

紛争後復興期における女性 NGO によるジェンダー平等の推進
-東ティモール全国女性会議の役割-

Promoting Gender Equality by Local Women's NGOs in Post-Conflict Reconstruction
Role of National Women's Congress in East Timor

雑賀葉子

お茶の水女子大学人間文化創成科学研究科ジェンダー学際研究専攻 D2

For countries in post-conflict situations, the United Nations and international donors have been providing state-building assistance that focuses on institutional building, such as the creation of a constitution and an electoral law to establish the rule of law and democracy. Some previous studies have pointed out that rebuilding governmental institutions also provide an opportunity to create gender-sensitive governmental laws and policies. In order to identify those opportunities and determine how and by whom they are used, this research analyzes the role of the national women's congress in East Timor as a case study. Since 2000, in East Timor, a national women's congress has been held by local women's NGOs every four years for women in the Timor-Leste region in order to provide an opportunity for them to share their experiences, discuss and identify gender issues, and prioritize them on the national agenda. Each congress developed a plan of action addressing gender issues in all areas, which was submitted to the government for implementation. The fourth congress will be held in June 2013 to consider the achievements and obstacles of implementation of the Plan of Action East Timor Women 2008–2012, and to revise the plan of action for the next four years. In this field research, I interviewed relevant persons, such as the fourth congress organizing committee members in order to observe the evaluation strategy of the plan of action 2008-2012 and the preparation of the fourth congress. This research found that in 2002, after Timor-Leste gained independence, the number of women's NGOs has increased. Since then, the national women's congress and its plan of action have been playing a pivotal role in their united effort as they shared their experiences and identified necessary government laws and policies to eliminate gender discrimination and the organizations concerned that implement them. Thanks to the experience of national women's congress, local women's NGOs have been able to lobby government organizations to integrate a gender perspective into the newly established of laws and policies in the process of post-conflict state-building.

1 調査期間

2013年3月1日から2013年3月10日まで

2 調査目的

紛争後復興期にある国々に対して国際社会は国家の法制度整備など国づくりの支援を行ってきている。新たな法制度が構築される過程には、ジェンダー平等を考慮した法制度構築の可能性があることが指摘されている。東ティモールを事例にその過程を明らかにして、どのような可能性があるのかを分析し考察する。東ティモールでは2000年以降4年毎に東ティモール全国女性会議が開催されてきている。第4回開催は当初予定では2012年11月ごろに開催予定であったが、その後2013年3月6日から8日までに延期され、その日程で本調査の準備を進めていた。しかし、事前になって3月開催から4月に延期となり、さらに筆者の東ティモール到着直前には6月に開催が延期されたことが判明した。しかし、本調査は、第4回全国女性会議に出席することを目的とし、3日間の会議開催期間を調査期間とすることで本年度の承認を得ていたため、調査期間の変更は困難であった。このため、承認された期間内で可能な調査内容として次の2点について把握することとした。①第3回会議で採択された行動綱領の評価について、さらに、②第4回の開催準備状況について準備に関与している女性NGOメンバーに対するインタビュー調査などから把握する。会議準備に関しては、地方会議と全国会議の目的や方法、また参加者の規模や選定方法について把握する。今後の調査につなげるため、3月8日が国際女性デーであることからNGOが企画したイベントなどに参加して、できるだけ多くの女性NGOとの人脈の形成を図る。

3 調査方法

参与観察とインタビューを用いる。

4 調査結果：

4-1 東ティモール全国女性会議の開催

東ティモール全国女性会議は、東ティモール各地のジェンダー課題を中央政府の政策課題とすることを目的に2000年6月に開催された。会議には500人以上の女性たちが全国から集まり、議論の結果は行動綱領としてまとまった。行動綱領の取り上げている分野には緊急ニーズ、意思決定への参加、法及び裁判制度、補償、憲法、脆弱なグループ、保健、教育、経済、メディアと広報があり、それぞれの分野において優先的に実施すべき事項とそれに対する取り組みが記載されている。行動綱領は独立後の政府による新たな法制度構築において女性の直面している課題の改善も含めて行うよう求める内容となっている。例えば、意思決定過程への参加については、すべての分野において女性の意思決定過程への参加を可能にする組織と適切な資金の確保を優先事項として挙げ、そのために①内閣及び公務員における女性の割合を30%とすること、②女性リーダーシップの訓練の実施、③政

