

韓国におけるジェンダー予算に関する教育訓練

越智 方美

1 はじめに

ジェンダー主流化戦略としてのジェンダー予算

日本では 1999 年に男女共同参画社会基本法(以下、基本法)が制定され、現在は第 3 次男女共同参画基本計画に沿って、ジェンダー平等政策が実施されている。基本法の施行から 14 年が経過したが、日本におけるジェンダー平等政策の進展は世界の水準から見ると、顕著であるとは言い難い現状である。世界経済フォーラムが発表したその国のジェンダー平等の度合いを、政治参画、経済活動、教育、健康の分野での指標に基づいて作成された 2013 年度のグローバルジェンダーギャップ指数によると、日本は 136 カ国中、105 位となり OECD 諸国の中でも低位に位置づけられている。

ジェンダー平等の推進には人々の意識変革と並んで、各施策を着実に実施するための予算措置が求められる。本稿ではそのための重要なツールとなり得るジェンダー予算の可能性と意義を、予算の策定、審議、評価の全てのプロセスにジェンダー視点を統合しようとする「世界で最も包括的で野心的な試み」[村松 2009]である韓国のジェンダー予算の事例をもとに考察する。ジェンダー予算を示す英語の用語としては、ジェンダーに配慮した(あるいはジェンダーに敏感な)予算(gender responsive budget, gender

III NWEC 実践報告

sensitive budget)、ジェンダー予算のための取組み(gender budget initiative)、女性問題関連予算(women's budget)が使用されているが、ここでは「ジェンダー予算」という用語を用いる。ジェンダー予算とは、「政府予算が女性や男性、女子や男子に対して異なる影響を及ぼすことに着目し、人種やエスニシティ、階級やカーストの観点から政府予算を細分化して見直す試み」[Balmori 2002]である。ジェンダー予算は、政府予算の歳入と歳出を女性のエンパワメントやジェンダー平等に、どの程度資するかという観点から再検討し、公平性の度合いや、予算配分の有効性・効率性を分析することを指す。その分析対象は、過去に執行された予算から、現行の予算配分、そして将来の推定予算まで多岐にわたる。

第4回世界女性会議(1995年)で採択されたジェンダー主流化戦略の実現手段のひとつとされたことで、ジェンダー予算という考え方が広く認知されるようになった。その実施は1984年に労働党政権下のオーストラリアで導入されたことを皮切りとして、1993年にカナダで、翌1994年に南アフリカ連邦で相次いで開始され、1995年に英連邦事務局のプログラムが開始されている[伊藤 2006:96]。開発途上地域では、国際機関や先進諸国の政府開発援助を通じて、その地域のジェンダー平等を担保する戦略としてジェンダー予算は普及し、実施国は90ヵ国にのぼっている。

韓国のジェンダー予算制度は、2010年度から本格的に導入された。2010年会計年度から「ジェンダー予算書」と「ジェンダー決算書」の国会提出が法制化され、現在に至っている。第2節で韓国におけるジェンダー予算導入の経緯を振り返った後、第3節では韓国の公務員を対象としたジェンダー予算に関する訓練教材の内容の概要を紹介する。第4節ではジェンダー予算実施にあたっての課題を整理し、日本の男女共同参画政策への示唆を示す。ここで考察する韓国の事例は、筆者を含む国立女性教育会館の調査メンバーがソウルで実施した聞き取り調査の内容に基づいている。調査は2013年7月3日から6日に、行政ならびにNGO職員を対象に事前に質問紙を送付して、協力を依頼した。聞き取り調査はハングルの通訳者を

同行し、英語またはハングルでおこない、調査協力者の同意が得られた場合にはヒヤリングの内容を録音した。なお、ジェンダー予算とは、その唱導から予算分析の実施までを含む幅広い概念であるが、導入間もない韓国におけるジェンダー予算の実態の一端をあきらかにする手がかりとして、ジェンダー予算の実務を担当する公務員教育の側面に焦点をあて考察をすすめる。

