

〈特集緒言〉

「ジェンダー主流化」の理論と実践

申 琪榮

本号の特集は、東アジア地域の国家におけるジェンダー主流化の推進状況をテーマにした4本の論文を掲載した。これら4本の論稿は2014年1月25日に行われた国際シンポジウム「変動期の東アジアにおけるジェンダー主流化——現状と新たな挑戦」（於東京国立近代美術館）の報告を加筆・修正したものである。このシンポジウムは、21世紀初頭に生じた金融危機と2012年の選挙で出揃った東アジアの保守政権が各国のジェンダー政策にどのような影響を及ぼしているのかを問うたものである。韓国、台湾、ベトナム、日本から専門家が参加し、各国のジェンダー主流化の最新状況や新たに浮上した課題について報告がなされた。その成果を本号の特集として掲載できたことは時宜に適っており嬉しく思う。

「ジェンダー主流化」は90年代以降国連を中心に広がり世界的な潮流となった。アジアの国々もその大きな流れに沿って国内の取り組みを進めてきた。しかし、この10年間世界各地では程度は異なるものの、ジェンダー平等を推進する政策的取り組みに対する様々なバックラッシュや反対の動きも顕在化した。こうしたジェンダーバッシングは、経済危機のなかで規範的価値よりも経済的効率性が優先される傾向と、政治的には保守政権のもとで伝統的なジェンダー規範が強調される傾向が相まって一層力を伸ばしてきた。

しかし、他方で「女性」の政治的ブランドパワーはかつてないほど高まっている。「女性」という記号は、もはや保守勢力においても利用価値の高い正統性の資源となり、今や保守政権によっても積極的に使われるようになった。女性の政治的代表性が極めて低い東アジアにおいてさえ、韓国の「女性」大統領や安倍政権の「女性」活躍推進法でみられるように保守政権と「女性」の社会的進出は相反するものではなくなった。女性たちは伝統的な性別役割分業構造から解放されないまま、新しい政治の顔として社会で活躍することが求められている。その意味でこれからのジェンダー政策の課題は、保守政権によるジェンダー平等政策の全面撤廃の危機ではなく、むしろジェンダー平等の意味合いをめぐる多様な勢力間の競合であると考えられる。本特集の論稿でもジェンダー主流化の政策を本格的に取り入れたアジア諸国におけるこのような傾向が顕著にみられることが示される。

本特集では、日本以外に韓国、台湾、ベトナムを事例として、東アジアにおける政策的取り組みの成果、限界、課題を総合的に検討した。韓国、台湾、ベトナムは、行政レベルでジェンダー主流化を積極的に進めてきた国々である。が、ジェンダー主流化の推進方法や重点分野、課題はそれぞれの国内事情や政治的動機によって異なる。韓国は法制化がもっとも進んでおり、省レベルの担当機構も設置するなどジェンダー主流化の制度的な推進体系のほとんどを備えている。台湾は逆に革新的な地方レベル（台北市）の取り組みから始まり、国の取り組みに拡大していった。フェミニストの専門家が中心となって省庁別委員会を構成し、政策アドバイス機能を果たしてきた。ベトナムはジェンダー主流化を開発課題と連携させてあらゆる開発政策に組み込む形を取っており、分野によって成果が異なっている。しかし、どの国でもいまだ政策全般におけるジェンダー視点の「主流化」の水準までは至らず、様々な課題

に直面している。

海外の事例を比較検討することは、ジェンダー主流化の取り組みが著しく遅れている日本における今後の取り組みの方法や効果について多大な示唆を与えてくれる。そもそも日本ではジェンダー主流化という言葉は定着していない。2000年代半ばまで他の国と比べて「ジェンダー」概念をめぐる誤解やバッシングが激しかった経緯もあるが、ジェンダー関連の政策は日本独自の政策概念といえる「男女共同参画」政策に置き換えられてきたからである。本特集では日本の男女共同参画政策そのものについては検討していないが、安倍政権の「女性政策」である女性活躍の取り組みに焦点を当て議論した論考を掲載した。そこでの知見は、日本とアジア諸国との取り組みの差を浮き彫りにしてくれるだろう。

