

<研究ノート>

「女性政策の総合化とジェンダー課題 - 自治体の行動計画」ノート

西山 千恵子

The Integration of Policies for Women and Gender Issues

Chieko NISHIYAMA

1 はじめに

1975年の国際女性年以来、日本政府は総理府婦人問題企画推進本部の設置をはじめとして、国内行動計画、新国内行動計画の策定など国連の活動に形式的に沿いながら、今日まで一連の女性政策を進めてきている。そして自治体も政府の動きにあわせて、地域的なばらつきはあるが女性に関連する施策の推進を掲げるようになり、各自治体にも国と同様、女性行動計画の類いを策定するところが増えてきた。このような背景の中で、地域の女性行政への市民参加を試みる女性グループが各地に目立ちはじめ、女性行動計画の策定に関与する女性学研究者らの女性政策に対する関心、期待も高まり、その研究¹⁾も進んできている。また、女性行政担当職員らの女性政策研究グループも発足し、職場での実際の課題を視野に含む議論もなされるようになった²⁾。しかしながら、こうした流れが一方にありながら、他方で政府、自治体が強調する女性政策の外見の勢いと、現実の行き詰まりとのギャップを指摘、批判する声も少なくない³⁾。

本稿では、これらの批判の一側面に現れた現代日本の女性政策がもつ諸問題を、ジェンダーという概念を用いて主に行動計画の検討を中心にして考察する。

2 ジェンダーとは

ジェンダーという用語は、日本では1980年代に主に女性学やフェミニズム論の中で定着してきた。とはいえ、この用語はまだ一般にはなじみが薄い感がある。そこで女性行政を検討する際の、この概念の有効性を明らかにするため、ここでその用語について少し説明を加えることとしよう。

ジェンダーにはすでにいくつかの定義や説明がなされている。例えば内閣総理大臣の諮問機関である男女共同参画審議会が96年7月に提出した答申『男女共同参画ビジョン』では、ジェンダーとは「社会的・文化的に形成された性別」⁴⁾として説明されている。人間の身体の構造や機能がオスであるかメスであるかという、単なる生物学的な性別を指してセックスというのに対して人間社会が規定す

る「社会・文化的に作られた性別」のことをジェンダーと呼ぶのである。

従来のいわゆる「男らしさ」(例えばたくましい、競争的など)や「女らしさ」(例えばこまやか、調和的など)、また男女の性別役割分担などは生物学的な性別から自然発生的に生じるもの、したがって本能、自然、必然として論じられることが多かったが、実は男女の区別の仕方、男女別に期待される役割やイメージも、時代や地域によって変化する社会の約束事にすぎないという見方がでてきた。こうしたところにジェンダーすなわち社会・文化的につくられた性という概念が成立することになる。

男女のありかたは社会・文化によって多様であるという見方を早い段階で指し示した研究者に、米国の文化人類学者、マーガレット・ミード(1901 - 78)があげられよう。彼女は『男性と女性』⁵⁾において、1920年代から40年代の南太平洋の七つの部族の現地調査と第二次世界大戦前後の米国社会についての資料から、男性と女性の役割や気質が文化によって異なることを報告した。彼女の観察によれば、ある民族は女性は戸外で働くには弱すぎると考えるが、別の民族では「女の頭は頑丈」ということで女も重荷を運ぶのに適していると、またある文化では女性は口の軽い人種とみなされるが別の文化ではおしゃべり屋は男性となる。こうした事例は実に多く、両性の役割はしばしば正反対のときもある⁶⁾。そして彼女は男女の生物学的な差異が社会的な差異を決定する第一の要因ではないという考えを導き出した。また、この本の出版と同年にフランスでは女性解放思想の古典とよばれるボーヴォワールの『第二の性』⁷⁾が出版された。その冒頭「人は女に生まれぬ。女になるのだ」⁸⁾は、彼女の最も有名な一句である。両者の著作とも後にジェンダーという概念の形成に大きな示唆を与えた。

