

[>>コラム目次](#)

ILO 駐日事務所メールマガジン ジェンダー担当者コラム

(2011年1月31日付第104号)

◆ ◇ 雇用政策におけるジェンダー平等実現 へのガイドライン ◆ ◇

はじめに

1月、2月号では、「雇用政策におけるジェンダー平等実現へのガイドライン (Guidelines on Gender in Employment Policies)」を2回に分けて紹介します。

このガイドラインは2部構成となっています。第1部は「雇用におけるジェンダー不平等に取り組むことが、なぜ重要なのか」という問いに対する「平等」と「効率」の視点からの考察となっています。第2部では、五つの分野におけるジェンダーにまつわる既存の構造的課題点と、それに取り組む戦略・ツールを提示しています。今月は、第1部を取り上げます。

このガイドライン作成の出発点となったのは、2006年夏、雇用戦略局で行われた討議でした。当時、「世界雇用戦略：ディーセント・ワークを支える雇用戦略の実現」という文書の中では、各政策にジェンダーの視点を加える重要性を示した「政策チェックリスト」が使用されていました。その際持たれた疑問は、各政策のチェックリストに関する知識が十分なものであるか、各現場におけるジェンダー平等を改良するために政労使をどのように支援できるか、というものでした。

このガイドラインの趣旨は、各雇用政策分野において、ジェンダーの主流化についての具体的かつ運用上のガイドラインを提供することにあります。それは、主に二つの目的、1) 労働市場における女性の地位向上、2) 雇用政策とプログラムに対する包括的なアプローチ、に基づいて雇用局が情報提供をするものです。

政策枠組みでは、しばしば、「平等と効率」、「経済と社会」など、両者の間に二律背反や二分法の位置付けをしがちですが、男女に平等な

雇用政策と経済効率との間には強力な相関関係があることを示す証拠が多々あります。

経験及び理論に基づく討議では、ジェンダー平等はそれ自体が目的であるばかりでなく、貧困を削減し、生産性や総生産を伸ばし、多産を減少させ、乳児死亡率や児童労働を低減させ、女性の家庭内での意思決定権や交渉力を増加させるなど、開発目標達成の主要な「手段」であることが認識されています。これら全ての要因が、直接的にも間接的にも、経済成長に貢献しているのです。逆に言えば、ジェンダー不平等は、不平等レベルが最高の国々で1人当たりの所得レベルが最低であるなど、経済成長の足を引っ張る要因となりうるのです。

第1部 雇用におけるジェンダー不平等に取り組むことが、なぜ重要なのか

1. 1 公正の理論的根拠：基本的権利としての男女平等

全ての女性が就業したいと思っているとは考えるべきではありません。しかし、女性が就業したいのであれば、仕事を選択するために男性と同様の自由を求めていると考えるのは当然でしょう。そして女性が就業を選択したなら、男性と同様にディーセントな仕事を見つける同様な機会が持てるようにすべきです。

雇用されているか求職中の女性は、2008年で13億人に上りますが、数百万人も女性が訓練や仕事にアクセスする上で差別に直面し、移動の機会がない仕事に限定され、同一価値労働の職に低賃金で働き、自立したり家族を支えるだけの十分な収入を得ることができていません。これらの不平等な形態は、雇用における選択肢と機会を女性から奪い取り、公平と正義という規範への配慮に反するものです。

1. 2 効率の理論的根拠：経済効率を増進させる手段としての男女平等

1. 2. 1 平等とは、貧困の多面的側面との闘い

家計の消費と支出に関する調査では、収入が男性か女性のどちらによって支配されているかによって大きな差が出ています。男性が収入を支配している場合、子供、特に少女への投資額が少なく、逆に女性が教育や所得にアクセスできる環境にある場合、恩恵を受けるのは主に子供です。女性が稼ぎ出す力が強まると、家族の福祉に直結する効果が見られます。これらの恩恵は、次世代への人的資本形成を促進することで経済発展への重大なインパクトを持ちます。例をあげると：

1. 結婚持参金が多い女性は、子供の教育支出額が多い（バングラデシュ、南ア）
2. 子供手当が母親に直接支払われると、子供服への支出が増える（英国）
3. 女性の所得が増えると、家族への食料支出が増加するが、父親の所得が増えても変化がない（象牙海岸、ガーナ）
4. 家計の中に占める女性の所得が増えると、子供の健康増進に役立つ（ブラジル）
5. 家族の中で女性の意思決定権が男性と同じ水準の場合、栄養失調児が13%（1340万人）減少する（南アジア）
6. 祖母が年金を受け取ると、同居している孫の栄養レベルが向上するが、祖父の場合には変化は明確ではない（南ア）

