

グローバル・ガバナンスにおけるジェンダー平等： 発展途上国援助との関係から

飯沼 健子

はじめに

冷戦の終結とグローバリゼーションの展開と共に、世界的諸問題に対応する国際協調としてのグローバル・ガバナンスの役割への期待が高まった。諸問題とその影響の広範さを鑑みて世界規模の協調が必要とする認識の表れである。しかし国際協調が頻度と重要度の上で増加したとは言え、グローバル・ガバナンスにおける合意事項が実施に移される段階では、国家枠に頼らざるを得ない。つまり国際的合意は国家間・多国間で取り交わされても、実施は各国の統治方式に関わるガバナンスの範疇となる。発展途上国への援助では、1990年代以降各国のガバナンスが重要かつ具体的な援助分野となった。またグローバル・ガバナンス、国別のガバナンスのそれぞれが対象とする分野は多岐に渡るものの、どちらでもジェンダー平等はその一部に位置付けられるようになった。国際合意となったジェンダー平等推進では、国ごとのガバナンスの出現によってそれまでの協調や援助協力とは異なる機会と効果が期待できるのだろうか。

本稿は、国際的な合意や規範としてのグローバル・ガバナンスの一部となったジェンダー平等の推進はいかなる特徴があるのか、また発展途上国への援助でジェンダー平等のどの様な側面が国ごとのガバナンスに組み込まれ推進されてきたかを検討し、ジェンダー平等支援の側面をとらえようとする試論である。

以下では、先ずグローバル・ガバナンスとガバナンスの意味、特にガバナンス定義の変遷を概観する。次にジェンダー平等の国際的取り組みと同意を整理する。これと対比する形で、国連開発計画（United Nations Development Programme: 以下、UNDP）のガバナンス支援方針の例から、国際的同意事項を基盤にガバナンスの一部に組み込まれたジェンダー平等の特徴を考察する。

1. グローバル・ガバナンスおよびガバナンスをめぐって

国際的なジェンダー平等の取り組みを考えるにあたり、ハフナー・バートンとポラックは社会運動理論と政策理論を用いて、グローバル・ガバナンスの考察をしている。社会運動理論においては、運動に携わる集団が自分達の集団行動が正当化される様式で意識的に世界と自分達

についての解釈を行う「枠組みをつくる過程 (framing process)」に着目した。更に政策決定にこの分析を当てはめ、組織化を行い複雑な現実を解釈し、それに基づいて認識、分析、説得、行動ができる「政策枠組みの過程」として見なすことができるとした (Hafner-Burton and Pollack, 2002: 346)。ジェンダー平等は元来政治的・経済的に強力な集団や組織では中心目標にならなかったことから、ジェンダー平等の主張を導入する場合「枠組みをつくる過程」では特に多大な交渉と調整が必要となる。

ハフナー・バートンとポラックによると、国家でも国際機関でも、新たな主張を適用する際は組織内のエリートの同意をどう取り付けるかが争点になり、内部エリートが依拠するところはその組織の政策枠組みである。従って、いかなる立場にせよそれぞれが支持する立場への「連続体」として位置付けられると指摘する (Hafner-Burton and Pollack, 2002: 346-347)。それまで組織内で存在しなかったジェンダー平等の主張と取り組みが採用されるためには、既存の政策枠組みに連続する形で提示される必要がある。従って、グローバル・ガバナンスの欠かせない主体である国際援助機関がジェンダー平等への取り組みを組織内でどのように認識し、それまでの組織内枠組みにどのように連続させ、正当化してきたのかが一つの問題提起となる。

以下では、ジェンダー平等の推進が組み込まれてきた領域である、グローバル・ガバナンスとガバナンスのそれぞれの定義を考えていく。先ずグローバル・ガバナンスの定義は極めて緩やかである。要素としては政治・経済・社会など分野を問わず国際的に対応を迫られる問題に対して国際的な合意と解決方法を模索するものである。国家のガバナンスが政府の統治を前提にしているのに対し、グローバル・ガバナンスでは世界を統治する政府は存在しない。世界政府はないが世界的な政府機能に代わるものを、国際協調から編み出そうとする意図がグローバル・ガバナンスの中心にある。ガバナンスが各国ごとに用いられる枠組みであるのに対し、グローバル・ガバナンスは国際規模であり国家枠にとられないものである。

グローバル・ガバナンスは、従来国際機構論に代表されるように国際政治の問題として扱われてきた (渡辺・土山、2001 ; 横田他編、2006 ; 横田・宮野、2008)。国際機構は国家が作り出し推進したものだが、国家間の直接的な交渉よりもむしろ、国際機構を通して不完全ながらも協力の場を得ており (Abbott and Snidal, 2001)、よっていかに国際機構をより効果的に機能させられるかがグローバル・ガバナンスの一つの関心事となり得る。

2002年 UNDP『人間開発報告書』は国レベルの民主的ガバナンスが主題となった。そこではグローバル・ガバナンスにつながる2点を指摘している。1点は国際機構の問題で、世界規模の事柄への対応をより効果的・民主的に行うためには、国際機構内の民主化、すなわち意思決定における透明性と説明責任を促進するべきだとする。もう1点は、非国家主体が政策に関与することができる多元主義、すなわち世界の市民社会の役割である (UNDP, 2002: 101-102)。グロー

