが高いと評価された事業については、GBV の予防に向けた支援活動（関係者や対象地域のコミュニティの人々を対象とした啓発活動等）を組み込む努力を進めてきている。

現在までに、世界銀行内に設置された「GBV Task Force」によって、SEAH 防止に向けた「ガイドライン」や「Good Practice Notes for Infrastructure Context」、「GBV Risk Assessment Checklist Tools」なども作成されている。これらを基に、各事業計画に際して、GBV リスク評価が行われるとともに、必要な取組の実施が計画されている。チェックリストは、複数の質問を通じて、当該事業の実施の過程で、対象地域の女性・女兒等に GBV のリスクがどの程度及ぶかについて確認することを求めている。また、最終的には低、中、高でリスクを評価し、リスクレベル毎に取るべき対応の要件が示されている。

パキスタンにおける具体的な事例としては、KP 州の大型道路建設事業にて、GBV リスク評価の結果が「高リスク」であったことから、GBV の予防に向けた啓発活動が組み込まれた。また、それらの実施に向けた予算として 80 万～100 万ドル（5 年間）が計上されている。

2.5.2. NGO および民間セクターの支援状況

パキスタン国内には、Aurat Foundation、Sirkat Gah、Aahung、Aasha、Oxfam Pakistan、Human Rights Commission of Pakistan、White Ribbon 等の NGO が精力的に GBV の課題に対して活動を行っている。一方、これら NGO が実施する支援の多くは、女性の人権、GBV やその関連法に関するコミュニティ・レベルでの啓発や予防教育が中心となっている。

予防以外の「加害者処罰」、「被害者の保護」、「被害者の自立・社会復帰」の側面で、被害者に直接支援を行う NGO の数は限られているが、War Against Rape や、Legal Aid Society 等、被害女性に法的サービスを提供している NGO も存在している。これらの NGO は、レイプ等の被害を受けた女性が裁判を起す際、弁護士を斡旋する支援を行ったり、裁判にかかる費用のための資金援助等を行っている。また、被害を受けている女性・女兒からの電話相談事業を行っている NGO もある。例えば、Digital Rights Foundation (DRF) は、インターネット上でハラスメントの被害を受けた女性や女兒を対象に電話相談を行っている。また、Bedari は、強制婚や幼児婚に直面している女性・女兒からの電話相談に対応している。

被害女性のためのシェルター運営や、自立社会復帰に向けた支援を行っている NGO は、さらに限られる。数少ない NGO の例としては、シェルターを運営している Dastak、Bali Memorial Trust、Sindh Human Rights Commission (パナ・シェルター) 等がある。他方、Rozan のように、人権省が運営するシェルターや民間シェルター等と連携して、シェルターにおける被害者への精神ケアや職業訓練等で直接支援を行っている NGO も存在する。また、Deplx Smileagain は、硫酸を用いた攻撃の被害者に医療支援や自立・社会復帰のための職業訓練や雇用の促進支援を行っている。

2.6. パキスタンにおける GBV 対策の課題

2.6.1. 政府の課題

上述のとおり、パキスタンでは、GBV 関連の法律が制定され、関連政府機関による GBV 対策に向けた基本的な体制整備が進められてきている。しかしながら、被害者の保護や自立・社会復帰に向けた十分な行政サービスの提供には至っていないのが現状である。その要因として、1) 政府の予算・人員配置等体制の課題、2) 職員の能力の課題、3) 連携ネットワーク・調整不足の課題、4) 制度・仕組みの課題、があげられる。以下に、各課題について詳述する。

(1) 予算・人員配置の課題

シンド州では、29 県のうち 4 県にしかダルラマンは設置されていない。また、そのうち半分のダルラマンは、施設の維持管理、専門職員の再補充ができておらず、適切に運営されていない。一方、パンジャブ州では、全 36 県にダルラマンが設置され、各ダルラマンには、責任者、医師・精神科医、社会福祉官等の専門職員が配置されている。また、SOP や最低基準に従ってほとんどのダルラマンにおいて、基本的な施設の維持管理、被害者の安全確保、

シェルターの運営管理がなされている。しかし、州内の多くのダルラマンにおいて、社会福祉局への予算承認の手続きの遅れから、職員の給料やダルラマンの運営費の支払いの遅れが慢性的に生じている。

(2) 支援現場の職員の能力

シンド州のダルラマンに関しては、専門職員の補充が行われず、慢性的な人員不足が課題となっていることに加えて、職員の能力が大きく欠如している実情がある。州政府はこうした職員に対する十分な研修なども実施できていない。一方、パンジャブ州では、人員配置にはそれほど大きな問題は生じていないが、職員に対する十分な研修は実施されておらず、職員の支援実施能力が不足しているという問題を共通して抱えている。個々の職員の個人的な知見や意欲により、被害者への対応の仕方に差が出て、それが被害者に提供されるサービスの質の差につながっている。SOP には、被害者のプライバシー保護の徹底が定められているが、職員やダルラマンによっては、被害者への法律相談サービスの提供や精神的なケアに向けた取組が、他の職員やスタッフがいるところで行われている場合があるなど、実態が伴っておらず、職員の間で被害者中心アプローチの理解や実践が徹底されていない。結果として、被害者の二次被害を生んでいることも否めない。

パンジャブ州の社会福祉局は、Oxfam Pakistan 等の NGO と覚書を結んでいた時期には、職員への研修を行っていたが、その契約終了後 2 年ほどの間、研修を行っていない。ダルラマン、VAW センター、クライシス・センターには、DV 被害者が多く相談に訪れ、その多くは裁判ではなく、加害者である夫や家族との調停による解決を希望している。そのため、これらの施設には、施設長やケースワーカーのほか、家族との調停を担当する社会福祉官等も配置されている。しかし、こうした担当職員に対して、和解や調停にかかる専門的な手法に関する研修などは定期的に行われておらず、知識や技術の更新が図られていない。そのため、十分な専門知識や技術を持たない職員は、被害女性の家族との調停等を適切に行うことができていない。その結果、十分に話し合いが行われないうまま、被害女性が加害者の元に戻されてしまい、女性たちは更なる暴力を受けて再びダルラマンに戻ってくるといった事態も少なくない。

