

カンボディア王国
社会 / ジェンダー政策立案・制度強化支援
基礎調査団報告書

平成13年 3月

国際協力事業団
社会開発協力部

序 文

カンボディア王国は今なお、アジアで最も貧しい国にとどまっているが、取りわけ、総人口の52%にあたる女性のおかれている状況は厳しい。この状況を改善すべく、カンボディア政府は、ジェンダー問題担当の女性・退役軍人問題省(女性省)を通じて、各種の取り組みをしてきたが、同省の政策立案能力や予算の不足で、十分な対策を講じるにいたっていない。

このためカンボディア政府は、女性省の政策立案、プロジェクトの企画立案・実施とそのモニタリング・評価、情報分析能力の向上等を目的とするプロジェクト方式技術協力を、我が国に要請してきた。

これを受けて当事業団は、平成13年2月15日から2月25日まで、外務省経済協力局技術協力課外務事務官 森万希子氏を団長とする基礎調査団を現地に派遣し、プロジェクト実施の可能性を探るとともに、必要な情報収集及び関係各機関との協議を行った。

本報告書は同調査団の調査・協議結果を取りまとめたもので、今後のプロジェクトの展開に広く活用されることを願うものである。

ここに、本調査にご協力頂いた外務省、東京大学、在カンボディア日本大使館など内外関係各機関の方々に深く謝意を表するとともに、引き続き一層のご支援をお願いする次第である。

平成13年3月

国際協力事業団

社会開発協力部

部長 田中由美子

目 次

序 文

1 . 基礎調査団の派遣	1
1 - 1 調査団派遣の経緯と目的	1
1 - 2 調査団の構成	1
1 - 3 調査日程	2
1 - 4 主要面談者	3
2 . 要 約	5
3 . カンボディアの一般概要	7
4 . ジェンダー / WID分野における政府の取り組み	12
4 - 1 ジェンダー / WID分野に関する法律	12
4 - 2 ジェンダー / WID分野に関する政策	12
4 - 3 女性地位向上のためのナショナル・マシナリー	14
5 . 援助機関による取り組み	19
5 - 1 国際開発計画(UNDP)/ オランダ政府のジェンダー平等推進のための支援 ...	19
5 - 2 アジア開発銀行(ADB)の女性省能力改善強化プロジェクト	25
5 - 3 国連人口基金(UNFPA)のジェンダー情報プログラム(GRIP)	27
5 - 4 国連開発計画の地方分権化及び再定住プログラム(UNDP CARERE)における ジェンダー平等の推進プログラム	29
5 - 5 援助機関の取り組みの成果と課題	31
6 . NGOによる取り組み	34
6 - 1 Gender and Development(GAD)	34
6 - 2 ケア・カンボディア	36
6 - 3 開発福祉支援事業	37
6 - 4 ジェンダー / WID関係の活動を行っているNGO	38

7 . JICAによる取り組み	42
7 - 1 女性省に派遣されたJICA専門家の実績	42
7 - 2 専門家活動の成果と課題	44
7 - 3 女性省能力強化プロジェクト・プロポーザル及び プロジェクト方式技術協力案	45
7 - 4 女性省と州女性局の連絡・協力体制に関する調査結果	47
8 . 今後の支援の方向性及び留意事項	49

付属資料

1 . カンボディア女性省幹部の経歴及び担当	55
2 . 女性省組織図	56
3 . 各省におけるジェンダー担当部署(List of Gender Focal Point)	57
4 . 国家女性評議会の設立についての法令(Royal Decree on the Establishment of the Cambodian National Council for Women)	59
5 . 女性省を支援するドナーのプログラム・プロジェクト一覧表(2000 ~ 2002)	62
6 . 女性省のジェンダーワークショップ日程表	64
7 . ADBの技術協力のなかで実施されたワークショップ参加者	67
8 . 女性省のプロポーザル	70
9 . 女性省職員のJICAカウンターパート研修参加状況	98
10 . 案件立ち上げ専門家(パイプライン専門家)のTOR案	99
11 . 調査団面談票	101

1 . 基礎調査団の派遣

1 - 1 調査団派遣の経緯と目的

カンボディア王国(以下、「カンボディア」と記す)では人口の36%が貧困ライン以下の生活を強いられ、依然としてアジアで最も貧しい国にとどまっている。取りわけ、総人口の52%を占める女性のおかれている状況は厳しい。例えば、成人女性識字率58%は男性81.6%比べた場合約20%も低い。また、女性の労働参加率が高いにもかかわらず、賃金は男性より著しく低い。さらに、家庭内暴力や人身売買の対象にもなっている。

このような女性のおかれている厳しい状況を改善すべく、カンボディア政府は、ジェンダー問題担当省である女性・退役軍人問題省(以下、「女性省」と記す)を通じて取り込んでいるところであるが、同省自身の計画立案、政策立案、情報分析、プロジェクトサイクルへのジェンダー視点の統合等の能力が不十分であることや、予算が恒常的に不足していることから、十分な対策を講じるのが極めて困難な状況にある。

こうした背景をもとに、カンボディア政府は女性省の政策立案、プロジェクトの計画・企画立案、実施、モニタリング・評価、情報分析等の能力向上のため、プロジェクト方式技術協力を我が国に要請してきた。これを受けて国際協力事業団は同プロジェクトの実施の可能性を探るため、基礎調査団を派遣した。

同調査団の調査目的は次のとおりである。

- (1) 女性省を訪問し、要請の背景、内容を確認し、ニーズを把握する。
- (2) 女性省の活動内容を調査し、要請内容の妥当性を把握する。
- (3) 女性省のプロジェクト実施体制を確認するとともに、日本側の協力可能性につき調査する。
- (4) 女性省で、本件分野に協力している他の援助機関の活動について調査するとともに、協力実績・計画について調査し、要請内容との関連について確認する。
- (5) 在外公館、先方窓口機関等への調査趣旨の説明と意見聴取を行う。

1 - 2 調査団の構成

担当分野	氏名	所属
団長・総括	森 万希子	外務省経済協力局技術協力課 外務事務官
ジェンダー・制作	大澤 真理	東京大学社会科学研究所教授
経済・行政組織	加瀬 和俊	東京大学社会科学研究所教授
協力企画	岡田有紀子	国際協力事業団社会開発協力部社会開発協力第一課職員
開発計画	橋本和華子	国際協力事業団社会開発協力部社会開発協力第一課ジュニア専門員
ジェンダー	上江州佐代子	アイ・シー・ネット株式会社

1 - 3 調査日程

派遣期間：2001年2月15日(木)～2月25日(日)・11日間

日順	月日	曜	移動及び業務
1	2 / 15	木	橋本、上江州両団員移動(成田発10:30・TG641 バンコク着15:30)
2	16	金	10:00 アジア工科大学で日下部京子助教授からカンボディアにおけるジェンダー問題聞き取り調査
3	17	土	橋本、上江州両団員移動(バンコク発8:20・TG696 プノンペン着9:35) 14:00 女性省で山本佳恵 JICA 専門家(貧困対策)と協議
4	18	日	森団長、岡田団員移動(成田発10:30・TG641 バンコク着15:30、 バンコク発16:30・TG698 プノンペン着17:45) 19:00 中間報告と日程打合せ
5	19	月	10:00 日本大使館に小川大使ら表敬 11:00 カンボディア開発評議会(CDC)でバンデン次官、ヘン・ソクン・アジア担当局長と協議 12:00 梅崎路子 JICA 専門家(援助調整)と昼食 14:00 JICA 事務所で打合せ 15:00 女性省にム・ソクワ大臣ら幹部表敬、協議
6	20	火	9:00 橋本、上江州両団員 NGO の Gender and Development (GAD) で NGO 並びに GAD の活動につき調査 10:00 母子保健プロジェクト調査 11:00 国連人口基金/ジェンダー情報プログラム (UNFPA/GRIP) 調査 12:00 女性省と昼食会 14:00 アジア開発銀行 (ADB) で UNDP の能力開発プログラム (UNDP/BT) の 1 コンポーネントである女性省能力改善強化プロジェクト等調査 16:00 団内打合せ 加瀬団員移動(成田発10:30・TG641 バンコク着15:30、 バンコク発16:30・TG698 プノンペン着17:45) 20:00 団内打合せ
7	21	水	7:00 カンダール州女性局現地調査 9:00 計画省でキム・サイサマレン次官らから統計資料作成など聞き取り調査 10:30 ケア・カンボディアの活動状況調査 14:00 UNFPA/GRIP のニアン・ソチェアトラ・プロジェクトマネージャーら幹部から女性省情報整備室支援プロジェクト、ドナー活動等調査 15:00 女性省ジェンダー情報整備室の活動状況調査 16:00 清水和樹(教育アドバイザー)、工藤浩(農業アドバイザー)、小川武彦(商業アドバイザー)、三島宗浩(三角協力)ら現地の JICA 専門家とミーティング 大沢団員移動(成田発10:30・TG641 バンコク着15:30、 バンコク発16:30・TG698 プノンペン着17:45)
8	22	木	9:00 女性省で10省庁のジェンダー担当者(ジェンダー・フォーカルポイント)から聞き取り調査 11:00 女性省チョック・チャン・チョビー技術指導総局副局長から国連開発計画地方分権化・再定住プログラム (UNDP CARERE) の SELIA 地方分権化プロジェクト (SELIA/UNDP CARERE) について聞き取り調査 14:00 タケオ州三角協力プロジェクト関係者調査 18:00 JICA 事務所打合せ 20:00 団内打合せ
9	23	金	9:00 UNDP CARERE 地域プログラム調査 10:30 女性省でパヴィ長官らとラップアップ・ミーティング 12:00 日本大使館主催昼食会 14:00 JICA 事務所打合せ
10	24	土	11:00 カンボディア日本友好技術訓練センター調査 移動(プノンペン発18:45・TG699 バンコク着19:50、 バンコク発23:20・TG6002)
11	25	日	移動(成田着6:50)

1 - 4 主要面談者

(1) Ministry of Women's and Veteran's Affairs

H. E. Ms Mu Sochua	Minister
H. E. Ms. Ing Kantha Phavi	Secretary of the State
H. E. Ms. Oum Chenda	Under Secretary of the State
Ms. Sok Chan Chorvy	Deputy Director, Technical Direction General

(2) Council for Development of Cambodia

Mr. Leaph Vannden	Deputy Secretary General
Ms. Hen Sorun	Director of the Bilateral and Coordination Dept. (Asia and Japan)
梅崎 路子	専門家(カンボディア開発評議会 / 援助調整)

(3) Ministry of Planning

Mr. Kim Sayamalen	Under Secretary of the State
Mr. Seng Soeurn	Deputy Director National Institute of Statistics

(4) Asian Development Bank

Ms. Cheryl Urashima	Team Leader of the Capacity Building for the Ministry of Women's and Veteran's Affairs
---------------------	---

(5) UNFPA / GRIP

Ms. Keth Sam Ath	Advocacy Team Leader
Ms. Ngean Socheatra	Project Manager
Mr. John Holloway	Advocacy Adviser
Mr. Khieu Vicheanon	National Program Assistant

(6) UNDP / CARERE

Ms. Joanne Morrison	Regional Program Manager of CARERE
---------------------	------------------------------------

(7) CARE / CAMBODIA

Ms. Neil Hawkins	Country Director
Ms. Yuko Yoneda	Program Officer

(8) Gender and Development

Ms. Ros Sopheap

Executive Director

Ms. Margaret Slocomb

Advisor

(9) アジア工科大学

日下部京子

助教授(ジェンダー・開発研究)

(10) 在カンボディア日本国大使館

小川郷太郎

大使

渡辺 祐二

二等書記官

(11) JICA事務所

松田 教男

所長

遊佐 毅

所員

2. 要 約

本調査団は、女性省が我が国に、同省の政策立案能力向上とジェンダーに関する制度の整備・強化にかかる支援を要請したのを受けて、2001年2月15日から2月25日までの日程でカンボディアを訪問し、プロジェクト方式技術協力実施の可能性を探るとともに、プロジェクトの前提となる基本事項の調査並びに関係各機関との協議等、基礎調査を行った。

調査結果の要旨は、以下のとおりである。

本調査団は女性省を訪問して担当者と詳しい協議と行い、同時に必要な調査を行った。女性省の要請の背景及び目的などを確認した結果、同省が強く希望しているのは、ジェンダー主流化のために、同省職員の政策立案能力を向上させることであることが明らかになった。具体的には、次の事項を目的とした協力であることが確認された。

- (1) 女性省職員の2次情報(データ、調査結果、研究成果等)の収集と分析能力を向上させること。
- (2) 省内及び省間の体制を整え、各省庁に対して、ジェンダー統計(少なくとも性別区分された統計)が継続的に作成されるような制度上の改善を要求できるようになること。
- (3) 統計局をはじめとして各省庁からデータの提供を受け、それらを社会・ジェンダー分析し、同省の政策を立案できるように職員及び組織としての能力を向上させること。

カンボディアの開発においては、周知のように貧困削減が重要な開発課題になっている。貧困削減対策を立案する際には女性にかかわる諸問題への対策が十分に考慮されなければならない。貧困削減対策そのものが広範多岐にわたる取り組みを必要としており、女性にかかわる諸問題への対策においても、複数の省庁の担当する諸領域を横断する企画調整が不可欠である。このことは広く認識されている。調査団が対外援助窓口である援助調整機関・カンボディア開発評議会(CDC)を訪問し、調査団の調査目的について説明したところ、CDCからも貧困削減への取り組みにおける女性の役割の重要性が指摘され、女性省の役割が極めて重要であるという認識が示された。

貧困削減及び女性のおかれている状況の改善のためには、ジェンダー主流化の推進と女性省の能力強化が非常に重要である。ある政策を成功裏に実践するには、実行予算のほかにも、それを受け持つ組織機構が一定以上の行政遂行能力をもっている必要がある。一般にカンボディア政府の省庁においては、過去の不幸な歴史の影響で、職員が必ずしも高い事務能力を有しているとは限らない。現状では女性省の職員能力も、横断的な企画調整などに必要とされる水準に照らして高くはなく、組織も弱点を抱え、関係省庁への影響力もまだ弱い。

しかし、女性省は自省の能力強化に極めて意欲的であるし、自らの努力により、着々と省とし

での体制を整備しつつある。したがって、今後、適切な技術協力をを行い、継続的に援助していくことで、同省がカンボディアのナショナル・マシナリーとして中心的役割を果たし、ジェンダー主流化が推進されるとともに、カンボディア全体の貧困削減に寄与することが可能となるであろう。

3 . カンボディアの一般概況

(1) 政治体制

カンボディアは1970年3月のロン・ノルによるクーデターまで、独立の父として国民から敬愛されてきた元国王(国家元首)であったノロドム・シハヌーク殿下の中立政策の下に平和を保ってきた。しかし、クーデター以降は、アメリカに支援されたロン・ノル政権、中国に支援されたポル・ポト政権(クメール・ルージュ)、ヴィエトナムに支援されたヘン・サムリン政権と、武力による政権交代が続き、20年近くにわたり流血の内戦状態が続いた。

長く続く内戦を終結するため、シハヌーク殿下とフン・セン氏の間で和平会談が行われ、さらにパリ国際会議等を経て内戦が終結して1993年5月、パリ協定に基づき国連カンボディア暫定機構(UNTAC)が総選挙を実施した。その後1993年9月、立憲君主制をうたった新憲法が公布され、シハヌーク氏を国王とする「カンボディア王国」政府が発足した。