府の高いレベルにジェンダー平等を推進する部署を設置し、職員の半数を東ティモール人とする事、④財政的、人的、技術的基盤を持つジェンダー平等を推進する部署の設置を取り組みとしている。法制度及び裁判制度においては、女性の権利を保障する法律の制定や法律の運用と支援サービスの確立を優先事項に挙げ、そのための取り組みとして①家庭内暴力やレイプ、性的暴力防止に関する法律に被害女性と目撃者の保護の導入、②女子差別撤廃条約への批准、③慣習法や国内法における相続や財産に関する女性差別の撤廃、④バルラキ（婚資）を元来の意味に戻すなどを必要な行動として挙げている。憲法の分野では、憲法制定過程に女性の意見が反映できるような策定課程を優先課題として挙げ、そのために、①移行期政府と独立後の立法過程への女性の参加の確保、②協議の体制やプロセスに女性代表の参加の確保を取り組みとして挙げている¹。

あらゆる分野におけるジェンダー課題が指摘されており、東ティモール全国から女性が集まり議論した結果がまとめられた印象を受ける。次に述べる **Rede Feto Timor Leste** は本会議後に関係機関、特に政府の各省に対して、この行動綱領を実施するようにロビー活動を行ってきたという。そして、第2回、第3回会議においては、行動綱領が4年間でどのように実施されたかを共有し、それに基づいて優先課題を挙げ、次の4年間の行動綱領が作成されてきている²。

4-2 Rede Feto Timor Leste の設立の経緯と活動内容

Rede Feto Timor Leste（東ティモール女性ネットワーク）は、東ティモール各地で活動している15以上のローカルの女性NGOによるネットワークである³。全国女性会議の事務局として2000年3月に設立し、東ティモール女性はあらゆる差別から解放され、自立でき、権利の主張ができ、東ティモールの持続可能な開発に貢献できるようになることを目的としている。全国女性会議開催及び行動綱領の政府の各省へのロビー活動以外には、傘下にあるNGOに対して、①ジェンダー平等に関する啓蒙活動、②リーダーシップやマネジメントなど様々なトレーニングを通じたキャパシティ・ビルディング、③ベスト・プラクティスや女性の直面している課題、女性のエンパワーメントなどに関する情報や出版などを行い、支援している。

4-3 第3回全国女性会議の行動綱領

2000年の第1回開催後、全国女性会議は4年毎に開催され、4年間の行動綱領が策定されてきた。第3回全国女性会議は、2008年6月に地方会議を開催後、同年9月に開催され、2008年から2012年までの行動綱領を採択した。取り上げた分野は政治、経済、保健、教

¹ 古沢希代子、「東ティモール『ジェンダー予算』への道—ジェンダー主流化政策の現状—」、東京女子大学社会学会紀要、第35号、2007年3月3日

² Alzira Reis（Alola Foundation、第4回全国女性会議実行委員長）へのインタビュー、2013年3月5日。

³ Rede Fetoに参加しているNGO数は2013年時点では24団体である。

育、司法、メディア、文化の7分野である。第3回行動綱領は第2回と比べると、第2回にあった運輸分野がなくなり、第2回では正義と政府機構に含められていた政治分野が独立している。第3回行動綱領の枠組みは第2回より詳細な枠組みになっており、各分野について優先課題、提言、具体的な取り組み、指標、担当機関、実施予定期間がまとまっている。表1参照。

表1 第3回東ティモール全国女性会議行動綱領 Plan of Action East Timor Women
2008-2012 より、政治分野の要点を抜粋して作成