(3) 連携ネットワーク・調整不足の課題

パンジャブ州の場合、州内に 36 のダルラマンがあるがダルラマン間のネットワークは十分に構築されていない。そのため、ダルラマンで働く専門職員同士が集って、実際のケース、特に好事例からケースマネジメントについて学ぶ機会などは欠如している。また、ダルラマンだけでなく、被害者の保護や自立・社会復帰に携わる民間シェルター、NGO、民間セクター等との連携体制も構築されていない現状がある。各ダルラマンは、本来、被害女性が必要としているサービス・プロバイダーに関する情報を提供したり、リファラルを行う役割を担っている。しかし、ラホールのダルラマンで確認されたように、実際は、被害女性自身が次

の行先を自身で探しているのが現状であり、ダルラマンの多くは、リファラルの役割を果たせていない。被害女性がダルラマンに滞在する期間は、民間のシェルターに比較すると短く設定されている中、ダルラマン滞在期間中に、経済的自立が図れるような職業訓練を行うことは困難な側面もある。しかし、そうした職業訓練を行っている政府機関や NGO、民間セクターに関する情報を収集・整備し、被害女性のニーズに合わせて情報提供やサービスへのアクセスを支援していくことが重要である。

パンジャブ州およびシンド州において、ダルラマンと警察、また県の弁護士協会との連携は図られている。しかし、WDD や PCSW によるダルラマンの運営・管理の改善に向けた働きかけは弱い。シンド州の PCSW はダルラマンのモニタリングを行い、パンジャブ州の PCSW は、全部のダルラマンの視察と関係者へのインタビュー調査から、ダルラマンの課題について報告書をまとめている。しかし、同報告書で指摘されている課題について十分な政策提言やアドボカシー活動を展開するまでには至っていない。また、社会福祉局も、現状の課題にかかる認識はあるものの、具体的に運営管理の改善に着手するまでには至っていない。

(4) ダルラマンの運営とモニタリング・評価にかかる制度の課題

シンド州では、被害女性がダルラマンに滞在するためには裁判所からの保護命令を取得することが絶対条件となっている。パンジャブ州では、必ずしも必要要件とはされていないものの、実際は、ダルラマンの職員から被害者に対して裁判所からの保護命令の取得が勧められ、ほぼ全員が取得している。結果、パンジャブ州のダルラマンにおいても、被害女性は、保護命令に従って外出は認められず、裁判所が定めた期限までしか滞在できない場合が多い。結果として、心身の回復や、自立・社会復帰に向けた準備ができないまま、行き場のない多くの被害女性は元の家族の元に戻り、また暴力の被害を受けてダルラマンに戻ってくるといった事態が生じている。民間シェルターのように、被害者中心アプローチに基づいて、被害女性一人一人の状況に合わせて、社会復帰に向けた計画を作り、経済的な自立に向けた職業訓練等の支援が行われるべきである。

パンジャブ州では、社会福祉局の傘下に WPA が設置される予定となっている。WPA は、今後県レベルに設置される WPC、既存のダルラマンや VAW センター等の関係機関の調整や各施設の運営・管理のモニタリングの役割を担うことになる。これまで、ダルラマンの運営は、福祉的なアプローチに基づいて行われてきた側面が強いが、WPA が WDD や PCSW との連携も強化し、被害者中心アプローチに基づいて、被害女性の保護や自立・社会復帰に向けた州内の取組の活性化を牽引していくことが重要である。

そのためには、ダルラマンをはじめとするサービスの質や運営管理状況をモニタリング・評価するためのシステムの構築が不可欠である。社会福祉局や WPA がモニタリング・評価システムの構築や実施の役割を担っているが、その役割を果たすためには職員の能力強化も不可欠となる。

現在、社会福祉局に設置されているモニタリング委員会が、各ダルラマンを半年に1度程度訪問しているが、モニタリングの内容は施設の維持管理状況に焦点が当てられ、サービスの質や運営管理に関する指標やモニタリング方法は確立されていない。各ダルラマンによってサービスの質に差がある問題について、適切なモニタリング・評価システムを導入、実施することでその問題を解決していく必要がある。

2.6.2. 支援が求められる分野

上述のとおり、パキスタンにおける GBV 課題に向けた支援は、ドナー・NGO とともに、コミュニティを対象とした予防・啓発活動が圧倒的に多い。これは、人々の意識や考え方などの社会規範が GBV の根本的な問題であるとの考えによるところが大きい。価値観や考え方が固まっている大人ではなく、若者を「Male Champion」や「Change Maker」として動員し、地域や男性の意識改革を図る取組も多く実施されている。また、影響力の大きい宗教リーダーを巻きこみつつ、コミュニティの非識字者層への啓発や教育をめざす取組も多い。

一方で、被害女性に対して、保護や自立・社会復帰の側面で直接支援を行う NGO は非常に限られている。国際機関は、DFID が資金援助を行う「Aawaz II」事業に代表されるように、被害者保護に関わる政府機関（WDD、PCSW、警察、裁判官、医療関係者等）の法律や政策実施能力の強化に向けた取組を実施している。また、加害者処罰に関わる警察や法曹関係者に対する研修なども進めてきている。警察官の研修支援は、GIZ やアメリカが中心に行われ、検事や裁判官への研修は、UN Women、ADB 等が特定の対象地域や期間で支援を行ってきた。

一方で、USAID や AusAID による GBV の被害者支援は、NGO に対する資金援助となっており、行政を含めた関係機関が持続的に被害者支援を担っていくための技術支援ではない。すなわち、優秀な NGO を実施機関として選定し、資金援助を通じてシェルター運営や被害者の自立・社会復帰を支援する活動の実施を支援してきた。こうした二国間援助機関が支援を行う NGO は、被害者に寄り添った活動を行っている NGO も多い。しかし、ドナーからの継続的な資金援助の有無が活動の持続性を左右する。こうした状況の弊害として、NGO や INGO の活動許可が政府から降りない場合、事業実施や継続が困難になっている。さらに、NGO によるこうした分野の支援は、対象地域が限定的で、活動成果が広く波及しにくい。政策提言にはつながりにくく、面的な広がりに限られるのが弱みといえる。

第3章 JICA の今後の支援の方向性と協力案

3.1. 支援の方向性

本調査では、既述のとおり「パキスタンにおける GBV の現状」、「政府による取り組み状況」、「他ドナーや NGO による支援状況」について明らかにしてきた。これらの分析結果から、被害者である多くの女性は社会・経済的に夫や家族に依存していることから、加害者である夫や家族の元に戻る選択肢しかない現状がある。そうした状況から、「被害者の自立・社会復帰」に向けた支援のニーズは高いにもかかわらず、他ドナーや NGO による支援はあまり行われていないことが判明した。

