

## 第9章

# ジェンダー予算とガバナンス

野上 裕生

### はじめに

本章は、1990年代以降の開発財政の潮流（貧困削減への包括的視点とターゲットリング、成果主義、政策一貫性、政策に対する参加）を象徴するものとして、ジェンダー予算（gender budget）を取り上げる。「ジェンダー予算」は「国家（あるいは地方政府や開発予算）をジェンダー視点から分析し、政府がいか（誰）から歳入を確保し、どこに（誰に）歳出を配分しているかを分析する手法」（国際開発ジャーナル社 [2004: 99]）の総称である。生産要素の賦存や生産要素価格によって決められる所得分配が社会的に許容できるような形に再分配を行っていくのが財政の役割であり、もともと財政学は、所得分配や低所得層（貧困層）の生活支援を重要な領域と考えてきた（Musgrave and Musgrave [1989: 9-11, 187-207]）。そして、「ジェンダー」は労働市場への参加や財産所有への機会などを通じて生産要素の賦存に大きな影響を与える要因の1つである。また低所得層あるいは貧困層のなかで女性の占める割合は非常に大きい。従って本来、開発途上国の財政問題を考える上で「ジェンダー」の視点は不可欠なものであるが、財政学の立場から「ジェンダー予算」を論じたものは意外に少ないと思われる。本章では、開発協力に財政学の知見を生かすのに「ジェンダー」の視点を導入することが不可欠であるという立場から、従来の財政学の枠組みのなかで、「ジェンダー予算」をめぐる行われた議

論を具体化するための方法を考察する。そのため、開発財政と「ジェンダー予算」、貧困削減との接点のひとつとして、ミレニアム開発目標（Millennium Development Goals: MGDs）達成に関する費用効果の研究事例を紹介し、そのなかで提示された開発財政上の問題点を解説していく。

本章の構成は以下の通りである。まず、「ジェンダー予算」を開発協力の流れのなかで位置付け、次に、伝統的な政策介入の根拠である市場の不完全性や公共財とジェンダー予算の関連を考察する。最後に、開発財政のなかでジェンダーの視点を取り入れた運営と評価の方法について、若干の提案を行う。

## 第1節 問題の所在

### 1. 1990年代の開発問題のなかの「ジェンダー予算」

「ジェンダー予算」とは、生活水準での男女平等に対する財政や予算配分の重要性の認識、マクロ経済政策のジェンダー・バイアス、1990年代以降の開発援助世界のジェンダー問題への関心などを背景にして始まった、一種の予算をめぐる社会運動を背景にして普及した考え方である。ジェンダー予算に結び付く分析が最初に行われたのは、マクロ経済変動の分析である<sup>(1)</sup>。その後明示的に「ジェンダー予算」となったのは、英連邦諸国を中心にして1984年にオーストラリア、1993年にカナダ、南アフリカ連邦で1994年に開始されたといわれている<sup>(2)</sup>。運動の内容は、予算の影響のジェンダー別評価、修正提案や批判、あるいは予算作成への参加などである。また、運動の担い手も政府内部だけでなく政府の内部と政府の外部の主体の連携というケースもある（伊藤 [2007: 145-146]）。このように、ジェンダー予算は狭い意味の予算作成などには限定されず、予算の作成から実行、評価までの一連の過程にジェンダーへの関心を盛り込むガバナンス問題という側面を持っている。

ジェンダー予算に反映されている開発財政の新しい流れはいくつかある。そのなかで重要なものは、第1に、貧困削減への包括的視点とターゲティングである。これまで、貧困は伝統的に世帯で評価された所得や消費の次元で考えられてきた。しかし現実には、世帯内の財の分配や健康、暴力や自立など、非貨幣的な側面や個人の基本的な人権の問題として、貧困を包括的に把握することが重視されるようになってきた。また、貧困層での資源移転をよりよく行うためには、貧困と特別に関連の深い側面に注目して対象者を絞る（ターゲティング）ことが必要である。このためにジェンダーが特に注目されることになった。その論点は、Lincove [2006] 等によると以下のようにまとめられる。

(a) 女性の家計内労働は市場での価値を持たないために、家計への貢献は過小評価され、医療ケア・栄養・教育を含む家族の資源は女性に対して低い割合しか与えられない。そのために、これらの分野で政府が提供する財やサービスに女性が依存する割合は高く、政府サービスの削減や民営化といった要因の影響を大きく受ける。

(b) 女性は生産と家族が共同で利用する資源（水や薪など）により多く関わっており、これらの共有資源利用に関わる土地等の利用や所有に関する法制度やエネルギー、水などに関わる社会的インフラストラクチャー政策もとくに大きく影響すると考えられる。

(c) 男性と女性が就業する産業が違えば、産業政策や規制のあり方も影響を受ける。

(d) 女性の生計の費用と便益は、性的搾取からの法的保護、財産所有や相続の権利などで男性と大きく異なる。公的な場所に参加する費用も違うので、政治活動への参加の費用も男女で違う。

(e) 女性の教育の価値は夫の家族に帰属し、男性の教育の価値がその親の家族の所得になるならば、教育の価値も違うことになる。女性は家事への関わりも大きく、そのぶん、教育の機会費用も大きく、労働市場の分断

の影響もある。

このように、世帯に対する所得移転や財・サービスの提供だけではなく、個人（世帯主や配偶者、扶養家族）の多様な貧困に対処するために、男性・女性・子供といったジェンダー的視点が開発財政に反映されることには意義がある。また、「ジェンダー」という視点の導入は、これまで経済の構成要素として「個人」だけを考えてきたことに対して「家計」「世帯」を明示的にとりあげた点でも、財政学の分析をより現実的にする効果を持つ（Buvinić [1983]）。

