

自治体行政における ジェンダーの主流化

橋本 ヒロ子

I. ジェンダーの主流化

1. ジェンダーの主流化とは

ジェンダーとは、広辞苑第5版によると「生物学的な性別をしめすセックスに対して、社会的文化的に形成される性別」となっている。しかし、1990年代に入って「ジェンダーとセックスは区別できない、セックスそのものがジェンダー化されたカテゴリーである」という主張がでてきている⁽¹⁾。「ジェンダーの主流化 (gender mainstreaming)」は広辞苑では見出し語になっていない。1998年に刊行された『ヨーロッパ女性シソーラス (European Women's Thesaurus)』には、「gender mainstreaming」のスコープノート (当該用語がカバーする内容) として「男女間の平等推進の視点を持って、すべての政策に男女のニーズ、優先性、状況などを入れこむこと。つまり、政策の計画、実施、監視、評価のすべての段階において、男女に対する影響を公開し、考慮に入れたうえで、男女平等を達成するという目的のために、すべての政策や施策 (measures) を活用すること」としている。なお、2002年6月に刊行された『女性学事典』(岩波書店) ではジェンダーの主流化は見出し語とはなっていない。

くだいて言えば、ジェンダーの主流化とは、福祉・教育・消費生活・環境など伝統的に女性の視点が入りやすい領域だけでなく、都市計画・産業振興なども含めたすべての政策や施策について、計画、実施、監視、評価などすべての段階で、男女で影響が異ならないか見直し、男女の違いなく同じ成果

があげられるように、内容を変えていくことである。

2. ジェンダーの主流化で社会はどう変わるか

ジェンダーの主流化について、いくつか具体例を挙げてみる。

公共交通システムは、ほとんどの場合、通勤や工業・商業用運搬など経済活動のために計画されることが多い。主婦や高齢者、子どもたちが病院や買い物などに行くというような再生産活動を想定して作られることは極めて少ない。そのため、主婦たちは、これらの目的を果たすために、自家用車が必要となり、高齢者たちは病院に行くためにタクシーを利用せざるを得なくなる。これらに要する費用や、自家用車やタクシーによる排気ガス対策など環境保全なども含めトータルに計算すると、再生産活動も含めた、住民全体の行動パターンに基づいた公共交通網を構築する方が安上がりになる。

また、都市計画などで公園が設置される場合でも、幼い子どもたちの遊び場が必要な母親たちは、ほとんどの場合、計画策定に関わっていない。そのため、もっとも公園を必要とする人々にとっては、不便で使いにくい公園ができていた場合も多い。都市の計画策定にあたって、地域で生活する時間の長い、幼い子どもを持つ女性たちや高齢者が関われば、住民全体が住みやすい街づくりができることになる。

さらに、ジェンダーの主流化には、女性自身が当該組織の政策決定に参加することも入る。一般的には、政策の策定、政策決定に女性が多くなれば、ジェンダーの主流化が進み、政策自体が変わっていく。例えば、地方議会では、女性議員が少なかった時は、都市計画などが主要な議題であった。しかし、女性議員が増えることにより、ごみ問題を含めた環境や教育が重要議題として議論されるようになってきている⁽²⁾。ちなみに国連では、各国政府のモデルとなることを目的として、国連事務局における女性の登用促進について、国連女性の地位委員会で決議案を採択し、積極的措置をとっている。

ジェンダーの主流化すなわちジェンダーの視点を入れることにより、これまで健康な成人男性だけの視点で策定され、実施されてきた政策や事業全体を見直すことになる。その結果、女性だけでなく、健康な成人男性以外の様々な住民—高齢者、子ども、病人、障害者など、住民一人一人に配慮した政策や事業を企画・実施できる。言い換えれば、政策が住民全体の視点でつくら

れ、実施されることになる。ジェンダーの主流化をすすめることで、住民全体が住みやすい町が自然につくられていくということになる。

ジェンダーの主流化により、住民一人一人が暮らしやすい地域づくりにつながることに、具体的な例を挙げる。平成14年度予算に警察庁がバリアフリー信号機の設置という事業を男女共同参画関連予算としてあげていた。担当者の説明によると、これまでの信号機は健康な成人男性の基準で作られているために、信号機が青の時間は短い。そのため、子どもや高齢者などは大急ぎで歩かなければ事故にあってしまう。これらを配慮して、ボタンを押すと青の時間を延長できる信号機に徐々に取り替えていくための経費が予算化された。歩行中の交通事故死の38%は後期高齢者（75歳以上）で、65歳以上では61.2%である⁽³⁾ことから当然の措置といえる。ユニバーサルデザインとジェンダーの主流化は同様な結果となる。以上から、地方自治のジェンダーの主流化、つまり、住民の半分以上を占める女性の視点を地方公共団体の政策に入れることで、住民主体の地方自治を創ることに結びつくことになる。

また、ジェンダーの主流化とは、健康な成人男性中心にこれまで作られてきた、経済効率に焦点を置いた地域開発や経済発展中心の政策とは異なり、環境にも配慮し、「持続可能な開発」にもつながると言うことができる。

1999年6月に制定された、男女共同参画社会基本法⁽⁴⁾第8条ならびに第9条では、国や地方公共団体は、「男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。」と定められている。ここで、男女共同参画社会の形成について同法では、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意志によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会を形成することをいう。」と定義している。つまり、ジェンダーの主流化と男女共同参画とは同一概念であるということが出来る。日本政府は男女共同参画をジェンダー平等（gender equality）と英訳しているが、むしろ gender mainstreaming と訳すべきである。

大沢氏は、1996年に策定された男女共同参画ビジョンで定義している男女共同参画とは、単にジェンダー平等ではなく、ジェンダーそのものを解消

するものであると述べている⁵⁾。従って、男女共同参画社会では、東京都男女平等参画条例、大阪府男女共同参画推進条例の前文、宇部市男女共同参画推進条例の基本理念に盛り込まれたような「男女がお互いの違いを認めたくえでの平等」はありえない。なぜならば、これまで男女の違いを強調した結果、女性差別を生じてきたからである。