バリゼーションの進行と共にその影響があらゆる主体に及ぶにつれ、また地球規模の問題にできるだけ多様な主体が取り組む必要が認識されるにつれ、ガバナンスが国家や国際機構だけでなく市民や市民団体を含めて協調し何らかの秩序を求めるものがグローバル・ガバナンスととらえられる（渡辺・土山, 2001）。¹

またグローバル・ガバナンスを形成する規則作りは社会、福祉、環境、人権に関する問題を制度化できる多様な機関と組織を必要とする（木村, 2009: 276-278）。グローバル・ガバナンスが対象とする範疇と目標分野は余りに多様で複雑であり、これを体現できる単一の機関は現在存在しない。グローバル・ガバナンスはこうした特殊性はあるが、何らかの国際的合意、それに基づいた規範作り・協調的対応を形成している。

次に国家ごとに進められるガバナンスの概念が生まれた背景と定義はどうであろうか。グローバル・ガバナンスと異なり、ガバナンスは範囲が各国内と限定されているにも拘らず、その定義、目的において実に多様である。ガバナンスを提唱する組織により定義が異なるだけでなく、同一組織内でも時代と共にガバナンスの定義は変容してきた。発展途上国への援助においてガバナンスという概念が現れたのは 1990 年代である。一連の国際援助機関が新たな援助方針としてガバナンスの重要性を提唱し、それを援助事業に取り入れていった。ここでは主要な 3 機関におけるガバナンスの定義を概観してみよう。

1989 年に経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development: 以下、OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee: DAC）が、世界銀行（以下、世銀）・国際通貨基金 International Monetary Fund: IMF）・UNDP の参加を得て、1990 年代を迎えるにあたり開発協力に関わる政策について協議した。1990 年代の方向性として OECD は、発展途上国の人口増加、栄養不全、低い識字率、環境破壊の悪循環を断ち切るには、持続可能な経済成長、生産過程における市民参加とその便益を公平に分ち合うこと、環境保全と人口増加の抑制が必要であるとした（Wheeler, 1989）。この段階では新たな点として、開発への市民参加と開発から市民が公平に便益を受け得るべき事を盛り込み、これが後のガバナンスの参加型開発や民主化の問題につながっていく。また発展途上国自身が開発の全過程の所有者であり（いわゆるオーナーシップ）、最終的には自国の開発の最終責任を負い、発展途上国の政策と制度の有効性が開発を成功に導くか否かを決める、という新たな理解に至った。

1995 年に OECD は参加型開発、民主化、良き統治（good governance）についての方針を示した。良き統治はガバナンスと同義で使われ、その内容として法の支配、公共部門改革、汚職防

¹ 1992 年に発足したグローバル・ガバナンス委員会は、国家の枠を超えて冷戦後の国際秩序をつくり出そうと考えた（Commission on Global Governance, 1995）。この委員会設立には国連事務総長が賛意を示し、UNDP、複数の政府、民間財団などから資金を取り付けており、その支持組織は多様であり、国家と国際機構をこえて、グローバル・ガバナンスの主体が組成される一例である。

止、軍事費削減の4点を挙げている（OECD, 1995）。よって法・行政といった政府の機能に関することを指しており、参加型開発・民主化が良き統治と組み合わせて導入された。

国際金融機関はOECDに先んじてガバナンスを取り入れた。折りしも、国際金融機関にとって、1990年代は重要な軌道修正の時期であった。1980年代の構造調整政策（Structural Adjustment Policies: SAPs）が失敗に終わったという指摘が拡がり、世銀は政府自体が健全に機能しなければ経済改革や自由化も進めることができないとの見方に移行した。それは市場を機能させるためには政府の役割にも注意を向ける必要があるという認識であり、政府機能を縮小しようとするそれまでの方針からの転換でもあった。

冷戦の終結は国際援助機関の性質にも影響を及ぼした。援助機関は内政干渉と見なされかねない事柄に表立って関与することを避けるが、冷戦終結後1990年代は旧ソ連の支配から独立した国家や発展途上国の統治形態に注目がなされ、被援助国の国内政治に直接関わる内容が登場した。²

世銀は当初ガバナンスを「開発のための経済社会資源の運営において権力が行使されるあり方」と定義した（World Bank, 1992: 3）。つまり発展途上国政府のあり方が開発の成果を左右することに着目したことから、初期のガバナンスは政府内の運営方式がテーマとなった。しかし後に、市民に対して公共財を提供する制度能力をもってガバナンスとするなど、世銀自体の定義も徐々に変遷してきた（Kjær, 2004: 173）。

世銀研究所、世銀開発研究グループ、ブルッキングス研究所は、1996年から共同で世界ガバナンス指標（Worldwide Governance Indicators: WGI）を発表してきた。これは1）市民の声と説明責任、2）政治的安定と暴力のない社会、3）政府の能力、4）規制監督の質、5）法の支配、6）汚職の抑制である。³ こうして移り変わる世界情勢をふまえて、世銀にとってもガバナンスの枠組みは不可欠になった。

主要援助機関の中でガバナンスを最も民主主義と市民参加に近づけて定義したのはUNDPであろう。UNDPが定義するガバナンスは、「国の全ての事柄を運営する政治経済行政権力の行使」であり、「市民や集団が自らの関心を表明し、異なる関心を調整し、法的権利と義務を行使できる仕組み・過程・制度」であった（UNDP, 1997）。2002年『人間開発報告書』は20世紀最後の20年間で81カ国が民主化を行ったが、機能しているのは48カ国だけであるとして、民主化に

