

国連社会開発研究所 (United Nations Research Institute for Social Development)

ジェンダー対応的予算イニシャチブでの期待と現実

Expectation versus Realities in Gender-responsive Budget Initiatives

Debbie Budlender

社会的平等に向けての地域社会機関 (Community Agency for Social Enquiry)

Cape Town

South Africa

debbieb@sn.apc.org

最終版

2004年3月

目次

序.....	53
予算と経済・社会政策.....	56
マクロ経済政策.....	56
社会および経済政策におけるジェンダーの主流化.....	57
権利の強化.....	59
影響.....	61
予算における変化.....	
影響の他の資料.....	
限られた影響の理由.....	
意識の高揚.....	
予算と政策活動における決定的変数としてのジェンダー.....	65
ジェンダー、女性および特別な利害.....	65
市民団体予算作業の成長と性格.....	65
特別な利害に関わる予算作業.....	66
女性とジェンダーのための特別な資金配分.....	67
無償労働.....	69
貧困支援.....	71
女性と他の周辺化された集団.....	73
男性の不利.....	73
政策形成の政治.....	74
参加.....	75
政治参加の増大と GRB 活動.....	75
女性の代表が少ない状況下の GRB.....	77
(女性)議員の GRB への関与.....	78
地方レベルでの GRB への参加.....	79
女性官僚と GRB.....	80
予算の神秘性をはぐ.....	80
誰が活動を進めるか.....	80
経済学者と非経済学者.....	83
結論.....	84
文献.....	
頭字語.....	86

序

政府の歳出と歳入が男性と少年との比較での女性と少女に与える影響の分析は、急速に女性に対する国家の政策的対応の説明責任を明確にするための世界的運動になりつつある。2001年にUNIFEMは、英連邦事務局、IDRCおよびUNDPと協力して以下を追求するジェンダー反応的予算に関する4年計画を発足させた。

- 国、県、地方レベルでの収入増加と支出配分の計画、監視および評価にジェンダー分析を適用する力量を強めるため。
- 予算策定過程に従事することを通じて、経済的意思決定への女性の参加を増加させるため。
- 予算過程の透明性を増やすことと、CEDAWをふくむ既存の監視機構を強化することによって、経済的ガバナンスにジェンダー視角を持ち込み、世界および各国の行為者たちに、女性に対する政策的対応についてより説明力を持たせるため。

(出所: UNIFEM 2001 Annual Report: 17)

様々な道具と技能の開発と適用を通じて、女性予算は幾多の決定的な貢献をすることができる。それには、以下の努力がある。

- 女性が市場経済、および再生産あるいはケア経済の家庭的な(可視的でなく、過小評価されている)分野—この分野は保健、福祉、教育支出の削減をもたらすマクロ経済的選択の影響を吸収している—において、女性が果たしている貢献とリーダーシップを承認し、再度要求し、再評価する努力。
- 政治、経済、議会、実業、メディア、文化、宗教団体、労働組合および市民団体という公共的および生産的領域での女性のリーダーシップを促進する努力。
- 最貧困者および力のない者のニーズを考慮に入れた変革過程に従事する努力、および
- マクロ経済的問題での女性団体の主唱能力を構築する努力。

出所: Blackden & Chanu, 1999:64-5.

ジェンダー問題とジェンダー・プロジェクトは、政治的対話と開発計画手段のより高いレベルで速やかに主流化される必要がある(スケールアップ)。ジェンダー予算イニシアチブは、中核的提案の一例である。……ここには、マクロ経済的ジェンダー政策にとっての、アフリカ諸国での経験が示すように、重要な潜在可能性がある。

出所: Rodenberg, 2003: 38

第一の引用は UNIFEM の 2001 年の年報からである。第二は、*Gender, Growth and Poverty Reduction*. という表題の世界銀行の出版物の第 2 版からのものである。第三は、貧困削減戦略 (PRS) 政策と過程にジェンダーを導入する企てのガーナでの経験に関する Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) の報告からのものである。この三つの引用は、ジェンダー反応的予算 (GRB) の考え方への—これら「開発パートナー」その他の間での—広い関心を示している。引用はまた、GRB の考えが喚起した期待を暗黙に示している。UNIFEM からの引用は GRB をめぐっての「世界的運動」の出現にふれている。それはまた、とりわけ 政府と国際的プレイヤーの説明責任と経済的意思決定への女性の参加の見地で GRB が達成することのできることに期待を指摘している。世界銀行は、有償・無償労働の認識の領域での「決定的貢献」、政治、経済とより広く社会における女性のリーダーシップ、「最貧困で力のない者」のニーズを考慮した「変革」、そして主唱についてふれている。GTZ は、GRB がマクロ経済政策でのジェンダーの主流化を促進する「より高いレベル」での取り組みを提供することができることを示している。

本論文でとりあげる主要な問題は、ジェンダー反応的予算イニシャチブが実際に行ったことが、それらが達成することができることについての主張と期待と比較するとどうであるか？ である。この問題を問う中で、本稿は、達成されてきたことを損なうつもりはない。そうではなく、それらイニシャチブについての論議、計画、評価にいくつかの現実主義を持ち込むことを意図している。本稿はまた異なるイニシャチブは、脈絡、関与する人、そして多くの他の事項に依存して異なる目的と結果を持つことを強調する。したがって単一の「正しいアプローチ」はないのである。

本論文は GRB が何であるかについて詳細な説明はしない。そういった叙述や論議を提供している一連の文献がある。本年はじめに BRIDGE (Reeves & Sever, 2003) の作成した注釈つき文献リストは、このトピックで現在入手可能な有効な文献リストを提供している。さらに、*Gender Budgets Makes Cents* (Budlender et al, 2002) は、2001 年の初めの時点での 20 カ国以上にわたるイニシャチブの簡単な要約とともに、イニシャチブの基礎にある概念のいくつかを論じている。*Gender Budget Makes More Cents* (Budlender & Hewitt, 2003) は、GRB イニシャチブに関与した中心的プレイヤーが書いたもので、10 の異なる脈絡 (8 カ国, 1 地域, 1 国際機関) の下での活動についてのより長い描写を提供している。後の出版物は、本稿の中心的主張の一つ、すなわち、GRB イニシャチブと分類されるものの中での広い多様性、したがって一般化することの難しさ、への暗黙の支持を提供している。

本論文での GRB の作業上の定義は、それは、政府予算が女性と男性、少女と少年に及ぶ範囲と影響に関して、政府予算の分析をとりあげることである。GRB は このように、実際には、ジェンダー視角からの政策分析の形をとる。GRB は 予算における数字に

のみ焦点をあてる。それらは、たいてい多くではないにしても—それらの数字の基礎にある政策や計画に焦点をあてる。理想的には、それらは政策や計画が実施されたときに何が起きているかに焦点をあてる。政策分析の見地からの GRB の「付加価値」は、それらが、どんな他の政府の政策あるいは計画も、それを実施するために配分される十分な資源がなければ、効果のあるものにはならないことを認識することである。

本論文の冒頭における引用は、GRB において開発パートナーが重要な役割を果たしてきたことを示している。どの特定の国の内部でも、GRB は政府のプレイヤー、市民団体の活動者、議員、あるいは異なる集団が合体したものが関与することがありうる。GRB、特に政府が実施する GRB は、理想的には分析で終わるべきものではない。そうではなく、この分析は計画と政策を変え、予算を変更して、当該社会の女性と男性、少女と少年の異なるニーズをより良く満たすように配分されるようにするという結果をもたらすべきものである。

上の短い叙述は、広く異なる活動を提供している。それは、GRB が行いうること、そして行うべきことに関する広く多様な異なるアプローチや理解を隠している。ときには、関与した人々は、異なる可能性を意識しており、意識的に選択をしている。ときにはそうでないこともある。本論文は、他の論者が書いていることに、GDB イニシャチブが、明確な形であれ暗黙の形であれ幾つかの異なる方法がありうることを叙述して、追加することを希望している。

過去 7 年間にわたって、私は個人的に 20 カ国以上で、GRB の見地から援助の活動に従事してきた。この作業のあるものは、国の政府あるいは地方政府と、あるものは議会と、あるものは市民団体との行ったものである。この論文の過程で、私は様々な国での GRB についての私の知識からひきだした例を利用する。不可避免的に、例は私が作業した国からのもの、私が最もよく知っている例になる傾向がある。特に他のどの国よりも南アフリカからの例が多い。このことは恐らく幾つかの偏りをもたらすだろう。それは明らかに、開発途上国に傾斜することになっている。というのは、途上国は今日までの GRB 活動の多くが行われたところであり、私が個人的に最も関与してきたところだからである。この偏りは、本論文が幾つかの重要な例を無視していることを意味するだろう。しかし、GRB イニシャチブで起こっており、政治的、組織的および他の脈絡的要因によって大きく影響されているものとして良くは理解していない例について結論を導き出すことを、私は好ましく思わない。実際、本論文にふくまれている諸国の GRB について私がひきだす結論のいくつかは、脈絡的要因についての私の理解の不足によって不正確であるかも知れない。とりあげがアンバランスであるのは、私が関わったイニシャチブが他よりも「優れている」とかより興味深いということの意味するものではない。

本論文は、歳入サイドよりも歳出サイドに、より焦点をあてる。このことは、歳入サイ

ドの重要度が小さいことを意味しない。それどころか、歳出サイドに焦点をおくことは、今日までのほとんどの GRB—特に開発途上国での—が持つ偏りを反映してのことなのである。

この論文は3つの節からなる。第1節は、予算と経済と経済・社会政策の概念化との関係に関わる問題を扱う。第2節は、人種、階級および年齢といった他の差異の軸とともに、経済と社会とを構成する決定的な変数としてのジェンダーに関する問題を取りあげる。第3節は、過程としての政策と予算形成に関連する問題を取り上げる。問題の異なる集まりは互いに関連することが多く、したがって節の間でいくつかの重複がある。

予算と経済および社会政策

マクロ経済政策

本論文の冒頭での引用でみたように、GRB は経済政策に関わることでであると叙述されることが多い。このことは、予算がその国の財政的マクロ経済政策の主要な部分をなしているので真実である。しかし、この主張は、「経済」についての狭すぎる観念に依拠しているなら、ミスリーディングでありうる。

第一に、予算は経済政策の一部ではあるが、それが配分される仕方は、政府のすべての部門—経済的、社会的および保護的—の政策の有効性に影響を与える。予算は、実際には、政府のすべての政策の貨幣面での反映である。この矛盾は、イニシャチブを実施するときにとぐりだされる。というのは、イニシャチブは、努力の集中先の選択で政府のプレイヤー—財務省（予算にシーリングを設け、部門別の配分を決定し、予算の方式を決定する）と現業省庁（部門別の資金配分とそれらの基礎にある政策を作成する）—のいずれかに焦点をおくからである。実際には、両方とも異なる仕方ではあるが、対象になる。