3. ジェンダーの主流化を推進するために何が必要か

ジェンダーの主流化を推進するために必要であり、効果的な要素として、まず第1に挙げられるのが、為政者、特に最高意思決定者の政治的意思である。第2に法的基盤の制定、第3としてジェンダーの主流化を進めるための組織作り、第4にポジティブ・アクションもしくは積極的格差是正措置が挙げられる。

① 政治的意思

最も高いレベルの政策決定者がその意思を持っていれば、ジェンダーの主流化は推進される。フィリピンではアキノ大統領の時にジェンダーの主流化をすすめる基礎作りができた。千葉県では堂本知事のリーダーシップのもと、ジェンダーの主流化が急激に進められている。例えば、社会部青少年女性課に置かれていた女性政策室を、総合企画部に男女共同参画課と格上げして移し調整機能を実効的なものにしたたり、内容の優れた特徴ある条例案の策定などがある⁶⁾。

対照的なのが東京都で、東京都女性財団の廃止、男女平等参画基本条例の前文冒頭に知事の意志で「男女がお互いにその違いを認め」という文言が入った。現知事に代わってから、ジェンダーの主流化とは逆行した動きになっている。

ノルウェーにおけるジェンダーの主流化も、ブルントラント前首相になって急速に進み、イギリスも現政権になって始まった。また、韓国で行政内務、保健福祉、労働、教育、法務、農林など6省に女性政策部が設置されたり、女性省が設置されたのは現在の金大中大統領になってからである。その背後には、男女平等を求めて長年活動してきた強力な女性団体の全国的なネットワークの存在がある。女性団体の包括的なネットワーク自体が存在しない日本⁷⁾とは大きな違いである。

自治体のジェンダーの主流化を推進する根拠となる男女平等条例の制定は、首長が積極的に男女平等政策を進めている自治体において、内容の優れたも

自治体行政におけるジェンダーの主流化

のが制定されている。また、政治を自分のために利用するのではなく、住民中心に変えたいと思っている志の高い女性議員が多い場合、優れた内容の男女平等条例が制定されるだけでなく、当該自治体全体のジェンダーの主流化が推進されている。

② 法的措置

第2として、男女平等法や男女平等条例の制定など、ジェンダー主流化の根拠となる法的措置をとることが挙げられる。いかに先進的な首長がジェンダーの主流化を推進しても、根拠となる法律や条例が存在しない場合、首長の交替により、ジェンダーの主流化はそこで止まってしまうか逆行しかねない。条例と比べて、強制力の弱い計画や規則の策定だけでなく、可能な限り具体的な内容と実効性のある法律や条例の制定が必要である。

③ 組織の設置

第3としてジェンダー平等を進めるための組織、国の場合には国内本部機構（ナショナルマシーナリー）の設置が挙げられる。日本の場合、関連省庁におけるジェンダーの主流化を総合調整し、監視する機能を持つ男女共同参画会議と内閣府の男女共同参画局である。地方自治体でも、首長を長とし、各部長、教育長などを構成メンバーとする庁内推進体制が設置され、総務部など調整機能を持つ部局に男女共同参画課が設置されていれば、ジェンダーの主流化の促進が容易である。

④ ポジティブ・アクションなど特別措置

第4として、男女間格差をなくすための特別措置を定め、実施することである。英語ではポジティブ・アクションと言い、基本法では「積極的改善措置」、埼玉県条例では、さらに強い意味を持たせて「積極的格差是正措置」を使っている。男女共同参画社会基本法8条と9条で、国や地方公共団体は積極的改善措置を含む男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を実施することを義務付けられている。この措置の具体的内容について基本法では定めていないが、次のようなことがあげられる。

- a. 議席数、公務員の採用・登用数、審議会の委員数などに女性のための特別割合の設定ならびに場合によっては女性に対する基準を男性より拡大する。
- b. ジェンダーに敏感になるための男女を対象にした研修や講座の開催

- c. 女性だけを対象にしたエンパワメントを図るための特別研修の実施
- d. それらの事業を中心に行うための女性センターの設置と運営
- e. 公共事業競争入札業者の評価の基準に当該業者の男女共同参画の実践を入れる。
- f. 自治体の外部契約事業費のうち、特定割合は女性起業家だけを対象にする。

女性センターを男女共同参画センターと改称し、それまで女性センターで行ってきた女性だけを対象とした講座の中止や、女性団体やグループに対する施設使用料の減額措置を廃止する動きがある。しかし、日本女性の社会的地位が男性に比べて極めて低いという状況が続く限り⁽⁸⁾、女性センターは女性の地位向上のための特別措置と見なされる。女性のための起業講座や女性教養講座など女性だけを対象にした講座も特別措置の一環であり、存続させなければならない。

II. ジェンダーの主流化に関する国際的な背景

1990年代前半、ジェンダーの主流化は、国連を中心として国際的に大きな課題となり⁽⁹⁾、1995年の第4回世界女性会議で採択された北京行動綱領の重点領域H. 制度的仕組みに明記された。その後、ヨーロッパ共同体(EU)、北欧、カナダ、オーストラリア、国連、世界銀行、ジェンダー主流化先進国では具体的な取り組みが行われた。韓国、日本など、女性の社会的地位が低い経済先進国がその流れを後追いし始めたというのがこれまでの状況である。

1. 国 連

① 国連におけるジェンダーの主流化

国連における女性の地位向上のための組織としては、1946年に設置された女性の地位委員会(CSW)と1982年に設置された女性差別撤廃委員会、これら両委員会の事務局としての女性の地位向上部がある。CSWでは国連加盟国の女性の地位向上のために、1975年の「国際婦人年」の制定、1975年の第1回世界女性会議とそれ以降3回の世界女性会議や2000年の女性2000年国連特別総会など女性の地位向上のための世界会議の開催や、決議

案を採択してきた。なお、CSW で採択された決議案は経済社会理事会に提案され、ほぼ採択される。1995年までは毎年「国連事務局における女性の地位向上」という決議案を採択してきたが、1997年には、「国連システムにおけるすべての政策やプログラムにジェンダーの視点を主流化する」という決議案を採択し、2001年に再度同じタイトルの決議案を採択している。