² 象徴的なものとしては、1996年世銀・IMF総会で、当時の世銀総裁ジェームス・ウォルフエンソンが汚職問題に取り組む必要性を主張したことである。

³ それぞれの具体例としては、1）市民参加度、表現・結社・報道の自由の程度、公共業務に関する市民への周知、2）政治的安定と暴力のない社会、暴力行為などにより政府が不安定になる可能性、3）公共サービス・政策策定の質、公務員の能力および政治的圧力からの中立性、4）政府が民間セクターの発展を可能にし促進する健全な政策や規制を実施する能力、5）当局による法制度の遵守保障状況、財産権の保障の程度、警察、裁判所などの質、犯罪リスク、6）規模に拘らず公的権力が私益のために行使される程度などである（World Governance Indicators Database）。

関心を寄せる必要性を説いた（UNDP, 2002）。この報告書では民主的ガバナンスは人間開発に欠かせないとして、政治的参加・自由、民主的制度、紛争防止・平和構築につながる民主化などが取り上げられた。⁴

UNDP は 2008 年の『年次報告書』で、事業予算の 4 割を民主的ガバナンスに注いでいること、この分野では UNDP は世界的にも最も大規模な技術協力のひとつであるとした上で、UNDP による民主的ガバナンスの領域を、選挙制度、議会制度、地方分権化、人権、法の支配、法へのアクセス、表現の自由、情報へのアクセス、汚職防止、女性の政治的エンパワーメントの促進、と規定している（UNDP, 2008: 19）。

OECD、世銀、UNDP のガバナンスの定義では、ガバナンスは最低限、法の支配および行政の機能を含んでいる。このうち UNDP が最も幅広い分野を網羅し、民主主義にも重きを置いた。こうした要素と開発の相関関係を立証するのは容易ではないものの、被援助国側のガバナンスが向上すれば、援助の効率と効果を上げひいては開発と貧困削減にも寄与するとの、援助機関側の期待が前提にある。⁵ またガバナンスは、開発マネージメント、開発政策と相互互換的に用いられることも否めない。⁶ ガバナンスは厳密で統一された定義があるわけではない。国際機関のガバナンスによりジェンダー平等と親和性のある民主主義や市民参加を導入する度合いも様々である。こうした限定性や曖昧さがあるものの、ガバナンスは発展途上国援助で影響力のある枠組みとなっている。

2. ジェンダー平等推進の世界的枠組み

何を持ってグローバル・ガバナンスとするかを認定する主体はないものの、ジェンダー平等推進を一種の世界的枠組みもしくはグローバル・ガバナンスととらえる視点が提示されてきた。

プリュエグルとメイヤーは、グローバル・ガバナンスのジェンダー平等が、社会における女性の役割についての議論と、世界の国家から地域、都市、近隣居住区に至る主体を結びつける世界の政治的動向についての議論の交差する部分にあるとして、ジェンダーに関わるグローバル・ガバナンスは国連やその他の国際機関の活動に限られるのではなく、NGO の活動はもとより国際的な経済活動から生じる規範やルールさえも含めるとする（Prügl and Meyer, 1999）。必ず

⁴ 同年 UNDP オスロ・ガバナンス・センター（UNDP Oslo Governance Centre: OGC）を設立し、発展途上国のガバナンス整備に政策提言を行っている。

⁵ ここで挙げた機関の他に、英国国際開発省（Department for International Development: DFID）、元国際協力事業団、後の国際協力機構（Japan International Cooperation Agency: JICA）、米国国際開発庁（United States Agency for International Development: USAID）など二国間援助機関でもガバナンスの枠組みは取り入れられた。

⁶ 大坪（2009）は発展途上国開発への総合的政策提言をもって開発ガバナンスとしている。

しもグローバル・ガバナンスの呼称を使わずとも、ジェンダー平等推進は世界的枠組みとなったとする認識や世界的なジェンダー・レジームがあるとする認識は偏在する (Kardam, 2004)。

国際的なジェンダー平等の取り組みは、女性の地位向上への動きとして特に 1970 年代以降大きな成果と蓄積を築いてきた。その背景には国連を中心とする国際機関の取り組みと、市民運動のはたらきかけの双方があった。

先ず女性の地位向上に関する国連の取り組みにおいて、最も重要な主体は、1946 年経済社会理事会の機能委員会として設立された女性の地位委員会 (United Nations Commission on the Status of Women: 以下、CSW) である。経済社会理事会に対して勧告・報告・提案を行う立場にあるこの委員会は、ジェンダー平等の主要な推進役となった。国連が女性の地位向上について達成したことの殆どが、この委員会のイニシャティブによるものである。

1970 年代からは CSW により大規模な女性会議が開催されるようになった。先ず 1975 年を国際女性年 (International Women's Year) と定め、メキシコシティで世界女性会議 (以下、メキシコ会議) が開催された。⁷ ここでは女性の平等および開発・平和への貢献に関するメキシコ宣言と「世界行動計画」が採択され、これを受けて国連総会は 1976-1985 年を「国連女性の 10 年」として定めた。1960-70 年代は植民地から独立した新興国が多く誕生したこと、女性差別に関する意識が世界的に高まったことから、CSW は発展途上国の開発における女性の地位に目を向けていた。これを反映して「国連女性の 10 年」のテーマは「平等・開発・平和」となった。