第2は成果主義である。財政政策の目的に国民の最終的な福祉の向上を求めるならば、それは財政収支だけではなく、個人の福祉に関する成果指標へのインパクトを基準にして考えられるべきである。とくに、ジェンダーの視点を取り込んだ開発のための社会経済指標は、開発財政に成果主義の視点を導入するのに重要な役割を果たしてきた（野上 [2004], Nogami [2005]）。

第3は政策一貫性である。財政の個別項目は、特定の個人の経済厚生に異なる影響を与えてきた。しかし本来は、税制の近代化や社会サービスに対する受益者負担の明確化などの財政政策の評価は、個別項目の特定個人への影響だけでなく、支出・収入両方の側面を持つ財政構造が健康や物的生活水準、あるいは教育という領域で女性と男性に与える最終的なインパクトに即して行われるべきである。従って、女性を受益者としてターゲットにした支出項目であっても、財源調達で女性に過重な負担を課しているのであれば、「ジェンダー予算」の観点から見て望ましくない。このように、複数の政策の水平的・垂直的・時系列的整合性を確保することによって政策の効果を向上させる視点は、「政策一貫性」（policy coherence, 国際開発ジャーナル社 [2004: 124]）として注目されてきたが、このような視点を開発財政に反映させるためには「ジェンダー」の視点は有益である。

最後に、政策に対する参加である。開発財政にジェンダーの視点を導入することは、これまで財政の計画や実行で軽視されてきた社会構成員（女性や

子ども等)の視点を反映させることであり、財政を制御するガバナンス改革を通じた参加の拡大を促すと思われる。

## 2. 財政構造の変化とジェンダー

経済発展に伴って、財政構造や女性の労働・生活のあり方も変化していくと考えられる。一般的に、経済発展とともに女性の労働力参加率は初期には低下し、それ以降は上昇する(グラフではU字型を示す)といわれる。Goldin [1995]は、経済的な効果だけでなく、女性の労働に対して社会から負の評価あるいは「スティグマ」(stigma) (「恥辱」ともいう。Goldin [1995: 70-72])のある簡単な理論モデルで、1人当たり所得上昇に見られる経済発展と女性の労働力参加率の関係を示すグラフがU字型になる理由の整合的な解釈を試みている。Goldin [1995]の分析によれば、女性の賃金上昇に伴う所得効果と代替効果によって、女性の労働に対するスティグマがない場合でもU字型の労働供給は発生する。しかし、スティグマが与えられるケースの方がU字型のグラフはより明確になる。このような財政構造の変化とジェンダーの変化に注目した研究はまだ少ないが、石 [1979]、『世界開発報告1988』(世界銀行 [1988])、Musgrave and Musgrave [1989] (第34章)等に従うと、以下のような仮説的な類型が考えられる。

(a) 開発途上国型：財政構造では租税以外の政府自身の事業収入、農産物に対する課税や水利権などへの伝統的な直接税、関税や個別消費税などの比重が高い。財政支出では産業化への対応や産業向けインフラへのニーズが大きい。自営業や農家の比重が高く、女性は世帯を中心に就業するが、財産に対する権利保障が弱い場合も多い。

(b) 中進国型：近代的な所得税や包括的な間接税、法人税などが形成され始める。勤労者世帯の比重が増加し、女性の就業率が低下する。貨幣経済が浸透し、自給的生産の比重が低下する。生活関連の社会インフラへの

需要が高まる。

(c) 先進国型：租税構造の近代化が進む。女性の社会進出が進み、女性の就業率が向上する。財政支出では産業用インフラの比重が低下し、社会保障・福祉ニーズが重要になる。

ジェンダーの視点から開発財政を行うためには、以上のような形で経済発展と財政構造、女性および男性の就業構造の変化を考慮しなければならない。このような歴史的視点で女性への開発財政へのインパクトを考察した研究は多くない。そのなかでも Schultz [2002: 215-216] は、女性の教育普及と社会進出の財政に対する含意を次のように解説している。政府は税収を上げるために、市場で所得を獲得するような容易に観察できる活動を中心に課税していくため、経済効率の死荷重損失 (a deadweight loss) が発生する。教育におけるジェンダー格差が課税に伴う損失に影響を与えるのは、2つの理由がある。第1は、課税できる社会活動の比重が拡大することによって、政府は税率全般を低くすることが可能になる。第2には、税に対して弾力的な活動に課税すると歪みは大きくなるので、政府は供給が非弾力的な活動を中心に課税することになり、男女の労働供給の価格弾力性の違いが税制の設計にも影響を与えると考えられる。

また、Schultz [2002: 215-216] は、一般に男性はフルタイムで市場経済活動に就業しているので、女性の労働がより弾力的であると考えられる。女性に教育が普及していくことによって、女性の市場での経済活動の比重や課税基盤 (tax base) も拡大し、生産や消費の市場・非市場の歪みや税の死荷重も減少すると考えられる。理論的には、税収確保のためには弾力的ではない男性の労働に対してより多く課税すべきである。しかし現実には、女性が家庭を持った場合、税が世帯単位で課せられると女性自身の収入がそれほど多くなくても、高収入の世帯主男性に沿って過重な課税を負担させられることになり、価格に対して弾力的な女性の労働供給が相対的に大きく減少してしまうかもしれない。そのために、女性が家庭内労働に専念するか、あるいは「副

次的労働者」(secondary workers)になってしまう事例をSchultz [2002: 215-216] は紹介している。従って、ジェンダー予算の名目で女性への教育投資が行われた結果として労働市場への参加が促進されたならば、女性の労働供給を阻害することなく財政収入の増加を果たすには、就労へのスティグマ等の偏見から自由な形で、労働供給の弾力性といった経済学的な理由に従って財政制度を設計し、課税基盤を強化する必要がある。