第二に、予算を「経済的」政策であるとして語ることは、社会的および経済的考慮を統合するジェンダー予算作業を使用する狙いを損なうことがありうる。

第三に、予算を経済政策の一部として理解することは、経済政策の他の部分に向けて行われてきた非常に限られた前進を強調することになる。英連邦事務局がジェンダー予算作業に参加することを最初に決定したときには、これは、マクロ経済分野への最も容易な入り口であるという理解にたったのことであつた。それ以来、マクロ経済政策の他の側面については極めてわずかしが書かれていない。タンザニア政府と地方の NGO、タンザニア・ジェンダー・ネットワークング計画(TGNP: Tanzanian Gender Networking Programme) は、予算を超えて先へ進むことを決意を述べている点で、恐らく最も先に進んでいる。しかし、タンザニアにおいてすら、なお何らかのことが行われるべきという協定より先に進

んでいるわけではない。

マクロ経済政策とモデルにジェンダーを「挿入」することは容易ではない。マクロ経済モデルをジェンダー化する点で幾つかの発展がある。最も有名なのは Marzia Fontana の研究である(参照。例えば, Fontana, 2002; Fontana & Wood, 2000)。第一に, 世帯を世帯主の性別にしたがって区分することともに, 労働といった生産要素を区分することを通じて, ジェンダーを「挿入」することができる。第二に, 無償労働あるいはケア経済を, 経済のもうひとつの「部門」として付け加えることができる。

しかし, モデルにジェンダーを挿入する可能性は, この領域での今日までの発展が限られていること, データの入手可能性, データを利用する専門性を持つ人の数が少ないこと, そして小グループを超えて, 理解と参加を拡大することの困難によって, 限られている。マクロ経済政策のジェンダー的影響についての広い声明は共通のものであり, 行うのは相対的に容易である。それらを具体的分析や提案に翻訳することは難しい問題である。

より広い経済問題に取り組む上での更なる挑戦課題は, 社会政策の形成への市民団体の関与の機会は限られているであろうが, 政府は, 赤字といった重要な変数に影響を与えることを追求しているマクロ経済的分野への市民団体の関与という考えに対しては, いわんや開放的ではないことである。

GRB がマクロ経済政策に影響を与えることに真剣なら, 通常 GRB 活動が関与する予算部門を越えて財務省と連動する必要がある。この段階で, GRB は, マクロ経済問題に責任を持つ部門は限られた権限しか持たず, 采配をふるっているのは国際金融機関 (IFIs: the international financial institutions) であることを見出すだろう。世界銀行は幾多の国でイニシャチブをとるためにある程度 GRB への支援を示してきた。IMF は, このトピックに関するワーキング・ペーパーを発刊した (Sarraf, 2003)。しかし, 両機関ともマクロ経済的戦略, 政策, モデルに「抵触する」GRB 活動を許そうとはしないだろう。

社会政策および他の政策でのジェンダーの主流化

GTZ の引用が説明しているように, GRB 活動は, 政府の政策においてジェンダーの主流化を支援するための有益な道具として勧められることが多い。実際に, GRB 活動はこの方法で用いられる巨大な潜在的可能性を持っている。しかし, 以下でより詳細に論じられるように, GRB に関与する者たちは, すべての政府の政策や資金配分をジェンダーに敏感にする方法を考えるのではなく, 女性のための目標とする資金配分に焦点をおくことで終わることが多い。資金配分はときとしては, アファーマティブ・アクションの一形態として, あるいは特別なニーズを賄うために必要である。しかし, 真の主流化は, 多くの政府活動を考慮した「通常の」計画や予算の変更を必要とする。

他の極では、GRB はあまりにも広い狙いを持つので有効性を失うことがありうる。ジェンダー分析家として、われわれは異なる部門と異なる要因間の内的関係を見ることを学んでいる。開発界の用語では、ジェンダーは「部門横断的 (cross-cutting)」問題である。予算は、現場の機能、省庁および機関の見地で組織されるし、政府の実践と組織は、その政府機能において横断的アプローチに対抗する作用をする。政府予算の変化に効果をもたせようとする GRB 主唱者は、かくして連結している撚り糸をほどく方法を見出す必要がある。

少なくとも理論的には、現在多くの国で世界銀行、IMF、その他の呼びかけによって起こっている金融改革、そして特に事業別予算作成の多くは、機会を提供しているように見える。事業別予算作成とは、政府が貨幣的数字について報告をするだけでなく、パフォーマンスを測定し、目標を定めるための「産出物」と「結果」を含めることを要求される予算作成の一形態である。このアプローチは政策と予算の間の、したがってまた予算と政策が達成することを狙うものとのより強い結びつきを激励するものとみなされる。産出と結果の尺度の両方が、われわれが、予算が達成しつつあるもの、あるいは達成しようとするものを、ドル、ルビーあるいはランドよりももっと具体的な形でみることを助ける。他方で、産出物は予算配分の具体的な配分可能物として予算用語で定義される。したがって、例えば、初等教育の学校への資金配分は X 人の学習者 (理想的には男性と女性に区分して)、Y の教科書、あるいは建設されたか維持された Z の学校を生み出すだろう。他方で、結果は影響を測定する。それらは、特定の計画がとりあげること意図した状況のより大きな変化を測定する。例えば、健康診療所への資金配分は特定の地区の人口の健康の増進という結果に貢献することを意図するものでありうる。

上の文章中の「貢献する」は、暗然に横断的問題を提起する。もし実際に地区の健康が改善されるなら、保健省は (すべての) 交付金を要求することはできない。健康の改善は、事実上は診療所のパフォーマンスとは関係がないかもしれない。それは、良い降雨と良い収穫があったことであり、その結果、人々の栄養がよりよく、したがってより健康であるということかも知れない。それは経済が改善され、人々が寄り多くの貨幣を得て必要を満たしたことでありうる。

観念的には、事業別予算作成は横断的結果を可能にする。実際には、各実務省庁は別々に計画し予算をたてるので、非常に広い結果のレベルにおいて以外には稀にしか行われない。このアプローチを推進しようとした GRB イニシャチブは、恐らく財務省や計画委員会といった中心的機関のレベルにおける介入を必要とするだろう。というのは、すべての機関の計画と資金配分を合計して、国全体の目的を前進させる一貫した全体となることを保証するのはそれらの機関だからである。

一見して、人は「ジェンダー平等」は全国的結果のひとつであると主唱することを考えるかもしれない。しかし、これが広すぎることはほとんど明らかであるし、それ自体では明らかに不十分である。せいぜい、それは女性へのある特定の資金配分という結果になるかもしれない。最悪の場合には、ジェンダーすべての他の結果において無視できるという感覚を生じさせることになるだろう。

タンザニアでは、いくぶんか更に詳細化したアプローチが企画された。そこでは北京行動綱領の各条項に対して一つか二つの指標が開発された。そこでは、政府が全体として、女性の平等の促進で成功しているかどうかの尺度として毎年の予算文書の中に、それらの指標を報告することが計画された。残念ながらこの計画は、全体的監視システムの障害の結果として実施はされなかった。

野心的ではないレベルでは、幾多の GRB が他の方法で実務機関を横断した問題を取り上げてきた。南アフリカでは、ジェンダー暴力の分野で活動している NGO によって、この深刻な問題を取り上げるためにどれだけの資金が配分されているかを検討する方法を開発するための幾つかの企てがあった。これらの企ては、裁判、警察と社会福祉に従事する国と県の実務機関に第一に焦点をあててきた。このイニシャチブは、一般大衆および関連する政府機関の両方から、この問題への関心を呼ぶ点で相対的には成功してきた。この成功は部分的にはジェンダー暴力の深刻性についてのこの国で広く行き渡った認識によっている。予算の焦点は実際には、独立したプロジェクトとしてではなく、ジェンダー暴力についての主唱者の分野での追加的「道具」として、その価値を証明した。おそらく、われわれはこれをジェンダー主唱における予算作業の主流化ということができるだろう。

権利の強化

UNIFEM からの引用は、女性に対するあらゆる形態の差別の撤廃条約を監視するために GRB を使う可能性にふれている(CEDAW)。同じ主張が、より一般的に社会・経済的権利との関連で GRB 活動を使う見地からときどき行われる。しかし、権利の領域は、予算を超えたマクロ経済政策のそれと同じように、GRB 活動のより難しい領域の一つであることが示された。一つの課題は、予算作業に関与した人々は、権利活動に関与した人々とは異なったアプローチをするということである。特に、予算について活動する人々はより専門的アプローチをする傾向がある一方で、権利主唱者はより理想主義者のアプローチをとる。大雑把に言えば、専門主義者は「優先づけ」の見地から論議し、与えられた予算枠の内部での選択をする傾向があるのに対して、権利主唱者は「すべての者にもっと」と論じる傾向が強い。

上の分類は粗い。政府が「変革」、「再分配」や他の類似の広い政策指令に賛成する状況下では、権利に基礎をおく主唱者は政府の方向を広範に支援する可能性がある。すると、

「受け入れ可能」な予算論議を平等と権利の実現を支持するものにするのは比較的容易である。これは南アフリカの WBI の最初の年のケースである。このとき、現在の財務大臣自身が、その最初の予算説明で、国防予算を減らし、節約した資金を「女性と子ども」にあてる積もりであることを声明した。政府の全方向とのこの同意の結果として、その最初の年に、WBI は研究者に対して、特定の省向けの与えられた予算を、当該省に対して「もっと」を要求するのではなく再配分する方をはっきりと問われた。このアプローチへのさらなる動機は、WBI は、この段階で予算について全体としての理解を持つことを要求することができないこと、そしてこの要求はより「合理的」とみえるであろうこと、であった。

幾年かの後には、WBI の側は政府が選んだパラメーターをそのように簡単に受け入れることはなかった。この段階で、政府のマクロ経済的成長、雇用および再配分 (GEAR) 戦略は、赤字を除去することに成功したが、成長、雇用、再配分においてははじめにも失敗した。かくして 2001 年に、議員のために WBI のパートナーのひとつが用意した問題の要約は一大規模に計画された軍事支出との関連で一大臣に対して、女性と子どもから資金を取り返して、代わりに潜水艦や武器に費やすことを取るのかどうかを問う必要を注記していた。

GRB において権利基準の活動と予算活動を連結することでの相対的な失敗は、われわれがジェンダーを越えて進むなら、真似してばかりにされる。全体として、予算と人権作業を結びつけることについての討議は増加してきたが、今日まで実際に行われたのは相対的にわずかでしかない。法的な権利に基づいた活動はまたときとして一予算作業のように一主唱の完全な優位までいくことはなかった。GRB 活動のように、権利に基礎をおく活動は主唱者グループとの密接な協力の下で行われたところで最も有効であった。

社会・経済的権利についての強い憲法を持ち、(今では) 政府に挑戦する構えを持っている市民団体のある南アフリカには、予算と権利の問題を中心題目とする興味深いケースがある。予算の視角は通常明確であるだけでなく暗然なのではあるが、重要なケースのいくつかには、子どもとその介助者の住居の権利、政府補助金の支払いに遅れがあったときの払い戻しの権利、および HIV/AIDS の母子感染を防止するための抗ウイルスの権利がある。そういったケースはジェンダー問題をふくんでいるが、このジェンダーの見地は少なくとも法廷では強調されてこなかった。ジェンダーの活動家もまた これらのケースを前進させる点で卓越してはいなかった。居住権に関わるケースでジェンダーおよび予算問題を分析する WBI による企て (Pillay et al, 2002) は、すでに GRB 活動の一部になっている専門語に満ちた幾多の専門分野に、さらにもうひとつの専門語に満ちた専門分野を加えることの難しさを浮き上がらせた。