第 2 回世界女性会議として、1980 年にコペンハーゲンで「国連女性の 10 年」中間年世界会議 (以下、コペンハーゲン会議) が開催され、「女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約 (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women: CEDAW)」(以下、女性差別撤廃条約) の署名・批准が中心的議題となった。女性差別撤廃条約は前年 1979 年に国連で採択され、締約国は政治・経済・社会・文化・市民的権利における差別の撤廃に向けて国内措置を取ることが規定され、CSW において各国の進捗状況についての審議が行われてきた。

「国連女性の 10 年」の最終年である 1985 年には、第 3 回世界女性会議である「国連女性の 10 年」ナイロビ世界会議 (以下、ナイロビ会議) が開催された。「世界行動計画」の実施期限を 2000 年まで延長することが決められ、各国の実施上のガイドラインとして「ナイロビ将来戦略 (2000 年に向けての女性の地位向上のためのナイロビ将来戦略)」が採択された。

⁷ 英語の原文 women を邦訳する際に生じる問題は多い。International Women's Year は日本政府訳は 1980 年代までの政府内慣行を反映し「国際婦人年」となった。また後述の CEDAW も日本政府訳では国内の法的慣行に順じて「女子」を用いて「女子差別撤廃条約」となっている。言語の中に埋め込まれたジェンダー規範にはその後多くの研究の関心が向けられており、こうした規範から来る偏りをできるだけ省くために、原文が women である場合は、本稿の訳では一律に「女性」を用いて「国際女性年」「女性差別撤廃条約」とする。

1995年北京で開催された第4回世界女性会議（以下、北京会議）では、「ナイロビ将来戦略」の評価と見直しを行い、「北京宣言」および「北京行動綱領」を採択した（United Nations, 1995）。

「北京行動綱領」には、政策・計画・事業などのあらゆる段階と分野にジェンダーの視点を導入する「ジェンダー主流化」が提示され、後に広く適用されていく。⁸

これらの世界女性会議は国連が主催した政府間会議ではあるが、同時開催のNGOフォーラムには世界から市民団体が出席した。コペンハーゲン会議のNGOフォーラムに1万人、ナイロビ会議には1万5千人、北京会議には3万人が参加して、ジェンダー平等の推進がいかに関世界の市民団体から支えられてきたかを示した。女性団体や社会運動が女性の権利獲得に果たした役割は非常に大きいことから見ても、市民社会をガバナンスから切り離すことはできない（Nussbaum, 2003: 5）。

こうして女性の地位向上の取り組みとジェンダー平等の推進は、1960-1970年代の第二波フェミニズム運動に起源を持つ国際的な市民運動、国連、各国政府の交渉と協調が1980-90年代に多くの実を結んだ軌跡であった。この世界枠組みは、国連の側が基本条約や国際会議の基盤を提供し、市民社会の団体の側も、女性の問題を広く社会の問題に位置付けて提示するように努力を払った結果であった（Tinker, 1999）。当時はグローバル・ガバナンスと女性の地位向上を同一視することは一般的ではなかったものの、世界的なジェンダー平等推進が備えていた広がりや密度からグローバル・ガバナンスとして再考に値するであろう。

もう一方で、世界的枠組みを構築しようとする機運が沈滞する状況もある。北京会議後10年を期する準世界女性会議として2005年北京プラス10会議をニューヨークで開催し、「北京行動綱領」と「女性2000年会議成果文書」を再確認した。メキシコ会議以来、参加者数と多様性において拡大してきた世界女性会議であるが、本会議のNGO参加者は、1995年北京会議NGO参加者の5分の1の6000人に留まった。生殖に関わる女性の権利について、当時のアメリカ合衆国の宗教的圧力が背景にある保守的勢力からの締め付けと、2001年同時多発テロ後の安全優先の時勢の中で、新しい議題や計画は打ち出されず、2005年の準会議は弱体化したものになった。ジェンダー平等の世界的枠組みは強力な市民参加を持って構築されたが、参加主体は国家および国際機関でもあることから、国際的で特に政治的な締め付けに対し脆弱な面を持つことも忘れてはならないだろう。

⁸ 1990年代の発展途上国援助におけるジェンダー平等手法は、他にも重要な展開があった。その一つは開発における女性（Women in Development: 以下、WID）からジェンダーと開発（Gender and Development: 以下、GAD）に転換したことである。WIDは開発過程から排除されていた女性が開発の過程に参加できる機会を広げるという立場であったが、GADでは男女の相対的な社会関係の重視と、女性が開発過程の意思決定に関わっていくことを目指す立場になった（Moser, 1993）。

3. ガバナンス枠内のジェンダー平等推進：UNDP の事例

世界的枠組みから作られた合意は現状では国家ごとに適応されている。ここでは発展途上国に大きな影響を与える援助協力のガバナンスにおいてジェンダー平等がどう位置付けられたかについて、主要援助機関の中では比較的ジェンダーに許容的なガバナンス定義をしている UNDP の例を検討する。⁹ UNDP のジェンダー関連分野の代表的なものとしては、ジェンダー主流化とミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: 以下、MDGs）がある。¹⁰