ジェンダーに関する事務総長特別顧問が任命され、国連組織内の女性の地位向上を進めるためのジェンダー・フォーカル・ポイント (Gender Focal Point) が、ニューヨーク本部には専任で、地域委員会では、WID 担当職員などが併任でおかれている。これらのフォーカル・ポイントは、国連職員の採用、登用のための委員会委員にも就任し、重要な役割を果たしている。また、女性の地位向上部は国連組織全体のジェンダー関係事業を進めるための中枢機関として機能している。また、国連地域委員会の開発と女性課は当該地域での国連関係機関のジェンダー・フォーカル・ポイントとして、ILO、WHO など専門機関や UNDP など国連関係機関のジェンダー関係事業の総合調整をしている。また、地域委員会事務局内の部課が提案している事業計画に関するジェンダー評価なども行っている。

② 国連世界女性会議などにおける成果

1995年に北京で開催された第4回世界女性会議（北京会議）に向けて、ジェンダーという言葉を行動綱領案に入れることに合意が得られないため、準備会議での審議は困難を極めた。結局、北京会議ではジェンダーという言葉や関係文言はすべて未合意を示す括弧付きとされ、約400の括弧付き行動計画案が提案された。そのため、2週間の北京会議では、2つのワーキンググループで、その括弧を外すために昼夜を通して討議を重ねた。その結果、遂に採択された北京行動綱領の12重点領域のひとつHは、「女性の地位向上のための制度的仕組み」である。1975年以降1985年までに開催された3回の世界女性会議で採択された行動計画では、制度的な仕組みの充実をこれほど強調してはいない。2000年に向けて女性の地位向上を推進するために制度充実の重要性を明確にしたといえる。

戦略目標H1は、各国政府に対して、ナショナルマシーナリーその他の政府機関を設置または強化することを、国連加盟国に対して、ジェンダーの視点により計画し、職員にデータ分析の訓練を行うこと、立法機関に対して、

取り組みの進捗状況に関し、定期的に報告することを求めている。さらに、H2では「法律、公共政策、計画およびプロジェクトにジェンダーの視点を組みこむこと」、すなわちジェンダーの主流化そのものに言及され、政府とナショナルマシーナリーにより取られるべき行動が挙げられている。例えば、政策決定される前に、それらが男性と女性それぞれに及ぼす影響の分析を行うべきであること、ジェンダーの視点ですべての政策および施策を見なおす権限を各省の最も高いレベルに置くことなどである。

2000年6月に、ニューヨークで開催された「女性2000年国連特別総会」で採択されたいわゆる「成果文書」では、政府、NGO、市民社会、国際機関のすべてがあらゆる領域で、女性の地位向上を図るためには、ジェンダーの主流化が必須条件としてあげられている。

2000年9月に開催された「国連ミレニアムサミット」で採択された「ミレニアム開発目標(MDGs)」は、8項目で構成されている。男女平等、女性のエンパワーメントの促進は第3番目の項目であり、第5は妊産婦の健康の改善となっている。さらに第2番目の項目は初等教育の完全普及であるが、女子の初等教育課程完全修了が大きな目的である。従って、MDGsの8大目標のうち3大目標が女性にかかわりが深い。

国連安全保障理事会(安保理)では、2000年12月に、紛争処理や平和構築への女性の参画を推進するための決議1325を採択した。北京行動綱領の重点領域Eは「紛争下における女性」となっているので、北京行動綱領採択5年後に安保理におけるジェンダーの主流化が始まったといえる。安保理の当時の議長が、NGOにも極めて誠実に対応し、2002年5月始めて国連オンブズマンに任命されたジャマイカのパトリシア・デュラント(Patricia Durant)であったからこそ、この決議が採択されたというのがNGOの評価である。

③ 世界銀行の事例

国連の一組織である世界銀行(世銀)でも、ジェンダーの主流化を推進している。これまで開発途上国支援を男性中心に実施してきた成果があがらなかったからである。ジェンダー不平等な国では経済発展も貧困撲滅も進まなかった。たとえば、アフリカのある村では、女性たちが遠方への飲水汲みと薪拾いに生活時間の3分の2を費やしていることが明らかになった。そのた

め、世銀は、まず、飲み水と燃料の整備をした。その結果、女性たちには生産活動に従事できる時間ができ、村の経済生産量が上がっただけでなく、村全体の生活の質が向上したという報告がある。

2001年9月世銀では、事業にジェンダーを統合するための行動戦略を発表し、2002年1月から実施している⁽¹⁰⁾。ジェンダー統合をすすめるための必要な要素として、説明責任、職員、予算、市民社会・その他とのパートナーシップの4点をあげている。そして、世銀では各国毎に「国別ジェンダー分析」を実施して貧困撲滅や経済発展に関するジェンダー関連の障害を明らかにすることになった。

2. ヨーロッパ共同体

ヨーロッパ共同体（EU）におけるジェンダーの主流化は、EU本体での主流化とメンバー国における主流化とがある。1995年に、EUの会長を委員長とした「機会平等に関するコミッショナーグループ」が設置された⁽¹¹⁾。1996年には、このグループの元に、2つの相互サービスグループが設置された。ひとつは機会平等に関する全般的なもので、もうひとつはジェンダーの主流化に関するものであった。

EUは、1996年に「すべてのEUの政策と活動に男女の平等な機会を取り入れていく」(Incorporating Equal Opportunities for Women and Men into all Community Policies and Activities)と題した通報(Communication)を出している。EUのすべての部局にジェンダーのフォーカル・ポイントを設置し、ジェンダー影響評価や政策提案に対するチェックリストを策定した。すべての法的提案はジェンダー用紙(fiche)を添付することが義務付けられた。EUのメンバー国によりジェンダーの主流化には違いが見られるが、多くの国ではできるだけEUの方針に合わせた国内法規の充実などジェンダーの主流化を目指している。

北欧に比べてジェンダーの主流化が比較的遅れていたイギリスでは、1997年に労働党が政権を取って、女性大臣が2名任命され、新たに設置された内閣府女性部(Women's Unit. 2001年からWomen and Equality Unitと名称変更)がその事務局となった。女性部は、各省におけるジェンダーの主流化を推進するため、事業の評価など行っている。また、フランスでは憲法と