## 第2節 ジェンダー予算の経済学的基礎

### 1. 市場の不完全状態とジェンダー

ジェンダー問題が複雑であるのは、それが複数の市場の不完全状態と関わっているからである。たとえば、パキスタンの女性の識字教育の費用便益分析を行ったAlkire [2002] によれば、一般的な教育の内部収益率は、女性が教育を修了した後で就業している期間、どのくらいの所得を継続して獲得できるのかに依存する部分が多い。そのために、女性の収入が男性と同じという最も有利な状況以外では、内部収益率は負になってしまう。現実に識字教育プログラム参加した女性たちも、識字教育を受ける動機として収入の増加を考えており、経済的な見地だけで見れば、費用便益分析でも当事者の視点でも、この種のプロジェクトは実行すべきではないとされてしまうかもしれない。しかし、このような見方は一面的であり、女性の教育には子どもの教育や健康の改善といった社会的便益が伴うこと、比較対象とすべきなのは、女性の収入機会の向上を目的にした代替的プロジェクトであり、収益率の絶対水準だけを基準にすべきではないこと、本来は女性の社会的制約それ自体を除去するような政策介入が重要なことを、Alkire [2002: 264-265] は強調している。

ジェンダー予算の計画においても、女性の識字教育に対する経済的収益は

現実の生産性、起業・経営能力 (entrepreneurship)、そして雇用に関するシグナルの影響を受けるだけでなく、将来における教育を受けた女性の雇用機会の拡大の影響も受ける。従って、女性に対する教育投資は、その経済的収益率を高めるような政策を同時に行う必要がある (Alkire [2002: 262])。現状では市場や社会の評価から見て採算が取れなくても、女性の教育投資を行い、それを活用した経済環境も (市場での選好に反して) 創出していくことがジェンダー予算の意味である。

市場の不完全状態が普遍的に見られる状態では、社会の主要な発言者 (とくに世帯主である男性) が表明した価値観や選好とは相対的に独立した形で、ジェンダー的視点に沿った政策介入を行う必要性もある。それは市場で優勢な価値観を是正して、新たに市場を作り出す政策介入であり、これが「エンパワーメント」のひとつの解釈である (野上 [2005])。このように、市場あるいは消費者の選好や評価から相対的に独立して、「社会のあるべき姿」という見地から政府の介入を認めるものが「価値財」 (merit goods) という考え方である (Musgrave and Musgrave [1989: 55-58], Dasgupta [2001: 59])。

ダスグプタは、外部性を一方向だけに作用するものと、相互に作用するものに分類している (Dasgupta [2001: 129-132])。相互に作用するものは井戸のような共有資源 (コモンズ) に伴うものがある。一方向のものは、自然資源の枯渇の長期的影響のようにある世代の活動の影響が後の世代に転嫁されるもの (世代間の外部性) であり、これもまた、自然資源や出生・育児等と関連の深い女性の役割が大きな影響を与える領域である。そして、後者の領域こそ、政策による是正が求められる領域である。

「価値財」の議論における政策のあり方は、政府が社会の諸個人の評価から独立かつ恣意的に決定したり個人の私的便益を集計する形ではなく、個人が「社会はこうあるべきだ」という意思表示した上で、それを考慮して政策が決められなくてはならないと考えられる。そこでは、ジェンダー予算は女性に対する人的投資の潜在的な社会的利益を根拠にはいるが、その潜在的な社会的利益を実現できるような政策介入やガバナンス改革も同時に求め



られる。その理由は、ジェンダー予算は現実の女性のニーズに応えるものだけでなく、女性の潜在的な機会を拡大するものも含まれているからである。

## 2. ジェンダー予算と公共財

経済学が効率性の観点から認める政府介入の1つに公共財の提供がある。成果主義の立場に立てば、公共財は、個人の経済厚生という最終的な成果（アウトカム）までの中間的な政策アウトプットということになる。そして、公共財や公的制度の利用可能性は男女間で大きく異なる可能性がある。アジア諸国に関してインフラの貧困削減効果を分析した Cook et al. [2005] は、インフラの効果が女性の機会向上に結び付くかどうかには、社会的、文化的な要因が重要であると指摘している。たとえば、運輸サービスが利用可能になったとしても、女性が現実的に労働市場や商業への機会に参加できるかどうかには、家庭以外の公的な場所での慣行が女性の活動を許容するか、女性の安全が保障されているか、という問題が重要である。そのために Cook et al. [2005] は、電力の普及は女性が家で学習する機会を与えるとは思われるが、運輸サービスが労働移動という形で女性の経済的な機会の拡大に結び付くかどうかは分からないことも指摘している (Cook et al. [2005: 208])。

また、開発途上国の女性（とくに低所得層の女性）はジェンダーに基づいて、再生産者としての役割（種としての再生産だけでなく、現在の労働力や将来の労働力の再生産）、生産者としての役割、および地域共同体の運営者（井戸などの管理や清掃・安全対策など）としての役割を担うとされる（天川 [1994: 204-205]）。これらの役割は、政府活動と関係の深い外部性と関わっている。外部性が関わる人が多いエネルギー供給の分野でも、女性の役割が重要であることが注目されている。たとえば、女性は燃料の薪等を集めることが多いのでバイオマスの確保では本来は重要な担い手であり、また炊事の際の煙の健康へのインパクトはとくに女性にとって深刻であるはずである (Skutsch [1998: 945-946])。