しかし、1993年、選挙で成立した連立政府を構成する第1党のフンシンペック党(FU党)と第2党の人民党の間で、次回総選挙予定の1998年が近くなるにつれ緊張が高まり、1997年7月、プノンペンにて武力衝突にいたって、国家は不安定な状況に戻った。その結果、ASEAN加盟の延期、国連代表権の棚上げ、対外援助等の減少等がおこった。

1年後の1998年7月26日、カンボディア政府及び国際社会の努力により総選挙が施行されて新政府が発足し、1998年11月にフン・セン人民党副党首(前第2首相)を首相とする新政府が成立した。閣僚ポストは、2大政党間でほぼ同数の配分としたが、第1党となった人民党が重要ポスト(首相、官房長官、主要経済関係閣僚)を押さえ、人民党主導の政府となっている。国防、内務両省については、前回政府同様に共同大臣制を取っている。また、各省庁には大臣の下に、両党出身の2名の長官を配置している。

(2) 人口における男女比の比較

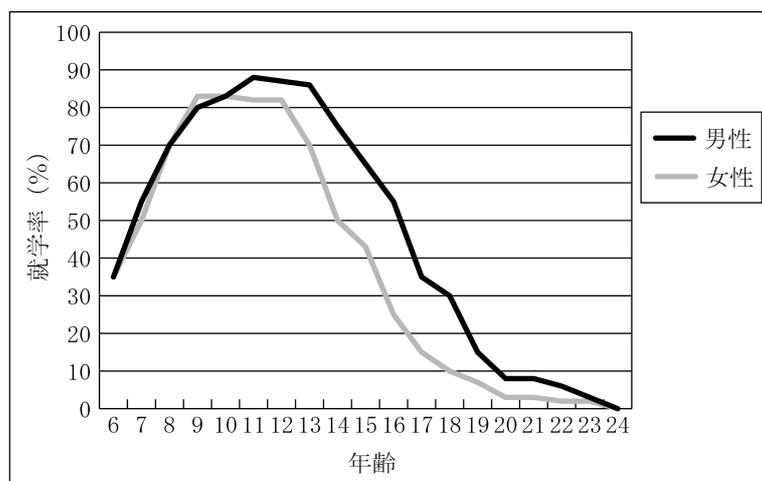
25年間続いた内戦を経て、成人女性人口が男性人口を上回っている。このため、もともと存在していた仏教観に起因する「女性は男性よりも一段低い身分にある」という考え方と重なって、生き残った男性をより一層大切に作る風潮を強め、女性の地位は相対的に低下した(国際協力事業団 1997)。

人口における男女比については、1993年に国連女性開発基金(UNIFEM)は、内線で多くの男性が亡くなったため、「25歳以上の人口の60%は女性が占めている」と地元英字新聞で発表した(天川 1995)。計画省統計局によると2000年に行った国家人口センサスでは、全人口の52%が女性であり、過去の人口増加数の推移から予測すると2021年まで女性の人口が男性を上回る傾向が続く。

(3) 教育

1996年に世界銀行が行った調査によると、初等教育総就学率は女子46%、男子48%(国際協力事業団 1997)であった。教育分野における男女の就学率の差は初等教育では小さいが、より学年が上がり、高等教育になるに従って、その差は大きくなる傾向にある(図3-1)。図3-1のグラフでは10歳までは女子も男子も同じように就学率が上がるものの、12歳以降男女の就学率の差は大きくなり、18歳では女子の就学率は男子の3分の1に下がる。このような教育機会のジェンダーギャップが生まれる主な原因としては、1) 経済的負担、2) 男子の教育をより優先させる風潮の存在、3) 学校が遠く、親が家から遠くに女子を出したくないと考える傾向、4) 女子は家事や育児の労働力として期待されている、5) キャリアを形成するための役割モデルが存在しないなどがあげられ、女子の未就学や留年・退学及び高等教育への進学率低下につながっている。

上記教育機関のほかに職業訓練所、技術訓練所、教員養成所(小学校、幼稚園)が職業訓練を行う教育機関として報告されている。このなかで教員養成所以外には女性や女子の就業は全くない¹。技術訓練を行う20の教育機関があるが、そこに就学している女子は全く存在しない²(西谷 1999)。



出所：Ministry of Planning (1998). Women's Contribution to Development : Cambodia Human Development Report 1998. Phnom Penh.

図3-1 1997年度性別就学率

(4) 健康

妊産婦死亡率は国連人口基金(UNFPA)の調査(1996年)によると(出生10万人対)約500人であり、周辺国であるヴェトナムに比べて2倍以上の数値となっている(Ministry of Planning

¹ 小学校教員養成所の女子の割合は26.3%、幼稚園教員養成所の女子の割合は68.4%である。

² これらに関する情報は乏しく、女性がこれらの教育機会へアクセスしない(あるいは、できない)のかについての理由は不明である。

1998)。それは医療サービスへのアクセスが限られていること、リプロダクティブヘルス³が普及していないことなどが理由として考えられる。さらに栄養不足が原因で女性の健康水準は極めて低い、それは女性だけの問題にとどまらず、低出生体重児や乳幼児の死亡などの問題にも広く影響を及ぼしている。

1990年代に入り、国際社会との交流が始まると同時にHIV/エイズ等の疾患も国内に流入した。これらの疾患は男性から性産業で働く者へ、男性から妻、母親から新生児へと広がっており、保健省の調査(1998年)では1991年には献血者の感染率は0.1%であったのが1997年には3%に急増した。サンプル調査などから、カンボディアでは約14万人がHIVに感染していると推計されている(Ministry of Planning 1998)。

(5) 女性に対する暴力

他の国と同じようにカンボディアでも、家庭内で男性から暴力を受けた女性の正確な数は把握されていない。しかしながら、プノンペン及びいくつかの州で女性省がサンプル調査したところ、回答した女性の16%が夫から暴力を受けたと答えた。女性が家庭内で男性による暴力を受けることを容認する風潮がある。さらに暴力を受けた女性の92%は、子供を教育するため暴力を行使することを正しいと考え、児童への暴力の加害者ともなっていることが調査結果から明らかにされた。

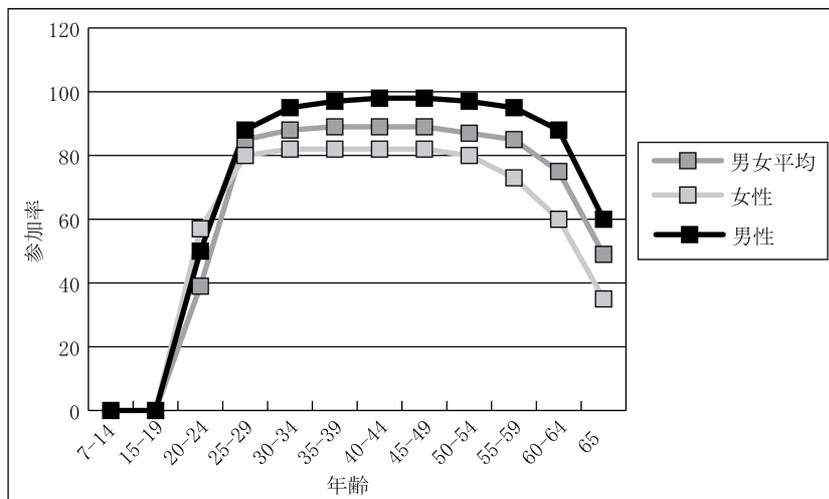
家庭内での暴力は女性や子供に肉体的外傷のみではなく深い精神的外傷をも残し、かつ時として女性と女兒が家を出る原因ともなっている。家出した女性及び女兒は家庭内暴力から逃れたものの、経済的に貧窮した末、食べていくために売春に追いつめられることが多い(Ministry of Planning 1998)。

(6) 経済活動

女性は成人労働力(15歳以上)の約53%を占め、他の周辺国に比べ経済活動への貢献度は高い。社会経済調査報告書(1999年)の調査結果では、25歳から54歳の女性の労働参加率は80%を上回っており(Ministry of Planning 2000)かつ、年齢別労働市場参加率をグラフで表すと、20代初めから50代後半にかけて参加率は下がらず80%台を推移していてグラフが台形を描いていることから(図3-2)、女性が継続して労働市場へ参加していることが想定できる。図3-3のセクター別女性の労働参加率をみると、カンボディアの主産業である農林水産業で働く

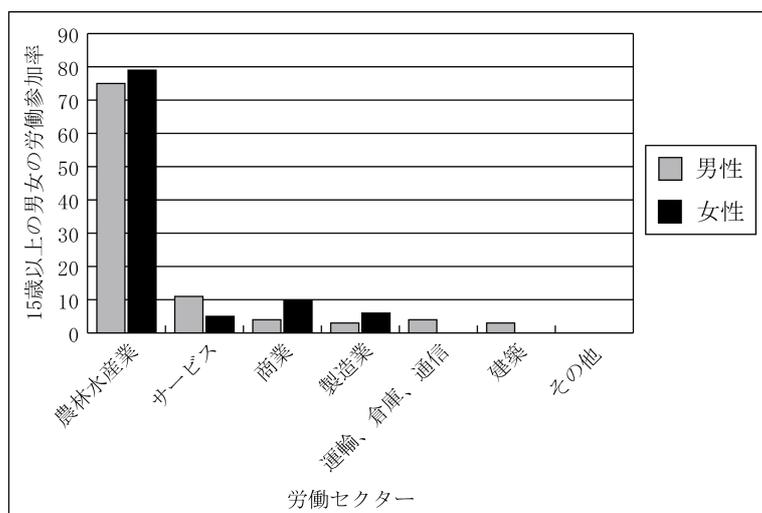
³ リプロダクティブヘルス(Reproductive Health)性生殖に関する健康、権利): リプロダクティブヘルスとは、人間の生殖システム、その機能と(活動)過程のすべての側面において、単に疾病、障害がないというばかりでなく、身体的、精神的、社会的に完全な良好な状態にあることを指す。したがって、リプロダクティブヘルスは、人々が安全で満ち足りた性生活を営むことができ、生殖能力をもち、子供を産むか産まないか、いつ産むか、何人産むかを決める自由をもつことを意味する。

女性は、15歳以上の女性労働者全体の約80%を占めている。女性のほとんどがこのセクターで働いているにもかかわらず、技術普及の対象として認識されてこなかった⁴。



出所：National Institute of Statistics (2000). Labour Force and Employment: General Population Census of Cambodia 1998, Analysis of Census Results Report 3. Ministry of Planning, Phnom Penh, Funded by United Nations Population Fund.

図3-2 年齢及び性別による労働参加率



出所：Ministry of Planning (2000). Children and Employment: Cambodia Human Development Report 2000. Phnom Penh.

図3-3 主要労働セクターにおける15歳以上の女性の労働参加率

職業別男女の主要就職先をみると、男女合計を100とした場合、公共機関では男性約79%に対し、女性は約21%であった。女性が最も多い割合を占める職種はNGO⁵(56%)、自営業(55%)であった。(表3-1)。公共機関で働く女性の数は少ないだけでなく、低い地位を占める

⁴ カンボディアの女性の約80%が農業・漁業セクターに参加しているということは、このセクターに参加している国民の約52.3%が女性であることを意味する(National Institute of Statistics 1999)。

⁵ NGO(Non - Governmental Organization): 非営利民間(援助)団体。

にすぎない。民間セクターでは女性は36%を占め、公共セクターで占める割合より高い。しかし民間セクターで働く女性の多くがビール、繊維産業で働いており、かつ、これらは製造業のなかでも低賃金、長時間労働であることから、公共セクターより高い割合で女性が参加しているといえども、女性の労働条件は必ずしも良いわけではない。

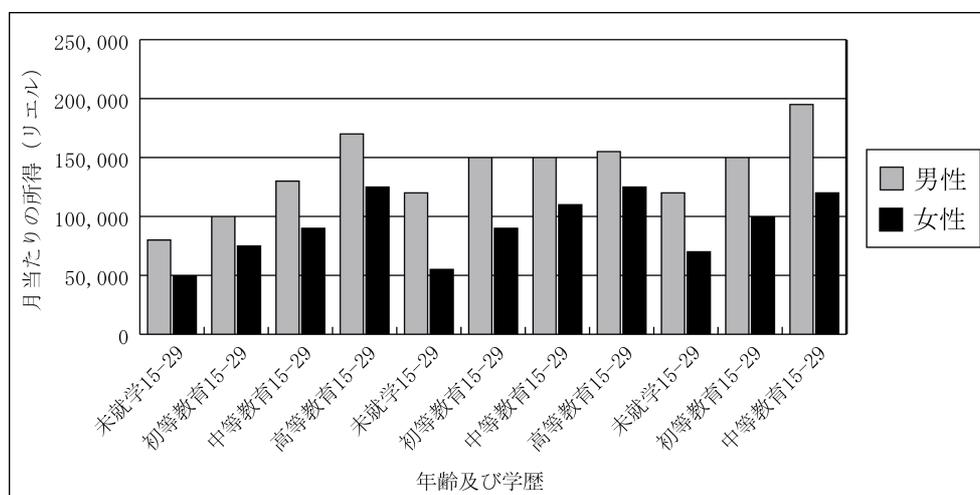
表3 - 1 1997年度、経済活動に参加している男女の主要な職業

職場タイプ	職場ごとの男女比率			男女別の職場比率	
	男性	女性	合計	男性	女性
公共セクター	79.15	20.85	100	10.20	2.54
外資系との合弁会社	58.81	41.19	100	1.11	0.73
国内民間企業	63.79	36.21	100	7.96	4.27
国際機関	72.15	27.85	100	0.48	0.17
NGO	44.29	55.71	100	0.23	0.28
自営業	45.12	54.88	100	78.94	90.64
その他	42.39	57.61	100	1.07	1.37
合計	48.56	51.44	100	100.00	100.00

出所：Ministry of Planning (1998). Women's Contribution to Development: Cambodia Human Development Report 1998. Phnom Penh.

男女の賃金を年齢、学歴のグループで比較すると、いずれのグループでも女性の賃金は男性より低い(図3 - 4)。1996年に制定された労働法では、男女同一労働・同一賃金が保証されているものの、女性の賃金が男性のそれよりかなり低い原因として、男性の方が、仕事量を内容でより高い市場価値があると男女ともに考えていることが、女性の低賃金をさらに正当化させるという悪循環を生んでいる(西谷 2001)からであろう。

インフォーマルセクターについてのデータは現在のところ正式なものは存在していないが、都市部女性の4分の3以上はインフォーマルセクターで働いていて、それで得られる収入は家族の生存のために使われている。



出所：Ministry of Planning (1998). Women's Contribution to Development: Cambodia Human Development Report 1998. Phnom Penh.