他方、被害者支援を行うダルラマンやクライシス・センターの監督責任官庁である州社会福祉局については、ダルラマンやクライシス・センターの運営・管理の状況をモニタリング・評価するための適切な制度が構築されておらず、それが、各施設が提供するサービスの質の差につながっていることも分かった。ダルラマンにおける被害者支援は、裁判所による保護命令を基にした被害者の命の危険からの保護に集中している。本来、被害者中心アプローチに基づいて、被害者一人一人の状況に応じた支援が行われるべきところ、職員の能力不足や意欲不足の問題もあり、必ずしも質の高いサービスが提供されず、結果的に被害を受けた女性の心身の回復、さらに社会復帰や経済的な自立が遅れていることも判明した。さらに、ダルラマンのみでは、被害者の滞在期間の短さから、被害者の自立・社会復帰に向けた支援は十分には担えないため、被害者の自立・社会復帰を中心に支援している NGO や民間セクターの関係機関と連携やネットワークが重要であるが、現実には確立されていないという課題があることも分かった。

これらの課題を踏まえて、今後の支援案として、まず対象州には比較的治安が安定し、被害者保護にかかる関連法、およびダルラマンやクライシス・センター等による支援体制が一定程度整備されているパンジャブ州を提案する。さらに、支援内容については、1) 州社会福祉局が管轄するダルラマンやクライシス・センターの職員、新たに採用される WPO の人材育成、2) 民間を含む多様なステークホルダー間の連携強化、に焦点を当てた技術協力を提案する。具体的には、支援者に対するケースマネジメントやカウンセリング、レファラル能力の強化に向けた研修を行うとともに、支援関係者間のネットワーク会合の開催を支援する取組が考えられる。また、民間企業や社会起業家、女性起業家ネットワーク、職業訓練学校、NGO 等との連携を通じて、施設を退所した後の女性の経済的自立に向けた起業や就労を推進する取組等が重要となる。JICA の支援においては、これらの取組の過程や成果を検証し、被害者の保護と自立・社会復帰に効果的な取組モデルを構築するとともに、それらを他州に普及するという支援アプローチを採ることも想定される。

3.2. 支援の妥当性と有効性

既述のとおり、パキスタンにおいては、GBV にかかる正確なデータの収集・整備システムが確立されておらず、実情は把握できないものの、これまでに実施された全国規模の調査結果や本調査での関係者の証言から、GBV 被害について声をあげられず、支援を受けられていない女性が多数存在していることが分かっている。これまでに、連邦・州政府は関連法や支援体制を整備してきているものの、施設数が限られている上、支援者の能力不足、制度やシステムの問題、関係者間の連携不足等から、限られた資源を有効的に活用しながら効果的・効率的に被害者の自立・社会復帰に向けた支援が行えていない。そのため、今後の支援として、ダルラマン等で直接被害者支援にあたる支援者の人材育成や民間セクターを含む多様な関係者間の連携強化を図ることは、課題解決に向けて非常に妥当で有効的な支援策である。

パキスタン政府は、女性差別撤廃条約に批准し、北京行動綱領に基づく国内行動計画を作成し、ジェンダー平等や女性のエンパワメントを促進するとともに、女性・女兒に対する暴力の根絶にも努めてきている。「女性・平和・安全保障」にかかる国連安保理決議 1325 号の実施に向けた国内行動計画は未整備ながら、紛争影響地域を含むバロチスタン州や KP 州の州政府は国際機関や二国間援助機関による GBV 対策支援を積極的に受け入れている。パンジャブ州は、紛争影響地域ではないものの、関連法に基づいて、これまでの責任官庁であった州社会福祉局に代わって、GBV 被害者支援に特化して取り組むための WPA を新設し、予算付けを行うなど、GBV 対策へのコミットが高い。

日本政府は、2015 年に国連安保理決議 1325 号の国内行動計画を策定し、2018 年 4 月には「G7 女性・平和・安全保障パートナーシップ・イニシアティブ」に参加するなど、世界の紛争影響地域における GBV の根絶や女性の参画とリーダーシップの推進に向けた支援を強化していく方針を表明している。さらに、日本政府の対パキスタン国別開発協力方針では、重点分野のひとつである「人間の安全保障の確保と社会基盤の改善」の中に、開発課題のひとつとして「ジェンダー主流化」が位置付けられ、「ジェンダー平等」にかかる協力プログラムが展開されてきている。こうしたパキスタン政府の方針や日本政府の方針は、上記で提案した GBV 対策にかかる今後の支援の方向性と一致する。

JICA による支援の比較優位性について、JICA は、NGO を通じて支援を行う USAID、AusAID 等の他ドナーとは異なり、州政府機関に対して、直接的に技術協力を行うことで、活動の成果のインパクトが、州政府の制度面や政策に反映され、面的なインパクトに広がり得るメリットがある。とりわけ、一定程度、組織体制が整備された環境下で技術協力を行う場合、少ない投入であっても、その効果が全体に広がり、大きな成果につながる可能性が高い。パンジャブ州の社会福祉局の場合、シンド州とは違い、すでに 36 県すべてにダルラマンが設置されている。また、人員や予算配分についても課題はあるものの、一定レベルの運営管理がなされている。残る課題は、1) 各ダルラマンの職員の能力強化、2) ダルラマン間や民間セクターや NGO との連携強化、3) 社会福祉局のモニタリング・評価制度の確立を

通じたダルラマンの持続的なサービスの質の向上、であるが、こうした課題を一部のダルラマンやクライシス・センターを対象とするパイロット事業の実施を通じて支援しつつ、そこから得られた知見や教訓を州政府に還元していく取組は効果的かつ効率的である。

さらに、JICA のこれまでの同分野の支援実績や日本国内の関連リソースの確保の観点からも、上記の支援の方向性は妥当であるといえる。まず、JICA は、アジア地域において、人身取引という形態の GBV の予防や被害者の自立・社会復帰に向けた行政能力の強化にかかる支援実績を有している。また、アフガニスタンの女性警察官を対象として、GBV への対応能力の強化に向けた研修事業も過去 6 年にわたって実施してきている。今後の支援の中で、こうした JICA の取組の経験や知見・教訓を活用して進めていくことが可能である。