ジェンダー主流化の登場とその意義

ジェンダー主流化は、フェミニスト運動がいわゆる「国家フェミニズム」へ大きく方向転換したことと関連する。従来の女性運動が国家を家父長制の延長線とみなし国家との関わりに極めて慎重な立場を取ってきたのに対して（自由主義フェミニズムはその例外といえるが）80年代以降のフェミニズムはこれまでの立場を修正し、国や行政との直接的な関わりを通じて平等の実現可能性について積極的な立場をとるようになった。そのような考えを持つフェミニスト・アクティヴィストたちは、国家が参加主体である国連を主な舞台として国家がもっと積極的な役割を果たすよう働きかけてきた。同時に開発分野における男女平等への取り組みがWID（Women in Development）からGAD（Gender and Development）へ変化し、GADの視点をさらにすべての政策に拡大する必要性が唱えられるようになり、その応答として、ジェンダー主流化は平等実現のための新しい政策理念として注目されたのである。

ジェンダー主流化が初めて登場したのは、1985年のナイロビで開催された第3回国連世界女性会議であった。その後1991年のEU parlanceにまた登場したが、広く使われるようになったのは1995年第4回国連世界女性会議（いわゆる北京会議）で採択された北京行動綱領（the Beijing Platform for Action）で明記されたことを嚆矢とする（Charlesworth 2005, Waylen 2008, pp. 261）。北京行動綱領は各国政府や政策機構に女性のための政策担当部署（ナショナル・マシーナリー）をもうけ、すべての政府政策及びプログラムにジェンダー視点を主流化するための積極的で可視的な政策を推進するように呼びかけた（paragraph 201）。これは、先述したようにフェミニスト・アクティヴィスト達の強い働きかけが産み出した成果である。北京会議に参加したフェミニスト・アクティヴィストたちは、これまで以上に女性が公的権力のフォーマルなチャンネルへアクセスできることの重要性を強調し、そのために、行動綱領にジェンダー主流化を始め、広範囲にわたって国家のコミットメントを要求する様々な項目を入れ込むことに成功したのである。

ジェンダー主流化についての定義は多少の違いがあるが、これまでもっとも広く使われてきたのが1997年の国連経済社会理事会（ECOSOC）の定義と1998年の欧州評議会（the Council of Europe）の定義である。国連経済社会理事会の定義によると、

「ジェンダー視点の主流化とは、あらゆる領域・レベルで、法律、政策およびプログラムを含むすべての企画において、男性及び女性へ及ぼす影響を評価するプロセスである。女性と男性が等しく利益を得て、不平等が持続しないようにするために、男性のみならず女性の関心と経験が、すべての政治的、経済的そして社会的な領域における政策とプログラムを企画、実行、モニタリングおよび評価

する際に不可欠な次元にするための戦略である。究極の目標はジェンダー平等を達成することである」(筆者翻訳)

Mainstreaming a gender perspective is the process of assessing the implications for women and men of any planned action, including legislation, policies or programs, in all areas and all levels. It is a strategy for making women's as well as men's concerns and experiences an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programs in all political, economic and societal spheres so that men and women benefit equally and inequality is not perpetuated. The ultimate goal is to achieve gender equality.

一方で欧州評議会の定義は、

「政策プロセスの(再)組織、改良、開発と評価であり、ジェンダー平等視点が通常政策立案に関係している行為者によって、すべてのレベルにおいて、そしてすべての段階において、すべての政策に取り入れられるように(するものである)」(筆者翻訳)

the (re) organization, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by the actors normally involved in policy making.