図3 - 4 1997年度学歴及び年齢別男女の所得 (月当たり)

4 . ジェンダー / WID分野における政府の取り組み

ここでは、ジェンダー / WID分野におけるカンボディア政府の取り組みについて概観する。

4 - 1 ジェンダー / WIDに関する法律

カンボディアは1992年10月、女性の法的権利と人権擁護の新たな道を切り開くため、「女性に対するあらゆる形態の差別撤廃条約(女性差別撤廃条約 - CEDAW)⁶」を批准した。

1993年に制定された憲法では、カンボディア国民男女の基本的人権は第3章において定義され、法の下での平等、男女の選挙権、男女の被選挙権、男女の労働権、女性の財産所有権、女性の人身売買禁止等、女性の権利を明確に記す条項が盛り込まれた(西谷2001)。またさらに1996年に制定された労働法では、男女同一労働・同一賃金が保証された。

2000年からは国連開発計画(UNDP)などが女性の権利を保護するため司法関係専門家を女性省に送り、技術協力等を行っている。2001年2月現在、ドイツ技術協力公社(GTZ)は女性の方による保護(4年間)、フィンランド政府は人身売買に関する法律整備(3年間)支援を予定している(女性省2000)。

4 - 2 ジェンダー / WIDに関する政策

女性省は、第1次社会経済開発5か年計画(1996~2000)を踏まえ、第2次社会経済開発5か年計画(2001~2005)⁷のジェンダー / WIDにかかわる章を作成した。第2次社会経済開発5か年計画は2001年2月現在、首相の承認が得られるのを待っているところである。女性省の担当部分には以下6つの目標があげられている。

(1) 健康分野

女性、女兒、退役軍人及びその家族が基本的保健医療、特にリプロダクティブヘルス・ケアを享受する権利を強化する

(2) 教育分野

女性、女兒、退役軍人がすべての教育レベルにおいて教育機会をもつ権利を強化する

⁶ CEDAW(Convention on the Elimination of all Forms of Discrimination against Women): 女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約。日本は1985年6月25日批准。

⁷ 第2次社会経済開発5か年計画(2001~2005): (Second Five Year Socio-Economic Development Plan of the Royal Government of Cambodia)

(3) 法律分野

女性、退役軍人が国家の法律に基づきすべてのセクターで平等の権利、法の保護を享受する権利を強化する

(4) 経済開発分野

貧困を削減し国を発展させるために、女性、退役軍人が経済的資源及び機会を享受する権利を強化する

(5) ジェンダー平等分野

女性が平等のパートナーであり、かつ平等の恩恵を享受するため、社会における女性の活発かつ意味のある参加を支援する

(6) 能力向上分野

継続し、透明で、効果のある省にするため、省の管理・運営、計画、財務能力を強化する

この第2 社会経済開発5 年計画(2001～2005)のなかの女性省の担当部分は、1999年2月に女性省が発表した5 年計画(1999～2003)⁸が明確にした女性省の目標(表4 - 1 参照)を国家の5 年計画の一部となるようにさらに具体化し、かつ強化したものである。

この第2 次社会経済開発5 年計画の女性省担当分及び女性省の5 年計画はUNDP、アジア開発銀行(ADB)及びJICA専門家等の協力を得て作成された。

⁸ 女性省の5 年計画：ニエリ・ラタナー(女性は貴石である)5 年計画(1999～2003) (NEARY RATTANAK, Women Are Precious Gems, Five-year Strategic Plan of the Ministry of Women's and Veterans' Affairs, Feb. 1999)。カンボディアには男性を金、女性を白い布に喩える諺がある。一度落とすと、汚れてしまう白い布を女性に喩えるのではなく、女性は男性が喩えられる金と同じく価値のある貴石であるとして社会に認識される必要があるということから、この標題が選ばれた(山本2001)。

表4 - 1 ニエリ・ラタナー（女性は貴石である）1999～2003
（女性省の5か年計画1999～2003）

1999年、女性省は女性省の5か年計画（1999～2003）を作成し、その目標と活動計画を明確にした。女性省の5か年計画では以下8つの目標を定め、それらを達成するための活動項目が提示されている。

- (1) ジェンダー平等の推進のための戦略的マネジメント
目標：女性、退役軍人、そしてその家族の地位の向上を促進するために、女性省及びカンボディア政府におけるジェンダー平等の推進のための制度上のフレームワークを開発する。
- (2) ジェンダー平等のための政策及び計画の作成
目標：女性、退役軍人、そしてその家族の地位の向上を促進するために、政策及び計画を作成する。
- (3) リプロダクティブヘルス及びセクシャルヘルス
目標：女性のリプロダクティブヘルス及びセクシャルヘルスを促進する。
- (4) 広報及びコミュニケーション
目標：一般市民のなかのジェンダー平等に関する意識を向上させる。メディアにおける女性像を改善する。女性や退役軍人の主張に対する一般市民の意識を向上させる。
- (5) 女性、退役軍人並びにその家族の経済開発分野の能力の向上
目標：女性、退役軍人並びにその家族の経済開発分野の能力を向上させる。
- (6) 人材開発
目標：女性、退役軍人並びにその家族の人材開発（ノンフォーマル教育等）を行う。
- (7) アドミニストレーション及び財務
目標：女性省の活動の効果的運営・管理と実施を行う。
- (8) 退役軍人の地域への再統合と開発
目標：退役軍人の市民社会への再統合及び社会・経済的自立を達成する。

出所：Ministry Women's and Veterans' Affairs (1999). NEARY RATTANAK, Women Are Precious Gams, Five-year Strategic Plan of the Ministry of Women's and Veterans' Affairs, Phnom Penh.

4 - 3 女性の地位向上のためのナショナル・マシナリー⁹

(1) 女性省の成り立ち

女性省は、1998年の総選挙後、旧女性事業省から改編された。前身は、旧社会主義政権下の女性動員組織である女性協会 (Women's Association) であり、現在の職員の大半が同協会の出身者である。1998年に女性省に改編してから現在まで大臣はム・ソクワ氏 (フンシンベック党)、長官はイン・カンタ・パヴィ氏 (フンシンベック党) とユウ・アイ氏 (人民党)、次官以上8人の省幹部はカンボディアの2大政党である人民党とフンシンベック党出身者で構成されている (付属資料1 . 参照)。しかしながら、女性省が新しく編成された省であることと、大臣が

⁹ ナショナル・マシナリー (National Machinery) : 「国連女性の十年」の成果として策定された行動計画に基づき、その実施のために各国で発足した国内組織のこと。政府内組織又は民間の全国的な女性組織を指す。女性に関する政策レベルでの提言、各省庁のジェンダー/WID活動の促進と調整、女性関連活動の促進とモニタリング、女性の経済社会的貢献についての情報提供、国際的な情報交換・交流などの中心的役割を果たす。

第2党であるフンシンベック党出身者であることから、女性省の力は他省に比べ弱く、それがジェンダー平等の推進を他省へ働きかける場合の障害になっている。

(2) 女性省の組織

女性省は本省をと24州の女性局から成り立っていて、登録されている職員数は本省227人、地方の女性局約2,200人である¹⁰。1999年10月、首相により承認された女性省の組織に対する法令(Sub - Decree 88 / ANK - BK)に基づき、本省は総務局の下に4局(管理、財務、定役軍人年金、計画と統計)及び技術局の下に5局(情報、人材開発、家庭経済、健康、退役軍人の能力開発)で構成されている(付属資料2 . 参照)(ADB 2000)。

しかしながら組織のなかの命令系統が職員の所属する党益に左右される傾向があり、意思伝達、意思決定のシステムを複雑化させ、誰が何についての意思決定の権限をもっているかが不透明であるため、組織として機能していないのが実情である。

そのような現状を改善し省の機能を高めるためADBが女性省の能力改善強化プロジェクトの一環として、2000年6月から組織体系の整理を試みている¹¹。

(3) 女性省職員の能力

女性省は従来の事業実施官庁から、本来の役割であるジェンダー平等の推進を行う調整機能を強化しようとしている。そのため、女性省はジェンダーに関する政策立案、情報収集・分析、アドボカシー、評価等の能力を要求されているところであるが、現在省内では、上級職員の数人がジェンダーに関する概念を理解しかつジェンダートレーニングの実施が可能であるレベルにすぎない。他職員にとっては、いまだジェンダー平等に関する知識は新しい概念であり、かつ州女性局にいたってはSEILA地方分権化及び再定住プログラム(SEILA / UNDP CARERA)を実施している1部の州¹²などを除いて浸透していない。

このような状況を改善するため、ADBをはじめドナーは本省職員と州女性局職員をブロンペンに集め、ジェンダー平等についてのワークショップを開催するなど、省の能力強化を支援している。

しかしながら、統一した書類様式が存在せず、かつ多くの職員が基本的な事務処理能力に欠け

¹⁰ 山本専門家(女性省の貧困対策事業運営アドバイザー)の報告によると、女性省及び地方州女性局に登録されている職員数は本省227人、地方の女性局約2,200人であるが、この職員数には掃除人、ガード等実務担当以外の職員も含まれているだけでなく、職員として登録はされてはいるもののすべての職員がオフィスに毎日出勤して働いているわけではないので、「登録されている職員数 = 実際オフィスで働いている者の数」ではない。

¹¹ 「5 - 2(2)能力改善強化プロジェクトの活動」参照。

¹² 「5 - 4 国連開発計画の地方分権及び再定住プログラム(UNDP CARERE)におけるジェンダー平等の推進プログラム」参照。

ているだけでなく、コンピューターの操作などができないため、ジェンダーに関する知識のみならず事務作業を学習することから始める必要もあり、目標と現実とのギャップを埋めるため苦労している。

(4) 本省と州女性局の関係

州女性局は、全24州に設置されている女性省の地方機関であり、地方におけるジェンダー平等の推進を担っている。おもな活動は、地方で実施されているジェンダー/WIDアドバイザーとしてプロジェクトに参加したり、ジェンダー/WIDに関係するプロジェクトを実施したりすることである。

州の女性局は女性省の下部組織ではあるものの、活動予算は州から充当されていることと、24州中23州の局長が人民党であるため、実際本省とのつながりは弱い(山本 2001)。

給与については、州職員は政府から支給されている給与のみでは生活できないため、ドナーやNGOのプロジェクト実施を委託されたり、プロジェクトに参加することで、足りない分を補充している¹³。そのような現状から、州女性局の職員も同じ状況であると推測される。

2001年から女性省の予算は59億リエル¹⁴に増額される予定であるが(2000年度予算15億リエル)、その増額の大部分はコミュニティーレベルでの事業実施にあて、その管理を111女性局が行うことに決定している。増額された予算が実際に省に割り当てられ、それが州女性局へ送金された場合、省と州女性局の間にキャッシュフローを通してのつながりができ、かつ省が局の活動の計画作成の監督及び活動状況のモニタリングなどを行うことが可能になるかどうか、今後本省と州を結ぶシステムづくりの鍵であろう。

(5) ジェンダー平等推進のためのフレームワークづくり

ドナーからの働きかけもあり、2000年6月にジェンダー担当部署(Gender Focal Point)が18省中10省(農林水産省、計画省、観光省、法務省、情報省、内務省、教育省、社会福祉省、農村開発省、保健省)及びNGOから2名(男女1名ずつ)指名された(付属資料3・参照)。女性省は国連人口基金(UNFPA)の支援を得て、ジェンダー情報プログラム¹⁵の一環として関係省内におけるジェンダートレーナーを育成するべく、関係省内のジェンダー担当にジェンダー研修を行い、他省及びNGOへのジェンダー平等推進の強化を図ってきた。

しかしながら、今回の基礎調査で聞き取り調査をしたところ、2000年6月以降2001年2月

¹³ 公務員の給与は一般に月当たり15～20ドルといわれている。首都プノンペンでは1家族生活するために月当たり200ドル必要であり、公務員の給与だけでは生活できないため、公務員は本職以外に職をいくつかもっている、カンボディア国内で一般にいわれている。

¹⁴ 1ドル=3,900リエル2001年4月現在。59億リエル=1億8,000万円。

¹⁵ 「5-3(1)Gender Resource and Information Program(GRIP)概要」参照。

現在、ほとんどの省内でジェンダー担当による研修は行われていなかった。その理由の主なものとして、ジェンダー担当が省内でジェンダー研修を行う予算がないことがあげられた。

今後関係省内でジェンダー研修を行うための予算を確保するよう働きかけていくことが重要であるが、それにはやはり省内で意思決定権をもつレベルの職員をジェンダー担当に任命し、省内のジェンダー平等化推進を進めやすくすることが必要であると女性省は認識し、10省に対して意思決定権をもつレベルの職員でかつジェンダーに関係する部の長をジェンダー担当にするよう働きかけている。

2001年2月、首相の正式承認を得て、「国家女性評議会」¹⁶が設立された。評議会はモニーク王妃を名誉会長に迎え、副会長には首相、議長は女性省大臣が任命され、関連省庁からは長官が1名ずつ任命された(付属資料4.参照)。今後この評議会がジェンダー平等の推進化のために効果的に機能することが女性省及びドナー等から期待されている。

(6) 援助機関のプロジェクトに参加している女性省職員

調査団の女性省訪問時、女性省はいくつかの援助機関によって支援されていた。女性省内の優秀な職員はこれら援助機関のプロジェクトのカウンターパートとなっており、実際各上級職の職員はいくつものプロジェクトのカウンターパートを兼務している。UNFPAやADBのオフィサーからは、女性省のなかで優秀な職員は援助機関の間でカウンターパートとして奪い合いになっているという話を聞いた。

ADBの女性省能力強化プロジェクト¹⁷の中間報告書をもとに、女性省の上級職の職員の誰がどの援助機関/プロジェクトのカウンターパートとなっているかを表4-2にまとめた。

¹⁶ 国家女性評議会：Cambodian National Council for Women(CNCW)。当評議会はジェンダー平等の推進化のために設立された。

¹⁷ 「5-2 アジア開発銀行(ADB)の女性省能力強化プロジェクト」参照。

表 4 - 2 援助機関のプロジェクトの参加している女性職員

名 前	所属・職位	カウンターパート
Ing Kantha Phavi (女性)	長官 担当：女性の健康・教育・経済開発、退役軍人の 能力開発	UNFPA / リプロダクティブヘルス、 ADB TA、WFP、FAO、JICA
You Ay (女性)	長官 担当：女性の法による保護、退役軍人の年金と復員	UNDP / BT、UNFPA / GRIP、 IOM / Counter-trafficking、SEILA
Oum Chenda (女性)	事務次官 担当：女性の健康、広報	UN AID / HIV、AIDS
Nouch Siratha (女性)	事務次官 担当：女性の経済開発	WFP、FAO
San Arun (女性)	事務次官 担当：女性の法による保護	IOM / Counter-trafficking
Som Chan Rem (男性)	事務次官 担当：退役軍人	記述なし
Keth Sam Ath (女性)	事務次官 担当：女性の教育	ADB TA、UNFPA / GRIP、 UNDP / BT
Sok Chan Chhorvy (女性)	技術局 副局長	ADB TA、UNFPA / GRIP、 UNDP / BT、SEILA

出所：Asian Development bank (2000). Capacity Building for the Ministry of Women's and Veteran' Affairs (ADB TA No.3327 CAM) Mid-Term Report, Phnom Penh.を参考に作成。