政治分野			
目的：政治と決定過程のあらゆるレベルに参加する機会を増やし、女性の貢献が評価されること			
優先課題	提言	取り組み	指標
中央及び地方レベルでの女性の意思決定過程への少ない参加。	政府はあらゆるレベルの決定過程に女性の参加と貢献をより確実にすること。	法律と政策などにより女性の意思決定過程への参加を促進し、草の根レベルでの啓蒙活動の実施。	① 女性の意思決定過程への参加に関する法律や政策の策定。 ② 女性の参加を内容に含む地方分権化の推進と関係する法の制定。 ③ 女性兵士被害者を保護する法律の制定。 ④ ジェンダーに配慮した法律や政策の数。
Chega 報告の提言を実施する政治的意思の欠如、一般の人々の知識の欠如。	Chega 報告書にある被害女性への償い、Chega 報告書についての理解の普及、対立の予防と人権の尊重、民主主義の確立という提言を実施するための法律の制定。	Chega 報告書の提言の実施に関する法律の制定。	補償を受けた被害者女性や家族の数。
キャパシティ・ビルディングの機会の欠如のため、次世代を担う女性の限られた能力。	政府や市民社会、政党による女性が将来の選挙の候補者や指導的責任を負えるようにキャパシティ・ビルディングの実施。	改革志向のある統率力、マネジメント、人権、市民教育、投票者教育、ジェンダー平等などについての訓練の実施。	① トレーニングの種類。 ② トレーニングの実施頻度。 ③ 指導力を身につけた青年男女の数。
地方の女性の石油基金の管理に関する情報の欠如。	政府と市民社会は地方において石油基金の管理が理解されるように情報の提供と支出の透明性の確保。	地方女性に対して石油基金の管理についての情報の提供。	① 女性地方公務員の数。 ② 石油基金に関する情報の更新の頻度。
女性議員が有権者や女性グループとの議論や、情報共有の機会の欠如。	議会は会合を開くように適切な環境を確保。	女性議員は、女性グループと協力して、定期会合を開き、有権者の課題について合意。	① 定期会合の回数と頻度。 ② 女性議員と有権者と合意に至った数。
モニタリングと評価における国際機関や国内	Rede Feto によるモニタリングと評価の	モニタリン・評価チームの設置。	① モニタリング・評価チームの設置。

NGO の連携の欠如。	定期的実施。		② モニタリング・評価の計画策定と実施。
中央及び地方政府におけるジェンダー主流化の実施のための法制度の未整備。	ジェンダー主流化の実施に関する法律の制定とジェンダー担当官のキャパシティ・ビルディングの実施。	ジェンダー主流化を実施するための法制度整備。	① ジェンダー主流化実施の法制度整備とその実施。 ② 各省と地方のジェンダー担当官の強化。

優先課題は7つの分野から構成されているが、各分野における女性が直面している差別的な慣習や法制度などが詳細に把握されている。例えば、政治分野で言えば優先課題は9つ挙げられており、司法分野では11の課題が指摘されている。また、石油基金の管理に関する情報へのアクセスの不足や若者の薬物使用、外国人医師の地方言語の理解不足など直接的にはジェンダー課題として認められなくとも、間接的に影響を与えるものとして、課題に含めて現状分析している。優先課題とそのための取り組みが必ずしも一対一対応していない場合があるため、取り組みによって優先課題が改善されたことをどのように評価するのかは見えにくい。また政府が実施することを念頭においているためか、取り組みは網羅的な内容になっている。指標については、取り組みを直接的に評価するものでない場合もある。つまり、優先課題、それに対する取り組み、取り組みの進捗状況を図る指標に一貫性がみられない場合がある。現状分析から優先課題をどのように導き出し、それに対する取り組みや指標がどのような議論を経て設定されたかを明らかにすることは、今回の調査期間では時間が足りずできなかった。第4回会議に出席し議論の過程をみることによって把握できるのではないかと思う。

4-4 第4回全国女性会議の準備状況

第4回全国女性会議は当初2012年11月に開催予定であったが、現在のところは4度延期になって、2013年6月の開催予定となっている。たびたび延期になった理由は、2012年には大統領選挙と国政選挙があり、女性候補者への支援や選挙のモニタリングなど選挙に関連した活動があったため全国女性会議開催の準備の開始が遅れたことや、開催費用の調達に時間がかかっているからである⁴。