ジェンダー主流化は、1995年北京会議の「北京行動綱領」から国際的な指針として広がった。政策の立案・組織構成・実践・調査・評価といったあらゆる段階においてジェンダー平等の視点を組み込むものであり、世界女性会議の成果が政策に影響を与えた代表的な例である。

2000年国連ミレニアム・サミットはミレニアム開発宣言を採択し、MDGsを打ち出した。MDGsの第3目標には「ジェンダー平等の推進と女性の地位向上」が掲げられており、初等・中等教育の男女格差を2005年までに解消し、2015年までに全ての教育レベルで男女格差を解消する」としている。またその指標としては、男女別就学率の他、非農業部門の女性の雇用、国会議員に占める女性議員の割合を挙げている。

ではガバナンスの領域ではこれらのジェンダー平等推進をどう包含し得るのだろうか。先述の UNDP の 2008 年『年次報告書』では、民主的ガバナンスの一要素として女性の政治的エンパワーメントが位置付けられていた。ガバナンスの定義に民主主義の問題が内在するか否かは、ジェンダー平等促進にとって極めて重要である。

UNDP はガバナンスの測定について、2006 年に貧困層と女性を考慮した指標設定を提示した。その基盤には民主的価値があるとして、第一に公共の意思決定と意思決定者に対する一般市民の支配（popular control）、第二にこの支配（control）の行使において市民が平等であることである（UNDP, 2006: 5）。¹¹ また指標を形成する柱として、1）議会制度、2）選挙制度、3）人権、4）正義、5）情報へのアクセスとメディア、6）地方分権化と地方ガバナンス、7）行政改革と汚職防止を挙げた（UNDP, 2006: 19）。この全ての分野を横断して、男女別の集計、国会に

⁹ UNDP と世銀のジェンダー主流化事業の比較では、それぞれの政治的機会、構造、戦略枠組みの違いから来るジェンダー主流化の性質の違いがあり、元来 UNDP の政策の方が世銀のそれよりもジェンダー平等政策に許容的であった（Hafner-Burton and Pollack, 2002）。

¹⁰ 女性差別撤廃条約に関する発展途上国援助もあり、援助領域としてはガバナンスに含まれるであろうが、UNDP の主要事業にはならなかった。国連機関内の役割分担上、国内措置と報告書提出を促進する発展途上国援助を行ったのは、主に国連女性開発基金（United Nations Development Fund for Women: UNIFEM）であった。軽部（2007）は女性差別撤廃条約がグローバル・ガバナンスとなり得るかを検討し、条約の留保、各国政府の報告制度、武力紛争下のジェンダーに基づく暴力に関しての弱点を挙げた。

¹¹ これは民主主義選挙支援国際研究所（International Institute for the Democracy and Electoral Assistance: IDEA）の民主主義評価枠組み（Democracy Assessment Framework）が用いてきた民主主義の基本的価値に基いている。

における女性議員の割合のように特定の性についての統計といったジェンダーに配慮した統計が指標を組成する（UNDP, 2006: 8）。民主的な価値である市民性と平等性はジェンダー平等と切り離すことができないことから、ガバナンス枠組みの基本認識として抵抗なくジェンダー平等を取り入れることができる。またこうした価値に基いて、ジェンダー主流化をここで挙げた7指標に組み込める。

更に UNDP は「2008-2011 年戦略計画：人間開発の世界的な前進の加速」の中で、グローバリゼーションが引き起こす問題として、格差問題への認識を示した。UNDP は国連の開発に関する価値観に則るとして、第1にミレニアム宣言で持続的な人間開発に必要なものとして明示された平等、連帯、自由、責任分担、寛容、自然尊重、第2に2005年国連首脳会合（以下、世界サミット）の結果に沿い人権を全ての国連制度に統合すること、第3に人間開発に基いた手法を事業に適用するとした（DP/2007/43/Rev.1: 7）。

人間開発は、1990年以來 UNDP の最も重要な政策枠組みとなった。一人当たりの GDP に加えて、教育や健康に関する数値を盛り込み人間を中心とする開発の指標を提示してきた。個人の選択肢を拡大し様々な機会を享受できることを目指す人間開発は、ジェンダー平等の推進と密接に繋がる。人間開発、MDGs は既に UNDP の中心課題となっていたが、2005年世界サミットが人権問題への対応を国連全体に適用したことで、UNDP の主要枠組みに含むことが可能となった。人間開発、MDGs、人権のいずれもジェンダーと強いつながりがあり容易にジェンダー平等を政策内で正当化できる。このことは UNDP のガバナンスがジェンダー平等を組み込む際の格好の土台となる。

こうした組織全体の枠組みから発し、UNDP は「2008-2011 年戦略計画」で以下の4分野を重点的に進めるとした。それは、貧困削減とミレニアム開発目標の達成、民主的ガバナンス、危機予防と復興、そして環境と持続可能な開発である。ジェンダー主流化に則り、4分野全てでジェンダーの視点を統合するとしており、この計画と前後して多くの手引きや報告書をジェンダーと関連付けて出版した。民主的ガバナンスに関しては、2007年からジェンダーと民主的ガバナンスの入門書シリーズを発行しており、政党、選挙資金、法制度、汚職・説明責任など、ガバナンスの主要部門とジェンダーの関わりについて明らかにしている。