5 . 援助機関による取り組み

現在国連開発計画(UNDP)をはじめ、いくつかのドナーが女性省を支援している。ここでは基礎調査時に訪問できたアジア開発銀行(ADB)、国連人口基金(UNFPA)、UNDPの地方分権化及び再定住プログラム(CARERE)オフィス等から聞き取りした情報及びプロジェクト報告書を基に、女性省を支援するドナーの活動を整理し、現時点での支援状況と今後の課題について検討した¹⁸。UNDPの「Partnership for Building Together」プログラムは、プログラムオフィサーが契約更新のためにカンボディアに滞在していなかったため、訪問することができなかつたのでプログラム報告書等を基に活動状況をまとめた。表5 - 1は基礎調査時(2001年2月)に実施中のプログラム・プロジェクト活動一覧表である。

表5 - 1 女性省を支援するドナーの活動一覧表

ドナー名	プロジェクト名	期 間	内 容
UNDP / オランダ政府	Preparatory phase of Building Together	2000 . 5 ~ 2003 . 5 (4 年間)	女性省の能力開発
	Partnership for Building Together		女性省の能力開発 法律強化
UNDP	SEILA (12 provinces)	2001 . 1 ~ 2001 . 12	州女性局の能力開発
ADB	Technical Assistance for Capacity Building	2000 . 5 ~ 2001 . 10 (17 か月)	女性省の能力開発 女性省の組織・制度強化
UNFPA	Gender Resource and Information Program (GRIP)	2000 . 3 ~ 2001 . 3 (1 年間)	ジェンダー情報整備 10 省のジェンダー担当部局強化
UNFPA / NMCHC	Community Birth-spacing Program	1999 . 3 ~ 2001 . 3 (2 年間)	住民への出産間隔教育を主とした リプロダクティブヘルス教育の支援
IOM / フィンランド政府	Prevention of all Forms of Trafficking in Women and Children in Cambodia	2000 ~ 2002 (3 年間)	人身売買に関する法律の広報
UN Aids	Advocacy on Women and Aids Policy	2001 ~ 2003 (2 年間)	エイズに関する意識向上活動の支援
JICA	長期専門家派遣 (山本佳恵 / 貧困対策)	1999 . 9 ~ 2001 . 9 (2 年間)	女性省の上位計画策定支援及び各種 プログラム策定支援。女性省経済開発 局の能力強化、プログラム管理

上の表は2001年2月時点で実施中のプロジェクトをまとめたものである。

Partnership for Building Together の評価報告書を参考に作成した。

5 - 1 国連開発計画(UNDP)/ オランダ政府のジェンダー平等推進のための支援

(1) パートナーシップの共同構築(Partnership for Building Together)概要¹⁹

1999年末、女性省は女性の地位向上と意思決定レベルへの女性の参加を促進することを目標に掲げた女性省の5か年計画(1999~2003)を策定した。この政策を具体化し、女性省の能

¹⁸ 2000~2002年にかけてのドナーの活動状況については付属資料5 . の表参照。

¹⁹ Building Togetherプログラムはコモンバスケット方式でドナーから資金・技術協力を得、その調整をUNDPが担当するという試みで始まり、そのプログラム計画は8か月の準備間中にUNDPによって作成された。

力強化を図るため、女性省は以下4つのコンポーネントからなるBuilding Togetherプログラムを開始した。

- 1) 政策立案能力向上とジェンダー主流化
- 2) 女性の地位向上と権利の保護
- 3) ジェンダー情報整備と広報活動
- 4) 社会経済開発のためのコミュニティー・プログラム

このプログラムを支援するため、UNDP / オランダ政府²⁰は女性省内で活動するドナーのプロジェクトを調整する「パートナーシップの共同構築 - ジェンダー平等と社会開発プログラム Partnership for Building Together - Toward Achieving Gender Equity and Social Development - (2000 . 5 ~ 2003 . 5) (以下、Partnership for Building Together)プログラム」を計画した。

まずPartnership for Building Togetherは8か月間のプログラム準備期間を設け、プログラムの基本的事項を策定する作業を行った。

準備期間では プロジェクト計画のドラフト作成、 人材能力開発のニーズ調査、 モニタリングと評価のシステム及び技法開発、 プログラムのプロジェクトドキュメント作成を行うことを成果目標として、以下の活動を行った。

- ・ 組織強化及び人材能力開発

- 他ドナーとの共同作業による女性省と州女性局の職員能力の評価、能力開発、トレーニングの実施

- ・ プログラムのワークプラン改善

- 準備期間後に始まるプログラムの計画策定

- ・ 女性省内のドナー支援状況の整理

- ドナーの支援状況を洗い直し、重複しないように整理

- ・ プログラム用スタッフの雇用及び機材供与

- ・ 女性省内のドナーの活動の調整

8か月間のプログラム準備期間の後、Partnership for Building Togetherは女性省のBuilding Togetherプログラムに合わせて4つのコンポーネントで構成され実施される。これら4つのコンポーネントへの支援活動は他ドナーとの共同作業で行い、全体の調整はUNDPが行う。

²⁰ Building TogetherのなかのUNDPの活動にはオランダ政府が資金を出している。

(2) Preparatory Assistance for Building Together(プログラム準備期間)の活動

準備期間の技術移転活動については、他ドナーとの共同作業により「組織強化及び人材能力開発」のため、以下の活動が行われた。

1) 女性省及び州女性局職員能力評価

ADBの支援による職員能力改善強化プロジェクトの一環として、女性省の職員能力評価を行い、人材イベントリーを作成した。その活動により、職員の能力レベルを明確にするるとともに、女性省の職員として業務上必要とされる能力で強化・改善されるべき分野を明らかにした。さらに能力開発ワークプランに沿って、UNDPは地方の10の州女性局の職員能力評価を行い、人材能力強化のための課題調査と、どのような改善が必要かを検討した。

2) 女性省及び州女性局職員の能力強化計画作成

女性省がカンボディア政府のジェンダー平等主流化を促進するリーダーとなり、女性の地位向上の促進を担う国家機関になって活動するため、女性省及び州女性局職員の能力強化計画²¹を作成した。

3) 研修活動

・2000年5月9～10日

女性省の主要メンバーとドナーの企画により、地方州女性局の全局長(23州)を招待し、ワークショップを開催した(Building Togetherは10州分の経費を負担し、その他はSEILA/UNDP CARERE²²とADBによって負担された)ワークショップでは省の既存のプロジェクトのレビューを行うとともに、新しいプロジェクトの紹介を行った。

・2000年6月22～23日

女性省の目標と役割についてのワークショップを開いた。ワークショップは、女性省がカンボディア政府のジェンダー平等主流化を促進するリーダーとなり、女性の地位向上の促進を担う国家機関になるための理解を深めることを目的としている。

・2000年6月26日～7月3日

州女性局のスタディツアーを行った。スタディツアーでは コミュニティ開発プログラム、 プーサットのSEILAプロジェクトでのジェンダー平等推進化を行った経験、 自助組織及びボランティアのネットワークづくり、 職業訓練、 メンタルヘルス・プログラム等を見学し、女性のニーズに対応するための様々なアプローチ方法を学んだ。

・2000年8～9月

2000年6月にニューヨークで開催された国連特別総会女性2000年会議(北京プラス5)に

²¹ 「5 - 1(3)partnership for Building Togetherの4つのコンポーネントとそれに協力する他のドナーの活動」参照。

²² 「5 - 4 国連開発計画の地方分権化及び再定住プログラム(UNDP CARERE)におけるジェンダー平等推進プログラム」参照。

女性省大臣等が出席した後、8月15日に北京プラス5会議報告及び社会経済開発第2次5か年計画の発表を行った。報告会には国会議員、各省大臣、国際機関、NGO等約200名が出席した。会議用資料はBuilding Togetherチームが作成した。

・2000年11月16日～17日

ジェンダー平等意識向上のためのワークショップを開催した。このワークショップは女性省が企画しBuilding Together、SEILA / UNDP CARERE、ADB、国連人口基金 / ジェンダー情報プログラム(UNFPA / GRIP)が協力して実施された。30名の州女性局上級職員が参加し、ジェンダー平等に関する基本的事項について学んだ。

・2000年11月24日

女性省がジェンダー平等推進についてのリーダーシップ能力を構築するために、ジェンダー平等推進に関するブレインストーミングを行った。このミーティングには女性省幹部及びUNFPA / GRIPアドバイザー、ADBのジェンダー専門家等が出席し、UNDPのジェンダー専門家はオブザーバーとして参加した。

・2000年11月27～28日

女性と子供を保護するための法律の開発に関するワークショップを開催した。ワークショップには100名を超える参加者が政府司法関係機関、NGO、教育機関、国際機関から集まった。ワークショップはカンボディア政府が批准した女性差別撤廃条約(CEDAW)及び子供の権利条約(CRC)²³の重要性の理解を深めるため開催され、副首相、王妃、国家会議長等が出席し、フィリピン、スリ・ランカからCEDAW及びCRCの専門家が招待された。女性省、法律専門家会、国家大臣級評議会が企画し、アジア基金 / 米国政府国際開発庁(USAID)、Friedrich Ebert Stiftung、UNDPが資金援助を行った。

(3) Partnership for Building Togetherの4つのコンポーネントとそれに協力する他ドナーの活動

以下は、準備期間の後、実施が予定されているプログラムを構成する各コンポーネントの内容と、協力する他ドナーのプログラムである。

1) 政策立案能力向上とジェンダー主流化(コンポーネント1)

内 容

中央・地方レベルの政策立案能力が向上し、ジェンダー主流化がなされるよう、ナショナル・マシナリーである女性省の組織・制度を強化することを目的とする。具体的な活動としては、ジェンダー主流化をめざす組織強化のための女性省及び州女性局の能力評

²³ Convention on the Rights of the Child(CRC): 子供の権利条約。子供は、自分にかかわる決定について意見を表明し、参加する権利をもっていることが、この条約で初めて世界的に確認された。

価、能力向上研修の企画・実施、 モニタリング・評価能力強化、 女性行政官の能力向上による意思決定への参加促進、 中央・地方レベルでのジェンダー・トレーナーのネットワーク構築があげられる。

ドナーの支援

ADBによる女性省能力改善強化プロジェクト(Capacity Building for the Ministry of Women's and Veteran's Affairs' : 2000年5月～2001年5月の予定であったが、延長し2001年10月終了予定)は、女性省の人事管理、ジェンダー分析、事務能力を向上し、女性省が5か年計画で掲げた活動を計画・実施からモニタリング・評価まで行えるよう強化することを目的としている。当プロジェクトは、女性省の組織分析、ジェンダー主流化のためのシステム構築、人材育成の3つの活動からなる。

具体的には、女性省内職員を対象にジェンダー研修を実施してジェンダー主流化を図るとともに、女性省並びに関係省庁の組織制度を分析し、ジェンダー主流化を実行するための各部局及び関係省庁の役割を整理した。

2) 女性の地位向上と権利の保護(コンポーネント2)

内 容

女性の権利を強化するため、司法機関の能力を向上させて適切な法的サービスを提供することを目的とする。具体的な内容としては、女性省内での司法手続の理解を深める、現行の法制度の見直し、人身売買など女性に関連する法制度の整備、などがあげられる。

ドナーの支援

ドイツ技術協力公社(GTZ)が女性の法律による保護(4年間)、フィンランド政府が人身売買に関する法律整備(3年間)支援を予定しているものの、実施時期は未定。

3) ジェンダー情報整備と広報活動(コンポーネント3)

内 容

ジェンダーの視点を政策に反映させるために、性別の情報整備を行うための女性省の能力を構築するとともに、政府内及び一般市民にジェンダーイシューを広報し、ジェンダー平等が浸透することを目的とする。具体的な活動としては、政策や計画の形成を支援するジェンダー平等視点に立った情報データベースを構築するための省の能力強化、Gender and Development(GAD)運営管理及び情報システムを統合するための啓発活動、ジェンダー平等視点による国家統計システムの制度化促進、一般市民が女性のニーズ、課題への意識を高めるために、情報に関する戦略を開発するための女性省の能力を構築する、ジェンダーの視点に立った法律やメディア政策の開発のための意識向上活動、女性のグループとのネットワーク構築、コミュニケーション・メディア関係者が、より

社会・ジェンダー視点に立脚して活動するようにする。

ドナーの支援

UNFPAによるジェンダー情報プログラム(Gender Resource and Information Program : GRIP 2000年3月～2001年3月)の支援内容は、ジェンダー情報整備並びに情報室の設立、ジェンダー視点に立って政策立案がされるための情報の提供・出版、政策立案者を対象とするジェンダー意識向上のための活動の実施、ジェンダー情報整備のためのデータ収集・分析能力やそれに基づいた政策立案能力の強化、ジェンダー主流化を図るためのワークショップの開催支援等である。

そのなかでも、関係省庁のジェンダー関係部局を中心とするジェンダー研修の企画・実施、ジェンダー情報整備室の資料整備(資料収集、職員への研修など)に大きな比重が置かれている。

4) 社会経済開発のためのコミュニティー・プログラム(コンポーネント4)

内 容

女性や子供、寡婦などの社会的弱者を支援するため、州女性局やNGOと連携しつつ、地域開発プログラムを策定し、サービスを提供することを目的とする。具体的な活動としては、女性の雇用の機会均等の促進、貧困女性、戦争寡婦、女性の退役軍人等の経済状況の改善、技術やクレジットへのアクセス、商品の市場を開発するための女性の組織化促進、女性や子供への暴力、HIV/エイズ、社会経済ニーズに対応するパイロットプロジェクトの策定及び実施の促進。

ドナーの支援

女性省は国連食糧農業機構(FAO)へ社会的弱者を対象とした食物加工訓練のためのプロポーザルを提出中であり(2000年10月時点)、ベルギー政府は女性への経済支援プログラムに関心表明をしている。

(4) JICA専門家とPartnership for Building Togetherの連携

Partnership for Building Togetherプログラムはコモンバスケット方式でドナーから資金・技術協力を得て、その調整をUNDPが担当するという試みで始まったため、個別プロジェクト及び資金をもたない政策助言型のJICA専門家は当プログラムには組み込まれなかった。しかしながら、当プログラムに関係するドナー等とは緊密に情報交換を図り、かつ連携して活動している。

(5) Partnership for Building Togetherにおける今後の課題

Partnership for Building Togetherの準備プログラムが始まった当時、女性省内では、

UNFPAによるGRIPや、ADBによる能力改善強化プログラム等が先に活動を開始し、かつFAO等のドナーがプロジェクト形成を検討していたこともあり、Partnership for Building Togetherプログラムはドナー等のプロジェクトを協調させるためのフレームワークを提供するプログラムというコンセプトとなり、プログラムのなかでUNDPが関係するドナー間の活動を調整することが期待されていた。しかし実際は、関係ドナーを集めた定期的会合は開催されず、UNDPが調整する予定であった資金もオランダ政府からUNDPの活動のために出資されているのみであった。

5 - 2 アジア開発銀行(ADB)の女性省能力改善強化プロジェクト²⁴

(1) 女性省能力改善強化プロジェクト(Capacity Building for the Ministry of Women's and Veteran's Affairs)概要

ADBによる女性省能力改善強化プロジェクト(2000年5月～2001年10月)は、女性省の人材育成を支援するため、関係省庁や地方行政機関がセクターごとの政策や優先事項、プロジェクトにジェンダーの視点を統合していくための指針を、女性省が示せるような機関となるように、女性省の能力を改善かつ強化することを目標として技術協力を行ってきた。

この技術協力は3つのコンポーネントからなる。それは、1)女性省の組織分析とジェンダー平等推進のためのフレームワークづくり、2)女性省及び関係省庁職員の人材育成、3)国家女性評議会の設立である。