南アフリカその他いたるところでの権利ベースの活動は、経済・社会・文化権の国際規

約を引き合いに出すことが多い。この規約は、「合理的尺度」や「漸進的現実化」といった概念を導入している。「合理的尺度」に関しては、法廷は、どんな単一のアプローチも唯一可能なものだという事を叙述しはしない。むしろ、それは、選択された政府のアプローチは「合理的」であるかどうかを判断するだろう。「漸進的現実化」に関しては、法廷は、すべての市民によるすべての社会・経済権の速やかな実現を用意することはできないかもしれないという事実を考慮に入れるだろう。しかし、政府は、それらの権利を促進する点では後退してはいいことを示さなければならない。

第三の重要な概念—特に予算の見地からの—は、「利用可能な資源」のそれである。政府の計画が合理的であるかどうか、そして政府が権利へのアクセスを増やす方向へ十分に速やかに進んでいるかどうかを判断する際に、法廷はどの資源—そして特にどの予算—を政府が利用可能かを考慮しなければならない。

これら三つの概念は、予算と権利活動を結合させる可能性と幾つかの困難の両方を示している。後者に関しては、政府の計画は合理的であるというテストを少なくともパスしなければならないし、権利は直ちに保証される必要はないので、主唱者たちは単一の政策、あるいは特定の予算数字を、法律と権利の見地からの厳しい試験として、推し進めることはできない。

大部分の国に適用する権力の分離は、法廷が行うべきことを執行府に指令する点のためらいを持つということの意味するので、困難を増やす。それらは、現在のアプローチが権利の点で政府の義務を満たすには十分ではないことを採決するかもしれない。しかし、それらは、政策あるいは予算のいずれかの点でなされるべきことを採決はしないだろう。

さらなる潜在的障害は、権利の論説は、官僚、特に財務といった専門的省庁からの官僚に語るときには、説得力を持たないことがときとしてある。さらに、国際的制度への言及は、技術官僚にはわずかの影響しか持たないことが多い。特に、それらが国際金融機関やその国の政策や予算に権力をふるうドナーからの大きな他の圧力下にあると自らすでに感じている場合にいえる。

影響

GRB は、特定国の(貧しい)女性と男性、少女と少年の状況を変化させるための基礎になる予算、政策と計画の性格を変化させることを狙う政治的介入である。そのようなものとして、当然それらの影響—それらは意図した変化のどれかに影響したか—に関して疑問が生じる。残念ながら、影響を測定したり、あるいは GRB であれ、他の政治的、社会的介入であれ、特定の介入に帰することは、容易ではない。

いくつかのイニシャチブはいくつかの予算の変化を要求する。例えばメキシコでは、下院のジェンダー平等委員会は、再生産上の健康のための資金配分の増加に向けての論議において、市民団体が行った GRB 分析に基づいて、成功した。予算は変更されて、リプロダクティブヘルスに配分された額の 40% の増加を提供した。妊産婦死亡を取り上げる計画に向けてと、農業での女性に向けての計画および移民女性に資金が追加的に配分された。イギリスでは、女性予算グループの作業によって、財務省は、主たる稼ぎ手（男性である可能性が高い）ではなく、主たる介護者（女性である可能性が高い）に支払うことを可能とする児童税控除を確信して再設計した。南アフリカでは、貧困世帯の小さな子どもの主たる介護者に与えられる児童支援援助金の導入に関しては GRB は何らかの資金を要求できる。この控除は、それを最も必要としていた貧困で、黒人の地方の非常にわずかな女性だけに与えられていた以前の援助金に置き換えられた。また南アフリカでは、一女性が支配していた領域である一小、中および零細企業の通産省が与えていた小額について注記していた初期の報告が、そのときの(女性の)副大臣の Phumzile Mlambo-Ngcuka を鼓舞してその配分額が増加された。残念なことに、これは女性を大きくは助けなかった。これは、後に明確になったように、問題であった金額ではなく支援の形であった。南アフリカ政府はなお、2004 年には、零細企業に適切な援助の形に追いつくために闘い続けている。

いくつかの GRB は、ジェンダーの重要性を確認している財務大臣その他による声明に向けることができる。スリランカでは、英連邦事務局が支援してきた指導者は結果として、財務省からの強い声明を生み出した。ルワンダ、マレーシアと南アフリカの Gauteng 県では、政府の GRB イニシャチブの外部でのこの作業の重要性についての大統領の強い声明があった。

いくつかの GRBs は、ジェンダー問題について現在より明らかに報告する予算文書に向かうことができる。例えば、インドと南アフリカの西 Cape 県では、GRB は予算の背景文書にふくまれている幾つかのジェンダー分析を結果として生み出した。オーストラリア、ルワンダ、南アフリカの Gauteng 県においては、予算文書は、政府の計画と資金配分をジェンダーの見地で記述する行為中心のジェンダー予算声明をふくめるか（あるいは、オーストラリアの場合には、含めた）。タンザニアでは、計画・民営化委員会（以前には単に計画委員会）がすべての現業省庁に向けて毎年発行している回状は、現業省庁がその予算を付けるときに、ジェンダーに敏感なアプローチを採用するよう指示した幾つかのバラグラフを含んでいる。マレーシアは、将来年次の予算回状にジェンダー敏感性の点からの類似の支持を含めようとしている。

上のすべての実績と他の国での類似の実績は、少なくとも象徴的には重要である。しかし、全体として世界中の 50 以上の GRB は、おそらく相対的にわずかの予算変化しか生み出さなかった。さらに、支援についての広い声明は上に述べた軍事支出の点での南アフリ

カの例に見られるように、うまくいかなくなりうる。

予算数字における変化が限られたものであるひとつの理由は、政策は通常単一のイニシャチブではなく、一連の力が結びついて変化することである。このように、単一のグループが政策に変化の評価を獲得することは難しい。従って、例えば、南アフリカ WBI は、児童支援手当の設定への主な刺激であったと主張することはできない。むしろ WBI はその手当がとる形に影響を与え、政府が新しい手当を導入するのではなくそれを削減しようとしていたときに、政府がそれを受け入れる機会を増したのであった。

GRB イニシャチブが予算イニシャチブの点で行うことのできる主張が限られているもう一つの理由は、われわれは皆、資料に基づく予算づくりを信用するが、新しい、より優れた「事実」が示されるということで、政策が簡単に変化することは滅多にないことである。GRB 活動は、政策策定者がすでに行おうとしている方向を支持するときに最も効果的である。その場合、GRB 活動において収集された資料は、政策作成者の位置を強化できる。そうでない場合には、GRB 活動は、それを支援する非常に強力な主唱者や団体が無ければ、無視される可能性が高い。

変化について行われうる主張が限られている理由の第三は、関係する人々は予算を変化させる力を自ら持つてはいないことが多いからである。この力の欠如は、市民団体の行為者について明らかである。私は以下で、これは大部分の議会についてもあてはまることを述べる。そしてさらに、それは役人についてもあてはまることが多いことを論じる。

役人が予算を変える力の限界は、特に、GRB イニシャチブがジェンダー・フォーカル・ポイントあるいはジェンダー省だけが関与しているときに厳しい。ジェンダー・フォーカル・ポイントは決定に影響するにはあまりに下位すぎる。実際、いくつかの国では、ジェンダー・フォーカル・ポイントの地位は、行政スタッフあるいは人的資源部門のスタッフに与えられている。これらのスタッフは、ジェンダー・フォーカル・ポイント（そうでない場合が多い）として、その仕事に投入する時間とエネルギーを持つとしても、男性と女性市民への配分に影響する資金配分に影響を与える知識や力は持っていない。さらに、多くの国で驚くほどわずかの役人しか、これまで予算を検討し、その最も基本的なレベルにおいてさえ、予算の読み方と解釈の仕方を理解していない。

ジェンダー省庁は、理論的には、その責務が、すべての他の省庁を通じて主流化を確かにすることであると通常述べられているとおりに、他に影響を与えるより大きな力を持つべきである。しかし、ほとんどの国のこれらの省庁の弱点はよく知られている。さらに、関与しているスタッフは、GRB に大変熱心ではないことが多い。役人がこの冒険的事業の専門的性格に怖れをもっていることが多い。多くは政府内と市民団体で内部でのジェンダー

を自覚する訓練を行うことがより楽なことだと考えている。多くの者は、今日ほとんどのジェンダー担当省庁の真の責務の外部ではあるが、具体的な「配達可能なもの」を望むドナーによって資金を供与され続けているジェンダー・プロジェクトに焦点をおくことをより楽と考えている。

しかし、予算変更の欠如だけがあるいは主として、ジェンダー機関内の弱点について責められるべきものではない。GRB が、計画、予算あるいは他の現業省庁の役人を含んでいるときには、彼らは、予算を変更させる力を持たないか、わずかしかなかったことへの不満をいうのが非常に一般的である。典型的なことは、彼らはジェンダーに反動的なアプローチの重要性を政治的なトップに確信させる訓練を与えることを求める。そうでない場合には、多くのより貧困な諸国では、役人は、IFT やドナーが予算に対する真の力を行使することに気づいている。あるいは、彼らは、もし歳入予測が楽天的過ぎ、そしてドナーの資金供与が信頼できないなら、全予算作業は非現実的な活動であることも気づいている。この短所は、IFT が資金予算アプローチ中央銀行が省庁に毎月政府の利用できる財源だけを渡すだけにする一を主張する状況の下ではより大きなものになる。これらの不満の多くは、GRB 主唱者は、自らの政府の動きとともに IFT の動きに焦点をあてる必要が多いことを示す。

上で、多くのジェンダー省庁が多くの時間を意識向上活動にあてていることに注意を払った。GRB は意識の高揚についてあまり嫌味を言うべきではない。というのは、実際には、これまで、それは多くのジェンダー予算イニシアチブのおそらく主たる「産物」であったからである。それを擁護すれば、GRB とむすびついた意識高揚は、他のジェンダー意識の高揚に対して長所をもちうるからである。もしうまく企画されるなら、それは役人が（例えば）ジェンダーの意味を理解するのを助けることを越えて、彼らがその知識をその職務でどう利用することができるかを知るところまで進むことができるからである。これが次に、政策と予算を変更させることへの一歩になる。また意識高揚は、議員に向けられるときには、異なる部門の執行 SYA に対する監視を実施するときの質問を理解することの助けになることができる。

もし訓練が意識高揚を越えて政府の役人のジェンダー予算声明の作成の援助まで進むなら、さらに機会がある。ジェンダー予算声明は、必ずしもジェンダー反動的予算の反映ではない。というのは、声明それ自体は必ずしも予算配分の変更をもたらさないからである。しかし、その計画の影響が女性、男性、少女と少年に対して何であるかを示す声明を作成する役人が、行いつつありそして翌年以降の変化をつくりだすものの限界を認識する機会がある。もしこれが同時に起こらないとしても、ジェンダー予算声明が議員や市民団体に入手可能とする情報が、必要な変更への圧力を強めることを可能にするはずである。