このボーヴォワールの論を展開させると

「人は男にも女にも生まれぬ。男になり、女になるのだ」となる。つまり、人は生物学的に男に生まれればそれぞれの環境に応じて後天的に「男」として社会化され、女に生まれれば「女」として社会化されるのである。ただし、ある人間の生物学的な性と、その本人が自己認知する性(ジェンダー・アイデンティティ)とが一致しない場合もある。生物学的には男性(または女性)であるが、そのことに強い違和感や嫌悪感を抱き、自分は本当は女性(または男性)であるべきだと考える人々がいる。また、出生時に医師から(生物学的)性別を誤って告げられた赤ん坊の場合、その子どもは周囲が扱うジェンダーとしての性別に適応して育っていく⁹⁾。こうした人々は、自己のジェンダー・アイデンティティに生物学的性を一致させようという努力の中で、性転換手術を受けることもある。このような例はジェンダー・アイデンティティが人々のパーソナリティの安定にいかにか大きな位置を占めているか、また、ある人間のジェンダー・アイデンティティがいかにか生物学的性別から独立しているかの証しにもなる。このように、ジェンダーは、個人の自己認知やメンタリティのあり方から、顕在的、潜在的な社会制度まで、いたるところに流布、浸透し、それらを構成する最も基本的な社会軸となっているのである。

そもそもジェンダーという概念は1960年代以降の女性運動の流れの中で議論されるようになってきた。フェミニズムの中でジェンダーは最も重要なキーワードの一つでもある。他の社会制度や社会関係と異なって、男女の関係は変えがたいものとする主張に対し、ジェンダーという考え方を導入することによって既存の男性、女性のありかたを不変なものではなく変更可能のものであるとみなすことができるからである。また、フェミニズムはジェンダーを単に「社会・文化的性別」といった定義にとどめず、男女間の権力関係をも

含ませて使用することがある。例えばある者は「権力関係を表す第一義的な方法」と定義し、またある者はこの軸にそって不平等な「威信と配分のシステム」が作られるとする。既成の男女の関係を「自然」と信じさせるジェンダー・イデオロギーの拘束から自由になること、ジェンダーを維持、再生産する社会制度を変革し、ジェンダーという不均衡を解消することなどがフェミニズムの性差別撤廃に向けての課題となる。

3 ジェンダー視点による女性政策の見直し

日本では、ジェンダーは言葉としても、また概念としても多数の人々に流布しているとはまだ言いがたいが、1995年の国連第4回世界女性会議を経て公的な文書にも見られるようになってきた。この女性会議で採択された行動綱領¹⁰⁾には「ジェンダーの平等」、「ジェンダーの視点」、「ジェンダーに基づく偏向」、「ジェンダー分析」など、ジェンダーという用語が頻繁に用いられている。同様に、先の答申『男女共同参画ビジョン』は、女性と男性がジェンダーに縛られず共同参画する社会の実現を目指すとし、「ジェンダーに敏感な視点の定着と深化」¹¹⁾を打ち出した。また「今後の経済・社会環境の変化は、ジェンダーを前提とした職場・家庭・地域の在り方が温存されたままでは、現在の状況を一層悪化させ、大きな社会的損失を招く危険性をもつ」¹²⁾との認識を明記するなど、こうした姿勢がどれだけ政府の女性政策の実体に反映されるかは別の問題であるけれども、ジェンダー概念を用いてこれまでよりもさらに広がりのある改革の視野を提示した。

ジェンダー概念が、女性政策の研究者から有効視され、また最近の国の女性政策への提言にも強調されているのは、上に見てきたようにジェンダーが、「女性」だけではなく、

男女双方の心理やアイデンティティから、性別の軸による第一義的な社会関係、権力関係までを含み、社会、経済、政治、文化的諸制度にまでわたって、男女からなる人間総体を規定するものとしてあるという認識があるからである。旧来用いられてきた「女性政策」、「女性行政」などの用語は、人間の半数を占める女性をことさらに特別視し、狭い囲いの中に閉じ込めるイメージに人々を導いてしまいう難点があった。こうした傾向に対し、これまでの女性行政は「女性問題は男性問題」などの標語を掲げ、「女性問題は女性だけの問題ではない」という趣旨をそこに含ませてきたが、これも例えば女性問題啓発事業の一部に男性向け講座を入れ込むといった類の方法で対処されており、ますます女性行政なるものの矮小化に手を貸してきた。こうした中で、男女間の差別や格差を解消するための行政にジェンダーという概念を導入することは、行政上の女性の課題を既存の「女性的」な領域（例えば、保育や教育や高齢者介護に関する施策など）においてとらえるのではなく、また「男女共同参画推進本部」の設置など、申し訳程度の機構の位置付けをしてすませるのではなく、より俯瞰的な立場から総合的に女性政策をとらえる見方に利益をもたらすであろう。