以上の定義で見るとジェンダー主流化は、ジェンダー平等を女性の問題に限定して捉えることではなく、一見ジェンダー中立に見える一般政策がどのように男女に異なる影響を与えているのかを分析し政策形成過程に反映することを意味する。現実には、ジェンダーブラインドな政策は意図せずしてジェンダー不平等を固定化、再生産しうる。それゆえ、ジェンダー影響分析を通じて、あらゆる分野におけるジェンダー格差を浮き彫りにし、その分析に沿って予算や資源を再配分し、ジェンダー格差を是正することが、ジェンダー主流化の目的となる。ここでいう「主流化」とは、予算を伴う重要な政策はもちろん、国や自治体、公的機関のあらゆるレベルにおいて実施されるすべての政策形成過程に、常にジェンダー視点に沿った企画、評価が行わなければならないことを強調したものである。そのために政府が積極的な政策を実施し、総合的な責任を担う主体になることが期待される。

ジェンダー主流化の政策ツール

しかし、実践のレベルにおいてジェンダー主流化は政策理念以上に明確な方法論を提示しているわけではない。方法論の開発は、ジェンダー主流化が実践的な平等戦略として機能しうるかを定める重要な鍵となる。これまで提示されたジェンダー主流化のガイドラインには、少なくともジェンダー統計、ジェンダー予算・決算の制度化、政策のジェンダー影響分析評価が必要とされてきた。本特集が取り上げている事例の中で、このような政策ツールを着実に整備してきたのは韓国である。

韓国では、2002年の改正「女性発展基本法」にもとづき、中央省庁の女性家族省がパイロット事業として一部政策のジェンダー影響分析を行い始め、ガイドラインを作成し他省庁のジェンダー影響分析を促した。この成果が2012年には法制化し「性別影響分析評価法」が施行されている。また、2006年には「国家財政法」にジェンダー予算を定める条項を新設し「予算が性別に及ぼす影響を分析し、両性平等を推進させるよう、予算を編成・執行する制度」としている。ジェンダー統計に関しても「女性発展基

本法」以外に2007年「統計法」に根拠を設けた。

韓国のような法律型、中央政府主導型は諸外国の例からみても珍しいものである。しかし、必要な制度の整備は必須ではあるが、金論文が指摘しているように、法制化のアプローチが必ずしも実効性を担保するわけではない。急速な法制化は政策の意図に対する理解が得られにくく、専門家が不足している担当部署の反発を招く傾向がある。さらに、制度設計の問題点として、ジェンダー予算とジェンダー影響分析の連携が弱いために、効果的なフィードバックができていない。ジェンダー影響分析が非予算事業を主な対象にしていることや分析方法が非常に単純化・標準化されていることも問題としてあげられる。ちなみに、韓国におけるジェンダー主流化は、制度化により行政に受け入れ可能な知識となったが、現時点では、ジェンダー平等という本来の目標よりも、むしろ道具的、象徴的な価値としての意味が大きいといえる。

ジェンダー主流化の推進機構：ナショナル・マシーナリー

新しい平等政策としてジェンダー主流化が単なる言葉にとどまらず本当に機能するためには、安定的な制度的措置として、ジェンダー主流化政策を総合的に担当できる専門部署および人員が不可欠である。女性の地位向上を担当するための制度的措置、いわゆるナショナル・マシーナリーの必要性は1975年の国連世界女性会議（メキシコシティ）ですでに強調され、女性の地位委員会（CSW：Commission on the Status of Women）の第32回（1988年）、第35回（1991年）セッションで採択された報告書にも掲載された。しかし、この時までナショナル・マシーナリーは女性のための特別政策を推進する部署として考えられていた。それが北京会議で、ジェンダー主流化の制度的基盤として12重要課題の一つとしてあげられ、行動要領にナショナル・マシーナリーの役割を「すべての政策分野において政府によるジェンダー平等視点を主流化することをサポートする」と明記したのである。つまり、女性政策の担当部署からジェンダー主流化を総合的に監督、牽引する部署へと格上げされたことになる。