選挙法を改正して、選挙の際の政党立候補者の性別は半々であるように定めた。このように先進的なジェンダーの主流化を進めている EU は、国連におけるジェンダーの主流化推進の最大原動力となっている。

3. アジアの国々

① フィリピンにおけるジェンダーの主流化

フィリピンはアジア太平洋地域では、オーストラリア、ニュージーランドに次いで、ジェンダーの主流化が進んでいる国である。1986年にアキノ政権が変わってから、フィリピン女性の役割委員会（National Commission on the Role of Filipino Women: NCRFW）が、ユニフェムやカナダ国際開発庁などの指導の下にジェンダーの主流化を進めてきた。方法としては、さまざまなジェンダートレーニング実施、ジェンダー主流化を進めるためのガイドラインや、マニュアルの開発、各省のフォーカル・ポイントを通してジェンダーの主流化をすすめることである。フォーカル・ポイントといっても、最も若い女性職員一人を任命するというのではなく、各省の事務次官が長であり、各局長がメンバーとなる委員会組織を作っている。フォーカル・ポイントの実務については、大体当該省で最も高いレベルにある女性職員を中心に実施されている。また、下院、上院の両方に女性委員会が設置されており、法的な整備も進んでいる。女性の政治参加も国政、地方ともに日本などより高く、特に地方における割合が高い。さらに、女性団体やグループも活発で、政府のジェンダーの主流化を要求し、行政、立法、NGO という3面からジェンダーの主流化を推進している。

② 韓国

2001年1月に、大統領女性特別委員会を改組して女性省が設置され、初代の女性大臣として韓明淑氏が任命された。韓氏は、民主化運動と女性の地位向上運動に活躍し、国会議員の選挙で比例代表制の政党候補者の30%は女性に割り当てるという2000年2月の政党法の改正により行われた2000年4月の選挙で当選した。大統領女性特別委員会は1998年の金現大統領の就任に伴い、女性の地位向上だけを専管事項としていた第2政治省を政府全体の行政改革の関係で廃止して設置された。同時に6省（行政内務、保健福祉、労働、教育、法務、農林）に女性政策担当官を課長とする女性政策課を設立

した。女性政策課はほとんどの場合、局より高い位置にある企画管理室に置かれ、省内の政策や事業にジェンダーの視点が欠けていないか監視できるようなシステムになっている。女性省設置後も6省の女性政策課は存続している。2000年2月に調査した時点では、行政内務省と保健福祉省では、省内組織もしくは学識経験者も含めた組織を設置し、職員を対象としたジェンダートレーニングを開発実施するなど、効果的に行われていた。両省の女性政策担当官は2人とも女性問題を専門としていた。行政内務省の担当官は第二政治省で国際関係の課長であったし、保健福祉省の担当官は韓国女性開発院で12年間研究員として働いていた。

韓国では、女性関係の法律制定も、1995年の女性発展基本法、1996年の女性に対する暴力禁止法、1997年の家庭内暴力防止法、1999年の女性起業家推進法などの制定、罰則規程を持たせた男女雇用均等法の改正など日本より進んできた。また、ポジティブ・アクションとして、女性公務員の採用、登用に関して数値目標を立てた。その結果、日本より低かった幹部公務員に占める女性の割合が、2001年には、日本は1.2%であったのに対し、韓国は2.0%とやや高くなっている。

③ アジアの大都市ネットワーク

デリー、クアラルンプール、ソウル、東京都が提案し、バンコク、北京、ハノイ、ジャカルタ、マニラ、シンガポール（国）、台北、ヤンゴンが共同提唱し2001年10月に東京都で立ち上げのための第1回目の会議が開催された「アジア大都市ネットワーク21」がある。今後毎年会合を持ち、環境、教育など9つの共同テーマを定め、15のプロジェクトを行うことになっているが、女性の社会参画は9テーマの一つであり、15事業の一つともなっている。当然のごとくこのテーマの担当は東京都ではなく、女性NGOの力が強く女性の政治参加も活発なデリーと女性政策の振興著しく女性助役⁽¹²⁾もいるソウルとなっている。

Ⅲ. ジェンダー予算

ジェンダー予算とは、すべての予算、ひいては事業をジェンダーの視点で分析し見直すことである。女性だけを対象にしたり、女性の地位向上を目的

とした事業や予算だけを分析するのではない。

① オーストラリア

オーストラリアでは⁽¹³⁾、労働党政権が1984年から女性予算プログラム（Women's Budget Program）を始め、1987年からは女性予算声明（Women's Budget Statement: WBS）と名称変更して、各省庁に毎年当該省庁の活動や施策がどの程度女性の生活に影響を与えるかについて報告を求める事をはじめた。しかし、保守党政権に変わってから、オーストラリア政府のジェンダーの主流化は後退し、WBSも1996年を最後に中止した。WBSでカバーする範囲は、教育、年金、雇用、公共投資、税制、無償労働などである。WBSは連邦政府だけでなく、州政府でも採用された。ニューサウスウェールズでは連邦政府が中止後もWBSを実施し、各省庁の施策が、性別に記録、評価、報告されるようになったという。しかし、あまりにも手間がかかるということで中止したという報告があった⁽¹⁴⁾。

② 南アフリカ共和国

南アフリカ共和国（以下南ア）は、2000年6月にニューヨークで開催された「女性2000年国連特別総会」において、13ヵ国がメンバーである南アフリカ開発コミュニティの中核国として、成果文書を北京行動綱領より後退させないために重要な役割を果たした。南アの国会における女性議員の割合は世界で10位と高く、女性の政策決定への参加やジェンダーの主流化に関して開発途上国のリーダーシップを取っている。

南ア女性の地位向上のための制度やジェンダーの主流化は1994年にマンデラ大統領が政権を取ってから急激に進展した。女性予算はその根幹を成すものである。ジェンダーの視点による予算分析、ジェンダー監査の実施とともに、各省庁内や地方公共団体にジェンダーの主流化を促進するキーとなるジェンダー・フォーカル・ポイントを設置した。a. 副大統領室のもとにある女性の地位室、b. 国会の生活の質及び女性の地位向上特別委員会、ならびに c. 憲法裁判所のもとに設置されたジェンダー平等コミッショナーの3本柱が連携をもった組織となって効果的に機能している。女性予算⁽¹⁵⁾は連邦政府だけではなく、事例的にケープタウンなど5つの地方政府の分析も行っている。予算配分だけでなく、課税についても分析が行われている。