残念ながら、ある場合には、ジェンダー予算声明は、政府が「女性に対して行いつつあること」についての広告も同然であることがある。他の場合には、声明が現実の率直な反映を提供しているときでも、議員と市民団体の行為者のうち、それらを読もうとする者は非常に少ない。

議員と市民団体の側での関心の欠如のひとつの理由は、疑いもなく大部分のジェンダー予算がふくむジェンダー予算声明の刺激のない特徴にある。とはいえ、標準化された、退屈な書式は、政府の役人が美しい言葉の陰に真実を隠すのを避ける助けとなることができる。ジェンダー予算声明に広い関心が寄せられない第二の理由は、主流の予算文書に似て、ジェンダー予算声明は提案、すなわち、政府が来るべき年に行おうと計画しているものに焦点をおいていることである。事業別予算(Performance Budget)*¹ 作成の導入にもかかわらず、それらは先行する年に配分された資金によって達成されたことについての情報をわずかしか提供しない。このように、ジェンダー予算活動は、実際の支出、その成果や結果の事後的監査ではなく、予算項目のありうる影響についての（評論家とともに予算編成者の側での）事前の予測に関するものになる傾向がある。

この問題を取りあげるためには、政府がその予算と関連する目標や指標について報告することを保証するように、議員や市民団体からの圧力が必要である。基本的には、政府が目標を達成し、指標について報告することの両方を激励する刺激と、報告しない者は「罰する」刑罰とを必要とする。これが起こるまで、GRBは説明責任を促進する道具としては弱いままである。

予算と政策における決定的な変数としてのジェンダー

ジェンダー、女性と特別な利害

市民団体の予算作業の成長と性格

1990年代と以後のGRB作業への世界規模の関心は、市民団体内部での予算作業にそって起こっている。この関心は資金提供者によって激励されてきた。フォード基金は、特に多くの国でプロジェクトを支えてきた。それはまた、多くの国別のイニシアチブのネットワークと資源センターとして仕えているワシントンの国際予算プロジェクトも支援している。しかし、予算作業への関心の高まりは、単にドナーが推進したものではない。この高まりはまた、市民団体の行為者の側の真の関心を反映している。そして、環境は多くの点でこれを推進するものであった。第一に、ドナーと国際金融機関の管理への現在の焦点は参加と（少なくとも）市民団体との契約の必要を含むことが多い。第二に、多くの国での

*¹ 訳者注：パフォーマンス予算とも言う。

行為基準の予算作成アプローチの使用での増加は、入手可能な情報量を増加させ、政策と予算の間のむすびつきをより明瞭にした。第三に、財務省と金融的考慮は、すべての政策形成においてますます支配的になってきている。支配の増大は IFT によって促進されている。それは、政府の自律性を少なくし、政府が市場と他の大資本の力の主流にもっと注意を払うことを強いるグローバリゼーションの影響を反映している。

市民団体のイニシャチブの性格は大きく異なる。あるものは、予算の内容にはわずかしか関わり無く、透明性や反汚職の問題に主たる焦点をあてている。あるものは、これもまた政策と政治には注意をわずかしか払わないで、圧倒的に専門的である。多くは、より活動家タイプあるいは草の根団体によるよりも、専門家の「専門性」やシンクタンクに支配されている。多くは、他の社会学者、法律家、あるいは正規の教育はわずかの人々によってよりも、エコノミストによって支配されている。これらの特徴のすべてはそれらのイニシャチブの目標、それらがすること、それらの行い方に影響を与える。

予算作業へのアプローチを超えて、また焦点の違いがある。多くのイニシャチブは、予算全体、あるいは主な支出項目に焦点をあてている。しかし、あるものは特定集団、特定問題、あるいは特定機関への関心に焦点をあてている。例えば、GRB 作業の内部ではアフリカの多くのイニシャチブは、国のレベルでの最大支出に焦点をおくことから始まった。これらはまた、(より貧困な) 女性に最大の影響を与え、構造調整計画によって最も危険にさらされる支出でもあった。代表的には、それらは教育、保健、農業省に焦点をあてた。他の GRB イニシャチブは特定の問題に焦点をあてることを選択している。例えば、ラテンアメリカと南アフリカの両方で、作業はジェンダー暴力と予算の上で行われてきた。この作業は、幾多の支出省庁にわたるが、通常(不幸にも)政府資金の相対的小額に関わる。しかし、他の GRB イニシャチブは、その焦点として特定の政府機関を選択する。例えば、メキシコの GRB 作業は、主として保健省を見てきた。というのは人口開発に関する国際会議をめぐる活動主義から生じているからである。

特定の関心からの予算作業

「一般的な」予算作業に関与した者の多くは GRB 作業を「特別な利害」の予算作業の例とみている。そして事実、南アフリカの初期の GRB 作業は、パートナー組織のひとつこのイニシャチブは、以後、障害者といった他の弱者集団に関する予算の作業を行う企画とともに、他の国の類似のイニシャチブをもたらした一による児童予算イニシャチブの創設のための媒体であった。

しかし、GRB 作業に関与した多くの者にとって、「特別関心」という付け札は不正確であり、ミスリーディングであった。第一の反対は、例えある GRB がジェンダーでなく女性に焦点をおいたとしても、世界の大部分の国で人口の半分以上を占める女性を「特別関

心」集団とみるのはおかしいと思われるということである。第二の反対は、もし GRB が本当にジェンダーに焦点をおくのなら、それはすべての個人をとりあげるといえるものである。ジェンダー関係はすべての社会において不平等なので、ある個人が GRB からより多くをうるだろう。しかし、各個人は社会のジェンダーによる構成の一部である。こうして、「特定関心の」予算イニシャチブは、子ども、障害者あるいはどんな関係するどんな集団であれ、「より多く」を求める論議をするが、理論的には、GRB は「より平等な」計画や資金配分—異なる（重複しながら）社会集団とは異なる個人のニーズや利害に宛てた—を主唱する。

勿論、「より平等な」は、適用の際の簡単な基準ではない。多くの者は女性と男性の間の 50 対 50 の資金配分を「平等」(equal)、したがって「公平」(equitable)とみる。より高度な—より妥当な—概念は、「公正」を、女性と男性、少女と少年や他の社会集団—の潜在的に異なるニーズや利害を生み出す—の異なる状況の理解を要請するものとみる。

私は上で、「理論的には」 GRB はより公正な計画と資金配分を主唱すると述べた。実際には、この状況はより複雑である。

女性とジェンダー向けの特別な資金配分

他方で、多くの GRB は主として女性への資金配分に焦点をおく傾向を持つ。あるものがこうするのは、これが最も確認しやすい資金配分だからである。あるものがこうするのは、関与している人々が主流化を理解しないからか、女性とジェンダーの違いを理解しないからである。

女性への資金配分に焦点をおく傾向は、すべてのタイプの GRB に影響しうる。この特徴は、分析者がきちんとした境界を持つ分類を探る場合には、GRB での分析的作業のいくつかに見出される。幾つかの主唱者の作業では、それが及ぶ者の監視を伴いながら単一の額を求めるのではなく、教育といった領域で、少女と少年に対して別個の額を配分するために、予算の方向を求めていることが見出される。この特徴はまた、特別な（そして小額の）「女性の資金」の創設を成功と記録する多くの地方レベルのイニシャチブに見出される。女性議員とこれらの GRB への参加者が、それで、男性と官僚が予算の残り部分の支出に進むままにしながら、この資金をどう使うかを決定することにすべてのエネルギーを集中することだけが非常に多くみられる。

特別の利益への資金配分の危険は、すでに、Rhonda Sharp が南オーストラリアの政府がその女性予算を作り上げる際に支援した 1980 年代に認められていた。これらの資金配分にすべての注意を払うことを避けるためには、各機関は次の三つの区分に各単一の支出を割り当てることが要請される。すなわち、：

- 女性を目標にした支出(特別な利益への資金配分):
- 女性と男性の公務員の平等機会を促進する支出:および
- 女性市民への支出の影響を評価してのすべての他の支出.

いくつものその後のイニシャチブは、ときとして、区分の定義において「女性」という語を「ジェンダー」で代替したが、類似の区分を使った。理想的には、三つの区分は、予算全体に配分される資金の圧倒的多数を考慮しているとして、第三の区分に焦点をおく必要性を強調するはずのものである。これは、ルワンダとマレーシアに見られるケースである。ここでは、現在の政府内の GRB イニシャチブは選ばれた省庁の金額的に最大の支出に注意を集中している。

フィリピンとインドネシアでは(女性の)政治家は、女性あるいはジェンダーへの「特別な」資金配分に焦点をおくアプローチを、おそらくは無意識に激励してきた。フィリピンでは 1995 年に、Shahani 上院議員が、すべての国家機関は「ジェンダーと開発」(GAD) にその予算の 5% を割り当てるべきことをうたった法律を提案し成立させた。この資金配分はすぐに「GAD 予算」として知られることになった。この規則は後にすべての地方政府の単位に拡大された。ごく最近にはインドネシアで、5% の政府予算が女性のエンパワーメントへ、25% を教育へ、15% を保健に配分すべきと述べた幾分か類似の法令を成立させるのに成功した。

フィリピンの全国女性機構であるフィリピン女性の役割に関する全国委員会(NCRFW: the National Commission on the Role of Filipino Women) の立場は、5% の GAD 予算は、予算は全体としてジェンダー主流化を促進するために用いられるべきというものである。それは、すべての政府機関と地方政府単位が GAD 予算を作成し、この計画を実施するために予算の少なくとも 5% を使うべきことを求めている。フィリピンの女性活動家はこのアプローチを強く擁護している。彼女たちと NCRFW は GAD 計画と予算を作成することを支援するために、役人と他の活動家を訓練することに大きなエネルギーを投入してきた。このエネルギーはいつでも報われたわけではない。誤った配分の最も有名な例は、その GAD 資金配分に、女性の公務員のためにダンスホールの資金をふくめた機関の例である。それほど驚くものではないが、同じくやっかいな例は、ボーイスカウトへの倍額をガールガイドに資金配分し、両方の配分資金をその 5% にあてた地方政府単位である。

人は、予測可能であり、したがってより容易に監視できる何かを持つ戦略として予算の%を指定する動きを理解できる。人はまた、%アプローチが、女性の表出の点でのクォータ(割り当て)の討議によってどれだけ影響されるかを疑問に思う。しかし、%アプローチは政府予算が作成される方法には適合しない。フィリピンとインドネシアの両方

で%規制は、政府が予算作成に伝統的なライン・アイテム・アプローチ^{*2} 現場項目アプローチを使っていたときに導入された。このライン・アイテム・アプローチは、政府がその資金で行いつつあること、それが誰にとどくのか、そしてそれが資金で「生み出しつつある」ものについては非常にわずかしか語らない。それは、単に「投入」—すなわち省の各部門（あるいは同等のもの）における俸給、文房具、その他の財やサービスへの支払いに割り当てられた額をリストしている。インドネシアをふくむ多くの国での事業別予算への移行は、ジェンダー目標や指標を設定し監視するためのより有意義な機会を示す。しかし、事業別予算作成はまた自らの危険を有する。それらは Rhonda Sharp (2003)によって深いところまで追求された。この欠点には、通常は公正や類似の問題をわずかしか配慮せずに、「効率性」への過大な強調がある。