7. 貧困地で無料保育ケアを利用できる女性は、所得が20%増加したとの調査がある（リオデジャネイロ）
8. 全国で教育期間を1年延長すると、幼児死亡率が8%減少したとの調査結果がある
9. 保育費用を下げると、母親の雇用と年長女兒の学校出席率が大幅に上昇した（ケニア）
10. 女兒の教育と多産の現象には強い相関関係がある。多産の減少により、1人当たり年間所得が2%まで上昇した（東・東南アジア諸国）

1. 2. 2 平等は生産性と成長を増大させている

女性は、輸出主導の産業振興、移民送金、貧困に配慮した成長戦略（pro-poor growth strategy）、生産性の伸び、農業とインフォーマル経済における増収、労働力の再生産と人的資本投資など、市場以外でも貢献をしています。

韓国の例「女性の無償労働のGDPへの貢献度を計量化」

韓国では、専業主婦が行う家事労働の経済的貢献を計量化する三つの評価手法を使用しており、それによると、女性の無償労働はGDPの13~23%に相当する（1999年）。この評価に基づき、韓国では1) 専業主婦を対象とする保険の必要性、2) 家族支援、幼児保育、学童保育、職場の機会均等分野で、家族に配慮した政策、3) 離婚時の夫婦の財産の分割などを含む政策勧告を実現した。

インドの例「貧困に配慮した成長の運営とジェンダーの重要性」

世界銀行の貧困に配慮した成長の運営（OPPG: Operationalising Pro-Poor Growth）の事例は、経済成長に果たすジェンダー平等の役割を如実に示している。例えば、教育への投資額が高い州ではジェンダー格差が縮小し貧困弾性値が高まった。教育コストは短期的には高まるものの、貧困が削減されることで相殺される。

女性議員数を確保すると、女性が担う労働を低減させる技術や人材への投資を増やすことに繋がり、結果として女性の（家事への）時間負担を軽減させ経済成長への参加を促す。

女性が幹部職に就くことも重要な要素である。1961年~1991年で経済成長が相対的に高かった州を分析した結果では、幹部の男女比で女性が10%増えると州の非農業部門の総生産が

2%増加し、農業部門と非農業部門の男女比で女性が10%増えると州の総生産が8%増加した。

1. 2. 3 平等は統治にとって好影響を与える

女性の公的部門への参加は、ビジネスと政府における統治にも関係しています。世界銀行の調査によると、公的部門における女性の参加率が高いほど汚職の発生率が低くなっています。

グルジア共和国の350の事業所を対象とした調査によると、男性が所有または管理する会社は、女性が経営者である会社より、政府官僚に非公認な支払いを行う可能性が10%高くなっています。この結果は、企業の規模、部門、管理者の教育レベルに関係なく表れています。

1. 3 国際文書と平等に対する国のコミットメント

1. 3. 1 ILOのディーセント・ワーク・アジェンダ

ディーセント・ワーク（働きがいのある人間らしい仕事）とは、21世紀における世界的目標として、ILOが打ち出した概念です。そして、「労働における基本的原則および権利に関するILO宣言（1998年）」は、グローバル化が進展する中で、経済発展のみならず社会進歩も確保されるよう、四つの分野（結社の自由及び団体交渉権の効果的な承認、強制労働の禁止、児童労働の撤廃、雇用及び職業における差別の排除）の中の八つの中核的労働基準を、その批准の有無にかかわらず尊重し、促進し、実現する義務があることを確認し、そのためにあらゆる措置をとるよう求めたものです。

八つの中核的労働基準の中の二つの条約、「同一報酬条約」（100号）と「差別待遇（雇用及び職業）条約」（111号）、は特にジェンダー平等に関するものです。その他のILOのジェンダーに関連する条約は以下のものです。

ワークライフバランス関連	103号	母性保護（改正）
	183号	母性保護
	156号	家族的責任
雇用促進関連	122号	雇用政策
	142号	人的資源開発
	158号	雇用の終了
	89号	夜業（改正）
労働条件関連	177号	家内労働
	175号	パートタイム
	97号	移民労働者（改正）