(2) 能力改善強化プロジェクトの活動

能力改善強化プロジェクトは以下の3つのコンポーネントから成り立っている。

1) ジェンダー平等推進のためのフレームワークづくり

ジェンダー平等推進のフレームワークを作成するため、女性省の職員及び省内の既存の活動について評価を行い、省の能力の査定を行った。

次に第2次5か年計画により明確な省の目標を盛り込むための支援を行うとともに、ジェンダー平等を促進する活動のために、女性省の活動計画を改善した。

さらに、ジェンダー平等推進のための機構の査定を行った。

2) 女性及び関係省庁の職員の能力強化

女性省及び関係省庁の職員の能力強化を行うため、組織、人事、財務管理システム、人材開発のための職員訓練、女性の経済的エンパワーメントのための活動について支援を行った。

²⁴ 本項の記述は、ADBの能力改善強化プロジェクトの中間報告書及び現地での聞き取り調査による。

組織、人事、財務管理システム管理

技術支援の初めにまず、省がファシリテーターとなっていく目標を共有するためにワークショップを開催した。

次に女性省の組織について、どこで誰が何に責任をもつといった職務分担を調査し、組織のなかの職務分担の流れで障害となっている要因²⁵を考慮に入れたうえで、女性省がより効果的に機能するための改善策を提言にするとともに、改善策に沿った組織づくりを支援した。

さらに国家予算、プロジェクトへの予算割り当て、給与支給、歳入及び歳出、州女性局の予算及び予算に関する報告書の作成等について、より管理を徹底することを支援するため、コンピューターによる財務管理システムが財務管理専門家によって設計された。

人材開発と訓練

職員の能力活用及び職員のニーズにあったトレーニングを提供できるように、人材データベースを作成した。また、女性省の任務を実行し、かつ問題分野を改善するために必要とされている技術をレビューし、目標の共有化、ジェンダー(付属資料6 . 参照) 財務等6種の研修を行った。

企業家育成

女性省の上級職員とともに経済分野での女性のエンパワーメント戦略のフレームワークを開発し、かつ女性の企業家を育成するために、関係する他省の活動を支援した。ILOと協力し、女性の企業家育成のためのワークショップを企画した。

3) カンボディア女性の地位向上のための国家女性評議会設立

女性省は政府から、国家女性評議会を設立するための条例を作成する準備を行うことを許可された。ADBの技術協力チームは評議会設立のための準備を支援するとともに、この条例が承認されたときには、評議会委員会及び事務局のために運営手順を開発するための支援を行った。

(3) 能力改善強化プロジェクトにおける今後の課題

女性省の職員の能力評価を行ったところ、ジェンダーに関して基礎的知識から学習する必要があることがわかった。そこで、研修は基礎知識から始めたので、当初目標としていた政策立案のための能力強化までにいたらなかった。

ジェンダー研修を受講した女性省職員(地方女性局含む)は、ある程度ジェンダーについて理解した。しかし、ADBの当該プロジェクトで実施した研修を受講した職員は副局長以上の職員が中心であり、かつそれら研修を受講した職員の63%(受講者55名中34名)がジェンダー研

²⁵ 「4 - 3(2)女性省の組織」参照。

修に参加したのみであって、女性省の職員全員が受講したわけではない。また副局長以上の職員が中心に研修に参加したため(付属資料 7 . 参照)、本来実務を担うべき中堅以下の職員にはいまだジェンダーの知識が普及していない。

女性が経済的エンパワーメントのために利用する資金・資源は、関係省庁がそれぞれ管理・運営している。当プロジェクトでは女性が経済的エンパワーメントをしやすい環境づくりをするために、関係省庁への働きかけを行った。しかし、当プロジェクトの働きかけによってその後、関係省庁の管理・運営する資金・資源がジェンダーの視点に立って配分され、女性がより利用しやすくなったわけではない²⁶。

省がより効率よく機能するための改善策を提言するとともに改善策に沿った組織づくりを支援したが、この活動は始まったばかりである。

リカレントコストの負担については、カンボディアでは公務員の給与が低いなどの理由のため、プロジェクトに協力している数名かの職員に給与を払っていた。

5 - 3 国連人口基金(UNFPA)のジェンダー情報プログラム(GRIP)

(1) Gender Resource and Information Program(GRIP)の概要

カンボディアの社会経済状況を改善するため、政府の計画立案者、政策立案者、NGO等は正確な性別のデータや情報が不可欠である。UNFPAは2000年3月から1年間、ジェンダー情報プログラムGRIP(2000年3月～2001年3月)を形成し、女性省のジェンダー情報整備を支援した。当プログラムでは性別情報の整備を支援するとともに関係省庁へのジェンダー研修を行った。

(2) GRIPの活動内容

GRIP配下の活動を行った。

1) ジェンダー情報整備室

女性省内にジェンダー情報整備室を設け、その管理・運営指導を行った。

2) 広報活動

計画立案者や政策立案者間のジェンダー意識向上を目標として、様々な出版物や情報資料を作成し、広報活動を行った。代表的な出版物としては、関係省庁に向けてニュースレターを発行した。ニュースレターの内容は省の政策や活動紹介、問題意識、行事等で構成されて

²⁶ 山本専門家の報告によると、2000年の銀行法の改正により民間団体、NGO及び経済大蔵省以外の省での小口金融の実施が不可能になった結果、1980年代にUNICEFにより始められ、女性省がその後継続実施していた女性を対象としていた小口金融プログラムは実施不可能となった(山本 2000)。そのため、女性省の実施していた既存の小口金融プログラムを現状の環境にあわせ、どのようなプログラムに代えるかについて、女性省内で検討中であるが、結論にはいまだ達していない(ADB 2000)。

いて、英語とクメール語版を四半期ごとに配布し、年間3,000部発行した。その他広報活動として、毎週2回15分間、国家ラジオ放送のニュースの合間にジェンダー意識向上のための放送を行った²⁷。

3) 情報の収集、編集、活用

プログラムの計画、実施、モニタリング・評価のため、ジェンダーに配慮した情報の収集、編集、活用についてのトレーニングを行った。

4) 10省²⁸のジェンダー担当部局(ジェンダー・フォーカルポイント)へのジェンダー研修

政策や開発プロジェクトへのジェンダー視点の導入を推進するため、関連省庁、地方政府職員、NGOを対象にジェンダー意識向上のためのワークショップを企画、実施した。具体的には2000年6月に任命された関係10省及びNGOのジェンダー担当部局(各団体から男女1名ずつ、計22名)を集め、ジェンダー研修を行い、省庁のなかのジェンダー・トレーナーを育成し、省庁へのジェンダー視点の普及をねらった。

5) ジェンダーに関する図書 of 整備

情報整備室にジェンダー関係の図書、研究報告書及び資料など約1,400冊を整備し、コンピューターにそれらの登録を行うとともに、図書・資料リストを作成して、図書の貸し出しシステムを構築した。

6) Building Togetherとの連携

女性省の包括的能力改善強化プロジェクトBuilding Togetherと連携し、女性省の能力強化を図った。

(3) GRIPにおける今後の課題

GRIPは2001年3月にプログラムが終了した。したがって、今後のジェンダー情報整備室の運営・管理は女性省に委ねられている。

GRIPでは、ニュースレターを発行して関係省庁等に配布した。しかし、女性省にはニュースレターを発行する予算がないため、プロジェクト終了後はニュースレター発行にジェンダー意識向上のための外部への情報発信活動は途絶えることになる。

ジェンダーに関する情報の整備及び分析については、統計局や各省から情報を集め、編集する活動にとどまり、情報分析の技術指導はされなかったため、職員が情報分析できるまでにはいたっていない。

²⁷ ラジオ放送はカンボディア市民一般に向けてのジェンダー平等意識向上を目的とする放送なので、ジェンダーと教育、衛生等問題に特化した内容になっている。ニュースレターは対象がドナーや行政機関、NGOであり、対外的な意味合いが強いので、省の政策、問題意識、注目すべき行事等が取り上げられている。

²⁸ ジェンダー担当部局をもつ10省については「4-3(5)ジェンダー平等の推進のためのフレームワークづくり」参照。

関係省庁のジェンダー担当部局への研修については、ジェンダーに関する基礎的研修しかされていないので、今後はトレーナーを育成するための戦略的なプログラム内容に変えるとともに、ジェンダー概念を理解するための基礎研修から移行し、すべての関係省庁のプロジェクトサイクル²⁹にジェンダーの視点を反映させるための研修を行うことが必要である。

調査団は関係省庁のジェンダー担当部局職員計22名を集めた会議を開き、ジェンダー担当部局職員が研修後に、女性省で受けたジェンダー研修を所属先の省庁で行ったかどうか、研修を行うにあたっての障害や成果などについて聞き取り調査を行った。NGO職員からは、研修受講後ジェンダー研修を行ったり、活動等に研修で学んだことを取り入れるなどしているとの報告があった。ジェンダー担当部局職員からは、「ジェンダーは我々にとって新しい概念であり、研修で得た知識を局長へ報告したが、研修で得たジェンダーに関する知識を他の職員に教えるための研修は行っていない」旨報告があった。ジェンダー担当部局職員が所属先で研修を行っていない理由としては、「ジェンダー研修を行いたいが、ジェンダー研修を行うための予算がないのでできない」援助機関がジェンダー研修用の予算を供与してくれれば研修したいとの意見が出された。

GRIPでのリカレントコストの負担については、「プロジェクトに協力している職員へ給与を支払っている。給与は人によって50ドルから100ドル程度支払っていたが、電気代等は、払っていなかった。UNFPAは「他の国ではこういったリカレントコストを負担していないが、カンボディアの場合は職員の給与が低いのでしかたがなかった」とUNFPA事務所訪問時に話があった。

5 - 4 国連開発計画の地方分権化及び再定住プログラム(UNDP CARERE)における ジェンダー平等の推進プログラム

(1) SEILAプログラムとUNDP Cambodia Resettlement and Reintegration : CARERE プログラム³⁰

CARERE³¹はUNDPがパリ平和協定調印直後の1992年に開始したプロジェクトである。当初の目的は帰還難民及び国内避難民の再定住と社会生活の再開に対する支援であった。したがって、当初の対象地域には帰還難民の多くが定住の地として望んだ北西部3州(ポーサット、バタンバン、ボンティアイミアンチェイ)が選ばれた。その後1995年に、シエムリアップとラッタナーキリが対象地域に加えられた。

²⁹ プロジェクトサイクル：プロジェクトの計画、立案、実施、モニタリング・評価。

³⁰ 本項の記述は、2001年天川作成報告書及び現地聞き取り調査による。

³¹ CAREREプロジェクトは国連プロジェクトサービス機関(UNOPS)によって実施され、オーストラリア政府(AusAID)、スウェーデン政府、イギリス政府、UN Capital Development Fund(UNCDF)から資金を得ている。

和平協定調印直後の混乱が収束すると同時に、CAREREも緊急対処的な支援活動から次第に長期的かつ持続的な経済発展と人間開発をめざした支援へと移行した。1996年1月にはプロジェクト名をCambodia Area Rehabilitation and Regeneration Project(CARERE 2)に変更した。プロジェクト目標も貧困削減と能力開発を新たな目標とし、1996年から始まったカンボディア政府のSEILA³²プログラムへ資金・技術面から支援することを決定した。

SEILAプログラムは、カンボディア政府の主導の下で地方分権化を通して地方の経済開発を促進するため、1996年にタイと隣接する北西部の4州(ポーサット、バタンバン、ボンティアミアンチェイ、シムリアップ)とラオスと隣接する北東部の1州(ラッタナーキリ)において開始された。当プログラムは、開発に関する計画策定、資金調達、運営管理を従来の中央集権的なものから、地方分権化したものに変えようとするものである(UNDP 2001)。

したがって、開発の活動を計画し実施するのはSEILA(カンボディア政府)であるが、カンボディア政府が開発の活動を計画し実施するために包括的な能力開発と資源の投資を行うのがCARERE(UNDP)ということである。

2000年には2州(オッドーミアンチェイ、パイリン)、さらに2001年には5州(コンポンチャム、カンポット、タケオ、コンポントム、プレイペーン州)にも広がり、現在12州で、プロジェクトを展開している。

(2) SEILA / CAREREプログラムにおけるジェンダー平等の推進³³

1) ジェンダー平等の推進はSEILA / CAREREプログラムのなかで重要な要素の1つである。1997年2月に3つの目標からなるジェンダー方針 / 指針を開発し、ジェンダー戦略の導入を図っている。3つの戦略とは、 SEILA / CAREREプログラムでジェンダー平等を推進する、 カンボディアでの持続した開発に女性がパートナーとして平等に参加するため、カンボディア女性の能力を強化する、 SEILA / CAREREプログラムを通して女性に平等の参加機会を提供することである。

2) これらの目標を達成するための活動として、 州女性局と地方政府職員が、各プロジェクトの計画策定、実施、モニタリングの各段階にジェンダー視点を反映させる能力を向上させるため、ジェンダー視点を反映させるのに必要な各種研修を行い、かつ、 SEILA / CAREREプログラムの意思決定の場への女性の参加を促進するとともに、女性のあらゆる機会や資源へのアクセスを促進する。

3) なお、トレーニング受講対象者はSEILA / CAREREプログラムに参加している 女性省職員、 州女性局職員、 地方政府のジェンダー担当部局、 地方政府の計画担当部局、

³² SEILAとはカンボディア語で「礎石」を意味する。

³³ 本項の記述は、1999年7月付Kusakabe、Kyoko及びChim Chariya作成報告書による。

州、区のファシリテーターチーム、 州の重要局関係者、 モニタリング・評価担当部局³⁴である。

(3) SEILA / CAREREプログラムにおけるジェンダー平等の推進に関する今後の課題

1999年6月に行われたSEILA / CAREREプログラムにおけるジェンダー研修の評価報告書は、ジェンダー研修を受講した女性省及び州女性局の職員はジェンダーの概念については十分理解したが、それまでの研修がジェンダーの概念のみであったため、ジェンダーの視点をいかにプロジェクトに統合し、かつモニタリング・評価するかについてはまだ会得するにはいたっていないことを指摘している。その後UNOPS / UNDPが2000年10月に行ったラッタナーキリ州のSEILA / CAREREプログラムを対象にしたジェンダー分析調査でも、ジェンダーの概念がプロジェクトへ反映されること及びモニタリング・評価能力の強化が提言されており、今後研修がジェンダーの概念理解から、ジェンダーの視点をプロジェクトへ反映させたりモニタリング・評価能力の強化を図ることへと移行していくことが必要であると報告されている (Meijers, Hanneke 2000)。

さらにUNDP / SIDAの合同評価では、州の各局に任命されているジェンダー担当については、個人の資質だけでなく、局に効果的にジェンダー平等を推進させることが可能な地位にある職員を任命する必要があること及びジェンダー研修に参加している研修員全員が、女性省及び州女性局と協力しながら、各自の受け持つ分野にジェンダーの視点を組み込もうとする姿勢と努力が不可欠である旨報告されている (UNDP / SIDA 2000)。