無償労働

ジェンダー予算作業を他の予算活動と区分する（あるいは区分すべき）要（かなめ）の見方は、無償労働の重視である。この見地は、本論文の冒頭の世界銀行の引用で言及されている。

政府と非政府の予算作業の両方はエコノミストによって支配されていることが多い。そして、事実上すべての学校とすべての国で、エコノミストは市場と市場を通じて進められる生産を分析するよう訓練されている。開発途上国では、彼らはサブシステンス生産—これは標準的の道具によって分析することは難しいことが多い—を分析する訓練を受けているかもしれない。すべての経済と社会で起きており、貨幣的生産を行う人々の「生産」と「維持」を保証する上で必要な非市場生産を無視するアプローチの盲目性を指摘する点で先導的であったのは、フェミニストのエコノミストであった。この無償労働は国民勘定体系（SNA: the System of National Accounts）に責任を持つ機関によって、並行的な勘定の編成を用意することによって、部分的承認を得ている。しかし、無償労働はなお GDP の計算には算入されていない。そして、予算担当の役人や財務省によっては減多に考慮されない。

無償労働は伝統的経済学では見えないが、私の経験では、多様な聴衆は大変簡単かつ速やかに把握する。傾向として普通の女性はこの問題を直ちに理解する。というのは、彼女たちは問題が伴っているものを毎日経験しているからである。中産階級の女性—そして特に公務員—は、ときどき、同じ仕方で問題を「感じる」ことはない。というのは、自分のための無償労働の負担のいくらかを担う他の女性を雇う資源を持っているからである。しかし、彼女らは通常、出産と育児に関する大人のときと子どものときの男女の期待の違い

*2 訳者注：line Item Approach: 政府資金の会計処理方式のひとつ。材料費、人件費その他のといった項目(アイテム)の内訳ごとに行われ、膨大なペーパーワークを伴う。ここでは、事業別予算方式と対比されている。

を経験してきた。さらに、ほとんどの男性は、この問題が論じられるときに、最初当惑した後で、同意してうなずくだろう。

経済学にみずからのアプローチに無償労働を導入することは多くの点で革命的である。しかし、財務省のある上級エコノミストが、このトピックについての短い表明の後に言ったように、無償労働をマクロ経済学その他のモデルに含めるべきことは「完全に論理的」である。しかし、その重要性と、ひとたび指摘された後は「明白性」にもかかわらず、無償労働の見地は、すべての GRB 作業には示されていない。そして、それが示されたときには、それは強く発展させられていないことが多い。

ひとつの障害は入手できるデータの欠如である。貨幣の同等額に転換することのできる推定値を提供する生活時間研究を行った国は世界でごく少ない。生活時間研究はこれまで大部分の GRB イニシャチブが行われた地である開発途上国で特に稀である。しかし、詳細なデータは、必ずしも GRB イニシャチブで考慮されるべき無償労働のためのものではない。もし、一通常そうであるように誰でもが、女性がほとんどの形態の無償労働の主な負担の担い手であることを認めるなら、正確なデータはこのケースを強化し、それをより科学的にするが、適切な政策形成のためには要求されない。

無償労働はいくつかの GRB イニシャチブには全く欠けている。他の場合には、それは状況の分析の一部として言及されるが、政策や関連する予算を論議するときには、必ずしも一層とりあげられることはない。無償労働がジェンダー不平等の基礎として重要であるとするなら、安全な水、電気や育児の提供を強める広い呼びかけを超えて政策や予算作成で、無償労働がどう認められるかについての具体的な指示は驚くほどわずかしかない。

無償労働の焦点化はおそらくイギリスの女性予算グループの作業に最も強力な形であられる。特に、このグループの作業と主唱の多くは、イギリスの税控除が異なる環境の下での女性と男性に提供された労働市場のインセンティブの長期的結果をめぐっていた。

しかし、イギリスの例は途上国にとっては、歳入/便益制度を持つところは少ないので、直ちに有効ではない。無償労働は、理論においては、先進国よりも途上国において、というのは国あるいは市場によって関連するサービスの公的な提供は少ないので、より問題とされるべきものである。HIV/Aids 感染症とその保持者が追加的な（無償の）ケアを必要とするということは、この問題の重要性を増大させる。UNIFEM は現在、この格差をとりあげる助けとなるかもしれないモザンビーク、ジンバブエとボスワナでの家庭基準のケアに対する調査と主唱を支援しつつある。

貧困者支援

世界銀行からの引用は、GRBは「最貧困者および力のない者のニーズを考慮に入れた変革過程に従事する」ことができることを示している。GTZは、貧困削減戦略の見地からのGRBの潜在的可能性への言及において暗黙に類似の指摘をしている。しかし、GRBは必ずしもすべて親貧困者の課題を持つのではない。GRBに関与したあるグループは、不利（disadvantage）の問題、特に、男性と比較して通常女性が経験する不利の問題にとりくんでいる。これらのグループは通常また、貧困、位置等々のその他の不利の側面を問題視している。他のグループは、より狭く「ジェンダー平等」に焦点をあてている。これは、実際には、女性の利益の向上と解釈されることが多い。このグループは、貧困な女性（と男性）の利益を促進するものとして女性企業家の利益を促進することに関心を持っているのであろう。

これらは、親女性アプローチと公正アプローチの間の緊張を説明する歳入のジェンダー分析の例はいくつもある。第一の例は、ジェンダー視角から税を分析する南アフリカのWBIの第二の試みである。アパルトヘイトの期間に、南アフリカの個人税制度は、「結婚している人」（実際には結婚している男性）、結婚している女性、および非婚の人に対して別々の明細表を提示していた。「結婚した人」は、彼らが他人を支援するという前提の上に、低率の税を課せられた。結婚した女性は、彼女らの収入は世帯における第二の収入であるという前提の上に、高率の税を課された。その後の数年にこれは変更されて、現在では関係する人の性あるいは婚姻上の地位にかかわらず、直接税は個人ベースで決定されている。

しかしながら、Smith (2002) は、形式的な差別については変化によって除去したが、それは、実質的差別をおそらく残している—そして恐らく導入された—ことを指摘した。この異常は、税は現在では個人ベースで決定されているが、所得は世帯が消費することから生じている。福祉が所得に依存する程度に応じて、このように福祉は世帯レベルによって部分的に決定される。

新しいシステムは、特に、一人の所得稼ぎ手だけを持つ世帯—唯一の稼ぎ手が女性であることは非常に多い世帯—に対して差別をしている。Smithはこの差別を2人の成人と2人の子どもからなる二つの世帯の状況を比較することによって説明している。第一の世帯では、夫は月に2000R(ランド:rand)を稼ぎ、妻は1000Rを稼いでいる。彼らはともに2人の子どもを扶養している。第二の世帯では、1人だけの有給労働者が月に3000Rを稼ぎ、彼女の母親と彼女の2人の子どもを支えている。これら両方の世帯は同じ合計所得を得ており、同じ数の成人と子どもを支えている。1994/1995年の、差別を除去したと伝えられる変更の前には、第一の世帯は3435Rを税で、第二の世帯は5065Rを支払ったと考えられる。新しいシステム下の1999/2000年には、第一の世帯は850R、第二の世帯は3460R

—第一世帯の4倍以上—を支払うことになる。

この例は、本論文でのより重要な議論のひとつ—GRBを強調すべき論議—を説明するので、一定の長さで叙述した。この例は、社会的その他の相違に関わり無く同一の仕方ですべての「単位」を扱う単純なアプローチは、不公正な結果をもたらすことを示している。このようなアプローチは、形式的な公正を生み出すだろうが、実質的に平等あるいは公正をもたらさずはしない。この例はまた、暗然に世帯内および世帯間の平等についての問題を提起する。それらは、GRBにおいて考察される必要があるが、ここではこれ以上論じない。

Smithはこの問題に簡単な解決は無いことを認めている。特に、イギリスのような先進国で使われている租税特権をあてにすることは不可能である。というのは、南アフリカの人口の—そして最も貧困ではない—小さな部分などは、第一に税を支払う。Smithの例はわれわれが単純な男性—女性の分割を超えて見ることに関心を持つなら、性差別の単純な除去は必ずしも公正をもたらさないという点を説明している。しかし、世帯を基準にしての税の計算は、そういった世帯をどう定義するか、結婚や他の社会的取り合わせについてのどんな前提をおくかに関して広い範囲の一連の困難を生み出す。先進国の脈絡の下では、イギリスの女性予算グループの焦点であったのは、まさにこれらの問題であった。この状況はさらに、傾向的に女性は、世帯所得に関して男性よりも小さな権限と支配権を持つという事実によって複雑になる。以前の南アフリカのシステムは、女性の所得に他の税を課すことによって、力のバランスを悪化させていた。

歳入サイドでのTGNPの経験は、不平等のすべての側面への取り組みで非常に真剣なイニシアチブにおいてさえ、公正に取り組むのは困難であるという一層の例を提供する。2002年の後半に、TGNPは年次の公共支出の検討（PER：public expenditure review）過程の責任を持つ人々に、彼らが計画しつつある歳入の全般的検討を補助するために、ジェンダーと歳入についての論文を委託すべきことを説得した。二人のジェンダー研究者は、直接的税に単純に焦点をあてるのではなく、歳入の異なる側面を検討する点で多くの詳細に立ち入った（Meena & Mhamba, 2003）。しかし、彼らの勧告の多くは、最貧の女性（と男性）ではなく、中間階級の利益に焦点をあてている。例えば、彼らは輸入クハンガ（khangas：アフリカの衣装用布）やキテンゲ（kitenge：アフリカ布）、子どもの食料、衛生ナプキンに高い税を課すことを提起した。これらのどれも、より貧困な女性が関心をよせる可能性のない品物である。同じように、課税最低限を高めるという彼らの呼びかけは、同時に収入が低くて現在の限界で直接税を払うに至らない人々にサービスを提供するために政府が手に入れる金額を減らすし、女性よりも男性を益する。対照的に、イギリスの女性予算グループは、彼らの根拠にたつて一貫して、減税あるいは、所得額のまさに最低額においてさえ課税最低限を高めることに反対してきた。

女性と他の周辺化された集団

上の「特別関心の」予算作業についての論議は、GRBが女性あるいはジェンダーのための予算ケーキの「一切れ」に焦点をあて、そしてケーキの残りについて何が行われるかに注意をわずかさか私わない状況を描写している。あるGRBはこの傾向を避けようとしてあまりに広い進み方をする危険をおかした。特に、おそらく貧困の問題を離れるとともに、女性アプローチではなくジェンダーアプローチを採用する口実で、あるアフリカのイニシャチブはときとして、すべての周辺化された集団を含めたいという欲求によって、ジェンダー差という特定の性格を失った。これに加えて、ある場合には、ありうる男性の支援者との敵対を望まないという表明はされていない動機があるかもしれない。