1. 3. 2 世界雇用戦略（GEA: Global Employment Agenda）

ILOは2000年に開かれた国連社会開発特別総会で、包括的な雇用戦略の枠組みを策定するよう求められていました。これに応えるものとし

て、働く男女、とりわけ働く貧困層の生産性向上に重点を置いた「貧しい人々に配慮した」開発政策の中心に生産的な雇用を据えることを目指し、各国が雇用政策を開発する際の枠組みになり、雇用創出に向けた国際環境を導くものとなるよう開発されたものが、世界雇用戦略（Global Employment Agenda）です。雇用、経済発展、社会正義を同時に推進する中核的な要素として10項目を挙げ、2003年3月の理事会で承認されています。

1. 3. 3 女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約 (CEDAW: Convention on Elimination of All forms of Discrimination Against Women)

CEDAW（女性差別撤廃条約）は、1979年の国連総会で採択され、女性の権利章典とも言われています。日本政府はこれを1985年に批准しています。批准国は、少なくとも4年ごとに女性の地位向上の進捗状態を示す報告書を女性差別撤廃委員会に提出しなければなりません。

本条約は、多くの国とグローバルなレベルにおける法的、制度的及び発展に積極的な影響力を行使してきました。ミレニアム開発目標（MDGs）は、CEDAWによって規定された権利の枠組みに沿って構築されたもので、進捗状況を監視し具体的成果を達成するための基準を提供しています。

1. 3. 4 ミレニアム開発目標（MDGs）

ミレニアム開発目標は、国際開発目標を統合した国際社会の合意に基づく約束であり、国際社会が2015年までに達成すべき以下の八つの目標を掲げています。今やジェンダー平等への強力なコミットメントなくしては、他の七つの目標達成も不可能であり、効果は限定され、コスト高になると認識されています。

1. 極度の貧困と飢餓の撲滅
2. 普遍的初等教育の達成
3. ジェンダーの平等と女性の地位向上
4. 幼児死亡率の削減
5. 妊産婦の健康の改善
6. HIV／エイズ、マラリア、その他の疾病の蔓延防止
7. 環境の持続可能性の確保
8. 開発のためのグローバル・パートナーシップの推進

1. 3. 5 貧困削減戦略文書（PRSP: Poverty Reduction Strategy Papers）

現在まで、協議プロセスを通じて、政策策定に高い透明性と民主制を導入する機会は増加してきました。その一方で、途上国で多くの女性が未組織部門に置かれているという事実は、女性の声がいまだ政策に適切に反映されていないことを示しています。実際レベルでは、女性問題は保健、栄養、教育人口統制を含む社会政策の分野に限定される傾向があり、女性はダイナミックな経済上の主体としてよりも、変化の受益者であるとの仮定にたっているのです。

18件の貧困削減戦略文書をジェンダー監査したところ、貧困分析においてジェンダー問題を論じたものは半数以下であり、ジェンダー分析を戦略と資源配分に統合した論文はさらに少なかったのです。

ジェンダーに配慮した雇用戦略が貧困削減戦略文書の核心に位置付けられなければ、貧困削減実現への手段は限定されます。雇用の基軸が貧困削減になっているパラダイムの中では、成長、雇用、貧困削減の主軸を形成するのは、ジェンダー主流化及び雇用戦略におけるアフーマティブ・アクション（積極的差別是正措置）です。

1. 4 政策分野におけるジェンダーの誤解に挑戦する

政労使で構成されるILOは、ジェンダー平等促進への強いコミットメントを示してきました。しかし、政策立案者が効果的なジェンダーに配慮した戦略（ジェンダー・センシティブな戦略）を策定するのを妨げるまだ多くの課題、誤解、障害があります。この問題に光をあてるのは価値あることです。

1. 4. 1 役立たない分割：経済と社会を分離する考え方

ジェンダー・センシティブな政策を策定するにあたり、設計段階における基本的障害の一つは、政策が設計される枠組みにあります。政策立案者は、貧しく脆弱で周辺に置かれる立場にある男女を社会変革と経済発展の担い手としてではなく、社会扶助を必要としている者、と見なしています。これは多くの示唆を含んでいることです。

つまり、その視点には経済政策と社会政策の制度的分離と、それに伴う政府内での各省ヒエラルキーが反映されていることです。もし、労働省が弱体で資金、人材などが十分でないとするれば、女性問題省または社会福祉省は、さらに軽視され国家政策に影響を与えにくくなります。貿易省、財務省または企画関係省がマクロ経済政策の設計責任に強い力を持つてば持つほど、これら（労働省など）の組織内でのジェンダー平等は主流化から離れていきます。労働省などの組織内でジェンダー分析を行う能力に欠けることで、ジェンダーに配慮しない政策が形成されていく原因となります。

