

事業事前評価表

国際協力機構社会基盤・平和構築部
ジェンダー平等・貧困削減推進室

1. 案件名（国名）

国名： パキスタン・イスラム共和国（パキスタン）
案件名：和名 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
生計向上および生活改善支援プロジェクト
英名 Project for Improvement of Livelihood and Well-being of
Female Home Based Workers in the Informal Economic Sector
in Sindh Province

2. 事業の背景と必要性

（1）当該国におけるインフォーマルセクター（特に家内労働者）の開発の現状・課題及び本事業の位置付け

【現状・課題】

パキスタンを含む南アジアではインフォーマル経済が大きな役割を担っている。国際労働機関（International Labor Organization、以下「ILO」という）によると¹、パキスタンの農業外労働人口の約8割がインフォーマルセクターで働いており、この数は1999-2000年の122万人から2008-2009年の162万人へと増加傾向にある。こうした人々のうち、7割を女性が占めており、うち8割は家内労働者（Home Based Workers、以下「HBWs」という）と言われている。HBWsの地域分布は、パンジャブ州及びシンド州で全体の8割～9割を占めているとされるが、これらのデータは国際機関間でも大きく異なっている²。

上述のデータ未整備の背景には、HBWsは他者からの請負作業に従事しているにも関わらず、明確な労使関係にないため雇用統計に表れにくく、また、個々人が家内で生産活動に従事しているため、その労働実態の把握が困難なことが挙げられる。そのため、家内労働者は「見えざる労働者」（Invisible Workers）と呼ばれている。また、明確な労使関係にないため労働者として認識されておらず、労働者の基本的権利を擁護する労働基準法の対象となっていない。こうした事情より、HBWsの多くは1) 不安定で不当な報酬（多くの場合出来高制）、2) 劣悪な労働環境での作業、3) 低い生産性、4) 未組織化による弱い交渉力、5) 必要とされる金融サービスや職業訓練などへの限られたアクセス、6) 事故や病気対応のための保険や基礎社会サービスへのアクセスの欠如、といった問題に直面している。

¹ ILO, 2011, 'Searching for the Invisible Workers. A Statistical Study of Home Based Workers in Pakistan'.

² 同上 ILO (2011)では8割程度がパンジャブ州、1割程度がシンド州となっているが、UN Womenの報告書(2011)では56%がパンジャブ州、23%がシンド州となっている。

UN Women, 2011, 'Roots for Equity ~Unacknowledged Treasures: The Home-based Women Labor of Pakistan~.'

本案件は、シンド州において、同州女性開発局（Women Development Department、以下「WDD」という。）及び HBWs への支援やサービス提供に取り組むパートナー機関（公的機関、NGO、民間企業等）への能力強化を通じ、パキスタン経済に大きな役割を担っているインフォーマル経済のうち、特に、低所得層と女性が多い HBWs の生計向上及び生活改善を支援することを目的に実施される。なお、初等教育を修了し、外部へのアクセスを有する若年層や次世代は、家内労働に従事し続けるのではなく安定した正規雇用の機会を得ることが重要であるため、その推進にも取り組んでいく。

また、SDGs では国内の不平等是正に向け所得階層の所得成長率を上昇させることや税制、賃金、社会保障等による平等の拡大の漸進（目標 10）、貧困撲滅に向け、貧困層・脆弱層を始めすべての男女が基礎的なサービスへのアクセスや権利を確保すること（目標 1 及び 5）などが掲げられており、本案件はこうした目標達成に貢献するものである。

【開発政策と本事業の位置づけ】

インフォーマルセクターで働く人々の権利擁護に関する初めての国際条約である ILO 条約第 177 号「在宅形態の労働条約（Convention on Home Work）」、及びその後の雇用とディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）をめぐる国際的議論の高まりを踏まえ、パキスタン政府は、2010 年 5 月に新たな労働政策を掲げている。その一環として、2011 年に連邦女性省をはじめとした関係省庁により国家家内労働者政策（National Home-Based Workers Policy）が策定され、最低賃金や正当な報酬、労働環境、技術訓練、土地や資産、金融サービスへのアクセス、マーケティング等、多方面での改善が図られることとなった。その後、憲法改正により、こうした事項は州政府の所掌事項となった。HBWs の多いパンジャブ州及びシンド州では、ILO や UN Women などの支援により、州レベルの HBWs 支援政策を策定している。本案件の対象州であるシンド州では、州 HBWs 政策が 2018 年 5 月に州議会で承認された。