もう一方で、「2008-2011 年戦略計画」はジェンダーの視点の統合は「開発効果を上げるため」としている（DP/2007/43/Rev.1: 35）。ジェンダーの視点導入を、開発効果を上げるためとして正当化することは、ジェンダー平等がそれぞれの重点分野の開発効果を上げる一手段との位置付けである。これは、2005年パリ援助効果向上ハイレベルフォーラムにて採択された、援助効果を上げるための宣言である「パリ宣言（Paris Declaration）」を反映している。援助機関の計画や方針は、多くの国際的同意から整合性を求められており、ジェンダー平等を包含するには組

織として確約した他の諸テーマとも論理的に繋がらなければならない。

また同計画は、ジェンダー平等と女性のエンパワーメントを開発目標として再確認もしている。先ず MDGs の第 3 目標にジェンダー平等が入っていることを、UNDP がジェンダー平等に取り組む根拠として示し、また「国家開発目標に準じた MDGs の他の目標を達成するためにもジェンダー平等は重要である」とする。これは、ジェンダー平等と女性の地位向上が、MDGs の重要な目標である一方貧困、飢餓、疾病克服のための前提条件であるとする国連の立場に倣っている (UN, 2010)。更に UNDP (2006) は、貧困層には女性が多いこと、その問題を解決するにはジェンダー平等を避けては通れないことなどを挙げ、貧困削減とジェンダー平等を結びつけた。貧困削減の一過程としてのジェンダー平等推進の立場は、開発援助が主目的の機関としては、最終目的の選択肢が限定される中で最善の理由付けなのである。

2008 年の『年次報告書』で注目すべきは、危機防止と復興におけるジェンダーの重要性が強調されていることである。女性の安全と法的正義へのアクセスが、この取り組みで欠かせないことにふれ、UNDP のイニシャティブである「女性のエンパワーメントおよび危機防止・復興におけるジェンダー平等のための 8 項のアジェンダ (UNDP Eight Point Agenda for Women's Empowerment and Gender Equality in Crisis Prevention and Recovery)」に言及がなされた (UNDP, 2008: 24-25)。¹²

先述のとおり「2008-2011 年戦略計画」ではジェンダーの視点を主要 4 分野に統合するとしたが、別途「ジェンダー戦略計画：2008-2011 年」を設け、これには先の 4 分野へのジェンダー視点の統合の他に、ジェンダーに基づく暴力 (gender-based violence: 以下、GBV) が加えられている (UNDP, n. d.)。紛争国・紛争からの復興への支援を通して GBV が深刻な問題であることが明らかになり、援助機関のテーマの一部となった。また、私的なことにふれ、家庭内のこととして見なされた女性に対する暴力の問題を、既存の人権問題の枠組みに組み込み、国連制度にとって取り組みやすくなった側面もあった (Hafner-Burton and Pollack, 2002: 346)。1993 年世界人権会議では、女性の権利は人権であることがあらためて宣言され、同年国連は「女性に対する暴力撤廃宣言」を採択した。¹³ GBV を国連と援助の政策枠組みの過程に組み込んだ成功例であった。

¹² 危機防止と復興において、より平等性を確保するためにジェンダーの視点を示したもので、1) 危機における女性の安全、2) ジェンダーについての正義、3) 女性の市民権・参加・リーダーシップ、4) 女性と共に女性のために平和構築、5) ジェンダー平等の促進と災害リスク減少、6) ジェンダーに配慮した復興、7) 女性に対しても公共サービスを提供できる政府、8) 社会変化への能力開発、の 8 点の項目から成る。

¹³ 国際 NGO は多くの政府が女性への暴力を犯罪として法令化しないことに大きな懸念を抱き、早くから人権に関する国際条約に女性の人権を明言化することを促してきた (Miller, 1999: 169)。

更に UNDP は人権アプローチ (human rights-based approach: HRBA) を擁護するに至っている。人権アプローチが UNDP にとっていかなる意味があるかという点、基礎統計でジェンダー配慮を行い、社会的弱者の女性と男性の人権を明確にし、排除された集団の能力向上や女性差別撤廃条約の国内措置を行う主体の能力を向上につなぐとする (UNDP, 2007: 8-9)。ジェンダー平等自体が最終目的となり得る人権アプローチは、ジェンダー平等推進に有効な枠組みの幅を大きく広げることができる。¹⁴

UNDP の既存の枠組みでは、人間開発、MDGs、人権との関連においてジェンダー平等に親和性があるが、開発効果の議論や開発が最終目標の場合はジェンダー問題はそれに基づいて正当化せざるを得ない。また GBV の問題のように、かつての枠組みに不在であったテーマも、政治情勢や市民社会の要請から国際的な必要性が生じ、国連全体の同意事項に結びつけることで、援助枠組みに組み込むことが可能であることを示した。

4. ジェンダー平等推進のための組織内連続体

ジェンダー平等の世界的枠組みが各国で実施される際、ガバナンス援助はジェンダー平等のひとつの導入部門となり得る。UNDP は国際機関の中では比較的ジェンダーが統合されやすい政策枠組みを展開した。しかし、その組織内でジェンダー平等を正当化する際には整合性が求められる国連内の政策枠組みが非常に多く、どれからも逸脱せず、かつジェンダー平等の課題を取り上げていくことは容易なことではない。