③ フィリピン

1992年に制定された「国家建設と開発と女性法」に基づき、1996年度会計法により国家予算の5%をジェンダーの主流化のために使うことが定められた。各省は5%を職員のジェンダー研修、省内保育所の設置などに割り当て、その結果を大統領に報告する義務がある⁽¹⁶⁾。国だけではなく、地方自治体も、自治体予算の5%もしくはダバオ市のように女性条例で6%と定めた場合は、その割合をジェンダー平等に割り当てることが求められている。

IV. 日本におけるジェンダー主流化の現状

1. 日本政府

① 法的基盤

日本政府がジェンダーの主流化をすすめるための法的整備としては、1999年に制定された男女共同参画社会基本法がある。前文で、「男女共同参画社会の実現を21世紀のわが国の社会を決定する最重要課題」と位置付けている同法は、その第9条で「地方公共団体は、基本理念にのっとり、男女共同参画社会の形成の促進に関し、国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」と定めている。この施策には積極的改善措置（ポジティブ・アクション）を含むことになっている。また、第4条では「社会における制度及び慣行が男女の社会における活動の選択に対して及ぼす影響を出きるかぎり中立なものとするように配慮されなければならない。」、第18条では「国は、社会における制度又は慣行が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響に関する調査研究を…推進するよう努めるものとする。」と定めている。

ジェンダーの主流化を進めるための、個別法としては1985年に制定され1997年に改正された「男女雇用機会均等法」（均等法）と2001年に制定された「配偶者からの暴力の防止および被害者の保護に関する法律」（DV法）が挙げられる。均等法では自治体の役割は述べられていないが、DV法は第2条で「国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力を防止し、被害者を保護する責務を有する。」と定めている。また、食料・農業・農村基本法第26条でも農山漁村における男女共同参加の推進を謳い、平成11年11月に制定さ

れた「農山漁村男女共同参画推進指針」では、農業経営対策等の基本的な実施方針における女性対策の位置付けの明確化として「平成12年度から全自治体において策定される農業系世帯昨冬の基本的な実施方針の中に、女性の参画の促進、農山漁村における男女共同参画社会の形成のための具体的活動目標を地域の実情に則して設定する」としている。女性農業委員数は、平成12年10月1日現在で1,081人(1.82%)と微増した。

② 庁内組織

組織的には、国内本部機構については、閣僚全員と有識者合計24名以内で構成される男女共同参画会議はいわゆる4大会議のひとつであり、省庁の審議会と比べて格が高い。同会議は、男女共同参画大臣である官房長官を議長として、政府が実施する男女共同参画社会の形成の推進に関する施策の実施状況を監視し、政府の施策が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響を調査するため、1~2ヶ月に1回開催されている。男女共同参画会議の事務局として、男女共同参画局が設置され、総理府男女共同参画室より大幅な定員増となっている。

各省には男女共同参画担当副大臣を長とする男女共同参画推進本部が設置されている。この各省毎の推進本部が各省のジェンダーの主流化を推進する制度であるが、農林水産省以外では形式だけにとどまっている観がある。

③ 国家公務員の任用・登用

国家公務員行政職における女性の割合は、1999年度で20.0%、本省課長以上の管理職では1.2%と、同じような儒教社会で女性の社会的地位の低さでは定評のある韓国よりも低い。人事院では2001年5月に「女性国家公務員の採用・登用の拡大に関する指針」を出した。同指針では、各府省に女性公務員の採用・登用の拡大、職場環境の整備につとめ、2005年までの計画を策定するよう求めている。

④ 男女共同参画予算

日本政府の2001年度男女共同参画予算の総額は8兆6千9百31億円となっており、一般予算の約1割である。しかし、その内訳を見ると高齢者等が安心して暮らせる条件の整備が7兆1709億円と82.5%をしめ、さらにその中で年金の国庫負担分が5兆2,953億円となっており、年金の国庫負担分が男女共同参画予算の61%を占める。日本の年金制度が、給与所得者の被扶養

自治体行政におけるジェンダーの主流化

配偶者優先で、一見女性に有利なようであるが、女性の自立を妨げ女性差別的であることは、周知の事実である。その年金制度に基づく、国庫負担金を男女共同参画予算と位置付ける厚生労働省、それに対して調整もできず、意見も言えない内閣府男女共同参画局の力関係が基本法制定後も変わっていないとしたら問題である。

2. 地方自治体におけるジェンダーの主流化

① ジェンダーの主流化を進めるための調整組織

全国の都道府県市町村のすべてに、男女共同参画すなわちジェンダー平等の推進を図るための窓口は設置されている。しかし、その実態は、都道府県市の場合は専任の課や係が主に首長部局に設置されている場合が多いが、町村では兼任がほとんどであり、しかも教育委員会に設置されている自治体が多い。教育委員会に設置されている場合、ジェンダー研修や女性問題学習などに、その専門性が発揮される場合が多いが、庁内全体のジェンダーの主流化を推進するためには不利である。従って、ジェンダーの主流化の推進のためには、首長にできるだけ近い組織で、他部局の総合調整が可能な総務部、企画部などに設置され、独立している課もしくは室であることが望ましい。小規模な自治体の場合、係でもやむおえないが、職員を併任でなく専任とし、独立した部局であることが望ましい。

これら担当部局の名称は歴史的に、婦人政策→女性政策→男女共同参画と変遷している自治体が多い。青少年と併置した課や室であった場合が多かったが、人権との併置が増えているのが最近の傾向である。

② ジェンダーの主流化を進めるための庁内推進体制

当該自治体の首長を長とし、すべての部(課)長ならびに教育長をメンバーとする本部組織と、その下に庁内横断的な担当者の連絡会議を設置した二層構造、また、大規模自治体では庁内横断的な課長の連絡会議を加え、三層構造の庁内推進体制を設置することが望ましい。本部組織では、年2回、担当者レベルでは年間数回の会議を開催してジェンダーの主流化について評価しながら推進することが必要である。都道府県・指定都市ではすべてこのような庁内体制が設置されている。本部組織の長を首長でなく、副知事や助役にしている自治体も多いが、首長とする自治体が増えつつある。本部組織の長