これらの事例が示していることは、公共財（公共的便益）と私的財（私的便益）とは分離できないものであり、ひとつの開発プロジェクトが社会的便益（たとえば子どもの健康）と私的便益（たとえば女性の健康や教育）とを結合生産させる形で、初めて公共的な利益が達成できるという点である。たとえば、女性教育の推進は本人とその家族だけでなく、国家の経済成長にも貢献するとともに、出生率や人口成長の抑制などの地球的規模の利益も作る事ができる（カール＝グルンベルク＝スターン [1999: 260]）。従って女性に対する人的投資は、女性に関わる活動の外部性や公的利益を実現することにも繋がる。しかし、女性の活動が外部性や公的利益と結び付いていることを理由に、女性に関わる領域への公的支援を特定の分野（たとえば炊事や燃料の収集など）だけに限定させてしまい、人間としての基礎的な能力の育成から切り離してしまうのは望ましいことではない（Skutsch [1998: 945-946]）。

### 第3節 ジェンダー予算の管理と評価の課題

#### 1. 成果と費用の評価

成果主義に則ってジェンダーの視点で開発財政の費用や効果を評価する場合、社会指標の改善度で評価する場合（ミレニアム開発目標など）と、経済成長への効果で評価する場合がある。

人的資源開発や一般の社会開発プロジェクトには、成果を貨幣価値だけで測定するのが難しいものがある。このような場合には、一定の社会指標の改善度に要する費用で効果的な政策を考えることが多い。前者の方法としては、教育の普遍化の費用を推計した Delamonica et al. [2004]、および UN Millennium Project [2005] が MDGs 達成に必要な投資費用と資金調達の方法を計算したものが<sup>3)</sup>ある。表1は UN Millennium Project [2005] の推計結果の一部を要約したものである。この表1の推計結果では、「ジェンダー平等」と

表1 UN Millennium Project [2005] のMDGs 投資1人当たりニーズ推計例  
(単位: 2003年 US ドルで1人当たりの値)

## (1) バングラデシュ

	2006	2010	2015
1人当たり投資ニーズ	74	100	140
構成 (比率%)			
飢餓の防止	2 ( 2.7)	4 ( 4.0)	8 ( 5.7)
教育	11 (14.9)	17 (17.0)	25 (17.9)
ジェンダー平等	2 ( 2.7)	3 ( 3.0)	3 ( 2.1)
医療	13 (17.6)	19 (19.0)	30 (21.4)
水供給衛生	4 ( 5.4)	5 ( 5.0)	6 ( 4.3)
スラムの生活改善	2 ( 2.7)	3 ( 3.0)	4 ( 2.9)
エネルギー	20 (27.0)	19 (19.0)	20 (14.3)
道路	12 (16.2)	21 (21.0)	31 (22.1)
その他	8 (10.8)	9 ( 9.0)	13 ( 9.3)
合計	74 (100.0)	100 (100.0)	140 (100.0)

## (2) タンザニア

	2006	2010	2015
1人当たり投資ニーズ	82	111	161
構成 (比率%)			
飢餓の防止	4 (4.88)	7 ( 6.3)	14 ( 8.7)
教育	11 (13.4)	13 (11.7)	17 (10.6)
ジェンダー平等	2 ( 2.4)	3 ( 2.7)	3 ( 1.9)
医療	24 (29.3)	33 (29.7)	48 (29.8)
水供給衛生	4 ( 4.9)	5 ( 4.5)	12 ( 7.5)
スラムの生活改善	3 ( 3.7)	3 ( 2.7)	4 ( 2.5)
エネルギー	14 (17.1)	15 (13.5)	18 (11.2)
道路	13 (15.8)	21 (18.9)	31 (27.9)
その他	8 ( 9.8)	9 ( 8.1)	13 ( 8.1)
合計	82 (100.0)	111 (100.0)	161 (100.0)

(出所) UN Millennium Project [2005: 244] の Table 17.1の数値を筆者が再構成し要約。

定義された項目は投資費用全体に占める割合は大きいものではない。この理由として考えられるのは、ジェンダーに関わる要因が社会活動の広い分野に及んでいるために、「ジェンダー平等だけに関わる活動」を特定するのが難

しいことである。むしろ教育や水供給、衛生、あるいはエネルギーといった項目で、「ジェンダー」に配慮した活動がどこまでできるかが重要になってくる。

後者の経済成長への効果を分析した研究では、ジェンダー予算の経済的意義を説明するために「ジェンダー平等が経済成長にも貢献できる」という仮説の検証を試みたものが多い。たとえば、ESCAP [2007: Chapter 3, 103-130] の議論などがこの流れに該当する。Abu-Ghaida and Klasen [2004] は、MDGs の教育のジェンダー格差の削減が乳幼児死亡率や出生率に与える影響をクロスカントリーで分析した結果、表2のような回帰式を得たと報告している。その結果によれば、教育年数のジェンダー格差を是正するように女性の教育年数を相対的に向上させることは、出生率や乳幼児死亡率の低下に有意な効果を持つ。従って、女性に対する教育投資を通じて人的資源の改善や人口成長の緩和が実現できれば、それが経済成長と政府財政収入の改善という形で社会全体の利益に繋がる可能性もある。

MDGs ではジェンダーに関する目標4で、初等・中等教育のジェンダー

表2 Abu-Ghaida and Klasen [2004] の回帰式

	1990年の合計特殊出生率	1990年の5歳未満乳幼児死亡率
定数項	6.32 (0.59)	244.73 (28.75)
1990年の1人当たりGDP	-0.10 (0.04)	-1.25 (1.79)
1990年の男子教育年数	-0.12 (0.06)	-10.39 (2.65)
1990年の教育年数の 女子/男子比率	-2.62 (0.50)	-142.38 (29.26)
サブサハラアフリカ	2.05 (0.48)	49.77 (18.79)
ラテンアメリカ・カリブ	0.65 (0.33)	4.36 (13.09)
南アジア	0.46 (0.54)	-4.09 (18.55)
OECD	0.22 (0.35)	6.14 (12.60)
中東・北アフリカ	1.41 (0.47)	-18.83 (16.50)
ヨーロッパ中央アジア	-0.50 (0.38)	14.32 (12.70)
観測値数	105	109
自由度修正済R2	0.83	0.76