調査団はUNDPのCAREREプロジェクトオフィスを訪問し、ジェンダー平等への取り組みについて質問したところ、上記の話をUNDPのCAREREプロジェクトオフィサーから聴取した。SEILA / CAREREでは、各地域にコミュニオンをつくり、コミュニオンのメンバー代表として男女2名ずつ選挙で選ぶようにした。村レベルでは女性を伝統的女性像へ引きつけようとする要因があり、ジェンダーの意識向上を図る必要があった。このため、ジェンダーに配慮したプロジェクトとなるよう、ジェンダー研修を施したスタッフを地方に送り、ジェンダー研修を行った。プロジェクトではジェンダー研修を地方の政府関係者に行ったが、地方政府では受け入れにくい感があった。

5 - 5 援助機関の取り組みの成果と課題

(1) 援助機関の取り組みの成果

女性省ではUNDP / オランダ政府のPartnership for Building Togetherをはじめ、いくつかのドナーが支援を行ってきた。その支援の結果、カンボディア政府内でジェンダー平等の重

³⁴ モニタリング・評価担当部局は1999年半ばに任命された。

要性が認識されるとともに、各省にジェンダー担当が指名された。2001年2月には女性の地位向上のため「国家女性評議会」が正式に設立され、女性省のジェンダー平等を担うナショナル・マシナリーとしての大成は整いつつある。これまでの主な成果は以下のとおり。

- 1) 女性省の5か年計画が策定され、省の方針がより明確になった(1999)。
- 2) 国家女性評議会の設立が正式に承認された(2001.2)。
- 3) 関係省庁にジェンダー担当が設置された(2000.6)。
- 4) ジェンダー平等に関する知識が女性省の上級職員及び関係省庁と地方州政府のジェンダー担当に理解された。
- 5) 女性省内にジェンダー情報整備室が設置され、ジェンダー/WID関係の書籍・報告書等が整備された。
- 6) 女性省がジェンダー平等の推進を行うための体制が整いつつある。

(2) 今後の支援の課題

女性省は、ジェンダー平等の推進を行うための体制が整いつつあるものの、ジェンダーに関して政策立案、プロジェクトサイクルへのジェンダー視点の統合、ジェンダー視点に立った情報分析等が十分にできるようになったわけではなく、政策立案能力やジェンダー視点での情報分析能力等の強化が必要とされている。

これら政策立案能力強化、ジェンダー視点のプロジェクトサイクルへの統合、情報整備強化に関しては、ADB(政策立案能力強化)やUNFPA(情報整備強化)UNDP CARERE(地方政府のジェンダー平等推進)が技術協力を実施してきたが、全体的に上級職員を対象に研修と技術移転が行われたため、本来実務を担うべき中堅以下の職員にはいまだジェンダーの知識が普及していない。

また、研修受講済みの職員がトレーナーとなり、ジェンダー研修等を受講していない職員へ研修を行うシステムが、女性省のみならず関係省内にも構築されていない。

研修では、講師が受講者へのセミナー方式で教える形を取り、実践を通しての研修及び技術移転ではなかったため、受講者が講義で学んだことを実践に応用するのが難しい点もあった。それは特にプロジェクトサイクルへのジェンダー視点の統合にみられた。

UNFPAの情報整備強化は2001年3月に終了し、ADBの能力改善強化は2001年10月に終了する予定であるので、女性省としては他の援助機関がこれらの分野への技術協力を引き続き行い、職員の能力強化の継続を希望している。

このような状況から、2000年11月、女性省が我が国政府に対し 政策立案能力、ジェンダー視点での情報分析能力、ジェンダーに関する情報整備、プロジェクトサイクルへのジェンダー視点の統合、基本的事務能力強化への支援を要請した。基礎調査時の女性省及び

ドナーからのヒアリングでも上記5点について更なる支援が必要であることが確認された。

2000年から1年間各ドナーが各種セミナー等を行い、女性省内の能力強化を図ったにもかかわらず、さらに支援が必要である理由として、ドナーから省の職員の能力の低さが指摘されたが、ドナー側にも問題があったと思われる。例えば、UNFPAの情報整備強化プロジェクトは、国家政策の立案、プロジェクトの計画・立案・実施・評価のすべてのプロセスにジェンダー平等の視点を反映させるうえで不可欠な性別の統計データ整備及びジェンダー視点に立って情報を分析する能力強化を目的とした。しかし、省内のジェンダー情報室を団員が訪問し、そこで働く職員(副局長)へのインタビューしたところ、「統計データの信憑性がなく、かつ必要な分野の性別の統計データがないので情報収集及び分析が難しい」という回答があった。情報の分析については「分析を行っていない」という回答があり、情報分析能力強化についての技術指導が職員にされてはいなかったような感があった。現地の山本専門家によると、技術指導するはずであったコンサルタントは現地不在の期間が長く、それゆえ情報分析に関する研修が十分に行われなかったとのことであった。

技術移転が職員に浸透しなかった原因として、職員の能力の問題及び技術移転を行ったコンサルタントの問題が、ヒアリング時に指摘されたが、これらについてさらに調査し、問題点の所在を明らかにし、それらを踏まえたうえで支援方法を検討する必要がある。

6 . NGO による取り組み

カンボディアでは国の開発のためNGOが活発に活躍しており、日本政府も現地で活動するNGOが開発を担う重要パートナーと位置づけ、草の根無償資金協力やJICAの開発福祉支援を通して、NGOの活動を支援している。

カンボディアで現在、ジェンダー / WID関係の活動を行っているNGOは、Gender and Development(GAD)のネットワークに登録されているだけでもローカルNGO22団体、国際NGOが26団体あり、それらは活発に活動している³⁵。

ここでは今回の基礎調査時に訪問した2団体の活動内容をまとめるとともに、それらとの連携の可能性について検討し、かつ開発福祉支援事業2件とジェンダー / WID関係の活動を行っているNGOの活動紹介を行う。

6 - 1 Gender and Development(GAD)

(1) GADの概要

GADは、1997年オランダ政府の支援を得て設立された、カンボディアの社会・経済・政治におけるジェンダー平等を促進することを目的とするローカルNGOである。GADの活動は主に、ジェンダー平等意識の向上のための活動、ネットワークづくり、研修事業、他のNGO、国際機関、国内機関等と協力しての調査である。

現在GADには実務を担当する職員8名(うち女性5名、男性3名)及びアドバイザー1名が勤務している³⁶。

(2) GADの活動内容

1) 研修とインターンシップ

- ・クメール語によるジェンダー平等の意識向上コースの実施。
- ・技術支援コース(ジェンダー・トレーナーの研修等)実施。
- ・クメール語 / 英語による技術指導、カリキュラムの開発と計画、資源開発の実施。
- ・ジェンダー平等推進プログラムを運営管理するための能力開発に焦点を置いたインターンシッププログラムの実施。

³⁵ カンボディアでは教育・環境保全や、医療・人口などの開発分野にとどまらず、平和・人権・法制度支援など広範な分野で300以上のNGOが活動している。政府はNGOの登録制度を導入し、NGOの把握に努めるとともに、NGOの意見調整や対政府協議の窓口としてNGO側ではカンボディア協力委員会(CCC)やNGOフォーラムといった組織が活躍している(国際協力事業団 2000)。

³⁶ ニュー・ジーランド人(女性)。GADの立ち上げ時から参加。1999年9月に開催された「国家ジェンダーと開発会議」では調整役を務めた。

2) 調査及び翻訳

- ・ジェンダー関係資料図書室にて、カンボディア及びアジア・太平洋地域のジェンダー関係の出版物、報告書、研修マニュアルを整備。
- ・調査能力の向上に努め、社会科学系調査の成長に貢献。
- ・調査及び報告書作成チームはこれらジェンダー関係や茶会科学系調査をクメール語に翻訳したり、他の機関の要請があれば翻訳サービスを提供。

3) ジェンダー平等の意識向上のための活動とネットワークづくり

- ・GADネットにはジェンダー平等の意識を向上するための活動を行っている70の団体が参加している。
- ・カンボディア・メンズネットワークのメンバーは、女性への暴力の根絶及びより公正な社会のために活動している。

(3) カンボディア・メンズネットワークの活動

女性がもつ諸問題(男性による女性への暴力、売春・人身売買、レイプ、差別等)は女性だけの問題ではなく、1、男性の問題でもあることを、カンボディア男性自身が社会に向けて呼びかけなければならない。したがって当ネットワークは女性へのあらゆる暴力を否定し、コミュニティーのなかの平和を促進することを目標とし、男性が女性への暴力等の撲滅を男性に呼びかける活動を行っている。ネットワークは20のNGO代表からなり、中核グループがカンボディア・メンズネットワークの指針をつくっている。

カンボディア・メンズネットワークの目標は以下のとおり。

- ・男性が家族のなかで責任ある親や伴侶となるように奨励する。
- ・子供のための効果的役割モデルとして行動し、かつ社会のなかで平和で調和に貢献する価値を子供達に浸透させる。
- ・賭け事、飲酒、婚外性交等の男性の行動で有害なものを削減する。
- ・カンボディアの男性のすべてが女性へのあらゆる暴力を拒否するように教育する。
- ・女性や女児の売春・人身売買をなくすためのロビー活動を活発に行う。

(4) 連携可能性

GADは現在まで、インターンシップ制度を設け、政府関係機関職員や大学の教員等を集めてジェンダー研修を行うとともに、SEILA/UNDP CARERプロジェクトにトレーナーとして参加し、ジェンダー・トレーナー育成の研修、ジェンダーと健康、ジェンダーと教育、リーダーシップと意思決定、モニタリングと評価等の研修を担当してきた。

他機関へのジェンダー研修を得意としているので、女性省の中堅以下職員のジェンダー研修

を実施する場合、トレーナーとしてGADを活用することが考えられる。

さらに、カンボディア・メンズネットワークの、女性への暴力撲滅を男性に働きかける活動を、現地適用化資金を使って支援することも考えられる。

(5) GADにおける今後の課題

基礎調査時の聞き取り調査の際、女性省との連携、活動報告の有無を聞いたところ、連携していないこと及び活動報告の義務がないため行っていない旨返答があった。

GADネットワーク・リストが作成されたものの、関係者間の意思疎通や連携を図るための会議等は、ジェンダーに関する大きな行事を除けば、GAD主催で定期的に行われていない。

6 - 2 ケア・カンボディア³⁷

(1) ケア・カンボディアの概要

1973年～1975年の間、食糧、医療、教育への援助を行った。1990年には37万人のタイ国境の難民を本国に戻すための国連の活動を支援した。

現在ケア・カンボディアは7つのプロジェクトを運営し、11の支所をもち120名のローカルスタッフと12名の駐在員が働いている。

(2) ケアの活動

1) 地雷除去と地域開発

ケアは地雷を除去した土地を分配する地区のワーキンググループを支援している。それと同時にカンボディア国家の地雷撤去運動を盛り上げ維持していく必要を認識し、カンボディアの地雷アクションセンターと緊密に連携して活動している。

2) 女子の基礎教育向上

カンダール州で、より多くの女子が授業に参加し、かつ学校にとどまり、より高い教育を受けられるよう、教育省と協力して活動している。

ケアは女子の教育についての周囲の態度を変えるため、女子の教育を支援する活動を地域住民を巻き込んで行っている。

3) 小規模経済活動の開発

小規模経済活動の促進に関する活動は、1993年以来、貧困対策のためにケアが取られている主要アプローチの1つである。

小規模経済活動促進のため、低所得者の定期的貯蓄を通して流動性のある資産基盤をつくることを目的としている。ケアの貯蓄動員プロジェクトの一環として貯蓄銀行が設立され

³⁷ 本項の記述は、CARE Cambodia 2000のパフレットによる。

た。現在までに100の村銀行が設立され5,800の口座がつくられた。

4) 地方インフラのリハビリテーション

ケアはカンボディア北西部のコミュニティとともに道路のリハビリ、橋や排水管の修復を行い、基礎的健康と教育サービス、市場へのアクセスを改善している。

5) 母子健康・医療

約30万人のために質の高い基礎ヘルスケアを確立し、運営するため、コンポンチュナン、ボンティアイミアンチェイ、ポーサットにおける州の健康局の能力開発を行っている。

6) 性交渉により感染する病気及びHIV / エイズ対策

ケア・カンボディアのHIV / エイズ予防プロジェクトは、周辺国(タイ、ラオス、ヴィエトナム)のケアなどと協力し国境でHIV / エイズ予防キャンペーンを試みたり、国境地域でのHIV / エイズ感染拡散を予防したり対処するため、地域レベルでの技術や知識の強化を行っている。

7) リプロダクティブヘルス教育

プノンペンとバタンバンの縫製工場で働く労働者に対し、縫製工場経営者と、ローカルNGO、リプロダクティブヘルス協会とともにリプロダクティブヘルス教育の普及を行っている。

(3) 連携可能性

ケアは積極的に地方でのプロジェクト展開を行っており、特にタイ国境周辺にプロジェクトが多い。将来地方でパイロットプロジェクトを行う場合、ケアのノウハウを活用し、女子の基礎教育、リプロダクティブヘルス教育等のプロジェクトに協力を得ることが考えられる。

(4) ケアにおける今後の課題

ケアのプロジェクトは政府関係者を支援する場合と、独自でプロジェクト展開する場合とがある。今後は、これらの活動の成功例などを関係する政府関係者やドナー等にフィードバックし、経験の共有化を図ることが重要である。

6 - 3 開発福祉支援事業³⁸

カンボディアでは1998年から開発福祉支援事業2件「社会的弱者の自立を図るためのソーシャルサービス」及び「貧困削減に向けての女性のリプロダクティブヘルス向上プロジェクト」がNGOによって進められてきた。以下ではこの2件の開発福祉支援事業について紹介する。

³⁸ 本項の記述は、国際開発事業団編(2000)「カンボディアとインドネシアの現場から」途上国NGOへの開発支援政策評価報告書」を参考にした。

(1) 貧困削減に向けての女性リプロダクティブヘルス向上プロジェクト

当プロジェクトでは1998年12月から3年間(1998年12月～2001年12月)の予定で、アフエダ³⁹とクメール女性ヴォイスセンター⁴⁰によって実施されている。プロジェクトサイトはコンボンチャム州女性問題局及び同州女性開発センターのモデル地(コンボンチャム州コンボン・シエム郡)である。

プロジェクトではこれら2団体がそれぞれの団体の特徴を生かして共同で活動を行っており、まずアフエダは「女性のリプロダクティブヘルスの向上及び経済活動への参加促進」を事業目標として、出産間隔教育やエイズ予防の知識向上、識字率の向上、村落でのボランティアの育成、農村女性へのジェンダーセミナー、女性労働者へのセミナーなどの活動を行っている。

次にクメール女性ヴォイスセンターは「村落における女性の意思決定への参加、労働者の生産性、労働安全の向上」を事業目標として、学校でのジェンダー教育や女性労働者向けセミナー等の活動を行っている。

(2) 社会的弱者の自立を図るためのソーシャルサービス

当プロジェクトは1998年12月から3年間(1998年12月～2001年12月)の予定で、カンボディア・ソーシャルサービス(SSC)⁴¹によって実施されている。プロジェクトサイトはコンボンブー・サービスセンター、ブノンペン・サービスセンター、カンダール・サービスセンターである。