（2）インフォーマルセクター（特に家内労働者）に対する我が国及び JICA の協力方針等と本事業の位置付け

本案件を含むジェンダー格差の改善及び女性の経済的エンパワメント支援については、対パキスタン・イスラム共和国事業展開計画（2015 年 4 月）における重点分野「人間の安全保障の確保と社会基盤の整備」に位置づけられ、「ジェンダー主流化」が開発課題の一つとして掲げられている。

（3）当該セクター／地域における他の援助機関の対応

ILO と UN Women がパンジャブ州とシンド州を対象として、労働局による州 HBWs 支援政策の策定、アドボカシー活動、パイロット県での女性 HBWs の所得向上を実施している。

パキスタンの非営利団体のなかには HBWs に特化した支援を行っている団体があり、アドボカシー活動、技術訓練、啓発、市場開拓等のコミュニティへの技術支援を行っている。

3. 事業概要

(1) 事業目的

本事業は、シンド州 WDD の能力強化及び HBWs への支援やサービス提供に取り組むパートナー機関（公的機関、NGO、民間企業等）との連携強化を通じ、対象県において、女性家内労働者（Female Home Based Workers、以下「FHBWs」という。）及びその世帯に対するパイロット活動（①ライフスキルマネジメント能力向上、②金融サービスアクセス能力向上、③収入向上、④フォーマルセクターへの雇用促進）の実施を通じて、FHBWs の生計向上のアプローチをまとめたツールキットの開発・活用の促進を図り、もって他機関³・州内他地域への普及・展開による FHBWs の生計向上に寄与するものである。

(2) プロジェクトサイト／対象地域名：

シンド州カラチ市、サッカル県（及びその周辺県）

(3) 本事業の受益者（ターゲットグループ）

直接受益者：シンド州 WDD 及びパートナー機関[SRSO（Sindh Rural Support Organization）、WDFP（Women Development Foundation Pakistan）]、金融サービス提供機関（デジタルサービスプロバイダー）、民間企業、社会的企業等⁴

最終受益者：パイロット活動の対象となる FHBWs とその家族

(4) 総事業費（日本側）約 523 百万円

(5) 事業実施期間 2017 年 3 月～2022 年 7 月（計 60 ヶ月）

2 段階方式フェーズ 1：2017 年 3 月～2018 年 4 月（12 ヶ月）

2 段階方式フェーズ 2：2018 年 7 月～2022 年 7 月（48 ヶ月）

(6) 事業実施体制 シンド州 WDD

(7) 投入（インプット）

1) 日本側

① 専門家派遣（フェーズ 2 約 65M/M）：総括、ライフマネジメント能力向上、収入向上／金融サービスアクセス向上、業務調整/正規雇用促進）

② 研修員受け入れ：第三国研修

③ 機材供与：パソコン、プロジェクター等事務用機器

2) パキスタン国側

① カウンターパートの配置

② 案件実施のためのサービスや施設、現地経費の提供

(8) 他事業、他援助機関等との連携・役割分担

³ FBWs への支援やサービス提供に取り組む機関（公的機関、NGO、民間企業等）

⁴ パイロット活動を行うパートナー機関は、成果 2 から 4 に関わる 2 つの NGO に加えて、成果 3 では金融サービス提供機関（デジタルサービスプロバイダー）、成果 5 では複数の民間企業を対象とする予定。また、プロジェクト実施中に、成果 2 から 4 に関わるパートナー機関は拡大する可能性あり。

1) 我が国の援助活動：ツールキットの活用・普及において、「オルタナティブ教育推進プロジェクト」（2015年9月～2019年10月）や「アパレル産業技能向上・マーケット多様化プロジェクト」（2016年6月～2020年5月）との連携を検討する。

2) 他援助機関等の援助活動：特に成果5「フォーマルセクターへの女性雇用促進」において、UN Women による民間企業への Women Empowerment Principles の普及活動や、UNDP による青年就業支援事業との連携を検討する。
(9) 環境社会配慮・貧困削減・社会開発