ジェンダー平等の推進は異なる根拠から出発し得る。但し発展途上国開発に直接関わる国際援助機関にとって、第一の組織目標は開発であり、これは伝統的には経済開発を意味した。国際援助機関にとって、ジェンダー平等の促進がいかに経済開発にも貢献できるかを強調することが組織内の論理として必要となる。厳密にはジェンダー平等が必ずしも経済開発に寄与しない場合があっても、重要なのは組織の中心論理との関係で矛盾が生じないことである。よってジェンダー平等推進が政策枠組みの過程と組織内での連続体であることが求められる。ガバナンス事業を行う UNDP 組織内の枠組みでは、ジェンダー平等はいかなる連続体として位置付けられたのであろうか。

第 1 に、ガバナンスの定義の重要性である。ガバナンスの定義は様々であり、ジェンダー平等と親和性のある定義もある一方、ジェンダー平等と相容れない定義もある。ジェンダー平等

¹⁴ ヌスバウムは、権利議論に基いた対策ではなく、どんな施策にも経済的効果を期待することは、米国の「女性への暴力条令」の様にドメスティック・バイオレンスの被害者は労働者として経済に貢献することも期待できないという正当化と同様だとする (Nussbaum, 2003: 9)。

が許容されるか否かは主に組織内の中心目的に規定されるが、新たな組織内の価値を付与したり、既存の価値規範に摺り寄せることでジェンダー平等が包摂される可能性を生む。ジェンダー平等を促進しやすいガバナンスとは、経済経営だけに特化したものではなく、経済制度の平等性と権力構造の正当性が関心事とならなければならぬ（UNRISD, 2005: 181-182）。ジェンダー平等を進める上では、ガバナンスの定義は経済効果や経済経営だけでなく、市民参加と平等性に価値を置く民主主義も含めた透明で総合的なものであることが不可欠である。

第2に、UNDP の場合は、ガバナンスがジェンダー平等の受け皿になることで、人間開発、MDGs、人権といった他の援助規範で使われてきたものをジェンダー平等を取り込む連続体の基盤とすることができた。人間開発と MDGs は元々ジェンダー平等と密接な関係にあったが、人権擁護の立場からの連続体として UNDP が権利アプローチを提示したことは意義がある。これにより GBV など以前は事業対象とならなかったものも政策枠組みに入れることができた。

第3に、組織内で直接的な連続体が見出せない場合は、ジェンダー平等が既存の政策枠組みに寄与するといった形で関連性を構成するしかない。ジェンダー平等が開発や貧困削減に寄与するとの位置付けは慣用的にさえなっている。これはそれだけ組織内外の整合性から来る縛りが大きいことの表れでもある。もう一方の権利アプローチではジェンダー平等それ自体が目的となり得るため、開発の手段としてのジェンダー平等の位置付けよりも、幅広いジェンダー平等施策を導入できる可能性は大きいと言えよう。

むすびにかえて

グローバル・ガバナンスでは、ジェンダー平等の取り組みからある程度の世界的枠組みを形成した。その基盤には市民社会の活動があったことが大きな特徴である。またそれは市民、国際機関、国家の間の数知れぬ交渉と協調の結果であった。

ジェンダー平等についての世界的合意を国レベルに適用する際には、ガバナンスが有効な受け皿ともなる。しかし同時に、援助機関のガバナンスの定義、組織内の政策枠組み、組織内外の合意事項との連続性といった制約もあることが明らかになった。

ガバナンスの定義に民主主義を含める限りは、参加、人権、平等を連続して推進し得る。ここでは国家と社会が相互に利益を受ける結果になるとも想定できる。しかし、各国内ガバナンスの利点を国家と社会の調和的な統合として括ってしまうことは、国家が抑圧的である場合や社会が国家に対して自主性を主張せざるを得ない場合を十分配慮できない。ガバナンスに関わる主体のいずれかがより権力を持っておりガバナンスの内容と価値に影響を及ぼしうることも留意しなくてはならない（Kjær, 2004: 205）。増してや発展途上国の多くの国家と社会はこうし

た問題をより顕著に抱えていることを忘れてはならないであろう。また、社会運動を主要な基盤としてきたジェンダー平等の推進力は、しばしば政府が容認する不平等性に異を唱えてきた (Molyneux and Razavi, 2006)。市民社会を出発点とするジェンダー平等の推進にとって、ガバナンスはそれまでになかった国家との同調が埋め込まれた関係であるということも看過できない。