すでにこうした視点から、ジェンダーという概念を使って女性政策と呼ばれるものの枠を広げようとする議論は行われてきた。筆者は「女性政策とジェンダー」¹³⁾の中で、女性政策の指針である女性行動計画そのものがジェンダーを前提に構成されていること、その結果、行動計画が取り上げていない行政課題、例えば都市計画、住宅政策などにもジェンダーの課題があること、また政策一般の中にもジェンダーを再生産させる政策があったり、政策の実施においても細部にジェンダーが浸透し、女性行動計画の理念と矛盾し、不整合な行政が行われていること¹⁴⁾など、政策にお

けるジェンダー課題はこれまでの女性政策では完全にカバーされていないことを指摘した。また、大沢真理は「女性学と女性政策」¹⁵⁾の中で、女性政策を「狭義の女性政策」(または「表向きの女性政策」)「広義の女性政策」とに分け、前者を例えば新国内行動計画に掲げられる諸施策など、後者を「狭義の女性政策」ととりまいて、女性に関わることがありうる、あらゆる領域・種類の政策としている。そして、「政策担当者も関係NGO、研究者も、この狭義の女性政策に視野を限定することが多く、広義の女性政策に関する問題意識は生成途上にあるにすぎない」とし、女性政策を論じるにあたって、ジェンダー・バイアスを組み込んできた広義の女性政策を指定する概念枠組みの有効性を強調した。同様に、藤枝澗子は「ジェンダーと女性行政 - 現状と課題 - 」¹⁶⁾の中で、「女性行政からジェンダー行政へ」と提言し、「これまでの女性行政が、もっぱら女性に関連深いとされる領域に限定されてきたということ自体、ジェンダー状況の反映に他ならない」¹⁷⁾ことから、「行政の政策、施策全般のジェンダー視点からの再点検」を掲げている。そして「女性行政」という用語について「この語は、これまでそうであったように、生物学的に決められる『性』の一方としての『女性』にかかわる政策・施策というように限定的に受けとめられる可能性から自由になれない。この意味から、将来的には、『ジェンダー行政』とネーミングを変更する可能性を展望しておきたい」と述べている¹⁸⁾。ここにも、ジェンダーという概念を用いて、これまで限定されていた女性行政の枠を広げようという意図がうかがえよう。

4 自治体の女性行動計画

上にも見てきたように、特に「女性」と明示的に限定されない政策一般にも、ジェンダ

ー(もしくは、ジェンダー格差による不利益、諸矛盾がしわ寄せされる女性)の課題が潜在している。また、狭義の女性政策といえる女性行動計画そのものもジェンダーを無自覚に内蔵している。こうした問題点をまず押さえた上で、諸施策がより身近で見えやすくなっている女性行動計画の施策細目を検討してみると、さらに問題点を見いだすことができる。1970年代後半以来、女性行動計画を策定する自治体が増えるようになり、それらの多くの自治体が、この行動計画をいくつもの施策項目が並ぶ立派な冊子にまとめあげている。しかしながら、その細目をみると「女性行動計画」の施策に入りながら特に女性に関する施策となりえていない、もしくは女性に関する施策ではないものが実に多く含まれていることに気付く。筆者は、以前、女性政策と呼ばれるものを、政策の目標集団から分類することを試みた。まず、第一に事実上の不平等を修正するために、あるいは生物学的な差異の側面から女性を固有に対象とする政策。例えば女性審議委員の割合の目標値の設定、女性センター等女性施設の設置、母子手当、母性保護措置などがこれに含まれる(この中には「ミス・コンテスト」の中止などこれまで行政が積極的に生産してきた女性差別の廃止なども入れることができる)。これは女性全体を対象とするものと女性の一部を対象とするものにさらに分けることができる。第二に形式的には女性に限られるわけではないが、ジェンダーを前提とする現代社会において実質的に女性の方が被りやすいことが明らかな諸問題に対応する政策。保育、介護サービスなどや、全国民を包括するものとして、夫婦同姓制度などをはじめとした民法や、専業主婦の優遇策として批判が集まる税制度、年金制度などをめぐる諸制度の改革などが挙げられる。しかし、女性に限定して対象としたものでもなく、また女性に限定していないが事実上の女性が被る、性別による不均等の修正、