第4回会議実施に当たっては、実行委員会(Organizing Committee 4th National Women's Congress)が組織され、Rede Fetoの執行部と共に準備が進められる。実行委員はAlola Foundation、APSCTL (Associação Portuguesa de Criadores de Toiros de Lide)、FKSH (Feto iha Kbiit Servisu Hamutuk)、OPMT(ティモール人民女性組織)、FEEO (Fundesaun Esperanza Enclave Oecusse)の女性NGOから1名ずつ合計5名から構成されている。Alola Foundationからの委員は実行委員長を務める。Alola Foundationは2001年Kirsty Sword Gusmaoによって設立された。教育や地域開発、保健、リーダーシップ向上などの

⁴ Yasinta Lujina (Rede Feto Timor Leste 事務局長)へのインタビュー、2013年3月4日。

プロジェクトを通じて全ての女性と女兒が開発の便益を享受し意思決定過程に参加し役割を果たすことを通じて生活のあらゆる事柄において平等な地位を獲得することを目的としている。活動範囲は東ティモール全土に渡る。APSCTLは主として、Suai, Maliana 地域において性暴力に関する調査やそれに関するトレーニングを行っている。FKSHは2002年に設立され、女性が経済や社会の分野において自立するために、経済的エンパワーメントの向上を図り、女性の権利を守り、女性の組織化を支援している。具体的には、若者男女のライフ・スキル（感情のコントロールやコミュニケーション能力など）の向上や職業訓練を行っている。主な活動地域はAlieu, Maliana, Ermera 地域である⁵。OPMTは13県においてリプロダクティブ・ヘルスに関する支援や女性に対する暴力による被害者支援、政治や意思決定過程への女性の参加の促進に焦点をあてた活動を行っている。FEEOはOecusse 地域においてコミュニティの組織化に関する活動を行っている。全国各地で多様な活動を行っているNGOが全国女性会議の実行委員を務めている。

Rede Feto 執行部は5人から構成され、実行委員会とともに定期的に会議を持ち、開催準備の進捗状況について確認しているという。現在のところ、開催経費が最大の懸案事項となっている⁶。

全国会議が行われる前に、地方会議が少なくとも4か所でそれぞれ2日間に渡って行われる予定になっている。4か所での地方会議とは、Lauten, Viqueque, Manatutu 地域を含む Baucau での会議、Covalima と Alinaro 地域を含む Manufahi での会議、Alieu, Bobonaro, Ermera 地域を含む Liquisa での会議、Oecusse での会議である。地方会議はより広い参加を可能にするために開催されるもので、想定されている参加者は Suco Council、女性組織、NGO、教会、政党员⁷、地方行政官などであり、合計で50名の参加が見込まれている⁸。50人のうち75%は女性、25%は男性とするように割合を定めている。地域会議は第3回会議で採択された2008年から2012年までの4年間の行動綱領の結果を話し合い、次の4年間の活動計画に含めるべき課題を検討することを目的としている。また、地方会議では、全国会議の出席者10名を投票によって選出する⁹。

続いて開催される全国会議では、地域会議で選出された参加者に加えて、行動綱領にある各課題に関係する省庁や、女性議員にも出席を依頼する予定である。これまでの全国女性会議に関心を示して出席してきた省庁には、SEPI (Secretary of State for Promotion of

⁵ Anna Trembath, Damian Grenfell and Carmenesa Moniz Noronha, "Impact of National NGO Gender Programming in Local Communities in Timor Leste: A Collaborative Research and Evaluation Project", Globalism Research Centre RMIT University, Melbourne, 2010