* 本研究は平成 21 年度専修大学研究助成を受けて行ったものである。

参考文献

- 大坪滋「グローバリゼーションと開発ガバナンス」大坪滋編『グローバリゼーションと開発』勁草書房、2009年、471-484頁。
- 木村宏恒「グローバリゼーションとグローバル・ガバナンス」大坪滋編『グローバリゼーションと開発』勁草書房、2009年、271-301頁。
- 軽部恵子「国連レジームとジェンダー：グローバルガバナンスの可能性」桃山学院大学総合研究所『桃山法学』第9号、2007年3月、27-52頁。
- 横田洋三他編『グローバル・ガバナンス：「新たな脅威」と国連・アメリカ』NIRA チャレンジ・ブックス、日本経済評論社、2006年。
- 横田洋三・宮野洋一『グローバルガバナンスと国連の将来』中央大学政策文化総合研究所研究叢書、中央大学出版部、2008年。
- 渡辺昭夫・土山實男編『グローバル・ガヴァナンス：政府なき秩序の模索』東京大学出版会、2001年。
- Abbott, Kenneth W. and Duncan Snidal. “Why States Act through Formal International Organizations.” In *The Politics of Global Governance: International Organizations in an Interdependent World*, edited by Paul F. Diehl. Boulder, CO: Lynne Rienner Pub, 2001. Pp. 9-43.
- Commission on Global Governance. *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance*. Oxford: Oxford University Press, 1995. (邦訳：京都フォーラム監訳、グローバル・ガバナンス委員会『地球リーダーシップ：新しい地球秩序を目指して』NHK出

版、1995年。)

- Executive Board of the United Nations Development Programme and of the United Nations Population Fund. “UNDP strategic plan, 2008-2011: Accelerating global progress on human development.” DP/2007/43/Rev.1. Updated pursuant to decision 2007/32. United Nations, New York, 22 May 2008. <http://web.undp.org/execbrd/pdf/dp07-43Rev1.pdf> (アクセス : 2012年1月23日)
- Hafner-Burton, Emilie and Mark A. Pollack. “Mainstreaming Gender in Global Governance.” *European Journal of International Relations*. Vol. 8, No. 3, 2002, pp. 339–373.
- Kardam, Nüket. “The Emerging Global Gender Equality Regime from Neoliberal and Constructivist Perspectives in International Relations.” *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 6, No. 1, 2004, pp. 85–109.
- Kjær, Anne Mette. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2004.
- Miller, Alice M. “Realizing Women's Human Rights: Nongovernmental Organizations and the United Nations Treaty Bodies.” In *Gender Politics in Global Governance*, edited by Mary Keyser Meyer and Elisabeth Prügl. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, 1999. Pp. 161-176.
- Molyneux, Maxine and Shahra Razavi. “Beijing Plus 10: An Ambivalent Record on Gender Justice.” Occasional Paper 15. United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), 2006.
- Moser, Caroline. *Gender Planning and Development: Theory, Practice, and Training*. London: Routledge, 1993. (邦訳: キャロライン・モーザ、久保田賢一、久保田真弓訳『ジェンダー・開発・NGO: 私たち自身のエンパワーメント』新評論、1996年。)
- Nussbaum, Martha. “Gender and Governance: An Introduction.” In *Essays on Gender and Governance*, Martha Nussbaum et al. New Delhi: Human Development Resource Centre, United Nations Development Programme India, 2003. Pp. 1-19.
- OECD. *Participatory Development and Good Governance*. Development Co-operation Guideline Series. Paris: OECD, 1995.
- Prügl, Elisabeth and Mary Keyser Meyer. “Gender Politics in Global Governance.” In *Gender Politics in Global Governance*, edited by Mary Keyser Meyer and Elisabeth Prügl. Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers, 1999. Pp. 3-16.
- Tinker, Irene 1999. “NGOs: An Alternative Power Base for Women.” In *Gender Politics in Global Governance*, edited by Mary Keyser Meyer and Elisabeth Prügl. Lanham, MD: Rowman and Littlefield Publishers, 1999. Pp. 88-104.
- United Nations. “Beijing Declaration and Platform for Action.” Adopted at the 16th plenary meeting,

- on 15 September 1995. The Fourth World Conference on Women, Beijing, 4-15 September 1995.
- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UNDESA). *The World's Women 2005: Progress in Statistics*, by. New York: UN DESA, 2006.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD). *Gender Equality: Striving for Justice in an Unequal World*. Geneva: UNRISD, 2005.
- United Nations Development Fund for Women (UNIFEM). *Progress of the World's Women 2000: UNIFEM Biennial Report*. New York: United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), 2000.
- United Nations Development Programme (UNDP). *Human Development Report 1995: Gender and Human Development*. New York: Oxford University Press, 1995.
- _____. "Governance for sustainable human development." UNDP Policy Document. New York, 1997.
- _____. *Human Development Report 2002: Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York: Oxford University Press, 2002. (邦訳：国連開発計画、横田 洋三・秋月弘子監修、UNDP『UNDP 人間開発報告書 2002：ガバナンスと人間開発』国際協力出版会、2002年。)
- _____. *Measuring Democratic Governance: A Framework for Selecting Pro-Poor and Gender Sensitive Indicators*. New York: UNDP, 2006.
- _____. *Quick Entry Points to Women's Empowerment and Gender Equality in Democratic Governance Clusters*. Primers in Gender and Democratic Governance 1. New York: UNDP, 2007.
- _____. *Annual Report 2008: Capacity Development: Empowering People and Institutions*. New York: UNDP, 2008.
- _____. "Gender Equality Strategy 2008-2011: Empowered and Equal," brochure, n. d.
- Wheeler, Joseph C. *Development Co-operation in the 1990s: Efforts and policies of the members of the Development Assistance Committee: 1989 Report*. Paris: OECD, 1989.
- World Bank. *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank, 1992.
- _____. "World Governance Indicators." Database.
- <http://info.worldbank.org/governance/wgi/resources.htm> (アクセス： 2012年1月18日)