緩和にかかわる政策でもない多くの無反省な施策が女性行動計画を構成しているのが一方の実態なのである。

ここでそのような自治体の女性行動計画具体例を挙げよう。東京都A区は、全国の自治体の中でも早々と女性の審議委員等の割合を30%に増やすことを掲げたり、全国フェミニスト議員連盟¹⁹⁾が行った「全国自治体男女平等度コンテスト」²⁰⁾で全国第3位になったり²¹⁾、その他の女性問題関連講座の企画が新聞等で報じられて女性行政「先進」自治体としての評判をもつ自治体である。まずこのことに注意した上で、この自治体の最新の行動計画をみることにする。この行動計画のもともとの課題別体系は、大分類が5項目あり、要約すると(1)社会参画、(2)教育・情報、(3)就労状況、(4)家庭、(5)健康・母性保護という構成になっている。次に中分類として各項が2つに分岐し、さらにそれらが2つから4つに別れ小分類を構成している。また「2000年までの間に女性問題の視点から特に進める必要のある施策を重点プランとして計画に位置付けました」²²⁾として重点プランを5つ上げている。そして、その中に例えば「女性起業家への支援」を含めている。しかし、重点プランといってもこの施策の体系上の位置付けは大分類「就労状況」、中分類「就業における男女平等の促進と労働条件の向上」、小分類「就業機会における男女平等の促進」と分岐した中の一施策にすぎない。そしてその趣旨をみると、「女性の就労意欲を経済的自立に結び付ける支援に『就職』だけでなく『起業』という選択肢があり、...福祉・健康・環境等の『生活価値創造方ニッチ(すきま)産業』のビジネスチャンスは拡大しており、この分野での女性の活動意欲や活動水準はきわめて高い。起業ノウハウや融資経路等に関する支援が確立されれば、この分野は拡大できる」²³⁾としている。女性に対して「福祉...等のすきま産業の分野」を強調す

ること自体にすでに明らかなジェンダー・バイアスを確認でき、女性行動計画の名目を支える実体の危うさが見えてくるが、さらにその各事業を検討すると次のことがわかる。A区の場合、女性政策担当部局は、教育委員会社会教育部の女性総合センターにおかれている。「女性起業家への支援」の施策の事業は7項目あるが、うちこの女性センターが独自で所管する事業は一つもない。また2事業は他部局との「共催事業」であり、対象は女性で、啓発、交流事業である。一方、開業資金融資制度、商工相談、起業・経営相談、シェアリングオフィスの提供、まちづくり活動への資金援助など、起業の支援としてより実質的な他の5つの事業は、女性センター以外の他部局が主管する、男女双方を対象として行う事業であり、内容をみても女性にとりわけ関連が深いものでない。また既存の融資制度のジェンダー・バイアスを修正する工夫があるわけではない。つまりこれらは、もともと暗黙のうちには男性を中心にし、形式的には男女を対象として行われてきた他部局の事業をそのまま女性行動計画に入れ込んだだけの項目であるということがわかる。そしてこれらが「女性起業家への支援」の施策の大部分を占めている。同自治体でもう一例あげよう。「社会参画」の中の小分類「ボランティア活動の推進」の施策「ボランティア活動推進に向けての条件整備」の事業は11あり、うち福祉部管理課が主管するものが8事業を占め、女性センターが2、生涯教育推進課が1事業を主管する。多くの者が指摘するようにボランティアへの参加、中でもとりわけて福祉的ボランティアへの参加は、これまで事実上性別役割分業から派生して女性が多数を占めており、質においてもジェンダー・バイアスの問題を深く抱えている。従ってボランティアを特に女性に期待する行政のあり方はジェンダー肯定、温存型の政策として批判されこそしても、本来は無反省に女性行動計画に掲げ

られるべきものではないだろう。しかし、ここでの事業もまた、そうした点にはどのような留意も、工夫も触れられず、わざわざ「性別・年齢を問わ」ないと断り書きを付されて（逆に、そうであるならばなぜこれらがとりわけて女性行動計画に入れられる必要があるのだろうか？）社会参加の促進として列挙されているという奇妙な構成になっているのである。こうした他部局から「女性も（固有の方法で）関係する」ということを根拠に諸事業を借りてくる女性行動計画のあり方は、女性行動計画のいくらかの部分（自治体によってその割合は異なる）が既存のジェンダー・バイアスをもった政策の同義反復によって構成されていること、既存の一般政策と方針が一致する事業によってのみ構成されていることを示していよう。