(出所) Abu-Ghaida and Klasen [2004], Table 3の Equation 2, Equation 4 (p. 1083) の結果を要約。

(注) かつこ内の数字は標準誤差。

格差を2005年までに、また、全教育のジェンダー格差を2015年までになくすことが指定されている。また、進捗状況を見る指標として、(9)教育における男女比率、(10)年齢15歳から24歳までの識字男性に対する識字女性の比率、(11)非農業部門における賃金雇用に占める女性の割合、(12)国会に占める女性の議席の比率が設定されている(UNDP [2006: 421])。Abu-Ghaida and Klasen [2004]はこの回帰分析の結果を使って、教育のジェンダー平等が達成された時の乳幼児死亡率や出生率に与える影響を推計し、MDGsの経済的な効果と考えている<sup>(4)</sup>。

以上のような費用と便益の算定に対して、Reddy and Heuty [2008a, 2008b]はMDGs達成に必要な財政資金の推計方法を批判的に検討している。その論点は次のようなものである。現在の推計は、限られた情報から求められた単位費用の数値を一般化して適用している。たとえば、医療サービスの構成要素の相対的な費用は医薬品や医療サービス等の価格であるが、それは国によって大きく異なるのに、購買力平価(PPP)による換算が行われている。しかし、MDGsの達成においては規模の経済・不経済があり、限界費用の増加と減少の場合が考えられる。たとえば、重要なサービスが受けられない人は地域的、社会的な理由からサービスを届けるのが難しい人たちかもしれない。ある目標を達成すると、他の目標を達成する費用も高くなるかもしれない(幼児死亡率の低下による学齢人口の増加と教育普遍化の費用の増加など)。このような開発目標達成費用の減少あるいは増加は、「規模あるいは範囲の経済(不経済)」(economies [diseconomies] of scale and scope)と表現できる(Reddy and Heuty [2008a: 18-19])。このような目標間の相互依存関係、あるいは「シナジー効果」(synergies, Taylor et al. [1998])を考慮することなくしては、費用の正確な推定はできないことになる。

このような視点を発展させれば、ある財政政策や予算の評価を行う場合には、それが取り組むべき課題が抱える問題の困難度も評価しなければならないことになる。たとえば、社会全体の到達度が非常に低い状況(女性の家計外労働市場が極めて限定されている状況など)では、問題の解決の契機を見出

すことも難しいかもしれない（セットアップ・コスト）。反対に、目標指標が実現可能な最大値に接近している状況では、改善が困難になるかもしれない。就学率が非常に高い社会でも就学できない子どもは障害・遠隔地・マイノリティや言語の問題等を抱え、そのために当事者のニーズは深刻であるのに問題解決の困難度も大きくなるかもしれない。このような問題の困難さを考慮することによって、「成果主義」の機械的な適用が貧困削減において一番困難な人を軽視することのないように留意すべきである。

## 2. 基礎的ニーズとエンパワーメント

ジェンダーに関わる社会指標のなかには、基礎的な項目からより高度な項目まである。ジェンダー予算の対象は、女性が人間として基本的に必要とするもの、女性が現実に社会で担っている役割に伴う必要に応えるもの（たとえば、育児や看護・介護、水や燃料を確保する活動。いわゆる「実際のニーズ」）、女性の活動領域を拡大するためのもの（エンパワーメント、戦略的ニーズといわれるもの）がある（天川 [1994: 203]）。これらの領域は、必ずしもトレードオフの関係にあるとは限らず、家事労働負担の軽減が女性の社会活動への参加を促す可能性もある。反対に、仮に基礎的な事項に優先順位を与えると、それは現状の女性の生き方を肯定する可能性がある。貧困対策として女性の経済活動を促進していく場合では、女性が既に身につけている技術を利用するという観点で行われ、その結果、既存の男女の社会関係に変更を迫るまでには至らないかもしれない。しかし、貧困層の女性の経済力が次第に向上していくのであれば、それは既存の男女の社会関係にも影響を与えることになる（天川 [1994: 210-211]）。

現実の予算の分析では、インドの連邦財政予算をジェンダーの視点から分析した Menon-Sen and Prabhu [2001] 等の指摘のように、「女性に固有のもの」（women specific）として、資金面・技術面での女性のエンパワーメント支援（自助団体への支援や起業家支援など）、特殊な状況にある女性への支援

(寡婦、勤労女性のニーズへの対応)、児童福祉のスキーム(女子の就学への奨学金やリプロダクティブ・ヘルス関連の医療・保健)、明確に女性を目標にはしていないが間接的な便益を与えるものがある。しかしこれらの研究は、「女性のエンパワーメント」という言葉使い(rhetoric)にも関わらず、実際の予算配分では大きなインパクトがないこと、女性の経済的自立に向けた投資はあるものの多くの予算は女性を「母親」と認識していること、医療のような重要な分野への補助が削減され、またドメスティック・バイオレンス被害者の避難所への補助も削減されるなど、多くの問題が残されていることを指摘している。

現状では、女性の活動は母親、家庭と結び付いていることが多く、専門的職業や家計外労働の比重は大きくないかもしれない。そこで「基本的ニーズ」に応じて高い得点を与えていくと、現状の「女性の生き方」を変える活動は評価されなくなってしまう。指標のウェイトで「基礎的ニーズ」と「エンパワーメント支援」の間のバランスをどのようにしていくのか、という問題は今後の課題と言える。