ナショナル・マシーナリーがそのような大役を担うには様々な要件が充足されねばならない。ナショナル・マシーナリーの形態は国によって大きく異なるが、ジェンダー主流化を主導する十分な制度的資源を確保できるのが決定的に重要であると指摘されてきた。ジェンダー主流化は、その国の政策決定過程に新しい転換をもたらすことになるため、十分な資源を有していないとなら影響を及ぼせないからである。政策担当機構として必要な資源は、制度的なものや政治的なものに大きく分けられる。制度的資源は法的に定められた権限であり、政府内部での位置（例えば、省、局、特別委員会、審議会、政党内部機構、地方レベルの機構、オンブズマン等）、人的規模、予算、管轄の範囲などがあげられる（Rai 2007）。制度的資源が必ずジェンダー主流化を促すとはいえないが、制度的資源の不足により、有効な政策提言や施行が不可能になるケースは珍しくない。

例えば、政府内部の「省」の形を取った場合、制度的な資源を安定的に確保できる可能性がもっとも高くなる。特に、審議、調整、助言の役割に留まらず、単独の予算を持って政策を企画、施行する機能を持つことが大きい。とはいえ、他方で縦割りの障害を乗り越え政策全般にジェンダー主流化を促すには、明確な権限や管轄がかえって壁になる場合もある。

本特集であげられた韓国、台湾、ベトナム、日本はそれぞれ異なるナショナル・マシーナリーを設けている。韓国は権限や資源を備えている省レベルのマシーナリーを設置しており、台湾は内閣・省庁別の委員会を運営している。委員会は外部の有識者により構成されるため、政治的環境の変化に弱い。ベ

トナムは政府機関として支援・監視システムを設けているようだが、権限が不明確で説明責任が課題として指摘されている。日本は内閣府の男女共同参画局が公式的なマシーナリーになるが、権限や制度的資源からすると韓国と台湾の中間の水準にあるといえよう。

もっとも、制度的な資源より重要なのは政治的資源である。とりわけ重要なのは、政権の性格と国家内部のサポート勢力の存在となる。例えば、保守政権への政権交代は女性関連政策の保守化をもたらし、その担当機構にも負の影響を及ぼしうる（本特集の韓国、台湾はその事例である）。また、先行研究では左派政権がジェンダー主流化や国家フェミニズムに積極的であると指摘されてきた。しかし、ジェンダー平等が普遍的な価値となった21世紀には、保守政権の下でも良好な政治的環境を築くのは不可能ではない。重要なのは、ジェンダー主流化の方針は自明ではなく個々の国の政策によって具体化していくものであるため、本来の目的が政治的環境によって後退しないように監視することである。フェモクラットのような国家内部のジェンダー政策の応援勢力や女性議員、フェミニスト・アクティヴィストによる政策ネットワークの存在はそのような役割を担いうる（申 2013）。

ジェンダー主流化の課題

最後に本特集から浮かび上がったジェンダー主流化の課題をいくつか挙げておく。

まず、ジェンダー主流化はほとんどの国において様々な形で導入されているが、その効果は一様ではない。導入後の最大の課題として浮上したのは、ジェンダー主流化が持つ社会変革性をどのように活かせるのかである。金論文が指摘するように、ジェンダー主流化の制度化は両義的な性格を持つ。制度化が進むと、行政の中で一般的な知識として官僚化し、政治的な影響を受けにくく、比較的安定した政策が可能となる。その代わりに、ジェンダー主流化の方法が非専門家集団でも遂行できるように単純化されるか、または、逆に極めてテクニカルな専門知識化してしまい、社会変革的な知識としての原動力を失いかねない。ジェンダー平等という目標に到達するためには、ジェンダー主流化の社会変革的なポテンシャルをどのように維持していけるのかを常に検討しつづける必要がある。