1) 環境社会配慮

① カテゴリ分類 (A,B,C を記載) C

② カテゴリ分類の根拠：本事業は「国際協力機構環境社会配慮ガイドライン」上、環境への望ましくない影響は最小限であると判断されるため。

2) 横断的事項

対象とする家内労働者の多くは貧困層であることから、「貧困対策案件」である。

3) ジェンダー分類：

■GI(P) 女性を主な裨益対象とする案件

<活動内容／分類理由> 本件は主たるターゲットを女性の家内労働者としており、「女性を主な裨益対象とする案件」である。

(10) その他特記事項 特になし

4. 事業の枠組み

(1) 上位目標：

FHBWs 向けの「生計向上ナレッジ・アンド・ツールキット（以下ツールキット）⁵」に含まれるサービスの一部を受けた FHBWs 世帯の数が増える。

指標及び目標値⁶：

指標1：WDD、SRSO、WDFP がそれぞれのロールアウトプランに基づきサービスを提供した FHBWs 世帯の数（カウンターパート及びパートナー機関による展開）

指標2：ツールキットを活用する機関の数⁷（もしくはエリアの数）（他機関・他地域への面的展開）

⁵ 生計向上ナレッジ・アンド・ツールキットとは、公的機関・民間企業・NGO 等が FHBWs に生計向上の支援や正規雇用の機会を提供する際に必要となるアプローチや方策を示すもので、必要なナレッジや実践的なツールを含む複数のモジュールで構成される（ライフマネジメントスキル、金融アクセス、収入向上、フォーマルセクターの雇用等）。最貧困層が段階的に能力を得て貧困から脱却することを目指す「卒業アプローチ」を参考とし、パイロット活動の結果を反映して最終化するもの。

⁶ 指標の目標値は中間時点までに設定する。

⁷ プロジェクト目標の指標からの増加を測定する。

(2) プロジェクト目標：

官民連携を通じて開発された FHBWs 世帯の生計向上を目指すツールキットの適用が促進される。

指標及び目標値：

指標 1：ツールキットを活用する機関の数。

指標 2：ツールキットが WDD により承認される。

(3) 成果

成果 1：官民連携を通じて FHBWs 世帯の生計向上を目指すツールキットの適用促進に向けて、WDD の能力が強化される。

成果 2：パイロット活動の対象となる FHBWs 世帯のライフマネジメントにかかる能力が向上する。

成果 3：パイロット活動の対象となる FHBWs 世帯の金融サービスアクセスにかかる能力が向上する。

成果 4：パイロット活動の対象となる FHBWs が収入向上に必要な知識と技術を習得する。

成果 5：フォーマルセクターへの女性の雇用を促進することの重要性が啓発される。

成果 6：成果 2 から 5 に基づき、ツールキットが開発される。

5. 前提条件・外部条件

(1) 前提条件：シンド州の治安状況が悪化しない

(2) 外部条件：(リスクコントロール)

- ・ シンド州 WDD の役割や優先分野（女性の経済的エンパワーメントを主導する）が変更されない
- ・ WDD のスタッフが適切に配置される[フェーズ 2 の 1 年目内での政府事業計画書 (PC1) の承認]

6. 過去の類似案件の教訓と本事業への適用

ホンジュラス国「金融包摂を通じた CCT 受給者世帯の生活改善・生計向上プロジェクト」において、卒業アプローチを踏襲した貧困層向けの研修パッケージを提供する際、簡便な内容にすることで多くのトレーナーや機関に活用可能となるよう留意している。また、研修を段階的に行い、フォローアップを行うことで、対象者の能力強化を促進している。さらに、金融リテラシーの研修や金融商品・サービスの開発は金融機関と協力して行うことで、金融機関側（サプライサイド）及び顧客側（デマンドサイド）が双方の理解を高めよりよいサービス提供につながるよう留意している。本事業においては、それらホンジュラスプロジェクトからの教訓を参考に、研修の設計や金融機関との連携を行う。

7. 評価結果

本事業は、パキスタン国の開発政策、開発ニーズ、日本の援助政策と十分に合致しており、また計画の適切性が認められることから、実施の意義は高い。

8. 今後の評価計画

(1) 今後の評価に用いる主な指標

4. のとおり。

(2) 今後の評価スケジュール

事業開始 6 カ月以内 ベースライン調査

事業完了 3 年後 事後評価

以 上