### 3. 成果主義とジェンダー開発指標

上記の問題への解決方法の1つは、開発政策の成果としてジェンダー関係の社会指標を整備することである。

成果主義の下でジェンダー開発指標を利用する理由は、3つある。第1に、個人としての女性あるいは男性の生活水準を評価するには、健康や教育といった社会指標を利用する利点が多いという点である。所得や消費は世帯単位で測られ、インフラや公共財は施設数や整備されている地域の数で計測される場合が多いのに対して、社会指標はもっとも重要な個人の福祉に関わるものが多いので、これを開発協力の成果指標にすればジェンダー平等の進捗状況を考える上でも有益である。第2は、外部性や公共的利益を直接計るのは難しい場合が多く、それと深く関連するジェンダー関係の社会指標を利用す

る方が実用的であるからである。第3は、ある消費支出には個人の能力を促進するものと、病気に対する治療のような保護的なもの、あるいは余儀なくされる防衛的なものが含まれ、それらの区別を考慮すれば支出から福祉の純増を測ることは難しいため、開発政策の成果としてはジェンダー関係の社会指標を利用した方が有益であることである。

現在のジェンダー開発指数やジェンダー・エンパワーメント測度は、男性に対する女性の能力を向上させ、対等な活動を可能にする平等あるいはエンパワーメントの側面に関心がある。その一方で、女性の基本的な権利や生存への脅威に関連する問題（たとえば、妊産婦死亡率や炊事等に伴う室内大気汚染、あるいは感染症）も多い。そこで、ジェンダー平等指標と女性の絶対的貧困（あるいは「貧困の女性化」）（feminization of poverty, UNDP [1995: 36]）に関わる指標（Feminization of Poverty Index: FPI）を結び付けた「改訂ジェンダー開発指数」（Revised Gender-related Development Index: RGDI）を考える必要がある。たとえば、以下のような指標で開発プロジェクトの成果を計測する。

$$RGDI = a \text{ GDI} + (1 - a) \text{ FPI} \quad (0 < a < 1)$$

上の式では、男性と女性の格差を損失と考えた発展指標である GDI と女性の生存に関わる項目から構成される FPI の加重平均で、開発プロジェクトの成果を評価している。女性の生存に関わる項目の指標としては、たとえば大崎 [2003: 20] が妊産婦の死亡率や HIV 感染率などを紹介している。この指標は、女性の労働参加率が向上しても女性が自由に使える経済的資源が不十分なままであったり、あるいは女性がとくに必要とする施設や社会サービスが不十分なままであったりするような状況を回避することを目的としている。加重に使われるウェイトである a の大きさは、ジェンダー予算の主要な目標を平等に求めるのか、あるいは女性の基本的人権や生存の保障に求めるのかによって決められる。たとえば、医療従事者の制約や女性の労働に対する社会的制約が深刻であるような状況では a の値は小さくなり、政策は女



性の基礎的な生活条件の確保に集中しなければならないだろう。

具体的には、「健康」という次元を考える場合、男性と女性の平均余命のようにジェンダー格差を問題にできる指標と、妊産婦死亡率のように女性の絶対的な生存を脅かす「女性の貧困」に関する指標を考慮することが必要である。表3は、ジェンダー領域で課題が多いとされる南アジア諸国のジェンダー関連指数と妊産婦死亡率を表している。比較のため、GDIやジェンダー・エンパワーメント測度（Gender Empowerment Measure: GEM）で最も順位が高かったノルウェーと人間開発指数が最下位であったニジェールも示した。表3から、健康関連の制度の女性の利用可能性などが通常のジェンダー関連指標よりも深刻であることが示唆される。とくにインドのようにGDIが比較的高い国であっても、妊産婦死亡率のような基本的生存の指標が深刻な事例もある。このような側面を考慮するためには、上記のようなRGDIの考え方を具体化することが必要である。

表3 南アジアのジェンダー関連指標

	GDI	GEM	妊産婦死亡率 (報告値1990-2004年)	妊産婦死亡率 (調整値2000年)
ノルウェー	0.962	0.932	6	16
インド	0.591		540	540
パキスタン	0.513	0.377	530	500
スリランカ	0.749	0.372	92	92
バングラデシュ	0.524	0.374	380	380
ブータン			260	420
ネパール	0.513		540	740
ニジェール	0.292		590	1600

(出所) UNDP [2006: 315-318, 364-365, 367-369] より筆者作成。

(注) (1) GDIはジェンダー開発指数（Gender-related Development Index: GDI）で寿命、知識、生活水準という基礎的な分野でジェンダー格差を考慮した上での進捗状況を計測した開発指標。

(2) GEMはジェンダー・エンパワーメント測度（Gender Empowerment Measure: GEM）で、政治や経済への参加や意志決定、経済力の分野でのジェンダー不平等を考慮した開発指標。