このように、経済と社会を分割する考えは、政策がより強力な経済分野を優先対象とし、その効果が結果としてより脆弱な社会層に「徐々に行き渡る」という立場に立っています。それに対し、ディーセント・ワークの課題や個人の能力重視のアプローチを組み込んだ政策枠組みでは、平等が成長の副産物としてではなく、平等施策そのものが新たな機会と成長を構築するという考え方に立つため、もはや平等と効率の二律背反に取り組む必要がありません。そこにあるのは両者間の相乗的効果なのです。

1. 4. 2 平等は贅沢ではない

経済と社会を分離したパラダイムでは、平等は高所得国の贅沢として容易にかたづけられてしまいます。平等な雇用機会を促進することはコスト高であり、経済が一定の規模と所得水準に達するまで待つ必要があると考えられているからです。

開発目標を達成する中でのジェンダー平等の役割を認識している人々の平等観は、政策立案者に対し、貧困削減と経済発展が相乗効果を生む方法で平等を促進させようとするものです。女性の能力を促進させる社会整備は、発展の多大な配当を生むだけでなく、コスト的にも効率がよいのです。

インドの経済学者アマルティア・センが「自由と経済開発 (Development as Freedom)」で述べているように、相対的成本は高所得国より低所得国の方が低いので、低所得国でも女性に対する能力開発策をとることができると言います。それらの方策は、雇用創出の面では、スピノフ効果（組織の一部を分離し独立した別の組織とすること）をもつ労働集約的なものでもあるのです。

1. 4. 3 平等は生産的である

「贅沢としての平等」につきまとう認識は、雇用において平等を増進する方策はコスト高が原因で非生産的である、というものです。例えば、よく議論となるのが母性保護は使用者、特に小規模事業者にとってはコスト高と考えられ、女性従業員は雇用されにくくなっています。

平等策は短期的にはコスト高かもしれませんが、しかし、社会と経済に長期的恩恵をもたらすものであり、多くの国では政労使の対話を通じて関連コストを分担する方法を模索してきました。政策立案者は、測定しにくい長期的コストを考慮し、より効率的な労働分配、人的資本の最大活用、次世代への資本形成といった平等の真の恩恵を評価すべきです。

1. 4. 4 誤った二分法—「ジェンダーの主流化」対「ジェンダー・スペシフィック」

平等は、一つの省庁ではなく、全ての主たる政策立案省庁を通じて主流化されることが重要です。また主流化アプローチの採用は、性差の視点から見直す作業（ジェンダースペシフィックな）に立脚し、対象を絞った政策／プログラムを通じて直接差別及び間接差別に取り組むことが求められます。

主流化戦略及びジェンダースペシフィック戦略は、それら両方が必要であり、両者は相互に支援できるものです。これは、特に深刻な差別が蔓延するところ、並びに女性の公的部門への参加を妨げる強力な社会文化的障壁があるところでは特に当てはまります。ジェンダーの主流化か、さもなければ性差重視の視点に特化するかという、一方を取捨選択するアプローチは適切ではないのです。

1. 4. 5 男女不平等の構造的性質を理解する

ジェンダーに対応した政策を開発することは、政策文書に特に女性に関することを含めることや女性についてのデータを使用するといった以上のことを必要とします。

それには女性のリプロダクティブな役割や時間負担、生産的資源へのアクセスへの制約、雇用機会、直接間接差別など既存の構造的不平等を精力的に分析する必要があります。

この場合、どの政策分野にも係わる主要問題は、女性の有償労働と無償労働との間の相互関係です。この関係を認識しない政策は、女性が家族のケアを担う責任と所得獲得に迫られる立場にあるため、結果的に女性の仕事を増やすこととなります。

これらの構造的障害を分析することは、いかに政策が女性と男性に異なったインパクトを与えるかを理解させ、ジェンダー平等を促進する際の出発点を特定し、政策に優先順位を与えることとなります。この分析には政策に情報提供できるだけの信頼度の高いデータが必要ですが、女

性の仕事の性質を考えると、有償労働と無償労働の正確な情報収集は時として困難です。労働市場のセグメンテーション（多くの女性が低賃金、低生産性の「見えない」部門、特にインフォーマル経済で就業している）は全ての国で明らかです。労働力の再生産に寄与している女性の市場以外での活動に対する認識度は低いままです。この仕事を可視化し、それが国民経済計算（national accounts）に統合されるように、経済的価値を与えることは、よりジェンダーを意識した政策立案を考える上で重要な一歩です。