次に、日本国内における関連リソースについては、すでに全国の各都道府県に性暴力被害者の心身の回復や民事・刑事訴訟に向けた支援を行うワンストップ・センター、および全国 292 ヶ所（2020 年 4 月時点）に配偶者暴力相談支援センターが設置されている。これらの施設では、被害者の安全確保や心身の回復、生活再建に向けた支援が進められてきている。また、民間の支援団体も多く存在しており、2018 年時点で、全国 107 ヶ所の民間シェルターが設置されている。民間シェルターでは、ソーシャルワーカーや専門家が被害者中心アプローチに基づいて、被害当事者の心身の回復や経済的自立に向けた取組を行っている。こうした被害者支援に携わる関係者間のネットワーク活動が盛んに行われるなど、関係者間で知見や教訓が蓄積されている。JICA が行う今後の支援の中で、こうした有識者や支援ネットワークの知見や助言を活用していくことが考えられる。また、技術協力案件を通じて、パキスタンのダルラマンをはじめとする被害者支援に携わる関係者が、日本のワンストップ・センターやシェルターを訪問し、施設関係者と意見を交わすことは、彼女たちの専門的な知識だけでなく、被害者支援へのモチベーションを高める上でも有意義である。

3.3. 具体的な技術協力案

上記を基に、より具体的な支援案を以下のとおり提示する。

【概要】

パンジャブ州社会福祉局に対する支援を通じて、GBV 被害者の保護と自立・社会復帰に向けたサービス実施推進力の強化を図る。具体的には、1) 被害者の保護や自立・社会復帰に携わる州政府関係者の能力強化、2) 民間を含むステークホルダーとの連携強化を支援することで、より効果的な GBV 被害者の保護、自立・社会復帰を促進する。

【カウンターパート】

パンジャブ州社会福祉局及びその傘下の女性保護局（WPA）

【協力機関】

州女性開発局（WDD）、州女性地位委員会（PCSW）、州警察、社会福祉局運営の Women Shelter Homes（ダルラマン）、クライシス・センター、VAW センター、パンジャブ州職業訓練センター（Technical Education & Vocational Training Authority : TEVTA）、 JICA プロジェクト

【民間のパートナー機関】

民間企業、社会企業家、女性企業家ネットワーク、NGO、女性団体、民間シェルター、金融機関

【受益者】

（直接受益者）：社会福祉局及び WPA 職員約 15 名, Women Shelter Homes（ダルラマン）職員約 180 名（5 名 X36 県）、クライシス・センター職員約 60 名（5 名 X12 県）対象地域女性保護担当官（1 名 X 対象県数）、対象地域女性警察官（10 名 X 対象県数）

（間接的受益者）暴力被害女性

【上位目標】：GBV 被害者の保護及び自立・社会復帰が促進される。

【目標】：GBV 被害者の保護及び自立・社会復帰を促進する州の支援体制が強化される。

【期待される成果】

1. 社会福祉局傘下の Women Shelter Home（ダルラマン）とクライシス・センターの職員及び女性保護担当官の GBV 支援における国際的順守基準である「被害者中心アプローチ」に基づく支援に関する理解が向上するとともに、民間を含むシェルター及び支援関係者間のネットワークが構築される。
2. 協力機関及び民間のパートナー機関との連携を通じたパイロット活動の実践を通じて、対象地域における Women shelter Home（ダルラマン）と県の女性保護担当官及び女性警察官の被害者の保護（カウンセリング、ケースマネジメント、リファラル）に向けた能力が強化される。
3. 協力機関及び民間のパートナー機関との連携を通じたパイロット活動の実践を通じて、対象地域における Women Shelter Home（ダルラマン）と県の女性保護担当官の GBV 被害者の自立・社会復帰の促進に向けた能力が強化される。

4. 上記、被害者の保護と自立・社会復帰に向けたパイロット活動のレビューを通じて、被害者の保護と自立・社会復帰の推進に向けた知見・教訓、好事例がとりまとめられる。
5. パンジャブ州における GBV 被害者の保護と自立・社会復帰の推進に向けた経験、知見・教訓が州内及び他州の政府関係機関および支援関係者と共有される。

【活動】

1. 社会福祉局傘下の Women Shelter Home (ダルラマン) とクライシス・センターの職員及び女性保護担当官の GBV 支援における国際的順守基準である「被害者中心アプローチ」に基づく支援に関する理解が向上するとともに、民間を含むシェルター及び支援関係者間のネットワークが構築される。
 - 1-1 C/P を支援して、社会福祉局が運営する Women Shelter Home (ダルラマン) とクライシス・センターの職員及び女性保護担当官の能力分析調査を行う。
 - 1-2 上記の分析結果に基づいて、研修計画を策定する。
 - 1-3 研修計画に基づいて研修を実施する。
 - 1-4 民間を含む州内のシェルター及び支援関係者のネットワーク会合を開催する。
 - 1-5 民間のシェルターが提供しているサービス内容をリスト化し、支援関係者間で共有する。
2. 協力機関及び民間のパートナー機関との連携を通じたパイロット活動の実践を通じて、対象地域における Women shelter Home (ダルラマン) とクライシス・センターの職員及び県の女性保護担当官と女性警察官の被害者の保護(カウンセリング、ケースマネジメント、リファラル)に向けた能力が強化される。
 - 2-1 C/P とともに、パイロット活動を実施する対象地域を選定する。
 - 2-2 C/P を支援して、対象地域の SGBV 被害の現状や被害者に対する地域の対応状況(Women Shelter Home、クライシス・センター、警察や民間関係者の対応状況)にかかるアセスメント調査を実施する。
 - 2-3 アセスメントの結果に基づいて、Women Shelter Home (ダルラマン) とクライシス・センターの職員のカウンセリング、ケースマネジメント、リファラル能力の強化に向けたアクションプランを作成する。(例: ワンストップ型の支援に向けた情報シートの開発、データの登録及び共有体制の確立、カウンセリング環境の整備や人材育成、個別の支援計画の策定に向けた研修、関連民間リソースの整備など)
 - 2-4 上記で策定されたアクションプランの実施を支援する。
 - 2-5 地域の女性警察官を対象に、被害者中心主義のアプローチに基づく支援能力の強