プロジェクトでは心身障害、身体障害、極度の貧困等により、一時的あるいは半永久的に自活することができない状況に陥っている人々の生活が改善されることを事業目標として、ソーシャルワーカーやスタッフの研修、ボランティアの地域活動の支援、社会的弱者へのカウンセリング・サービス、社会問題・労働・職業訓練・青年更生省と保健省の職員研修等の活動を行っている。

6 - 4 ジェンダー/WID関係の活動を行っているNGO

ジェンダー/WID関係の活動を行っているNGOの活動内容を表6 - 1(ローカルNGO)、表6 - 2(国際NGO)にまとめた。NGOは地方で活動している団体でも、連絡などの便宜を図るためプノ

³⁹ アフエダはオーストラリアに拠点をもつNGO。AFHEDA(Australian People for Health, Education and Development Abroad)

⁴⁰ クメール女性ヴォイスセンターはローカルNGO。KWVC(Khmer Women Voice Center)

⁴¹ カンボディア・ソーシャルサービスは1992年によりカンボディア・アメリカの協力団体としてソーシャルサービス事業に関する人材育成を行ってきたが、1996年カンボディアのローカルNGOとして独立し、現在にいたっている。SSC(Social Serviced of Cambodia)

ンペン市内にオフィスをもっている。表6 - 1、表6 - 2を見るとおり、NGOの活動分野は農業技術指導、女性の権利の擁護、健康改善指導、経済活動支援、人身売買の阻止、教育支援、環境保護等多岐にわたっている。

表 6 - 1 カンボディアでジェンダー / WID 関係の活動を行っているローカル NGO

組織名	代表名	活動内容
ADHOC (Cambodian Human Rights & Development Association)	Lim Mony Ngi Charia	女性に対する暴力の禁止、女性の権利の擁護
Bantesy Srei	Hoy Sochivanny	農業技術指導、健康改善指導、クレジットの供与、教育支援、女性のエンパワーメント等
CCWA (Cambodian Christian Women's Association)	Brak Saravy	農業技術指導、健康改善指導、クレジットの供与と中小企業家支援、教育支援
CMDC (Cambodia Migration and Development Committee)	Ros Sokhom Than Mom	農業技術指導、環境保護、女性の権利の擁護、女性や子供の人身売買の阻止、避難民の支援と再定住の支援
CWCC (Cambodia Women's Crisis Center)	An Sokum	女性に対する暴力の禁止、教育支援、農村 / コミュニティ開発の支援
CWCD (Cambodian Women Culture for Development)	Heng Sovuthy	環境保護、クレジットの供与と中小企業家支援、教育支援、固有文化の保護
CWDA (Cambodian Women's Development Association)	Chhoeung Sunlay Sim Chanthy	女性や子供の人身売買の阻止、クレジットの供与と中小企業家支援、女性の権利の擁護
GAD / C (Gender and Development Program for Cambodia)	Menh Navy Ros Sopheap	ジェンダー平等意識の啓発活動、女性に対する暴力の禁止、ジェンダー研修、ジェンダーネットワークの構築
HRCOP (Human Rights and Community Outreach Project)	Um Sokhom Huot Honglin	農業技術指導、農村開発支援、女性の権利の擁護、水及び衛生指導、子供の生活保護
IDA (Indradevi Association)	Dy Ratha Uy Sok Panha Sophy So Sokhom Som Sen Sokha	健康改善指導、クレジットの供与と中小企業家支援、女性の権利の擁護、女性や子供の人身売買の阻止
KHEMARA	Pol Rithy Koy Plalany	女性の保護センター、女性の権利の擁護、クレジットの供与と中小企業家支援、子供の生活保護、女性に対する暴力の禁止、環境保護
KSPC (Khmer Saving Poorest Children)	Prak Jolyda Thong Savanarith	教育支援、子供の生活保護
KWVC (Khmer Women Voice Center)	Koy Veth Prum Vanna Oum Ravy	教育支援、女性のエンパワーメント支援
ML (Mother's Love & Non-Violence)	Nou Sambo	農業技術指導、健康改善指導、女子の権利の擁護、子供の生活保護
NAPA (National Prosperity Association)	Ang Chamroeun Khun Samphos	農業技術指導、健康改善指導、農村開発支援、女性の権利の擁護、クレジットの供与
PADEK (Parteneriat pour le Development au Kampuchea)	Young Vin	環境保護、教育支援、クレジットの供与と中小企業家支援、健康改善指導、ジェンダー平等への意識啓発活動
PADV (Project Against Domestic Violence)	Sar Davy	女性に対する暴力の禁止
RKF (Rescue Khmer Farmer Org.)	Im Sovanra Uom Liev	女性の権利の擁護運動
SST (Sor Sor Troung)	Touch Varine ChhimVandeth	村落開発支援
STAR KAMPUCHEA	Nhek Sarin Chet Charya	民主主義支援、市民社会の強化支援
USG (Urban Sector Group)	Hong Nita Hok Narin	村落開発支援、都市開発支援、クレジットの供与と中小企業家支援、子供の生活保護、女性の権利の擁護運動、女性の経済的権利と法的権利の改善
VAWCC (Violence Against Women & Childrn of Cambodia)	Kham Sang Koun Ek Praneith	健康改善指導、教育支援、避難民の支援、女性に対する暴力の禁止、エイズ / HIV の防止
WMC (Women's Media Center)	Tive Sarayeth	女性の視点から女性の社会問題についてビデオ及びラジオの放送

表6 - 2 カンボディアでジェンダー / WID 関係の活動を行っている国際 NGO

組織名	代表者	活動内容
ACR (Australian Catholic Relief)	Prak Sokhany	ローカル NGO 6 団体の能力強化
AFSC (American Friends Service Committee)	Thoung Kakda	村落開発支援、障害者支援及び障害者のリハビリテーション支援、平和機構、農林水産活動の技術指導、環境保護
CAA (Community Aids Abroad)	So Rothavy	農業技術指導、女性の問題の改善
CARDI (Cambodia Agriculture Research and Development Institute)	Vanny Soun Mot Sara	農業技術指導
CARE International in Cambodia	Soun Champu Kong Sonthara	女子の初等教育支援
CPD / CDRI (Center of Peace and Development)	Real Sophea Huy Roundul	教育支援、研究・開発、平和構築支援
CIDSE (Cooperation In't pour le Development et la Solidarite)	Bun Sary	村落開発支援、ジェンダー平等の地域開発への導入
CONCERN WORLDWIDE	Dany Hovey Robber Vanderbeig	村落開発支援
CORD / PNKS (Christian Outreach Relief & Development)	Sok Kim Sroeung Chum Neov	農村技術指導、村落開発支援、健康改善指導、女性の権利の擁護、教育支援
CRS (Catholic Relief Service)	Christina Lee	農業技術指導、健康改善指導、クレジットの供与と中小企業家支援、避難民の支援、再定住支援
CRWRC (Christian Reformed World Relief Committee)	Em Sokhom Navy Chann	村落開発支援、ローカル NGO 団体の能力強化
CWS (Church World Service)	Ith Pov	農業技術指導、村落開発支援、避難民の支援、再定住の支援、上水及び衛生指導、林業技術指導、健康改善指導、教育指導
DCA (Dan Church Aid)	Kim Morakath	女性問題の改善支援、女性の権利の擁護、教育指導、子供の生活指導
IHRLG (International Human Rights Law Group)	Ly Sunlina	女性権利の擁護
JSC (Jesuit Service Cambodia)	Chea Sokun Demse Coghlan Long Ganya	農林技術指導、上水及び衛生指導、クレジットの供与と中小企業家支援、子供の生活保護、教育支援、避難民の支援、再定住の支援、女性の権利の擁護
LWS (Lutheran World Service)	Nguon Sophak Kanika Prach Veary	農業技術指導、環境保護、クレジットの供与と中小企業家支援、村落開発支援、上水及び衛生指導、子供の生活保護、教育指導、避難民の支援、再定住の支援、女性の権利の擁護
MCC (Mennonite Central Committee)	Chhum Siv	農業技術指導、健康改善指導、クレジットの供与と中小企業家支援
MEDICAM	Sok Sovannarith	健康改善指導、女性の問題の改善支援
NGO Forum on Cambodia	Russel Peterson Sophanna Ek	環境保護、女性の権利 / 市民社会の構築支援、ジェンダー平等への意識啓発支援
OXFAM G B (Oxfam Grant British)	Phoung Viphou	農林水産技術指導及び環境保護、クレジットの供与と中小企業家支援、村落開発支援、上水及び衛生指導、障害者支援、教育支援、避難民の支援、再定住の支援、女性の権利の擁護
PATC (Private Agencies Collaborating Together)	Houn Kanarooem	農林水産業支援及び環境保護、クレジットの供与と中小企業家支援、村落開発支援、上水及び衛生指導、障害者支援、教育支援、避難民の支援、再定住の支援、女性の権利の擁護、ローカル NGO 団体の能力強化支援
QSA (Quaker Service Australia)	Kasem Kolnary	健康改善指導、エイズ / HIV の阻止
SC (UK) (Save the Children UK)	Heng Satha Kong Villa Kong Udom Meas Chhun lay	健康改善指導
World Vision (World Vision International Cambodia)	Kea Laly Um Niseth	農業技術指導、村落開発指導、障害者支援、健康改善指導、避難民の支援、再定住の支援、女性の権利の擁護、子供の生活保護

表6 - 5、表6 - 6ともに Gender and Development for Cambodia (2001). Gender and Development Network Directory 2001, Phnom Penh.を参考に作成。

7 . JICAによる取り組み

1996年7月から計4年間、JICAから女性省へ長期専門家が2名派遣、協力を行ってきた。2000年度中に女性省から同省の能力強化支援を要請する要請書(付属資料8 . 参照)が出されたのを受けて、本基礎調査が行われ、2001年度中にはプロジェクト形成を行うための専門家の派遣が予定されている。

ここではこれらの長期専門家の活動について、その成果と課題について検討するとともに、基礎調査時に作成したプロジェクト案及び案に沿って調査した女性省と州女性局の連絡協力体制について検討する。

7 - 1 女性省に派遣されたJICA専門家の実績

(1) 西谷 佳純専門家(1996年7月～1998年6月)

西谷専門家(指導分野：開発と女性)は女性省へ2年間派遣された。以下は西谷専門家の活動概要である⁴²。

1) 上位計画策定支援

女性省では上位計画がないまま、各プログラムがドナー中心に実施されているため、整合性が欠如し、かつ優先順位に明確性が欠けていたので、国連特別総会2000年会議(北京プラス5)や新政権の発足を区切り目に、上位計画の策定を支援した。

- ・2000年までの行動計画(1996年：国連開発計画日本政府WID基金を利用し、ESCAPとの協力)
- ・女性省の5か年計画の策定支援(1999年～2003年)

2) 各種プログラム策定支援(助言・指導)

上位計画に沿った以下のプログラムの策定支援を行った。

- ・開発福祉支援「コンポンチャム州女性のリプロダクティブヘルス向上計画」
- ・大使館草の根無償資金協力女性センター4件運営(カンダール、コンポンチャム、コンポンスプー、コンポンチナン)に向けたADB機材供与プログラム
- ・専門家派遣要請(リプロダクティブヘルス情報普及支援、女性に視点をあてた貧困評価手法)
- ・その他のドナーからの資金協力を仰ぐための案件形成(カナダ基金、ADBの基礎技術養成プロジェクト、国連エイズプログラム、世界銀行のプライマリーヘルス・プロジェクト)

3) 研修事業の効率的促進(補完研修の実施)

カウンターパート及び女性支援事業を担当する中堅職員、NGO職員の機能強化支援を

⁴² 本項の記述は、西谷専門家の報告書による。

行った。

- ・日本及び第三国研修参加者への支援(事前研修、報告書作成支援)
- ・帰国研修員によるエコーセミナーの実施支援
- ・ジェンダー啓発研修の実施、教材の開発(クメール語)
- ・他ドナーの研修参加者への同様の支援

4) 調査研究

プログラム策定やプログラムの進捗・評価に必要な基礎データの収集と分析を行った。

5) 援助機関、NGOとの連携・協調行動の促進

開発銀行、国連機関、国際NGO、現地女性団体との連携や協調行動を促進した(国連女性の日、エイズデー、ドナー連絡協会、ウイメンズフォーラム)。

6) その他の助言や支援

幹部のスピーチ作成への支援、ドナー、国連機関、NGO作成の要請書の評価、女性支援NGOへの助言(依頼があった場合)等を行った。

(2) 山本 佳恵専門家(1999年9月～2001年9月)

山本専門家(指導分野：貧困対策事業)は1999年9月から女性省への2年間の予定で派遣された。以下は山本専門家の2000年6月までの活動概要である⁴³。

1) 経済開発局の能力強化

クレジットプログラムの評価・管理についての技術指導を行った。

一般行政能力を強化するため、コンピューター、ファイリング、書簡の作成、情報共有、業務計画作成等の指導を行い、業務の円滑化を図った。

2) 各種プログラム策定支援(助言・指導)

女性省の社会・ジェンダー政策立案・精度強化支援のため要請書の作成を支援するとともに、案件形成を支援した。

女性省の情報システム、財務システム、総務運営能力の強化のため、青年海外協力隊員及びシニア海外ボランティア員の派遣要請(情報システム、財務システム、総務運営)を行った。

3) プログラム管理

開発福祉支援事業「貧困削減に向けての女性のリプロダクティブヘルス向上プロジェクト」の実施管理に参加した。プロジェクトのモニタリングを行うとともに、プロジェクト目的、目的達成のための手段、評価指標の整理を行い、1999年度の事業計画を11月にまとめた。

⁴³ 本項の記述は、山本専門家の報告書による。

草の根無償事業(女性センター)のフォローアップを行うため、ILOに対し女性センターでの職業訓練の見直しと訓練指導の支援を盛り込んだプロポーザルを作成するとともに、ILOミッション受入準備を行った。

4) 政府関連機関、ドナー、NGOとの連絡・調整

ジェンダーの主流化、政策立案・政策協議、案件形成、情報交換等のため他援助機関、政府関連機関、NGOとの連絡、調整を図った。

IPRSP⁴⁴にジェンダー平等を盛り込むように働きかけた。

5) JICA事業支援・フォローアップ

JICAの日本研修事業支援のため、研修内容と参加者のプロフィールが合致するように、カウンターパートとともに研修者の選抜に関する基準を決めた。

貧困関連調査支援として、国別貧困プロフィールの作成を支援した。

6) 提言・助言

女性省の組織強化、セクター別方針・戦略、人的資源開発、女性の経済分野への参加のための政策提言、新規案件の発掘等について提言及び助言を行った。

7 - 2 専門家活動の成果と課題

(1) 西谷専門家の活動の成果

- 1) 女性省では上位計画がないまま、各プログラムがドナー中心に実施されていたため、整合性が欠如し、かつ優先順位に明確さが欠けていたが、専門家の支援により第2次社会経済開発5か年計画が策定され、省としての方針が明確になった。
- 2) JICA及びドナーの各種プログラム策定支援(助言・指導)を行い、女性支援プロジェクトが計画、実施された。
- 3) プログラム策定や進捗の評価に必要な基礎データの収集と分析を行うため、カンボディアにおけるWIDと貧困の現状と課題調査が行われ、カンボディアの現状が明確にされた。