⁶ Yasinta Lujina Rede Feto 事務局長へのインタビュー2013年3月4日

⁷ 24政党のうち2政党の党員が出席する。

⁸ Gizela de Carvalho (FKSH 代表、第4回全国女性会議実行委員) へのインタビュー、2013年3月6日。

⁹ Alzira Reis (Alola Foundation、第4回全国女性会議実行委員長) へのインタビュー2013年3月5日。

Equality)、教育省、保健省、法務省、農業省、社会連帯省がある¹⁰。

4-5 第3回行動綱領(2008-2012)の評価

4年間の行動綱領の評価は、4か所で開催される地域会議が開催される前に、13県においてそれぞれ1日のミニ・ワークショップの議論を通じて行われる。第3回行動綱領についてのミニ・ワークショップは開催済みで、現在13県からの情報を取りまとめているところだという。参加者は地方行政官やNGOなどで、7分野についてグループ・ディスカッションで進捗状況を議論してまとめる。このミニ・ワークショップの結果は地域会議で報告され、地域会議の議論を踏まえた内容が全国会議で報告される。この方法は第2回及び第3回の場合も同じである¹¹。

行動綱領の7分野について、現在のところ評価できる内容としては、①女性に対する暴力防止法やクォータ制を含む選挙法が制定されたように女性の権利を保障する法制度の制定、②女性に対する暴力防止法の実施においてNGOと政府の連携が強化されたこと、③妊産婦死亡率が下がったこと、④公立の小学校から高等学校までの学費が無料になったこと(それまでは平均1か月5ドル程度の費用がかかったという)、⑤政治参加については女性国会議員が全体の36%占め、そのうち2名が大臣に、4名が副大臣、4名が國務長官(Secretary of State)になったことが挙げられる¹²。

5 本調査から得られた考察と今後の研究への展望

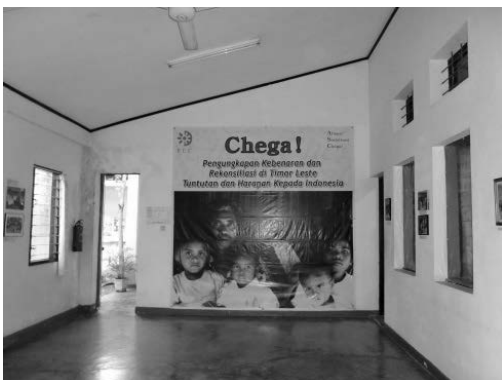
今回の調査を通じて、独立後にローカルの女性NGOの数は増え、それぞれ目的や方法は異なるとしても、4年ごとの全国女性会議を通じて情報を共有し、共通の認識をもち、一体となって東ティモールのジェンダー平等を進めるために努力し、ジェンダーに配慮した法制度構築に貢献してきていることがわかった。中央政府によるジェンダー平等推進に関わる政策の実施にあたっては、地方と中央には経済的・政治的・社会的に乖離があることから一律の方法で行っていくことよりも、それぞれの地域の状況を反映した実施方法が必要だと考えられる。地方分権化の進んでいない状況においては、これまでに培った技術や経験を活かして女性NGOによる地域の女性たちに対して活動を継続することは今後も必要と思われる。今後の調査課題としては、独立後に多くの女性NGOが設立されたが、現在も活発な活動を続け、政府に対しても発言力を持ち続けており、政策立案に影響を与えてきている実態を把握することを行いたい。

¹⁰ Gizela de Carvalho (FKSH 代表、第4回全国女性会議実行委員) へのインタビュー、2013年3月6日。

¹¹ Gizela de Carvalho (FKSH 代表、第4回全国女性会議実行委員) へのインタビュー、2013年3月6日。

¹² Gizela de Carvalho (FKSH 代表、第4回全国女性会議実行委員) へのインタビュー、2013年3月6日

6 写真



Dili 市内にある Chega 展示場 (Chega Exhibition) の入口



Chega 展示場に残されているインドネシア統治下の独房



Dili 市内にあるティモール人抵抗運動に関するアーカイブス博物館(Timonese Resistance Archives & Musium)



女性 NGO による女性に対する暴力防止法と女性労働者権利に関するワークショップ



3月8日世界女性デーの女性 NGO によるイベント



3月8日世界女性デーの政府によるイベント