化に向けた研修を実施する。

3. 協力機関及び民間のパートナー機関との連携を通じたパイロット活動の実践を通じて、対象地域における Women Shelter Home（ダルラマン）と県の女性保護担当官の GBV 被害者の自立・社会復帰に向けた能力が強化される。
 - 3-1 C/P を支援して、対象地域における女性の経済的自立の推進に向けたコミュニケーション・アセスメント調査（地域資源の確認）を実施する。
 - 3-2 C/P を支援して、地域の支援関係者（民間企業や社会企業家、女性企業家ネットワーク、NGO、職業訓練学校、女性団体等）に対し、GBV 被害の影響や支援のあり方にかかるワークショップを実施する。（＝パートナーを募るための活動）
 - 3-3 C/P を支援して、パートナー（民間企業や社会企業家、女性企業家ネットワーク、NGO、職業訓練学校、女性団体等）との連携を通じた、被害女性たちの自立と社会復帰に向けた活動計画（パイロット活動計画）を策定する。
 - 3-4 上記で策定した活動計画の実践を支援する。
（想定する活動例）
 - ① パートナー機関とともに、被害女性に対するライフ・スキル向上（コミュニケーション能力の向上、ファイナンシャル・マネジメント等）に向けた研修の実施や、職業訓練、起業（ビジネスプランの作成や、マーケティング、記録、商品開発等の支援を含む）、就労支援に向けた活動を実施する。
 - ② パートナー機関とともに、被害女性たちのピアカウンセリング活動を支援する。
（手芸・パッチワーク活動、スポーツ活動、自己肯定力の強化、女性の権利に関する啓発やエンパワメントに向けた活動の実施など）
 - ③ パートナー機関とともに、パイロット事業に参加する女性の家族や近隣の関係者、民間企業等の関係者に対する GBV に関する啓発活動を実施する。
 - 3-5 C/P を支援し、民間や社会企業家による「ビジネスを通じた GBV 被害者支援の取り組みの促進」を目的とした調査やワークショップの実施を支援する。（GBV の予防や被害女性の自立・社会復帰を促進する視点に立った SDGs ビジネスの推進）
4. 上記、被害者の保護と自立・社会復帰に向けたパイロット活動のレビューを通じて、被害者の保護と自立・社会復帰の推進に向けた知見・教訓、好事例がとりまとめられる。
 - 4-1 C/P を支援して、パイロット活動のプロセスや取り組み、成果・課題をとりまとめる。
 - 4-2 上記でとりまとめられた結果を関係者と共有し、成果と課題の要因分析を行う。
 - 4-3 C/P を支援して、効果的な取り組みに向けた知見・教訓・好事例集をとりまとめ

- る。
- 4-4 上記を踏まえて、各関係者（ダルラマン関係者、WPO、女性警察官）に対する行動手引書を作成する。
 - 4-5 上記（4-3, 4-4）を踏まえて、Women Shelter Homes（ダルラマン）の「標準業務手順書」（Standard Operation Procedure：SOP）の改定に向けた提言書を作成する。
 - 4-6 パイロット活動の実践を踏まえ、被害者の支援においてパートナーとなりうる機関や支援団体のリストを作成する。
5. パンジャブ州における GBV 被害者の保護と自立・社会復帰の推進に向けた経験、知見・教訓が州内及び他州と共有される。
- 5-1 パイロット事業を通じて得られた知見や教訓、好事例を州内および他州の関係者と共有するためのワークショップを開催する。
 - 5-2 上記で策定された各関係者に対する行動手引書に基づいて、州内・州外の関係者に対する研修を実施する。
 - 5-3 全国ワークショップを実施して、プロジェクトの成果を多様な関係者と共有する

3.4. 今後更に確認が必要な事項について

上述の支援を行うにあたり、カウンターパート機関となる州社会福祉局が、協力機関となるダルラマンやクライシス・センターの職員・スタッフに対する支援を行う体制や能力を分析し、特に実態やサービスの質をモニタリングするために必要な情報（被害女性への対応状況など）の整備状況を確認する必要がある。また、被害女性が施設を退所した後の状況等についてもさらに詳細な調査を行い、必要があれば、実情にあわせて支援内容を調整することが重要である。本調査では対象としていないが、今後確認が必要な事項について、以下に記載する。

(1) GBV 被害に関するデータの収集と整備

既述のとおり、パキスタンでは、警察によるデータの収集・整備システムが確立されておらず、GBVの被害状況の把握が難しい。本調査で聞き取りを行ったダルラマンやワンストップ・センターにおいても、被害者にかかる情報・データのデジタル化が進んでおらず、各施設で手書きの記録が取られているに過ぎない状況が窺えた。各被害者のケースの詳細は秘匿性が高く、情報は守られるべきである一方、実態把握のためにデータは州レベル、全国レベルで収集・整備されていく必要がある。さらに、職員のケースマネジメントやリファラルの能力を高めるためにも、実際のケースを基に能力研修を行うことは必要不可欠である。技術協力案件の中で、パキスタン全体のGBV実態把握のための情報収集と整備

備の支援を行うことは難しいが、各ダルラマンにおける被害者に関するデータの収集と整備の現状について調査を行い、課題解決のための支援を行っていく必要がある。さらに、州レベルでのデータの整備方法や活用方法にかかる支援のあり方などを、他ドナーとの連携を含め検討することが重要である。

(2) 州社会福祉局による州内の支援施設の活動状況にかかるモニタリング方法と実施状況

ダルラマンやクライシス・センターでは、明確な指標に基づくモニタリングシステムが確立されていないため、各施設で提供されるサービスの質をマネジメントできておらず、差が生じていると指摘されている。一方で、ラホールのダルラマンの責任者によると、半年に一度程度、州社会福祉局の担当者によるモニタリングが実施されているとのことであるが、実際にモニタリングを担っている担当部署・担当者に、モニタリングにかかる SOP 等の有無、モニタリングの内容、実施頻度、モニタリング後の取組内容等について調査を行う必要がある。その結果から、現行のモニタリングシステムの問題点を特定し、今後 WPA が構築するモニタリングシステムへの提言を行い、技術協力の中で改善を図っていくことが重要である。

(3) 和解と調停にかかる取組

ダルラマンをはじめ、シェルターに身を寄せる女性の多くは DV の被害者であるが、GBV 被害に対する恥 (Stigma) やジェンダーに基づく社会規範が根強い中で、パキスタンでは、被害を受けた女性たちの多くが、離婚を望まず、加害者である夫や家族との和解に向けた調停を望んでいる。実際に、国内では、ダルラマンやクライシス・センターの職員たちもその役割を果たしている。