が首長であることで、ジェンダー主流化を進める要因のひとつである首長の政治的意思の強化にもつながる。

筆者が1997年に都道府県指定都市の調査を実施した調査結果と、新潟市の女性政策を考える市民の会が全国の694市区を対象に1999年に実施した調査結果⁽¹⁷⁾を比較したのが下表である。

表 庁内推進体制の設置割合

	庁内組織の 設置率	庁内組織の長の割合		
		首長	副知事・助役	所管部長など
都道府県指定都市調査(1997年)	100.0	32.0	50.0	8.0
市区調査(1999年)	64.9	19.6	39.2	41.2

③ 法律的基盤の整備

2000年3月埼玉県、東京都、出雲市、都留市、塩尻市の5自治体で、名称は異なるが男女共同参画を地域で推進するための条例が制定された。それ以来、内閣府の把握によると2002年10月30日現在で、38都道府県、77市区町で条例が制定されている。住民主体で制定された場合や行政主導でも長期にわたって調査を重ね、住民の意見を反映しながら条例を制定した自治体では、着実にジェンダー主流化の推進を目的にし、ポジティブ・アクション、禁止事項、独立した苦情処理機関の設置などを盛り込んだ条例制定が進みつつある。

優れた内容の条例を制定した自治体の条例制定過程の主な特徴は以下の通りである。

- a. ジェンダーに配慮した首長もしくは副知事、助役が、条例制定に意欲的であった。
- b. 住民からの積極的な意見聴取が行われた。
- c. 女性議員やジェンダーに敏感な男性議員が積極的に関わった。
- d. 市民団体やグループが市民案を策定したり、盛り込むべき内容を行政に提案した。

一方、横並びや先陣争いで作られた条例の中には、内容的には、当該自治体のジェンダー平等を推進する切り札とはなりそうにもないものもある。

組織と庁内推進体制については、条例もしくは基本計画でも定めることが可能であるため、当該自治体の責務や施策に具体的で実効性のあるポジティブ・アクションや効果的な禁止事項、独立した苦情処理機関の設置を盛り込めるかが最も重要であるといえよう。

さらに、内容の優れた実効性のある条例が制定されても、実施状況について住民が常に監視していないと絵に描いた餅になりかねない。

3. ジェンダーの主流化を進めるために実効性ある条例⁽¹⁸⁾

ジェンダーの主流化を推進可能にする条例とするためには、次のようなことが必要である。

① 当該自治体などの責務や施策にポジティブ・アクションをはじめ強制力のある内容

ア. 当該自治体、住民以外の責務を明記

a. 事業者

基本法では、市民団体等からの要請にもかかわらず、事業者の責務は明記されていない。事業者も国民であるから、国民の責務を述べるだけで十分だと言うのが政府側の回答であった。しかし、事業者の責務は、これまで策定されたすべての男女平等条例には書きこまれている。

福岡県福岡市では、町の工事請負などをおこなうための登録業者となるための手続きには、事業者にも男女共同参画の状況を届け出る義務を課している。岡山県条例では、「知事は、男女共同参画の促進のために必要があると認めるときは、男女の就業状況その他必要な事項について事業者に対して報告を求め、報告により把握した男女共同参画の状況を公表することができ、必要があると認めるときは、事業者に対し、適切な措置を講ずるよう勧告することができる」としている。

b. 地縁団体および教育の責務

町内会、自治会など地縁団体が、構成員の固定的な性別役割分担意識を解消したり、女性を意思決定の場に増やすことを努力義務として定めている条例（上越市）や、教育の場での男女共同参画の推進を定めた条例（岡山市）がある。

イ. 財政的・法的措置の明記

財政的措置を明記することで、財政難で予算がマイナスシーリングという厳しい状況でもジェンダーの主流化を促進するための予算を確保することが可能となる。しかし、東京都など条例を既に制定した都道府県の3分の2では、財政的措置が明記されていない。

ウ. ポジティブ・アクション

a. 審議会における男女比率

岡山市では、審議会等の委員の性別割合6対4とすることを義務づけている。それに対して、埼玉県では男女均等に、鳥取県では男女比が6対4以内という数値を努力義務として挙げており、努力義務としている自治体がほとんどである。一方、国に倣って、審議会全体でなく、男女共同参画審議会だけの男女比を定めている自治体も、かなり多く見られる。

b. その他の公務関係職員の男女比率

熊本県、広島市、名古屋市、新潟県上越市では、表現は多少異なるが、自治体の職員などを首長が任命する場合、男女の割合を同等とする配慮をするよう定めている。

c. その他の措置

上述した福岡町の町の登録業者となる時の男女共同参画についての報告義務もポジティブ・アクションの一つである。広島市の条例では、「市長は、補助金の交付において、必要があると認めるときは、方針の決定過程への女性の参画の推進その他の男女共同参画の推進に関し適切な措置を講ずるよう求めることができる。」と定めている。

神奈川県条例も、一定レベル以上の業者に対して男女共同参画の状況について報告させることを求めている。

② 効果的な禁止事項

女性に対する暴力はほとんどの条例で禁止している。埼玉県条例では、マスコミ情報などで、「性別による固定的な役割分担を助長する表現」を行わないように努めなければならないとしている。

③ 独立した苦情処理機関の設置

苦情には①当該自治体の施策についての苦情と②男女共同参画の推進を阻害する要因によって人権侵害があった場合がある。この場合に独立した苦情

処理機関の設置を定めている自治体はそれほど多くない。埼玉県、石川県では、①について機関は資料の提出など求め、助言、意見表明、勧告。②については助言、是正の要望ができると定めている。目黒区「男女平等・共同参画オンブズ」は3人以内とされ、埼玉県の苦情処理委員と同様な権限が与えられているほかに、「区の男女が平等に共同参画する社会づくりの推進に重大な影響を及ぼす等の事項について男女平等・共同参画審議会への調査及び審議の要求ができる」と定めている。