(3) 妊産婦死亡率は出産10万人当たりの数。

## おわりに

本章は、1990年代以降の開発協力の潮流が開発途上国の財政運営に与えている影響を見る手がかりとして、「ジェンダー予算」を取り上げた。財政政策のなかにジェンダー問題への配慮を取り入れる必要性は、MDGsの重要な領域の1つに「ジェンダー平等」が掲げられたことや、「ジェンダー予算」という研究テーマに対する開発実務者の関心の高まりが反映されている。しかし、「ジェンダー予算」の実施や評価、ジェンダー関連の社会指標の経済学的あるいは財政学的考察には、依然として蓄積が少ないと思われる。本章では、伝統的な市場の不完全性や公共財の概念をより開発途上国の現実に近づける視点の1つとして「ジェンダー」を取り上げ、それが伝統的な開発財政に与える示唆を考えてきた。実際の政策評価では、経済厚生ジェンダー格差には政策変数以外の社会経済の影響が関与するため、政策自体のインパクトを確定するのは容易ではない。また、ジェンダー領域の政策介入には制度的な側面、あるいは質的なものが多く含まれる。たとえば、女性の雇用機会が限られた社会で公的部門の女性の雇用を拡大していくことは、単に女性の所得や消費の促進という便益だけでなく、女性のエンパワーメントや女性の雇用に対する社会の偏見を除去するという質的な変化を意図したものが多い。このような効果は、一定の規模や期間にわたって行うことで初めて効果を持つ非連続的なものであり、数量的に評価することは容易ではなく（Aikire [2002: 209]）、政策効果の非連続な性格を考慮できる方法が、財政政策の有効な評価に求められている。本章の後半では、女性の貧困削減を考えるために絶対的生存や基本的人権に関わる領域と、平等やエンパワーメントに関わる領域を両方考慮した形でGDIを改訂し、それを費用効果的な開発財政の目標設定に利用する考え方を提案した。これらの考え方の具体化、それを有効に活用できるガバナンスの問題は今後の課題としたい。

〔注〕

- (1) Haddad et al. [1995] は、構造調整のようなマクロ経済変動のジェンダー的側面を見るため、(a) 女性は、公共部門支出の削減や価格引上げの影響をより深刻に受けるのではないかと、(b) 女性は、時間的、地理的移動の制約、人的資本の不足などによって政策変更に対応する調整を行う能力が限られているため、超過負担を受けるのではないかと、という仮説を提示している。これに対して Toye [2000: 30-33] は、構造調整、経済危機のなかでも開発途上国の社会支出は削減から比較的保護されていたと述べている。しかし、わずかな削減であっても、政府の社会サービスに依存することが多い脆弱層の場合には、絶対的な影響は大きいと思われる。
- (2) ジェンダー予算の歴史的経過は伊藤 [2007: 145-146]、村松 [2005: 135-136] の紹介による。また、南アフリカの事例は Budlender [2000] も参照。
- (3) UN Millennium Project [2005] による目標達成の投資ニーズの推計は、バングラデシュ、カンボジア、ガーナ、タンザニア、ウガンダで行われている。1人当たりのMDGs投資費用の途上国間での差異はあまり大きくないと考えられるが、その理由は以下の通りである (UN Millennium Project [2005: 241-243])。第1に、単位費用のなかには1人当たりGDPとは独立のものがある。このために、MDGs投資ニーズは低所得国ほどGDPに対して高い比率になる。第2に、目標達成はさまざまな国が同じようなサービスをカバーでき、同じようなインフラを備えることを意味している。従って、既に高い水準のインフラのストックを達成した国は追加的な投資費用は少なくなるが、運営のための経常費用は増加すると予想できるので、途上国間の違いは相殺される。UN Millennium Project [2005: 243] では、全部門の投資が基本的には女性・女兒をターゲットにしていると想定するが、これは極度の貧困層と女性はかなりの部分で重複するためだと思われる。また、ジェンダーへの配慮に従って、女性に対する暴力、ジェンダー平等のための制度構築や、法的権利整備の費用も含まれている。これらの費用は政府だけでなく家計も貢献すると想定されるが、費用の総額である「2015年まで1人当たり120～160ドル」を調達することは不可能であり、これら5カ国で1人当たり2006年40～50ドル、2015年までには70～100ドルを外部資金で調達する必要がある。また、この推計では、ODAで調達する資金として資本費用と経常費用を区別していない。その理由は、貧しい国では医療、教育その他費用のかなり部分を占める運営費が調達できないからである。ODAを通じた投資拡大に対して考えられる批判の1つは、途上国ではキャパシティの制約のために資金の生産的な支出が難しい、ということがある。これに対して UN Millennium Project [2005] は、現在の行政キャパシティの範囲でも、貧困層向けの医療的ケア、初等教育の無償化、政府職員の給与引き上げ、失業中の医療関係者や教員の再雇用

のように、すぐに実行すべき政策も多いことを取り上げて反論している。

- (4) 仮にジェンダー平等が経済成長を促進して社会的利益を持つのであれば、なぜ市場や社会が政策介入に先行して、そのような機会（女性の雇用など）を行わないのか、という疑問もある。たとえば Bhagwati [2004: 75-76] は、市場競争が十分に働けば社会的偏見によって女性の人的資源を活用できない企業は生産性で遅れをとり、最終的には淘汰されてしまうから、現実の市場やグローバリゼーションこそが女性に利益をもたらしてきたのだと主張する。ここでは、複数の市場に不完全性がある状況では、女性の潜在的な可能性は市場では十分に反映されないこと、市場で女性の可能性が反映される条件を整備することが「エンパワーメント」を理念とする政策であると強調したい（野上 [2005]）。