ある場合には、これらの「広い」アプローチは、「女性と貧困な男性、若者および障害者」について語る傾向がある。これは既に、すべての女性（そしておそらくすべての若者）が不利にあることを意味する面倒な一般化をふくんでいる。（勿論、これはまた、若者はジェンダーを持たないこと、そして女性と男性の誰も若者ではないことを含んでいる。幾多の国で、情報提供者は私に、若者はある年齢以下のすべての男性、そして結婚する前のすべての女性を含むことを話した）。「広い」アプローチのより面倒なバージョンは、予算のどんな変化を論じるときにも、「女性」に「若者、障害者およびHIV/Aids」を単純に加える。彼らはこれを種々のグループのニーズがどのように違い、あるいは交わるかについて十分な考察なしに行うことが多い。

境界線のあいまい化はおそらく、GRBはジェンダーだけよりも、不利のすべての軸を考慮すべきと論じる（自分自身をふくめての！）GRBの著者と訓練者によって激励されてきた。しかし、その結果は有益ではない。

男性の不利

これまでの節では、「女性」と「ジェンダー」と言うタームの間のいくつかの混乱と、この混乱のGRBイニシャチブにとっての結果とにふれた。さらなる側面は、GRBを支える人の多くが、女性が男性よりも良い状況にあるように見える場合をとりあげる際に持つ困難である。

この一例は、中所得諸国、すなわち、(教育の)第三レベルにおいてさえ、大学に入所し資格を得た女性が今や男性よりも多いところますます一般的になってきている状況である。この例は、教育に割り当てられた大部分の政府予算額の%が高いので重要な例である。それはまた、ジェンダー平等へのルートとして少女（およびときには女性）の教育に付与されることの多い重要性の故に興味深い。実際に、ミレニアム開発目標の唯一の陽表的なジェンダー指標は教育に焦点をおいている。

ジェンダー/女性主唱者はすぐに、教育ある女性の数が男性のそれを上回っているときですら、女性はなお「より柔軟」で低賃金の分野に階層化される傾向を持ち、男性はより専門性のある領域でより高い賃金を得る傾向のある分野に階層化されることを指摘するだろう。しかし、この反応は、政府が見かけ上では不利な男性の状況について、何かあるとして政府が行うべきことに関する問題に十分には対応してはいない。

この問題はバルバドスでの英連邦事務局に支援された GRB イニシャチブで特に顕著であった。事実上、バルバドスのイニシャチブに関係するすべてのフォーラム、提示およびワークショップにおいて、男性が「男性の周辺化」の問題をとりあげて、GRB はこれを取り上げるべきであることを論じた。いくつかのフェミニストからの対応は、これは必要ではないこと、というのは男性の不利は、構造化された状況によって男性に課せられたものではなく、男性が選択したものだからということであった。大学への出席を反映する数字もまた、若い男性は若い女性よりもその家族によって学習のために国の外部に送られ、その国の大学への出席統計では記録されない可能性が大きいと言う点でミスリーディングであった。

さらに他の国でと同じようにバルバドスでは、男性と少年の明確な未達成に向けた資金配分に関して躊躇する者は、彼らが第三レベルの大学に出席しない理由は、民間部門で資格なしで得な地位を容易に見出すことができることにあることを示した。一方で、少女や女性は、社会と経済の構造の中で不平等な機会を越えて上にあがろうとするなら、追加的資格が必要なことを知っていた。

いくつかの国は、教育での男性の達成がより少ないことを十分に問題にして、この傾向に対抗する方法を考えてきた。例えば、マレーシアは男性教員の数が少ないことが、少年が学習を続けないひとつの理由と考えている。男性教員の数が少ないひとつの理由は教員の俸給が相対的に低いことにあることも認められている。したがって教育での就学と達成でのより良いジェンダーバランスをもたらすのは、特に、望むらくは教員の賃金を増やすことなのである。実際においては、マレーシアは GRB イニシャチブの公式の創設以前においてすらジェンダーについてかなり陽表的な予算配分での変化を持ち込んできた。ワークショップで、役人は一学校スポーツへの資金配分の増額をふくめて一少年が学校に留まることを奨励される他の方法を示した。

政策形成の政治

UNIFEM からの引用は、女性の政治参加の促進における GRB の潜在能力に明白にふれている。世界銀行の引用は、GRB は政治的領域とともに経済的領域での女性のリーダー

ーシップの促進で果たす役割があることを示している。

参加

予算作業が定義によって、より参加型のアプローチになるために、GRB 作業が想定されている「進歩的」予算作業についての論議にはずれ(slippage)が多い。このずれは、GRB 作業を、女性の政治的参加に関心を持つ団体および行為者が取り上げることが多いという事実で部分的には説明することができる。しかし、このずれは残念である。第一に、女性のより大きな政治的参加は、それ自体、常にはジェンダー問題あるいは女性の関心へのより大きな注目をもたらさず、一全体的には一そうする可能性はあるのだが、第二に、女性のより大きな政治的参加は、GRB への女性のより大きな政治参加をもたらすか、あるいは GRB 作業は女性のより大きな政治参加をもたらす傾向があるか、という卵と鶏の問題がある。第三に、官僚、議会、市民団体内のいずれへの参加について語っているかを明確にする必要がある。最後に、いくつかの政府の限界のある理解、すなわち、参加は招請によるべきであり、そして非政府の活動者のどのような参加も、その行為者が誰であろうと十分であると考えられるように見える理解一を避ける必要がある。これらのケースでは参加は、GDB アプローチの中心にあるべき問題を必ずしも取り上げないことがある大学人、シンクタンクあるいは政府と連携した団体に限られることが多い。

政治参加の増大と GRB 作業

ウガンダと南アフリカは、国会への女性の政治参加のかなりの増加にひきつづいて登場した GRB イニシャチブの例である。そして両国で、女性議員は GRB を設け指導する際に大きな役割を果たした。

ウガンダの GRB は、女性議員集団によって設置され、力があり活動的な MP の Winnie Byanyima が指導する民主主義下の女性フォーラム (FOWODE) におかれた。FOWODE は議会内の広い女性コーカスの支援をとりつけた。ウガンダは議会で女性と他の「周辺化された」集団 (軍人、労働者、若者および障害者) に対して 特別な代表制度を持っている。1990年代の後半に FOWODE が GRB を設置したとき、女性コーカスは、政党が無いので、多くの他国の類似の団体よりもより大きな力と影響力を持っていた。実際、他の「周辺化」された集団の代表者と統一して、女性コーカスは事実上ウガンダの議会で単一の最大のコーカスであった。このようにして、GRB は直接的な聴衆と主唱者を持ったのであった。

最初の年に、FOWODE の GRB 活動は、国レベルの予算に焦点を置いた。後に、FOWODE は活動を、ジェンダー平等の見地から分権化が意味することへの関心を持ちつつ、参加をめぐる問題の直接的結果として地方レベルへ拡大した。GRB イニシャチブは、この国の新しい憲法を練り上げる憲法議会の時期の前後に設けられた。二人の女性議員の憲法議会での多くの努力の結果、地方レベルで女性へのクォータ制を獲得することができ

た。FOWODEはこの勝利に続いて、選挙に立候補して勝利しようとする女性に支援と訓練を提供した。その後、彼女たちは、更に進んで、当選した女性たちに、勝利が地方レベルに「数字を超えて」ジェンダーに敏感な政策をもたらすことへ進むことを保証するための訓練を提供でした。FOWODEの地方レベルでの GRB は、地方レベルのクオータを更に一層進めることを意図した訓練その他の活動の一部であった。

南アフリカでは、GRB イニシャチブは、アパルトヘイトに終止符をうった最初の民主的選挙の1年後に設けられた。アパルトヘイト後の最初の議会の国会議員の四分の一以上(27%)が女性であり。これは最期のアパルトヘイトの年の3%からの大きな増加であった。新しい女性代議士の大部分は、アパルトヘイトに対する闘いの陣営の一部であった。多くは女性全国連合(WNC: Women's National Coalition)に参加した。これは政党を超え、人種を超えたグループで、特に、この国の暫定憲法がジェンダー平等についての強い語句を含むことを確保していた。

WNC はまた、憲法議会に対する代表性についての「有効な平等についての憲章」を書き上げた。この憲章は、国のまわりの諮問のかなり拡大した過程を通じて書き上げられ、女性が「新しい南アフリカ」で見たいと望む希望リストを提示していた。以前にWNCの全国的組織者である Pregs Govender は、新議員の一人であった。彼女は、女性議員は、憲章の要請に応え、予算がそれを行うための強力な道具になりうることを保証し、監視する何らかの方法を必要とすることを認識した。したがって、彼女はこれをどうするかについて二つの政策志向の研究 NGOと会って論議をした。これが南アフリカの GRB の誕生となった。

したがって、ウガンダと南アフリカのケースの両方とも、議会への女性の参加の増加の結果としてかなり直接的に GRB の設置があった。しかし、GRB は参加のレベルが高いすべての諸国で設置されてはいない。実際には、あるクオータ制度は、GRB の設置を妨げている。これは、GRB が監視の余りにも効果的な手段とみなされ、そしてクオータ制を通じて選挙された女性が政府を注視しようと思ひ、彼女たちが批判的に過ぎると議席を失うことを恐れるときに生じる。

ウガンダと南アフリカの GRB は女性議員が政府の政策を大部分は支持していたときに設置された。両国で、執行府は、執行府なりにジェンダー平等に対しては強い対応をしていた。このように両方の GRB とも、政府についての監視を行うことを自称しており、執行府自身が行うと約束したことについて大きく主唱していたが、おそらく十分力強く、あるいは十分な資源をもっては行わなかった。両国とも、政府の指導者は GRB について問題はないとし、ときとして公にそれを支持した。事実 Pregs Govender は「女性の地位と生活の質の改善についての新しい議会委員会」の委員長にされるという報いを受けた。ウ

ガンダでは FOWODE は毎年の予算サイクルの早い月に、財務省と会合する部門委員会に参加するよう招請された。

後年、両国の GRB イニシャチブの指導者たちは、政府の政策をより強く批判した。ウガンダでの状況は、Winnie Byanyima の夫が Yoweri Museveni に対抗して大統領選挙に立候補した（そして敗れた）ことによって複雑化した。南アフリカでは、Pregs Govender が大規模な軍事支出や HIV/Aids といった問題について政府の立場の批判をはじめ、彼女の委員会の多くのメンバーを彼女の側にひきつけたときに緊張が高まった。女性指導者の両者とも政府に恐れずに立ち向かう備えをもち、結果をもって償なった。Winnie Byanyima は継続的ないやがらせを受けた。Pregs Govender にとって、結果は議会を去ることであった。多くの他の女性議員は、これに強い立場をとる準備をしていなかった。

女性の代表が少ない状況での GRB

フィリピンでは地方レベルの非政府 GRB が、一関係した市には女性議員の指導者の数は南アフリカやウガンダのように多くはなかったが一女性の政治参加の増加をめざす活動と直接むすびつきを持った。非政府の GRB がアジア基金 (TAF)、10 のアジア諸国に事務所を持つ USAID の資金に組織によって開始された。フィリピンでは、TAF は以前には活動的ネットワークを通じる開発 (DAWN : the Development through Active Networking) 基金、すなわち地方選挙に立候補する女性を支援し、市会議員の Celia Flor が指導して Blood 市の地方レベルの NGO、に対して資金を提供していた。GRB の最初の数年に、TAF は DAWN とともに Angeles 市の類似の市会議員が指導する女性団体と Mindanao 地域の Surallah で活動している混合的な住民団体に資金と技術援助を提供した。