5 おわりに

ジェンダーの課題はあらゆる領域に存在するので、これに対応する女性政策は必然的に総合化された政策体系²⁴⁾でなければならないということになる。ところが女性政策の担当部局は先にあげたA区の場合、教育委員会生涯教育部という「辺境」に位置付けられている²⁴⁾という特殊性ゆえに、他部局が主管課となる事業に調整権限が及ばないということになる。そこで、他部局の事業をそのまま取り込んで自らの事業のように見せかけた女性行動計画の内容になるから、それらの事業にはほとんどジェンダー修正視点が見当たらないのは当然であり、上にあげたような内容をもつにいたる、と考えられる。こうした傾向は、程度の差はあれ、特別区制度下以外の自治体でも、また女性政策担当部局がその他部局に置かれている自治体でも同様に存在する。

ではこのような現状を打破し、本来のあるべき総合化された政策体系としての「総合的女性政策」を可能にするためにはどのような

努力が必要とされるか。つまりこれは改革である。そのうちには少なくとも機構改革において強力な調整権限（予算や人事や組織に関する提案権、発言権をもちうるような）をもつ一元的な総合的女性政策の立案と執行、その実施に責任をもつ部局が、首長の直属のもとに、あるいは独立の機関として別個に設置されなければならないだろう。こういう抜本的改革への意思があつてこそ、女性政策の一体化、総合化への道が始まるのではないだろうか。もちろんこの改革だけですべてが終わるというものではない。改革の他の代替案、戦略上配慮すべきことがら、前提条件や方法など考えられるべき諸点が多く残る。今後の検討課題としたい。

注

- 1) 下に掲げる関連文献の他、例えば『女性学研究第2号：女性学と政治実践』勁草書房、1992年参照。
- 2) 関西方面を中心に、女性学研究者と自治体女性行政担当職員からなる「グループみこし」がある（著書に『自治体の女性政策と女性問題講座』学陽書房、1994年）
- 3) 例として金井淑子監修『かながわ女性ジャーナル』NO.13 1995の掲載論文参照。
- 4) 総理府『男女共同参画ビジョン』1996年3頁
- 5) マーガレット・ミード『男性と女性』上下田中寿美子他訳 東京創元社 1961年
- 6) 同上15-16頁
- 7) シモーヌ・ド・ボーヴォワール『第二の性』生島遼一訳 新潮社 1959年
- 8) 同上第1巻「女はこうしてつくられる」9頁
- 9) ジョン・マネー他『性の署名』朝山新一他訳 人文書院 1979年参照。
- 10) 総理府 1995年
- 11) 総理府前掲4頁
- 12) 同上9頁
- 13) 西山千恵子「女性政策とジェンダー」金井淑子前掲 30 - 44頁

- 14) 行政におけるジェンダーの不整合、諸矛盾に関しては
西山千恵子「広報に現れたジェンダーと女性政策」
『東京国際大学論叢人間社会学部編』1996年 75 - 85
頁参照。
- 15) 大沢真理「社会政策のジェンダー・バイアス - - 日韓
比較のこころみ - - 」原ひろ子・前田瑞枝・大沢真理
『アジア・太平洋地域の女性政策と女性学』新曜社
1996年
- 16) 藤枝澗子「ジェンダーと女性行政 - 現状と課題」大阪
市政調査会『市政研究』NO.112 1996 なお、西山も
前掲注13で女性政策の指針となる、国や地方自治体
の「女性行動計画の体系自体が無自覚かどうか、ジェ
ンダーによって構成されている」、「女性に関連が深い、
とされる分野の決定自体にすでにジェンダーが見られ
る」など、女性政策の中のジェンダー・バイアスを指
摘し(34頁) また「ジェンダーは広い範囲のことが
らを覆う概念であるから、政策一般の中にも、それを
実施する行政の中にもジェンダーを見いだすことがで
き」と、大沢が言うところの狭義の女性政策を越え
て、政策一般のジェンダー課題(広義の女性政策)に
言及した(37頁)。
- 17) 同上34頁
- 18) 同上
- 19) 男女平等政策を主張する女性地方議員の全国組織。
- 20) 全国フェミニスト議員連盟『自治体男女平等度コンテ
スト』1993年
- 21) しかしながらこの調査の統計の取り方、指標のつくり
かたのずさんさについては既に指摘されている。井上
朱美「自治体男女平等コンテスト」『月刊自治研』
1994 . Vol.36 No.414 77-82頁参照。
- 22) 東京都足立区『第2次足立区女性行動計画改定』1996
年 1ページ
- 23) 同上33頁
- 24) 体系的ー貫性をもつ女性政策のあり方への言及につい
ては、西山前掲「広報に現れたジェンダーと女性政策」
の特に81 - 85頁参照。