第2は、ガヴァナンスの変化による国家フェミニズムから市場フェミニズムへの移行傾向にどのように対峙するのかである。ジェンダー主流化は、国家や公的な主体がジェンダー平等を実現させるために積極的な役割を果たすことを求めたものであった。その背景にあるのは、国家とフェミニスト・アクティヴィストとの連携を基盤とする国家フェミニズムである。しかし、1990年代以降従来の福祉国家は新自由主義の影響下で国家の権限を市場に移譲する行政改革を行ってきた。ジェンダー平等に直接かわりうる多くの福祉・労働政策が国家の責任を逃れて市場に委ねられる傾向が強まっているのである。フェミニストの中ではこれを意識して「市場フェミニズム」への転換を呼びかける主張も登場した（Kantola and Squires 2012）。

本特集の中でも、三浦は日本の「女性活用」政策を分析し、新自由主義との親和性に警鐘を鳴らす。すなわち、「女性活用」の内実は「『母性活用』とでもいえるような状況であり、働きつつ子どもを産み育てる母親を政策的に支援していくと同時に、母親役割を強調することで、性別役割分担には大きな変化をもたらさない形で女性労働の活用を図るという意図」が本質であるとした。三浦によれば、日本は市場のみならず家族が第1に福祉を担うことで、家族は国家に犠牲を強いられることはあっても、国家に対して家族を支援する権利を求める可能性は閉ざされている。また、ジェンダー平等の進展が新自由主義に回収され女・女格差を広げ、女性の分断につながり、フェミニズムを弱体化させる傾向が生み出

されたという。ジェンダー主流化が、新自由主義と手をつなぎ、女性たちを安価な労働力として家庭から「解放」することで、ジェンダー主流化の本来の目的が損なわれる可能性を示したといえる。

最後に、ジェンダー主流化の新たな課題として多様性 (Diversity)、または、交差性 (intersectionality) の主流化への関心がある。過去20年間、ジェンダー主流化の制度化は進んだが、「女性」の中の多様性が十分に注目されることはなかった。現実には女性の中にも多様性があり、ナショナル・マシーナリーに対して均等にアクセスできるわけではない。例えば、移民と階層分化が進むヨーロッパでは、ジェンダー主流化を強調しすぎる政策は人種、宗教、国籍等の複雑な差別の問題に対応できないとの批判も出てきた (Verloo 2006, Vacchi and Eveline 2009)。これらの問題は、国際移動が急激に増加しているアジアの国でも同様であると思われる。現在日本では、交差性に関する関心はDV政策のようにごく一部の個別政策においてしか払われていない。しかし、女・女格差が広がり、さらに民族・国籍による階層化が進む中で「交差性の主流化」が今後のジェンダー政策の最大の課題になることは容易に予測できる。

(しん・きよん/IGS、お茶の水女子大学大学院人間文化創成科学研究科准教授)

申琪榮「ジェンダー政策の形成過程——理論的考察と韓国の事例」『国際ジェンダー学会誌』11 (2013): pp. 35-58.

Charlesworth, Hilary. "Not Waving but Drowning: Gender Mainstreaming and Human Rights in the United Nations." *Harvard Human Rights Journal*. 18 (2005) : pp. 1-18.

Kantola, Johanna and Judith Squires. "From State Feminism to Market Feminism?" *International Political Science Review*. 33. 4 (2012) : pp. 382-400.

Rai, Shirin M. "Institutional Mechanisms for the Advancement of Women: Mainstreaming Gender, Democratizing the State?" In Rai, Shirin M. ed. *Mainstreaming Gender, Democratizing the State: Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Transaction Publisher. 2008.

Vacchi, Carol and Joan Eveline. "Gender Mainstreaming or Diversity Mainstreaming? The Politics of "Doing."" *NORA: Nordic Journal of Feminist and Gender Research*. 17. 1 (2009) : pp. 2-17.

Verloo, Mieke. "Multiple Inequalities, Intersectionality and the European Union." *European Journal of Women's Studies*. 13. 3 (2006) : pp. 211-228.

Waylen, Georgia. "Transforming Global Governance: Challenges and Opportunities." In *Global Governance: Feminist Perspectives*. Rai, M. Shirin and Georgina Waylen. eds. Palgrave Macmillan. 2008.