今後の支援に際しては、実際にどのような調停が行われているのか、また、調停の結果、家族の元に帰った被害女性たちがその後どのような生活を送っているのかなどについてもより詳細に把握し、今後の技術協力における取り組みのあり方を検討する必要がある。

(4) 被害者に対する法的支援 (リーガルエイド) の現状と課題

民間には、専門の弁護士を常駐で雇用している施設もあるが、州における施設の多くは、被害女性への法的支援に際して、弁護士のボランティア活動 (県の弁護士協会に所属する弁護士からの支援など) に頼っているのが現状である。今後の支援においては、支援を受けた女性側の弁護士に対する評価も踏まえ、ボランティアで支援する弁護士のコミットメントの高さや支援能力についても把握しておくことが重要である。なお、シンド州法務局は「Legal Aid Society」という NGO との PPP により、GBV 被害者への法律相談サービスや裁判での支援の強化を図っている。こうした民間との連携による取組なども参考にしつつ、被害女性にとって有効な支援の在り方をより詳細に検討する必要がある。

(5) 司法関係者の GBV に関する意識や対応状況

本調査では、検察や裁判所を訪問して、関係者から話を聞くことができなかった。パンジャブ州に初めて設立された GBV 裁判所の紹介映像を見る限り、同裁判所の検事や裁判官は GBV やジェンダーの課題への理解も高く、被害者への正義も確保できていると思われる。他方、国内の検察全体、裁判所全体の意識や対応の実態についても把握しておく必要がある。有罪率が低いパキスタンにおいて、検察や裁判所の関係者の GBV やジェンダー課題への意識や行動は、GBV 犯罪の告発や報告に向けた被害者や女性の意識を変える上でも重要となる。

(6) 成功事例の収集

本調査を通じて、民間シェルター等で面談した被害女性の中には、夫と離婚して、実家の家族と同居しながら、一人で生きていく決意をしている女性たちも複数いた。こうした女性たちが、心身の傷を癒し、自己肯定感を取り戻し、経済的にも自立を果たした経験談は、他の被害女性のロールモデルとなり得るため、成功事例を収集し、それらを基に支援モデルを構築することが重要である。

第4章 GBV 撤廃に向けた重要な取組

4.1. 被害女性への効果的な支援に向けた留意事項

GBV の被害女性の自立・社会復帰に向けた支援を行うためには、被害女性一人一人の状況を理解した上で、それぞれのニーズに合った支援を行うことが不可欠である。「被害者中心アプローチ」に基づき、支援に携わる支援者が念頭に置くべき事項について、以下に記載する。

4.1.1. 一人一人の被害者に寄り添った支援

上述のとおり、パキスタンでは、GBV 被害者が「Stigma」を受ける恐れや加害者に経済的に依存している事情等から、多くの女性が GBV の被害について警察に通報したり、関連する機関に相談できない実態がある。パンジャブ州で実施された調査の結果では、DV 被害者のわずか 1.9% が警察に通報し、2% がシェルターに支援を求めたにすぎない。ダルラマンやクライシス・センターにアクセスできる被害女性は、非常に限られている。

パンジャブ州の社会福祉局をカウンターパートとして、ダルラマン等の協力機関に対する能力強化やネットワーク強化を行う技術協力案件においても、リーチできる被害女性は、被害女性の全体から考えると一部に限られる。こうした中、より多くの被害女性にアウトリーチするためには、公・民間問わず多様な関係機関と連携し、ダルラマンやクライシス・センターにかかる情報が地域の女性たちに届くような取組をすすめていくことが重要である。また、目の前の被害女性一人一人の状況や希望に寄り添った、丁寧で質の高いサービスを提供することで、支援に対する地域や社会の信頼を獲得していくことが必要である。さらに、GBV の被害者であった女性がエンパワーし、新たな支援者として成長することを支援する取組も重要だろう。

4.1.2. 被害女性の自立と社会復帰を支える取組

パキスタンは、イスラムと南アジアの両方の文化に影響を受ける国である。そのため、GBV の要因や背景にもイスラムに基づく暴力や差別（*zina* 等）と南アジアの文化・慣習に基づく暴力（名誉殺人、ダウリ殺人等）がある。こうした文化・宗教的な背景・要因が、GBV の被害女性の自立・社会復帰を困難にさせていることは否めない。被害女性が、真に安心して安全に暮らしていくためには、GBV の根本的な要因である女性に対する差別やジェンダー不平等をなくしていく努力を、根気強く行っていく必要がある。

その一方で、JICA による技術支援に期待されることとしては、被害女性の精神的ダメージからの回復や生計向上だけでなく、被害女性を取り巻くコミュニティの人々の間に被害女性が置かれた状況を理解し、思いやる気持ちを醸成し、支援の輪を広げていく支援でもある。現状、DV の被害女性の多くは、加害者である夫との離婚ではなく、和解のための調停を求めている。ダルラマンやクライシス・センターで調停役を務める専門職員は、こうした被害女性が置かれた事情を理解しているが故に、最善の方策ではないと考えつつも、現実的

な方策として、被害女性のニーズに合わせて加害者との和解に向けた調停支援を行っている。しかし、当事者間の調停だけでなく、コミュニティや社会全体を被害女性の支援者に変える取組も同時に行う必要がある。被害者が復帰するコミュニティの人々による受け入れ体制の強化や、被害女性の雇用の受け皿となる民間企業による支援の輪を広げる努力が重要である。

4.2. イスラム圏において GBV 課題への対応を行う際の示唆および関連事業を実施する際の留意点

パキスタンを含むイスラム圏においては、男性を優位とする家父長制の考え方が根強い上に、女性の男性との接触を禁ずる規範が厳しい。ジェンダー規範に反した場合や反していると疑われた場合は、慣習法によって女性が不当に罪に問われ、罰せられる社会が多い。これが、女性に対する暴力を正当化する社会通念の根底にある。また、イスラム圏では、女性は男性の従属物として保護・庇護される存在であることから、家族から独立して生きていくことが社会的に容認されにくい。そのため、GBVの被害女性がシェルター等での一時保護を終えて退所した後、加害者である夫や家族と離れて一人で生きていくことも、それまで夫や家族に依存してきて、働いたことがなく、識字やスキルを持たない女性にとっては経済的に自立することは非常に難しい。こうしたGBVの被害女性が被害を受ける背景、さらに保護された後、サバイバーとして社会復帰や経済的自立を目指す際に直面するであろう制約・問題をよく理解した上で、支援を行うことが重要である。