DAWN の作業は三つの先導的市の中で最も成功をおさめ、そして継続した。調査期間の終りに向けて、Celia の Flor の党が市議会の支配権を握った。DAWN の他の指導者の一人である Andrea Si は市長になり、これによって、彼らの言い方では、前の時期の調査と主唱において「学んだことを実施する」位置についた。DAWN はまた、選挙に立候補する女性を激励し、支援する点で活発な Negros Occidental の他の市に対して GRS の考えを広めた。

わずかの例から一般化することは危険ではあるが、ウガンダ、南アフリカとフィリピンのケースは、女性の高いレベルの政治的代表性は GRS を進める環境を用意するかもしれないが、それを保証するものではないことを示している。むしろ、決定的なのは、GRB 作業の潜在的な能力を認識し、それを維持するのに必要な努力を進める備えのある強力な女性指導者の存在である。さらに、三つの国のすべてが、強権的政府から最近移行した国であり、また女性グループが非常に活動的で、この移行の中で動員されている国である。した

がって、これらの例からの一般化に注意深くなければならない。

それでも、このケースが示すことは、GRB 作業は、女性の政治参加を増加させることをめぐる活動に対する重要な補助になりうるということである。特に、GRB イニシャチブは、女性の参加は、政治的意思決定者の横顔の変化以上の者を意味することを保証する助けとなりうる。それは、代表者たちのジェンダーに敏感な政策とは何を意味するかのかの理解と、彼女たちがそれなしにはどんな他の政策も有効ではない要（かなめ）の政策、すなわち予算に焦点をあてることを助けることによって行うことができる。

（女性の）議員の GRB への従事

見たところ可能性があるにもかかわらず、実際には、（女性）政治家がジェンダー予算作業に大きな関心を示した国は少ない。その一つの理由は、多くの国の議会が予算に対しては非常にわずかの有効な権限しか持たないことであろう。すべての国で、予算は議会を通過しなければならない法律である。しかし、多くの国で、議会が官僚の上程した予算案を変更できる程度には厳しい制約がある。

南アフリカのような国では、議会は予算を全体として受け入れるか、拒絶するかのみで、どんな修正も加えることができない (Krafchik & Wehner, 1999)。全くの拒絶はありそうにない。と言うのは、それは効果の点では政府を不信任する投票になるからである。幾つかの他の国では、議会は特定の投票、あるいは特定の収入源を増やしたり減らしたりするより大きな力を持っているかも知れない。しかし実際には、すべての国の議会が支出の全体的レベルあるいは歳出と歳入の間のバランスを変えることはできない。

多くの議会の権限へのさらなる制約は、予算は年度の終了直前にだけ上程されることが多いことである。この結果、多くの予算論争は新年度の支出が既に開始された後に行われる。この論争は女性をふくむ議員が問題を提起する機会を提供する。しかし、彼らのコメントは資金配分に現実的影響を与えないのである。

予算に関するその役割に関する議員の意識もまた障害になりうる。多くの議員はその主な役割は監視であると見ている。実際に、彼らは自らの役割を、資金配分自体と資金配分の基礎にある政策の正しさの保証ではなく、予算が配分された通り支出されていることをチェックすることと見ている。事業別予算は、予算が政策を反映する必要を強調することによって、この考え方を変える助けになるべきである。しかし、ほとんどの国で議員はまだ事業別予算作成の可能性を了解していない。

議員はまた、予算改革が提供する機会を利用しないことが多い。特に多くの国が近年、中期の支出枠 (MTEFs) を導入した。これは、翌年については明確な数字を、続く 2 年な

いし 4 年については指示的數字を提供するものである。予算形成へのこのアプローチは、議員や他の行為者に、現実の予算數字に影響を与えるより大きな機会を提供するはずである。というのは、政府の計画を主唱するか反対する長い時間があるからである。実際には、この機会は GRB 行為者であれ他の者であれ利用はされなかったように見える。

最後に、開発途上国の議員は、通常、調査能力はあるとしてもわずかしかない。最初見たところ、これは GRB に対する障害をもたらす。しかし、それはまた、自ら調査資源を欠いている議員が、外部からそして特に NGO や他のジェンダー主唱者からの投入を受け入れることにより準備する機会を提供することがありうる。幾多の NGO がこのギャップを利用する。おそらくその最も驚くべきはジンバブエである。ここでは、政治的混乱にもかかわらず、ジンバブエの女性資源センター・ネットワーク(ZWRNC: Zimbabwe Women's Resource Centre Network) が過去 2 年にわたって、主要省庁の GRB 調査に投入ベースを提供するために超党派の議会委員会から招請された。

地方レベルでの GRB への参加

UNIFEM からの引用は国、県、地方レベルでの GRB の潜在能力にふれている。地方レベルの GRB 作業が多く、主な焦点の一つとしての参加してきた。上に引用したフィリピンとウガンダの例は地方レベルに位置づけられた GRB の二つのケースである。これら両方の場合とも、GRB は女性の政治参加を強める方法とみられた。他の多くの国はまた、多くの場合に参加に明確な焦点をおいて地方レベルの GRB 作業を行ってきた。しかしイニシアチブの多くは、自らを「草の根」に焦点をおくものとして描いているが、そうしている幾つかは、かれらの活動の狙いを、「普通の」市民ではなく、地方の指導者においている。

あるものは意図的に「草の根」と地方の脈絡での「指導者」の間の区別をわずかしかない。例えば、ウガンダの FOWODE は、地方レベルは「普通の」女性が GRB と政治的リーダーシップにたざさわるより大きな機会を提供すると論じた。第一に、地方レベルの政治は、話す能力はより少ないと感じている「より大きな」問題ではなく、女性やその家族に関わる基本的で、日常的な問題に関わることが多い。第二に、家庭内その他の結びつきによって、女性は全国レベルよりも地方レベルに関わるのがより容易であることを見出すことが多い。

分権化には、われわれがジェンダーや他の見地での平等を強めることに関心を持つときの潜在的便益とともに危険もある。特に、権限委譲が必要な資金を伴わないならば、分権化は全国的な再配分の可能性を減らす傾向を持つ。というのは、各地域が自らでまかなう責任を持つようになるからである。ジェンダーの点では、行為者はより保守的であり、力関係は全国レベルよりも地方レベルで未完成であることが多い。それにもかかわらず、もしわれわれがすべての形の不平等の問題を離れた GRB 作業に関心を持つなら、地方レベルの活動は、地方の議員は全国レベルの議員よりも、最貧困者や最も不利な地位にある女

性を意識しているという優位性を持つ。多くの国会は教育レベル、あるいは立候補に必要な資金—これが議会をエリートのものにする—について規制を持っている。ある者は自分たちよりもより貧困でより不利な人々を心配するが、それらの人々の真のニーズを理解する可能性は、不利な背景からの指導者より低い。選挙に立候補できる人々への同じ規制は、普通地方レベルには少ない。

地方レベルに焦点を置くことはまた、基本的な保健や教育サービスといった重要なサービスが分権化されるときに—これはしばしばあるケースだが—重要である。これらの場合に、国レベルの責任は通常は主として政策形成に限られている。政策の実施—あるいは実施しないこと—の影響が感じられるのは地方レベルにおいてである。このように、市民—そして特に女性—が、その子どもたちや他の家族員のニーズについての動員に最も開かれているのは、地方レベルなのである。

女性官僚と GRB

本節での上の論議は政治的代表に焦点を置いていた。他の幾多の場合には、意思決定の位置への女性の表出が官僚制の内部での GRB の設置につながった。南アフリカがふたたび例になる。アパルトヘイト後の政府は、官僚制が人種とジェンダーの両方からみてより代表性を持つことを保証することへ速やかに動いた。数年内に公務員は男女ほぼ半々になった。それでもなお男性が意思決定過程を支配していた。しかし、かなりの数の女性が、官僚に「指示をする」内閣と副大臣省に、同時に（南アフリカでは省庁と呼ばれる）省庁内の高官にいた。これらの女性の存在と支援によって、南アフリカは英連邦事務局による官僚内の GRB のアフリカの先行試験国になった。国の財務省内のイニシャチブは英連邦の支援のあった二年間続いただけであったが、いくつかの県や幾つかの現業省庁の高位置の（主として女性）役人が、ジェンダー予算作成が官僚内部で継続することを保証してきた。

予算の神秘をはぐ

上の参加についての節は政府の意思決定レベルでの参加に焦点をあてた。多くのドナーは、官僚の中であれ議会においてであれ、政府の意思決定者に焦点をおくイニシャチブに主として関心を持っている。しかし、いくつかの GRB イニシャチブ（例えば、南アフリカ、フィリピン、インドネシア、インド）はまた、参加を市民団体に広げること、および予算の神秘性をはぐことに関心を持ってきた。UNIFEM と世界銀行の両方からの引用はこの点にふれている。

誰が作業をするか

フィリピンのイニシャチブは、活動者が思い切って飛び込み専門事項につきあたることに備える機会を説明している点で興味深い。上に注意したように、TAF の GRB イニシャ

チブは三つのケース・スタディをふくんでいる。すべては共通の枠組みを採用し、同じトピックをとりあげているが、調査を遂行する仕方が違う。Surallah では作業は、計画と予算でジェンダーを論じるために、市民と地方の意思決定者を一緒にすることにエネルギーの多くをさいた左翼の政治団体によって指導された。Angeles 市では、指導団体は、一連の調査を行うために大学の研究者と契約を結んだ。対照的に Bacolod 市では、自分たちが研究者でないということでの当初の躊躇の後に、DAWN 自身が調査を行った。

DAWN のアプローチは、市の予算のジェンダー分析を生み出す点と、勧告の実行のための伝道力のある環境を提供するという点の両方で、最も有効であった。特に興味深いのは、GRB 研究がどれだけを暴いたかであった。Celia Flor は、ジェンダーおよびより一般的な見地との両方で議会の活動の仕方に関する新情報と理解に対して幾年かにわたっての熱心な議員であった。Flor と彼女の共同研究者はまた、目に見えてエンパワーし、研究を自分たちで終了したことを誇りにした。そして、彼らが行った事実が、それに続いて、Negros Occidental の他の市に対するこのアプローチの普及を促進した。

南アフリカでは、非政府の女性予算イニシャチブ(WBI)は、出発点から多面的な利害関係者の活動と考えられた。中心グループは議員と二つの政策研究 NGO によって作られた。中心グループは、この中心の外部の人々を中心的プレイヤーとしてまきこんだ。最初の三年間に、このイニシャチブは国の政府の（他の国の省庁に該当する）省庁の各々について、公共サービス雇用、税、予算過程、そして政府間の財政的關係（一つのレベルの政府で提出された資金の割り当てを他のレベルの支出へ）といった幾つかの他のトピックについて、研究の章を生産した。中心グループのメンバーはこの研究を調整し、研究者へのバックアップをしたが、研究と記述自体はごくわずかしかなかった。その代わりに、その専門性の領域における研究をするために、他の NGO からの人とアカデミーの人をひきつけた。これに加えて、研究されている各部門について知識のある少なくとも一人の政府あるいは非政府からの者から参考人グループを設置した。それらの人は一般的には非常に忙しく自ら調査をすることはできないが、知識あるいは情報へのアクセスの必要な出所であり、WBI がその新しいアプローチを予算の理解へ広げようと望む重要な人々である。