### 〔参考文献〕

#### <日本語文献>

- 天川直子 [1994] 「開発と女性との関係——ジェンダー概念の導入——」（佐藤寛編『援助の社会的影響』アジア経済研究所 201-214ページ）。
- 石弘光 [1979] 「租税構造と経済発展——租税構造発展の『一般化』をめぐる——」（『租税政策の効果——数量的接近——』東洋経済新報社 237-276ページ。）
- 伊藤陽一 [2007] 「ジェンダー統計研究・ジェンダー統計動向 I 女性予算（Women's Budget）・ジェンダー予算（Gender-Budget）をめぐる」（『研究所報』法政大学日本統計研究所 No. 35 2月 145-148ページ）。
- 大崎麻子 [2003] 「ジェンダー／ミレニアム開発目標の横断的テーマ」（『アジア研ワールドトレンド』No. 91 アジア経済研究所 18-21ページ）。
- カール、インゲ、イザベル・グルンベルグ、マーク A・スターン [1999] 「結論——地球公共財——概念、政策、戦略——」（カール／グルンベルグ／スターン編 FASID 国際開発センター訳『地球公共財——グローバル時代の新しい課題——』日本経済新聞社（抄訳） 219-275ページ）（I. Kaul, Isabelle Grunberg and Marc Stern eds., *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*, New York: UNDP/Oxford University Press, 1999）。
- 国際開発ジャーナル社 [2004] 『国際協力用語集（第3版）』国際開発ジャーナル社。
- 世界銀行 [1988] 『世界開発報告 1988』世界銀行（World Bank [1988] *World Development Report 1988*, Oxford University Press の日本語版）。
- 野上裕生 [2004] 「第18章 人間開発とジェンダー」（朽木昭文・野上裕生・山形

- 辰史編『テキストブック開発経済学（新版）』有斐閣 296-303ページ。
- [2005] 「開発経済学から見たエンパワーメント」（佐藤寛編『援助とエンパワーメント——能力開発と社会環境変化の組み合わせ——』アジア経済研究所 181-199ページ）。
- 村松安子 [2005] 『「ジェンダーと開発論」の形成と展開——経済学のジェンダー化の試み——』未来社。

< 英語文献 >

- Abu-Ghaida, Dina, and Stephan Klasen [2004] “The Costs of Missing the Millennium Development Goals on Gender Equity,” *World Development*, 32(7), pp. 1075-1107.
- Alkire, Sabina [2002] *Valuing Freedoms: Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*, New York: Oxford University Press.
- Buvinić, Mayra [1983] “Women's Issues in Third World Poverty: A Policy Analysis,” in Mayra Buvinić, Margaret A. Lycette and William Paul McGreevey eds., *Women and Poverty in the Third World*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 14-31.
- Bhagwati, Jagdish [2004] *In Defense of Globalization*, New York: Oxford University Press.
- Budlender, Debbie [2000] “The Political Economy of Women's Budgets in the South,” *World Development*, 28(7), July, pp. 1365-1378.
- Cook, Cynthia C., Tyrrell Duncan, Somchai Jitsuchon, Anil Sharma and Wu Guobao [2005] *Assessing the Impact of Transport and Energy Infrastructure on Poverty Reduction*, Manila: Asian Development Bank.
- Dasgupta, Partha [2001] *Human Well-Being and the Natural Environment*, New York: Oxford University Press (パルタ・ダスグプタ著 植田和弘監訳『サステナビリティの経済学——人間の福祉と自然環境——』岩波書店 2007年)。
- Delamonoica Enrique, Santosh Mehrotra and Jan Vandemoortele [2004] “Education for All: How Much Will It Cost?” *Development & Change*, 35(1), January, pp. 3-30.
- ESCAP [2007] *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific, Surging Ahead in Uncertain Times*, New York: United Nations.
- Goldin, Claudia [1995] “The U-Shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History,” in Paul T. Shultz ed., *Investment in Women's Human Capital*, Chicago: University of Chicago Press, pp. 61-90.
- Haddad, Lawrence, Lynn R. Brown, Andrea Richter and Lisa Smith [1995] “The Gender Dimensions of Economic Adjustment Policies: Potential Interactions and

- Evidence to Date," *World Development*, 23(6), pp. 881–896.
- Lincove, Jane Arnold [2006] "Efficiency, Equity and Girl's Education," *Public Administration and Development*, 26(4), pp. 339–357.
- Menon-Sen, Kalyani, and K. Seeta Prabhu [2001] "The Budget: A Quick Look through a 'Gender Lens'," *Economic and Political Weekly*, 36(14–15), April 14, pp. 1164–1169.
- Musgrave, Richard, and Peggy B. Musgrave [1989] *Public Finance in Theory and Practice*, New York and Singapore: McGraw Hill.
- Nogami, Hiroki [2005] "Economic Development and Gender Disparities: The Japanese Experience," in Mayumi Murayama ed., *Gender and Development—The Japanese Experience in Comparative Perspective—*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 23–39.
- Reddy, Sanjay, and Antoine Heuty [2008a] "Global Development Goals: The Folly of Technocratic Pretensions," *Development Policy Review*, 26(1), pp. 5–28.
- [2008b] "Estimating Costs of Achieving Global Goals," *Economic and Political Weekly*, 43(6), February 9, pp. 68–73.
- Schultz, Paul T. [2002] "Why Governments Should Invest More to Educate Girls," *World Development*, 30(2), February, pp. 207–225.
- Skutsch, Margaret M. [1998] "The Gender Issue in Energy Project Planning: Welfare, Empowerment or Efficiency?" *Energy Policy*, 26(12), pp. 945–955.
- Taylor, Lance, Santosh Mehrotra and Enrique Delamonica [1998] "The Links between Economic Growth, Poverty Reduction and Social Development," in Santosh Mehrotra and Richard Jolly eds., *Development with a Human Face : Experiences in Social Achievement and Economic Growth*, Oxford: Oxford University Press, pp. 435–467.
- Toye, John [2000] "Fiscal Crisis and Fiscal Reform in Developing Countries," *Cambridge Journal of Economics*, 24(1), January, pp. 21–44.
- United Nations Development Programme (UNDP) [various issues] *Human Development Report*, New York: Oxford University Press and Palgrave Macmillan.
- UN Millennium Project [2005] *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, London: Earthscan.
- World Bank [various issues] *World Development Report*, Washington, D. C.: World Bank.