以上を踏まえて、イスラム圏で、GBVの被害者の保護や自立・社会復帰にかかる支援策として有効的であると考えられる方策について、以下のとおり記す。

4.2.1. 宗教リーダーや若者の巻き込み

イスラム圏において市民から絶大な信頼を得て、その考え方や行動に大きな影響を及ぼしているのが宗教リーダーである。パキスタンをはじめ多くの途上国、特に農村部には学校に行ったことがない人や低学年で退学した人が多く、学校教育における啓発では必ずしもすべての人にリーチできない。一方で、イスラム圏では、教育レベルに関係なく、イスラム教信者はモスクに通い、宗教リーダーの話に熱心に耳を傾ける人が多い。影響力が大きい地域の宗教リーダーに対して、事業を開始する前にアプローチし、事業内容を説明した上で、GBV被害者支援の協力者として参画してもらえよう働きかけることが重要である。宗教リーダーには、イスラム社会に根づく女性に対する暴力を正当化する意識やGBV被害者の恥（Stigma）にかかる意識を改革していく役割が期待できる。

宗教リーダーに加えて、「Change Maker」の役割が期待されるのが若者（男女）である。若者は、草らの根レベルで、人々の意識改革や被害者支援において地域のリーダー・世話役として果たす役割が大きい。これは、考え方や価値観が固定化した大人とは異なり、GBVにかかる社会通念やステレオタイプを打破して、柔軟に誤った考え方を正し、社会やコミュニ

ティのために役割を果たしたいと考える若者が多いことによる。また、若者は SNS をはじめ IT を活用した取組へのリテラシーも高いことが多く、より多くの人々に情報を発信したり、イノベーティブな発想から社会を変える取組を行うことが可能である。

4.2.2. 保健・医療支援をエントリーポイントとして活用

イスラム圏では、多くの女性が移動の自由を制限され、友人や実家の家族に会うことすらも制限されている場合がある。そうした状況下でも、女性が外に出て、外部の人と接触できる機会となり得るのが医療・保健施設である。医療・保健施設を訪問する際も、夫が同行することになるが、医療・保健施設の中に「Women Friendly Space」といった女性のためのスペースが確保されていれば、女性だけにアプローチすることが可能となる。夫や家族がそばにいない状況下で、女性が安心して被害の状況を話したり、相談したりできる環境を提供することが何より重要である。

コミュニティにおける取組においても、特に最初の段階は、男性や女性から受け入れられやすい保健・医療サービスの提供をエントリーポイントとしてアプローチすることは有効である。

4.2.3. 女性だけの居場所（スペース）の提供

イスラム圏の社会の中には、パルダの慣習から、男性と女性が別々の場所（スペース）でそれぞれお茶を飲みながら会話を楽しむ習慣が続いている社会が多い。女性は、男性とは違い、公の場所ではなく、家の中や水汲み場等の私的な場所（スペース）に集うことが多い。その私的な場所は、女性たちにとっては自分自身のことはもちろん、夫や家族についても相談できる唯一の機会でもある。移動の自由が制限されることが多いイスラム圏の女性たちにとって、家族以外の外部との接触はこうした近隣の女性たちとの集いに限られ、非常に貴重となる。女性だけの居場所（スペース）を確保・提供することで、女性たちの間で情報を交換し合い、相談し合い、助け合う環境ができ、それが GBV の予防、被害からの保護、自立・社会復帰につながるため、女性だけの居場所作りは有効である。

4.2.4. GBV 被害女性に対する就労・起業支援

GBV の被害女性が経済的に自立するためには、就労や起業の支援が必要となる。イスラム圏においては、既述のとおり、社会的にも経済的にも自立ができていない女性が多い。そのため、まずは心身ともに健康になった上で、自己肯定感や自信を取り戻し、女性が経済的に自立していくための支援が不可欠である。その過程では、女性が常に支援のネットワークにつながり、孤立感や疎外感を抱くことなく、経済的に自立できるよう寄り添った支援を行うことが重要である。

女性の教育レベルにより、支援する就労の形態は変わる。教育をある程度受けている女性に対しては、コンピュータ等のスキル開発を支援して、フォーマルセクターである政府機関

や民間企業での就労を支援することが考えられる。より競争力をつけるという意味では、修了証書等が付与される政府運営の職業訓練校等のコースを履修する支援を行うことが望ましい。また、非識字者や教育レベルの低い女性に対しては、小規模ビジネスによる起業の支援を行うことが考えられる。その場合、支援内容は、スキル開発のみならず、ビジネスプランの作成方法、簡単な簿記、マーケティング等にかかるビジネス研修も必要となる。さらに、ビジネスを始めるための金融教育、マイクロファイナンス等による資金援助、女性起業家によるネットワーク化、等の支援も重要となる。

また、イスラム圏においては、通勤経路における安全確保が必須となる。パキスタンをはじめ多くのイスラム圏では、女性の就労の制約条件として夫や家族による反対もそのひとつであるが、公共交通機関であるバスの中でのセクハラ等、安全面での懸念も存在している。シンド州カラチ市では、スマートフォンの普及に伴い、より安全なタクシーでの移動が可能となり、女性の就労を促進している事例がある。同様に、パンジャブ州ラホール市では、アパレル企業が雇用している女性従業員のために通勤バスを運営することで、女性の雇用を促進している。GBV のサバイバーに限らず、イスラム圏の女性の就労支援では、フォーマルセクターとインフォーマルセクターの別にかかわらず、移動の安全性が何より重要視されることから、その点を考慮して支援することが不可欠である。

4.2.5. 女性リーダーの育成

パキスタンをはじめイスラム圏では、家父長制や慣習法により、女性が暴力の被害者であるにもかかわらず、不当に罪を科せられ、罰を受けてきた歴史があり、現在も続いている。そうした背景から、地域の女性たちが組織化し、活発な女性運動を展開してきた国も多い。女性の地位が圧倒的に低いイスラム圏をはじめとする国々においては、こうした団体の取り組みへの支援も効果的である。これらの女性団体が、戦略的に法律や制度を整備し、予算を確保していく取組を支援することは GBV の根絶に向けても重要である。また、GBV 被害当事者である女性たちによる GBV 撤廃に向けた取り組みや当事者運動の実践を支援していく取組も重要である。