鳥取県は、①について議会の承認を得た上で任命される男女共同参画推進員が対応し、②については知事が当該者、当該事業所に指導、または勧告するとなっている。金沢市では、①について、助言、指導、勧告する機関の設置を定めている。水戸市は①と②に分けず、男女平等参画の権利もしくは人権の侵害、社会的慣行で差別を受けた市民からの苦情に対して、当該関係者に助言、是正、勧告ができる第三者機関を置くことができると定めている。

北海道では、男女平等参画苦情処理委員が①と②に関して助言と意見表明することになっており、勧告まで踏みこんでいない。男女共同参画審議会にその役割を担わせているのは、岡山県、福岡県、岡山市、広島市である。川崎市では、川崎市人権オンブズパーソンに相談し、救済を求めることが出来るとしている。

4. DV 防止法に対応した条例

DV 防止法2条は、「国及び地方公共団体は、配偶者からの暴力を防止し、被害者を救済する責務を有する。」と定め、その具体的内容、都道府県が設置する配偶者暴力相談支援センターの業務などについても定めている。従って、基本法以上に地方公共団体の責務が明確にされているが、より明確にするためには条例を制定する必要がある。

DV 防止法に対応した独立した条例は、まだ制定されていないが、2001年度に制定された男女平等条例の中には、DV 防止法に対応した内容を入れこんだものがある。岡山県条例では、DV 被害者の一時的入所施設の職員に対し、当該被害者の存在の秘匿や加害者との面会・交渉の禁止ができると定めている。岡山市条例では、男女共同参画社会の形成を阻害する要因の解消としてすべてをDV 防止法対応として、さらに詳しく定めている。そのた

め、岡山市条例が採択された時、新聞ではDV防止条例と書かれた。岡山市条例は、男女平等の推進について教育の責務を定めるなど、特徴があるので、DV一色でマスコミに報道されることは好ましくない。従って、DV防止法関連では、独立した条例を制定すべきである。

5. 条例を制定したことによる成果

① ポジティブ・アクションの効果

2002年3月に男女共同参画推進条例を制定した上越市では、条例に市長や議会が任命・推薦する場合、男女均等を配慮すると定めた。その結果、農業委員の議会推薦枠が全員女性。選挙による30名中女性が一人を含め、37名中女性が6名(16.7%)という高率となった。国全体で、2000年10月1日現在で1.82%であるので10倍近い。また、県内に波及効果をおよぼし、2002年3月末には新潟県全体でも24名だった女性農業委員が、2002年9月末現在では59名に増加した⁽¹⁹⁾。

② 苦情処理機関

埼玉県では条例に基づき、男女の弁護士各1名と女性問題を専門とする女性ジャーナリスト1名合計3名の委員で構成される男女共同参画苦情処理委員会を設置し、2000年10月から活動を始めた。成果としては、行政に対する苦情について、混合名簿を推進すべきであると言う意見表明を受けて、県内の公立学校における混合名簿の取り入れ状況が100%に近くなったと言うことが挙げられる。

また、根強い反対運動を配慮しながらも、男女別学の公立高校を共学にすべきであると言う勧告が出された。私人間の苦情についてはプライバシーの関係で公表されていないが、DV関係も多く含まれ、適切な対応措置がとられていることがホームページでも紹介されている。

③ 女性起業家による町おこしへの貢献

宮城県岩出山町では、2000年の条例制定後、女性、特に高齢女性たちが起業を始め、街道沿いのレストラン開業などにより町おこしに貢献している⁽²⁰⁾。

6. 自治体における「男女共同参画予算」

男女共同参画になったことで、国に倣って、女性のかかわる事業すべてを

自治体行政におけるジェンダーの主流化

男女共同参画予算として位置付ける都道府県も多い。しかし、国の予算でも述べたように、それでは、ジェンダーの主流化に結びつかない。

海外の女性予算のように、予算全体をジェンダーの視点で見直していくことは、事業全体の見直しにもつながる。ジェンダーの視点で見直すことで、道路、鉄道などのインフラや、公共施設の建築だけでなく、ソフト関係事業を充実させることの必要性が見えてくる。

また、女性たちが、生活者の視点で自治体予算を見直していくことで、予算は大きく縮小可能な場合がある。選挙費用の公費負担分について調査し、ポスター印刷代の公費負担分 67 万 320 円で 168 枚しか発注せず 1 枚あたり 4,096 円の支出報告にも公費を支払ったケースを発見し、このような浪費を許した県知事を訴えた女性候補者がいる。残念ながら 1 審では敗訴になったようであるが、控訴中である⁽²¹⁾。

V. 自治体におけるジェンダーの主流化を進めるための問題点と今後の課題

1. 「男女共同参画叩き」への対応

緊急の課題は、急激に台頭してきた「男女共同参画の推進に対する抵抗勢力」への適切かつ迅速な対応である。2001 年 9 月に結成された「日本女性の会」などの動きが活発化している。これらのグループは、夫婦選択別姓を認める民法改正に反対すると同時に、男女共同参画社会基本法や条例の制定にも強く反対している。制定を阻止できない場合は、大阪府のように、条例を骨抜きにして、苦情処理機関の設置も財政的措置も削る一方で、「男女が互いの違いを認め」だとか「男女が、社会の基盤である家庭の重要性⁽²²⁾を認識し」という表現が入れられる場合もある。このような条例を制定するとむしろジェンダーの主流化の妨げとなる恐れもある。府議会の強力議員が、審議会が 2 年近くかけて、府内の女性たちの意見を聴きながら作った先進的な条例案に断固反対した結果である。そういう立場の議員は再選しないように当該議員選挙区の女性団体や市民グループと連携した活動をするのが緊要である。女性はほとんどの地域で選挙民の半数以上を占めており、その立場を活用すべきである。

2. 条例や基本計画の実施についての住民によるモニター

条例が制定され、基本計画が策定されても、市民がモニターしていないとジェンダーの主流化が実施されないことが多い。市町村で最初にしかもわかりやすい条例を策定した出雲市では、松食虫駆除と予防のため、大規模な農薬空中散布が行われている。農薬散布により体調の不調を訴える女性が多いため、協議会でたった一人の女性委員が、散布を控えるよう発言しても、協議会委員、市役所職員、市長からも全く無視されるという苦情が、女性関係のメーリングリストに出された。女性たちが連帯し、声をもっと大きくしていかない限り、条例を作っても全く無視されることになる。