(2) 山本専門家の活動の成果

- 1) 女性省の能力強化及びジェンダーに関する情報整備の強化のためのプロポーザルが作成され、案件形成のための基礎調査団が2001年2月に社会開発協力部社会開発協力第一課より派遣されて案件形成が始まった。
- 2) 現行の開発福祉支援事業のモニタリングを行い、プロジェクトの目標が達成されるように方向づけされた。
- 3) 女性省に青年海外協力隊員(システムエンジニア)が2001年7月、シニア海外ボランティア

⁴⁴ IPRSP(Interim Poverty Reduction Strategy Paper): 貧困削減戦略ペーパーの暫定版。

ア員(財務システム)が同年10月より派遣された(総務運営のシニア海外ボランティア員は要請中)。

- 4) ILOに対し、日本政府の草の根無償事業(女性センター)の職業訓練の見直しと訓練指導支援を盛り込んだプロポーザルが作成され、かつILOミッションにより女性センターでの職業訓練の見直しと訓練指導がされた。
- 5) IPRSPにジェンダー平等の視点が反映されるようにコメントされた。
- 6) 第2次社会経済5か年計画案(女性省担当分)が作成された。

(3) 今後の課題

- 1) 西谷専門家の指導分野は「女性と開発」であり、山本専門家の指導分野は「貧困対策」であったため、西谷専門家の活動が山本専門家によって継続されたわけではなかった。特に政策立案能力の強化支援に関しては、2000年4月から始まったADBの技術協力「女性省能力改善強化プロジェクト(Capacity Building for the Ministry of Women's and Veteran's Affairs : 2000年5月～2001年10月)=ADBの採択1999年12月=に活動がほぼ移管された。
- 2) 西谷専門家派遣時から女性省が求めている女性省職員的能力強化に関する技術指導は、両専門家の直接のカウンターパート及び両専門家の活動にかかわっていた多数の職員に対して行われたが、現在の女性省職員全体の能力程度を考えた場合、能力強化支援はまだ始まったばかりである。

7 - 3 女性省能力強化プロジェクト・プロポーザル及びプロジェクト方式技術協力案

2000年11月に女性省から省の能力強化のためのプロジェクト・プロポーザルが提出された。女性省の要請に基づき社会開発協力部は2001年2月の基礎調査用として以下のプロジェクト案を作成した。

(1) 女性省の能力強化プロジェクト・プロポーザル

女性省は1998年に11月の総選挙後、現在の女性省に改組された。その役割はすべての政策やプロジェクトにジェンダー平等の視点を統合されることである。しかしながら、いまだジェンダー平等に関する懸念が省内に浸透していないだけでなく、政策を策定するための情報及び能力が備わっていないため、ジェンダー主流化を図ることが難しい状況である。

このような状況を改善するため、カンボディア政府はプロポーザルを日本政府に申請した。プロポーザルは以下の項目からなる。

- 1) 政府関係機関がジェンダー平等の視点に立った政策立案及び開発プログラムを計画するために、女性省の政策立案能力の強化及び他省への働きかけ能力を強化する。

- 2) ジェンダー平等の視点に立った情報分析能力強化及びジェンダーに関する情報整備を行う。
- 3) 政策及びプロジェクトのモニタリング・評価能力の強化。
- 4) 女性省及び関係省庁へのジェンダー研修をとおしてのジェンダー平等概念の普及を行う。
- 5) 女性省職員の基礎的事務能力を強化する(省と州をつなぐコンピューターネットワークを構築し、省と州の間の報告システムを作成することを含む)。

(2) プロジェクト方式技術協力案

社会開発協力部では女性省の要請に基づいて、以下プロジェクト方式技術協力による協力案を作成した。女性省のプロポーザルをJICAのプロジェクト方式技術協力の枠のなかで検討した場合、調査団は以下にあげる2案のうち、「〔案の1〕州女性局との連携型プロジェクト」は、「〔案の2〕」と比べてより実施妥当であると考え、調査団は2案を念頭に置きつつも、「〔案の1〕」により重点を置いて調査を行った。

1) 〔案の1〕州女性局との連携型プロジェクト

ジェンダー問題を担当している女性省の本来もつ役割を強化するため、州女性局と連携をとり、ジェンダー平等の視点に立ったパイロットプロジェクト事業を実施する。ここでは女性省はパイロットプロジェクト形成時からプロジェクトにかかわり、州女性局とともにジェンダー平等の視点に立ったパイロットプロジェクトの実施を行う。そして一定期間ごと(例えば半年ごと)にモニタリングし、ジェンダー平等の視点に立ったパイロットプロジェクトが当初の計画どおりに進んでいるかどうか確認し、もし方向性が異なるようであれば、その都度州女性局とともに検討して問題点を洗い出し、プロジェクト目標に達するように活動の見直しを行う。最終的にはパイロットプロジェクトのモニタリング結果を女性省自身の政策策定にフィードバックし、かつ将来の計画立案に反映させていく。加えて、女性省の政策立案の基礎資料となるように統計局などがもつデータの加工及び分析を行い、ジェンダー平等の視点に立ったデータ及び情報の整備を行う。また、他省庁のジェンダー問題担当官を集めた会議を定期的に主催して各省と協議するほかセミナーなどを行い、女性省の立案した政策・戦略が各省に取り入れられるように働きかける。

これら一連の活動をとおして、女性省が他省庁の政策やプロジェクトにジェンダー平等の視点の統合を働きかけるうえで、その実績及び方法論が確立されることが期待される。

2) 〔案の2〕他省庁との連携型プロジェクト

ジェンダー問題を担当している女性省の本来もつ役割を強化するため、他省庁と連携をとり、ジェンダー平等の視点に立ったパイロットプロジェクト事業を実施する。そこでは女性省はパイロットプロジェクト形成時からプロジェクトにかかわり、実施省庁とともにジェン

ダー平等の視点に立ったパイロットプロジェクトの実施を行う。そして一定期間ごと(例えば半年ごと)にモニタリングし、ジェンダー平等の視点に立ったパイロットプロジェクトがきちんと当初の計画どおりに進んでいるかどうか確認し、もし方向性が異なるようであれば、その都度担当省庁とともに検討して問題点を洗い出し、プロジェクト目標に達するように活動の見直しを行う。最終的にはパイロットプロジェクトのモニタリング結果を女性省自身の政策策定フィードバックし、かつ将来の計画立案に反映させていく。加えて、女性省の政策立案の基礎資料となるように統計局などがもつデータの加工及び分析を行い、ジェンダー平等の視点に立ったデータ及び情報の整備を行う。他省庁のジェンダー問題担当官を集めた会議を定期的に主催して各省と協議するほか、セミナーなどを行い、女性省の立案した政策・戦略が各省に取り入れられるように働きかける。

これら一連の活動をとおして、女性省が他省庁の政策やプロジェクトにジェンダー平等の視点の統合を働きかけるうえで、その実績及び方法論が確立されることが期待される。

7 - 4 女性省と州女性局の連絡・協力体制に関する調査結果

「7 - 3(2)プロジェクト方式技術協力案」のプロジェクト方式技術協力案に沿って、基礎調査では女性省と州女政局の連絡・協力体制に関して情報を収集した。以下はプロジェクト方式技術協力(案の1)のなかの女性省と州女性局の連絡・協力体制に関する調査結果である。

中央政府の一定のセクションと、それに対応する州政府のセクションとの連絡・調整の実態には難点が多く、事業の円滑な実施の制約要因となっている。

まず、最も基本的な難点として、中央政府・州政府ともに特定の部署に所属する公務員が厳格に定まっておらず、かつそれぞれの公務員の責任・権限が不明確なことである。これは当該部局のオフィスで働いている職員数が平常時には少なく、給料支給日にはずっと多くなるといった事態として揶揄的に指摘されるが、一般公務員の給与水準が極めて低く、したがって役所に出勤しては生活できないといった状況が背景にあるといわれている。このため、給与額の高い少数の幹部級職員が広く職務をカバーしなければならないことになるが、このために脱落してしまう職務も多く、また連絡を取り合うべき中央・地方の職員の双方がこうした状況にあるため、日常的な意見交換・調整も順調には進展しないのである。

また、幹部級職員が政治党派に組織されているという現状が意思疎通の難点となっている面も無視できない。特に中央の女性省の幹部クラスはフンシンペック色が強いのに対して、州政府女性局の幹部たちは人民党系であるため、相互に信頼感が醸成されにくく、制度的に定められている連絡体制も十分に機能していないといわれている。

さらに、連絡・情報交換のためのインフラストラクチャー・機器類の不備がこれに加わる。中央政府と州政府とをコンピューター・ネットワークでつなぎ、日常的な意見交換や報告をE-mail

によって素早く行うことを仮定した場合、安定的な電力供給、機械室の設置コンピューター・メンテナンス体制の整備等、最低限の手立てを図らなければならない。

以上のような状況を一挙に解決することは困難である。中央政府・州政府の双方が早期に実施を望む事業などを実施するに際して、どの部署の、どのような種類の問題によって情報伝達・意思疎通に制約されているのかを第三者の立場から具体的に評価し、必要な体制に向けて徐々に動かしていくほかはないであろう。中央政府・州政府の担当者とともに、自分の責任と権限が明瞭である限り、熱心かつ効率的に仕事をこなし得るとみられるだけに、仕組みの改善がなされれば、解決に手間取ることはないと思われる。

8 . 今後の支援の方向性及び留意事項

本基礎調査を通して入手した情報をもとに、ジェンダー / WID分野における女性省の取り組み及び各ドナー、NGO等の取り組みも概観してきた。

その結果、女性省は自省の能力強化にはたいへん意欲的である一方、その体制及び能力はまだ弱いことがわかった。今後時間をかけて支援を行っていくことで、カンボディアのナショナル・マシナリーとして女性に関する政策レベルでの提言、各省庁のジェンダー / WID活動の促進と調整、女性関連活動の促進とモニタリング、女性の経済社会的貢献についての情報提供、国際的な情報交換・交流等の中心的役割を果たすことができるようになる。

現在まで数多くのドナーが女性省を支援してきたにもかかわらず、どれも短期間の支援で、かつその支援の目標に到達しないまま終了もしくはプロジェクト内容の変更が行われてきたので、技術移転等の支援は根づきにくい面があった。しかし、長期でじっくり能力強化支援を行っていくことにより、ナショナル・マシナリーとしての体制は漸進的に構築されるであろう。

(1) 今後の支援の方向性

女性省の要請に基づき基礎調査を実施した結果、先方のニーズが確認でき、また我が国による協力の成果が期待できる分野として、以下の7分野が有望であるとの判断にいたった。

- 1) 政策立案能力の強化
- 2) ジェンダー関連プロジェクトの企画立案、実施、モニタリング・評価能力の強化
- 3) 女性省の他省庁に対する政策助言能力の強化
- 4) 女性省のジェンダー情報収集・分析・蓄積にかかる能力強化
- 5) 女性省の「ナショナル・マシナリー」としての各種機能強化
- 6) 女性の地位向上のための国家女性評議会の機能強化
- 7) 各省で実施されているジェンダー / WID事業及びジェンダー平等推進の強化

上記7点を支援するプロジェクト形成をするためには、現状についてさらに調査する必要がある。したがって、まず案件立ち上げのための専門家(パイプライン専門家)を派遣し、プロジェクト形成のための情報収集を行うことを検討する。パイプライン専門家の調査結果を踏まえて短期調査を実施し、プロジェクトの内容をまとめていくこととする。

パイプライン専門家のTORとして、表8 - 1の活動案が作成された。

表 8 - 1 パイプライン専門家の活動項目案 (2001年8月作成)

- (1) プロジェクトドキュメント案を作成するための活動を行う。
 - 1) 関係者間(カウンターパート、関係省庁、大使館、事務所、本部、ドナー等)の意見調整を行う。
 - 2) プロジェクトドキュメント案をまとめるため、ワークショップなどを開き、関係者間(カウンターパート、関係省庁、大使館、事務所、本部、ドナー等)の協議の場を設ける。
 - 3) 相手国実施機関の組織体制、能力の現状分析を行う。
 - 4) カウンターパート及び現地事務所とともにプロジェクト目標の明確化を図る。
 - 5) プロジェクト目標を達成するための活動と成果を具体化する。
 - 6) 必要とされる投入(機材、人員、施設、組織、知識、技術)について関係者と検討する。
 - 7) 必要な短期調査を企画し、当該専門家だけではカバーできない分野を短期調査の TOR のなかに盛り込み、コンサルタントなどへの調査委託を検討する。
 - 8) カウンターパート組織の役割・責任につき可能な限りコミットメントを得るため、カウンターパートと協議し調整する。
 - 9) ドナーや NGO 等との連携を図るための場を設け、情報の共有化を図る。
 - 10) 既存のプロジェクト方式技術協力の規模や形式にこだわらず、新しい形の技術協力プロジェクトを JICA カンボディア事務所及び本部とともに検討する。
- (2) 国家女性評議会の活動を支援する。
- (3) ジェンダー・フォーカルポイントは、国家女性評議会で決まった事項を実際各省内で実行に移すための実務者として、その役割は重要であると認識し、10 省内のジェンダー・フォーカルポイントの活動を支援し、能力強化を図る。
- (4) ジェンダーに関係するドナー会議に出席し、関係者との連携を図る。
- (5) 省内のドナー活動状況を整理し、活動のすみ分けを図る。
- (6) カンボディアの現状について社会・ジェンダー調査及び分析を行う。
- (7) 一般現地業務費を活用し、現地調査及び研修事業の一部についてローカルコンサルタントへの事業委託等を検討する。

パイプライン専門家を派遣する際には、女性省がプロジェクトを形成する際に必要とする情報収集活動にパイプライン専門家が協力するとともに、専門家が女性省の活動に協力することを通して女性省職員の情報収集能力等が強化されることが望ましい⁴⁵。

(2) 留意事項

女性省を支援する際、以下の事項に留意する必要がある。

- 1) 職員の給与が低いため、女性省を支援しているドナーはプロジェクトに参加している職員へ給与を支払っている。
- 2) 女性省のなかの命令系統が職員の所属する党益に左右される傾向がある。
- 3) 現行のドナーの職員能力強化の対象は局長以上の上級職員が中心であり、実務を担う中堅職員の能力強化は行われていない。
- 4) 2001年2月28日、女性の地位向上のために国家女性評議会の設立が政府によって正式に決定されたので、女性省が関係省庁への働きかけを行うためにも今後当評議会への支援が必

⁴⁵ パイプライン専門家のTOR案は付属資料10.を参照。

須である。

- 5) ADB(能力改善強化)は2001年10月にプロジェクト終了予定。UNFPA(情報整備)は2001年3月にプロジェクト終了。これらの活動を引き継ぐドナーのプロジェクト予定は今のところない。
- 6) 女性省の能力強化及び情報整備を行う場合、まずADBやUNFPAの活動の達成度を見極めたうえで、ターゲットとする職員のニーズを明確化する必要がある。
- 7) 女性省は現在省が入っている建物の賃貸契約が終了するのに伴って、将来ほかの建物に移る必要がある(移動時期未定)。
- 8) UNDPのPartnership for Building Togetherプログラムは女性省を支援しているドナー活動の調整を行ってきたが(実際には調整は行われていない)、今後そのプログラム内容が変わる可能性があるので、UNDPと十分協議し、活動内容が重複しないように、お互いの活動のすみ分けを図る必要がある。