第5章 JICA 事業における GBV 対策の視点の主流化

5.1. パキスタンにおける既存案件への GBV 対策の視点の主流化

GBV の課題に取り組むに際しては、GBV 対策を主目的とした案件の形成や実施を行うのみならず、他の開発目標を主目的とする案件（GBV 対策を主目的とはしない案件）においても、GBV 対策の視点を組み込んでいくことが重要である。JICA 事業に GBV 対策の視点を組み込むことによって、対象地域や社会の GBV のリスクが防止され、地域の女性や少女たちの社会や経済への参画が一層高まることも期待できる。

以下では、パキスタンにおける既存の主要な JICA 事業の中で GBV 対策に取り組むために有効と思われる具体的な活動案について、提案する。

5.1.1. オルタナティブ教育推進プロジェクト

「オルタナティブ教育推進プロジェクト」（協力期間：2015年9月～2020年3月）は、連邦教育・研修省、パンジャブ州識字局、シンド州教育局、バロチスタン州社会福祉局をカウンターパートとして実施されてきた。ジェンダー差別により、教育を受ける機会が得られなかった女性を対象に、ノンフォーマル教育の一環として、識字やライフ・スキルの授業を提供してきた。2020年以降も、後続事業の計画・実施が予定されている。

継続事業においても、直接的な裨益対象となる女性の中には GBV の被害者が多く含まれていることが考えられる。そのため、同事業で実施される授業を通じて、女性たちの意識を変える啓発を行い、GBV の認識や対応能力を高めるために必要な情報を提供していくことが重要となる。具体的には、ライフ・スキルにかかるカリキュラムのなかに、女性の人権、GBV 関連法の内容、被害にあった場合の対処法等に関する内容を組み込むことが考えられる¹⁰⁸。

5.1.2. シンド州におけるインフォーマルセクターの女性家内労働者の生計向上及び生活改善プロジェクト

「シンド州におけるインフォーマルセクターの女性家内労働者の生計向上及び生活改善プロジェクト」（協力期間：2017年3月～2022年10月）は、シンド州の WDD をカウンターパートとして実施されている。同事業の目的は、パキスタンの農業以外のインフォーマルセクターで働く女性労働者の 8 割を占める女性家内労働者（Home-based Workers）に対する支援の役割を担っている WDD や NGO、民間セクター等の支援能力強化である。

同プロジェクトでは、パイロット事業に参加する女性を対象に、ライフ・スキル研修、金融教育、収入向上のための研修を実施している。このライフ・スキル研修は、貯蓄を含むファイナンシャル・マネジメントのスキルやその後取り組む生計向上・起業に向けて必要なス

¹⁰⁸ 本調査で面談した Acid Survivor Foundation の関係者は、ノンフォーマル教育のカリキュラムへの GBV、特に子どもへの虐待に対する啓発内容を組み込むべく、JICA 事業と連携を取りたいと話していた。

キルを学ぶ内容になっている。本プロジェクトで連携関係にある Women Development Foundation Pakistan (NGO)によると、本プロジェクトの受益女性たちの中にも、多数の GBV 被害者が含まれている。しかしながら、だれにも相談できず、耐えている女性も少なくない。こうした中、本プロジェクトのライフ・スキル研修において、女性たちに対して、女性の権利や関連する法律の内容、対処法、支援サービスを提供する関連機関等の情報を伝えつつ、GBV に関する適切な知識の習得や対処方法を伝えていくことも重要である。

5.1.3. アパレル産業技能向上・マーケット多様化プロジェクト

「アパレル産業技能向上・マーケット多様化プロジェクト」（協力期間：2016 年 6 月～2020 年 10 月）は、連邦繊維省やパンジャブ州の研修機関をカウンターパートとして実施されている。同プロジェクトでは、パキスタンのアパレル産業の発展のために、高付加価値商品を開発するとともに、女性を含め、これまで関連産業で労働力として活用されてこなかった人材の育成やアパレル産業での就業促進に向けた支援が行われている。

本プロジェクトにおいて、連携関係にある繊維・縫製企業に対して、社員研修・オリエンテーション等の機会に、GBV やセクシャル・ハラスメントに関する内容を研修に組み込んで実施するように働きかけることが重要である。暴力を受けた女性が悪いとする価値観が未だ根強い社会において、家族だけでなく、社会に影響力のある民間企業を巻き込むことで、GBV に関する正しい理解を高めていくことが期待できる。さらに、こうした企業（工場）は、縫製や製品の品質管理にかかる技術を習得し、労働を通じて収入が得られる場所でもある。これらの企業が、ダルラマン等を退所したサバイバーも受け入れ、彼女たちの経済的な自立を後押ししてくれるよう働きかけることも重要である。

5.1.4. 保健およびリプロダクティブ・ヘルス関連プロジェクト

パキスタンでは、これまでに、「ポリオ撲滅事業」や「定期予防接種強化プロジェクト」など、多数の医療・保健事業が実施されてきて、「プライマリヘルスケアにおける定期予防接種システム強化プロジェクト」も 2021 年まで実施される予定である。さらに、今後、母子保健事業等の実施も計画されている。

新規の母子保健事業では、医師、看護師、助産師等の医療関係者を対象に能力開発の技術協力が行われる場合が多い。能力開発を目的とする研修において、GBV の被害者への対応方法等に関する内容を組み込むことが重要である。前述のとおり、WHO は、すでに医療関係者を対象とした GBV 被害者への対処法をまとめ、ハンドブックを作成しており、そのハンドブックの内容に沿った研修も実施している。WHO と連携を取ることで、ハンドブックや研修モジュールの開発の手間が省け、また対応方法の統一を図ることもできる。

さらに、母子保健事業では、医療関係者の能力強化に加えて、病院の組織強化やシステム強化を図るため、病院を対象としたパイロット事業等が実施されることもある。UNFPA がすでに実施しているが、パイロット事業の病院内において、患者が、医師や助産師等にリブ

ロダクティブ・ヘルスや家族計画に関する相談ができる「Women Friendly Space」を設置し、GBV の被害者への医療・精神ケアを行うことも重要である。病院における医療サービスは、農村部のコミュニティの人々が最も必要としているサービスであり、病院は GBV の被害者を含めより多くの女性にアプローチできる場所でもある。そのため、女性がより相談しやすい環境作りのために、「Women Friendly Space」は不可欠といえる。