問題は、政策が設計される枠組みが、効果的なジェンダー戦略の立案を制限していることです。たとえば、オーソドックスな経済モデルでは、個人の行動は合理的、私利的、市場志向であると考えられており、家庭、労働市場及び広く経済の中に存在する性差、性別固定観念、階級、人種、不平等な力関係に関わる相違を理解したものとは言えません。

貧困には多面的要素がありますが、貧者に配慮した成長戦略でさえ、貧困を所得レベルで測定する傾向があります。これは家計内におけるジェンダーの力学を個別に考えたり、どのくらい女性が経済発展に寄与しているかを評価するのに役立つのです。女性が持つ潜在能力をどのように社会に対し反映させていくかなど、貧困の概念を広く捉えることが必要です。

1. 4. 6 ジェンダー格差の特定と進歩を測定する指標の開発

政策立案者が効果的なジェンダーセンシティブ戦略を立てる際につきまとう課題の一つは、性別に分けたデータと指標の開発と利用にあります。事実、性差に踏み込んだ測定は、ジェンダー平等（不平等）を真剣に捉え、よりよい計画と行動を促すために不可欠です。

変化を計測するということは、どの程度、どんな方法によって時間経過の中で変化が生じたかを追跡することを意味します。ジェンダーの視点から言えば、変化の測定とは、男女間の関係の変化、男女に対する特定の政策、活動の成果が生みだした変化、貧困水準や経済的参加など特定の問題における男女の地位または状況のもとで生じた変化を指すのかもしれない。

もし測定技術やデータが限定的で十分に活用されていないのであれば、現在の取り組みがジェンダー平等の目標達成の軌道に沿ったものかを知ることは難しいでしょう。ジェンダー（不）平等のいくつかの局面、貧困や女性のエンパワメントのジェンダー局面やジェンダーに根ざした暴力など、微妙な問題を定義することは事実困難です。貧困について多面的なジェンダーの性質を把握するには、所得や消費を越えた捉え方が必要です。国内、地域、国際レベルのジェンダーセンシティブな指標は、複雑なデータを国や地域を横断して達成度と格差について理解し易く入手し易いメッセージに変換することで、ジェンダー平等の比較が可能となります。

MDG 3におけるジェンダーの平等と女性の地位向上に焦点を当てることは、ジェンダー平等の重要性を人的開発にまで行き渡らせる里程碑となっています。

1. 4. 7 文化的相対論 対 普遍的人権

文化的相対論は、個人の信条や活動は彼や彼女たちの自国の文化の見地にたって理解されるべきだという原則です。

他方、普遍的人権の背後にある思考は、人権は譲渡できないものであり、文化、伝統、宗教、他の政治・経済・社会的要因に基づく侵害を許さない普遍的基準であるというものです。人権は相互依存的で、相互関連し、分割不可能なものであり、何かを選択するという種類のものではありません。

ジェンダー平等の重要性が世界的に認識されている中では、世界の多くの地域社会で社会文化的障壁という形態を採ることはあっても、文化的相対論が使用されることはそう頻繁ではありません。女性をより低い地位に追いやる伝統的見地や価値観を変えることは時間を要することであり、政策やプログラムを通じて注意深くそして慎重に取り組みねばなりません。人権の普遍性を尊重するための意識啓発がきわめて重要となってきます。

大半の国は、人権の実施と監視をつかさどる法的枠組みや制度的メカニズムを設定してきました。長期的視野に立ってジェンダーの関係を変化させることは、意識啓発キャンペーンの普及、特に労使による市民権の動員も不可欠とされる所以です。



次回では、ガイドラインの第2部を概観していきます。

最終更新日：2011年1月28日 作成者：Y0 責任者：SH

ILO 駐日事務所

〒150-0001 東京都渋谷区神宮前5-53-70 国連大学本部ビル8階
Tel: +81.3.5467.2701 Fax: +81.3.5467.2700 E-mail: ilo-tokyo@ilotokyo.jp

ILO駐日事務所 [[トップ](#) | [ホーム](#) | [国際労働機関\(ILO\)とは](#) | [最新情報](#) | [ILOと日本](#) |
| [出版物・資料室](#) | [メールマガジン](#) | [会議・行事予定](#) | [求人情報](#) | [サイトマップ](#)]

International Labour Organization (ILO): [Contact us](#) | [Site map](#) |

[Copyright and Permissions](#) 1996-2010 International Labour Organization (ILO) - [Disclaimer](#)