WBI が包含的アプローチを採用したのには幾多の理由がある。第一に、開始した者たちは、ジェンダー視角からの予算分析は多分野的アプローチと幾多の異なる分野の知識を必要とすることを認識していた。彼らは、特定分野のジェンダー問題をすでに理解している者が予算を分析するのに必要な技能を獲得するのは、予算分析の技能を持っている者が各分野のジェンダー問題の十分な知識を獲得するよりも、より容易であろうと感じた。第二に、関連することであるが、開始者は予算分析という相対的にはなじみのない技能を拡げて、異なる分野の NGO の業者者が、この特別な「道具」を持って、その主唱や政府との関わりを強化することを希望した。第三に、このアプローチは、このプロジェクトへの、

相対的に行き渡った知識，関心そして買い埋めを副産物としてつくりだす。関心と買い埋めは、そのときの財務省副大臣が開始した第一年の研究が広く公開されることで増大した。第四に、二つの中心的 NGO はそれ自体を主唱団体として主なものとはみななかった。そうではなく、彼らは、自らを、その主唱で使うことのできる予算関連の技能と情報を獲得する上で、他の人々を援助するものとみている。そういった技能や情報のためには議会のパートナーが最初の目標とされた。研究者やその団体は、副産物を増加できる第二の目標であった。

この包括的アプローチは認識と買い埋めを拡大する点で成功だった。それはまたほとんどの他の諸国におけるよりも多くの副産物的作業を生み出した。研究者とし活動した者の多くは、予算分析を行うことができた点で如何にエンパワーされたかを感じた点をコメントした。ごく少数が WBI の外部で類似の作業を継続した。自らは関わらなかった他の幾つかの NGO は GRB の考えをとりあげた。そのいくつかは、中心的 WBI へ戻り、彼らに研究をすることを求めた。ごく少数が、おそらく中心的 WBI からのバックアップを受けて自身で作業を進めた。これらのうちで最も成功をおさめたのは、以前にジェンダー暴力についての広い研究と主唱に従事し、GRB アプローチの潜在能力を追加的道具とみた NGO であった。さらに政府の内と外の両方で他の者も、予算を検討することの重要性について語ったが、これらは語る以上には進まなかった。幾多の大学がそのジェンダーと開発の学習課程に GRB を加えた。

南アフリカでは、NGO の研究者と議会の主唱者をふくめた中心グループの構成は、理想的な混合—研究者は議員にその主唱を強化する情報を提供する—をもたらすように見えた。しかし、実際には、議員はこの研究を望まれる程度までは使わなかった。タンザニアのイニシャチブは研究と主張という役割を分離する危険についての一層の教訓を提供している。TGNP はタンザニアの中心的 GRB 団体であった。TGNP がそのジェンダー予算イニシャチブ(GBI)を開始したとき、彼らは、自らもその一部をなすより広いフェミニストの活動主義者グループと協力した。それにもかかわらず、まさに出発点から彼らは主役を演じた。

TGNP のアプローチは、第一年に多くの点で南アフリカのそれを真似ていた。特に、最初の活動の一つは、主要省庁の予算と予算過程に立ち入った研究を委託することであった。各論文を TGNP は少なくとも二人のチームに委託した。典型的には、第一はアカデミーの誰かに、第二は関連する省庁内部からの誰かに委託した。作業自体を調整し編集する代わりに、TGNP は大学のフェミニストの政治学者にこれを行うことを委託した。

TGNP の選択は、研究あるいはアカデミックな団体ではなくて、活動家団体としての、自らについての感覚を反映していた。大学人の選択は、この作業を行うことを説得された

かもしれないより少数の他の市民団体組織と個人を反映していた。このアプローチのひとつの弱さは TGNP が研究の詳細について知識をわずかしかなかったことである。これは、政府のテクノクラートといった「反対者」のいる主唱をするにおいては重要な弱点である。というのは、テクノクラートはその重要な武器として専門性を使うからである。以後の研究および関連する作業において、TGNP は研究過程により一層参加することに努力した。

エコノミストと非エコノミスト

GRB が研究者と契約するときには、研究者はエコノミストであるべきと考える傾向がよくある。実際には、予算分析はそれが必要とする経済的技能とともに他の技能—多分野にわたるアプローチを必要とする。それはまた、関与するエコノミストが標準的な経済学のパラダイムのいくつかの落とし穴を見ることができることを必要とする。というのは、伝統的な経済学的訓練によって、研究者が重要なジェンダー問題—特に無償労働—の幾つかを見ることができないでいることが多いからである。

エコノミストが主な—あるいは唯一の—プレイヤーであるべきと考える傾向は、政府の内と外両方の GRB で生じる。政府内のイニシャチブでは、金融あるいは予算関係の役人が主たるプレイヤーであるべきことを意味すると理解されることが多い。ここでの問題は、金融の役人は、社会におけるジェンダー問題と政策にありうるジェンダー化される側面については問わないとしても、政策について限られた知識しか持たないことが多いことである。少なくとも GRB イニシャチブは予算担当の役人とともに計画策定者をまきこむ必要がある。正確に誰をまきこむかは、特定国で起こる計画と予算策定の仕方に依存する。

政府外のイニシャチブでは、当初、非エコノミストは用語と概念の理解および(大きな)数字への怖れを克服する点で、より大きな支援を必要とするかもしれない。しかし、分野を越えたアプローチは、合成作業の幅広さと、それが非エコノミストに、その主唱において予算論議を使う力を与える点で多くの利点を持つ。

専門性の乏しい、組織を基礎にする人々が関与することは通常、異なったそして潜在的には有用な生産物をもたらさだろう。例えば、より専門性の高い組織は、読者が相対的に高いレベルの数字理解力、識字力と専門用を必要とする詳細な文書を生産する傾向を持つ。彼らが書きものの配布以上に進むとしても、講義スタイルの書式でそうする可能性がある。対照的に、もっと活動家的な組織は、そこでいくつかのニュアンスを失うとしても、はるかに簡単な用語で知識を広げるだろう。彼らはまた、ワークショップや他の活動でより参加型で「民主的な」方法を利用するだろう。それらは、参加者が学ぶことをその組織的活動で活用できるようにする可能性が高い。

神秘性をはぐことと「大衆化」は FRB に関与する者に、政府の経済的計画立案者に対

して自分たちが予算の錯綜と複雑性を理解していることを示すことと、問題をめぐる主唱を不必要な専門用語をもって行うことが必要な人々を混同しないこととの間の緊張に直面させる。それは、異なる聴衆が必要とする理解は異なる生産物を必要とすることをふくむ。しかし、主唱者に向けての生産物もまた、かれらに専門家と対抗できる十分な理解を提供する必要をもつ。

より大きな参加を獲得する点でのひとつの課題は、人々の、数に対する怖れに向き合わせることである。もうひとつの課題は、予算とはその核においては、優先づけであるという事実から生じる。いくつかの市民団体グループは、自分たちに優先付けを要求し、それは改良主義者の思想に基づくものでは決してないと主唱する作業に抵抗するかも知れない。

結論

過去数年にわたっての GRB イニシャチブの数の急速な成長は、多くの者がそれら冒険的事業に見ている潜在的可能性の証明である。しかし、上の論議は、このイニシャチブはそれに帰せられているすべての役割を果たしはしないことが多いことを示している。この論文は、この明らかな失敗の理由のひとつは GRB イニシャチブの大きな多様性であることを説明しようと試みたのであった。ここから引き出される点として、それは各々のそしてすべての目標が達成されないことは、失敗とは見なされるべきではないことを意味する。イニシャチブが特定の役割をはたすことができるかどうかは、特定の国での政治的および社会的脈絡とともに、活動者、彼らの目的、彼らの理解、かれらが行う活動に依存する。GRB 作業を進める人々にとって助けになることは、ジェンダー平等の広い原因に加えて多くの異なる原因に向かって、多くの異なる仕方で前進する多くの異なるプレイヤーによって、政策形成過程の多くの異なる段階で使うことのできる道具として、この作業を促進することである。単一のイニシャチブは、すべての人々に対するすべてのものであることを狙うことはできないし、狙うべきではない。GRB 作業は万能薬ではないのである。

Debbie Budlender, Community Agency for Social Enquiry

2003 年 12 月

文献

- Blackden CM & Bhanu C. 1999. Gender, Growth and Poverty Reduction. Technical Paper No 428. World Bank: Washington.
- Budlender D, Elson D, Hewitt G & Mukhopadhyay T. 2002. *Gender Budgets Make Cents: Understanding gender responsive budgets*. Commonwealth Secretariat, London.
- Budlender D & Hewitt G (eds). 2002. *Gender Budgets Make More Cents: Country studies and good practice*. Commonwealth Secretariat, London.
- Fontana M. March 2002. Modelling the Effects of Trade on Women: the case of Zambia. Working paper 155. Institute of Development Studies, Sussex.
- Fontana M & Wood A. July 2000. 'Modelling the Effects of Trade on Women, at Work and at Home' in *World Development* 28(7) 1173-1190.
- Krafchik W & Wehner J. 1999. The Role of Parliament in the Budget Process. Institute for Democracy in South Africa: Cape Town.
- Meena R & Mhamba R. 2003. A Gender Study on the Tanzania's Government Revenue and Taxation. Tanzania Gender Networking Project on behalf of Gender Macro Policy Working Group: Dar es Salaam.
- Pillay K, Manjoo R & Paulus E. 2002. Rights, Roles and Resources: An analysis of women's housing rights – Implications of the Grootboom case. Women's Budget Initiative: Cape Town
- Reeves H & Sever C. Gender and Budgets: Key Texts, Case Studies, Tools, Guides and Organisations. BRIDGE Support Resources Collection. Institute of Development Studies: Sussex.
- Rodenberg B. 2003. Integrating Gender into National Poverty Reduction Strategies: The example of Ghana. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit: Eschborn.
- Sarraf F. 2003. Gender-Responsive Government Budgeting. Working Paper 03/83. International Monetary Fund: Washington.
- Sharp R. 2003. Budgeting for Equity: Gender budget initiatives within a framework of performance oriented budgeting. United Nations Development Fund for Women: New York.
- Smith T. 2002. Women and tax in South Africa. Women's Budget Initiative: Cape Town.

省略記号

BPfA	Beijing Platform for Action
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CGE	Commission on Gender Equality
DAWN	Development Through Active Women Networking Foundation
FOWODE	Forum for Women in Democracy
GAD	Gender and development
GBI	Gender Budget Initiative
GEAR	Growth, employment and redistribution
GRB	Gender-responsive budget
GTB	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit
IFI	International financial institution
MTEF	Medium-term expenditure framework
NCRFW	National Commission on the Role of Filipino Women
NGO	Non-governmental organization
PER	Public expenditure review
PRS	Poverty reduction strategy
SNA	System of National Accounts
TAF	The Asia Foundation
TGNP	Tanzania Gender Networking Programme
UNIFEM	United Nations Development Fund for Women
WBI	Women's Budget Initiative
WNC	Women's National Coalition
ZWRCN	Zimbabwe Women's Resource Centre Network