モニターや評価活動は学習や実践活動の進んだ女性団体や市民グループがガイドラインを作成したりして、イニシアティブをとる一方、伝統的な女性団体にも理解を求め、ネットワークを形成していくことが肝要である。

3. 目標値などを盛り込み実効性のある基本計画の策定とその評価

これまでの多くの自治体基本計画や行動計画は、国や都道府県の行動計画などの構成や内容に準じたり、他の自治体と横並びで『お題目』に近いものも多かった。実効性のある基本計画とするためには、可能な限り具体的な数値目標などをあげ年次に沿って、当該自治体独自の計画をたてる必要がある。さらに、実施状況について外部および内部評価の実施が不可欠である。外部評価のためには、当該自治体の住民代表や外部専門家の混合チームで行うと、隠れた問題点など顕在化しやすい。

4. 住民主体の地域づくりにむけて

住民主導の条例作りにより、地域の女性たちはますますエンパワーしてきている。各地域で2003年の統一地方選挙に向けて、女性ゼロ議会をゼロにする運動や女性議員を増やす運動が活発化しており、選挙の結果が期待できる。ジェンダーの問題に理解が深い女性議員を増やすことで、ジェンダーの主流化は格段に進む。そのためには、行政と市民社会、特に女性団体とのパートナーシップ推進が不可欠である。

《注》

- (1) Judith Butler. *Gender trouble, Feminism and the Subversion of Identity*, Routledge, 1990. p. 11, 竹村和子訳『ジェンダー・トラブル』青土社 1999, p. 29. 確かに、性同一性障害やトランスジェンダーなどの実態や当面する問題が明らかにされると、セックス自体も作られたものだという考え方を否定できなくなる。
- (2) 議会自体も、女性議員が増えることにより、変わって行く。女性議員の割合が40%を超えたスコットランド議会では議会の建物に保育所が設置され、会期も学校の長期休暇中を避けるようになった。女性議員が30%の南アフリカ共和国議会にも同じような変化が起こっている。
- (3) 『警察白書 平成13年版』p. 160.
- (4) 法案を作成した当時の総理府男女共同参画室によると、「男女平等」ではなく「男女共同参画」が使われた理由は、「男女平等には政府内部および議員に反対が多く、名称から反対されて国会での採択はおろか提案も難しいから」ということであった。
- (5) 大沢真理編『21世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法 改訂版』ぎょうせい 2002年 p. 9-11.
- (6) 2002年9月議会に提出された「千葉県男女共同参画推進条例案」は、自民党の反対で、継続審議となり12月議会で検討されることになった。自民党は独自のジェンダーの主流化とはまったく反対の条例案を策定中で、自民党案が条例として採択されると千葉県だけでなく、条例制定を計画中の自治体にとっても極めて厳しい状況になることが予測される。
- (7) 「国際婦人年日本大会の決議を実現するための連絡会」はゆるやかなネットワークであり、活動は限定的である。
- (8) 国連開発計画が、人間開発報告書1995年版から毎年発表しているジェンダーエンパワーメント測定は、国会での女性の議席率、管理職の女性の割合、専門職における女性の割合、男性に対する女性の推定勤労所得費をもとに算出したものであるが、日本女性は2000年で41位、2001年には31位と上昇したものの2002年には32位に落ち、先進国では最下位、一部開発途上国より低いという惨状である。
- (9) 筆者が1991年4月に国連アジア太平洋経済社会委員会(ESCAP)事務局開発と女性課に文部省からの出向として働き始めた時、ジェンダーの主流化が国連関係者に注目して取り上げられていた。しかし、それまで女性学(学問全体を女性の視点で見直し、変えていく)情報ネットワークの構築を行っていた筆者にとって、ジェンダーの主流化とは、女性学の考え方を政策に応用することであり、とくに目新しいことには思えなかったという印象が強い。
- (10) *Integrating Gender into the World Bank's Work*, World Bank, 2001.
- (11) Sonia Mazey. *Gender mainstreaming in the EU*. Kogan Page, 2000.
- (12) 彼女は、副市長に就任する前は、韓国女性開発院副院長であった。
- (13) 田中和子「オーストラリアの国内本部機構」『諸外国の国内本部機構に関する調査研究報告書』財政経済協会 1997, p. 33-48.

- (14) 2000年の国立女性教育会館国際フォーラムでパネリストとして招聘された女性省次官の報告による。
- (15) Debbie Budlender, *Women's Budget*, 1996, Institute for Democracy in South Africa. *The second women's budget*, 1997, *The third women's budget*, 1998, 及び *The fourth women's budget*, 1999. なお、第5巻以降は未刊行であることが2002年8月に実施した現地調査で明らかになった。
- (16) 橋本ヒロ子「フィリピン女性の役割委員会 (National Commission on the Role of Filipino Women)」『諸外国の国内本部機構の組織と機能に関する調査研究』総理府委託調査, 財政経済協会, p. 59-86.
- (17) 橋本ヒロ子「地方自治体における女性政策の評価指標に関する試論 1: 都道府県・指定都市を中心に」『十文字学園女子大学 論叢』第2号 (1998. 12) p. 43-78.
- (18) 詳しい報告は、橋本ヒロ子「男女平等条例制定の状況とその課題」『労働法律旬報』no. 1532 7月下旬号 (2002. 7) p. 6-18 参照。
- (19) 『共同参画 21』No. 3 (2002年11月) ぎょうせい p. 37.
- (20) 日本経済新聞 2002年6月21日
- (21) 田中喜美子「はびこる公費の無駄使い」『Femme Politique』no. 34 (2001. 12) p. 14-18.
- (22) 「家庭の重要性」の強調は、原理主義の強いイスラム教国を彷彿とさせる。例えば、第4回世界女性会議で、イランは北京行動綱領のいくつかの項目を留保する前置きに「家庭は社会の基本単位であり……」と述べている。