2 韓国におけるジェンダー予算導入の経緯

女性団体による予算分析の開始から法制化まで

韓国では1990年代末よりジェンダー予算の実施を求める女性団体の運動が始まった。その嚆矢となったのは、1998年、女性団体連合会が政府の女性関連予算の分析をおこない、国会に提出した「代替予算」である。女性の電話連合や女性民友会も、地方自治体での予算分析を開始している〔村松 2009〕。ジェンダー予算分析の要請が市民社会からあがった背景には、韓国社会におけるジェンダー平等に係る制度と実態の乖離がある。韓国では日本の基本法に該当する「女性開発についての枠組み法(the Framework Act on Women's Development)」が1995年に制定され、同法の下で第1次女性政策基本計画(1998～2002)が策定された。2001年には、大統領女性問題委員会(1998年、キム・デジュン政権下で発足)が女性部に改組、2010年には家族と若者に関連する問題も所管事項に含まれることとなり、女性と家族部と名称が再び変更された。地方においても、女性の社会参画を推進する目的で、女性開発基金が設置された。しかし実際には、2001年度に女性部に配分された予算額は、総予算の0.003%に留まり、ジェンダー平等の推進体制は整ったが、活動のための十分な予算措置がなされていないことが明らかになった〔伊藤 2006: 107、村松 2009〕。

民間主導で始まった一連の取組みと並行して、ジェンダー予算実施のためのロビー活動も開始されている。2002年11月には国内の女性団体から

III NWEC 実践報告

ジェンダー予算に関する請願が国会に提出され、ジェンダー視点に基づいた予算編成や、各省庁からのジェンダー予算書の提出等が盛り込まれた決議が採択された [Park 2006]。2006年10月に公布された「国家財政法」にジェンダー予算関連条項が含まれジェンダー予算導入の法的基盤整備が進んだ。2011年8月4日におこなわれた地方財政法の改正に伴い、2013年会計年度から地方自治団体においてもジェンダー予算制度が実行されることとなった。地方自治団体にジェンダー予算制度が導入される場合、「国家財政法」とは別に制定された「地方財政法」にジェンダー予算根拠条項を含むことが条件となっている。政府は地方財政法改定の際に根拠条項を定め、2012年3月9日から施行されている。国家財政と地方財政においてジェンダー予算が導入された例は、世界でも韓国が初となり、意欲的な試みであるといえよう。国家財政は、会計年度2013年度で総予算の3.8%、343兆ウォンが経常された。その内訳は第3次女性政策基本計画推進事業への投入が27%、性別分析評価事業が5%、ジェンダー予算作成事業が68%となっている。

ジェンダー予算の推進体制

次にジェンダー予算の推進体制を確認しておきたい。ジェンダー予算を主幹する部は企画財政部であり、女性と家族部が企画財政部に協力している。ジェンダー予算に関する研究事業を韓国女性政策研究院 (Korean Women's Development Institute, KWDI 以下、女性政策研究院) が、ジェンダー予算導入にあたっての公務員を対象とした教育関連事業を、女性と家族部の所轄事業所である韓国両性平等教育振興院 (Korean Institute for Gender Equality Promotion and Education, KIGEPE 以下、教育振興院) が担当している。第3節で分析の対象としているジェンダー予算に関する訓練教材も、教育振興院が開発したカリキュラムである。女性と家族部はまた、ジェンダー予算の実施評価を統括する性別影響分析評価センターも運営している。性別影響分析評価センターは全国16カ所の市・道 (Province) にあり、中央

センターとしての機能を持つ韓国女性政策研究院も含めると計 17 ヶ所となる。教育振興院の役割は下記の 3 点である。ひとつめはジェンダー予算訓練教材の開発であり、2 つめは上述した全国に 16 ヶ所設置されている性別影響分析評価センターの運営にあたること、そしてジェンダー予算教育を担当するコンサルティングの力量強化である。

ジェンダー予算制度の現状

2010 年度のジェンダー予算制度の本格的な導入の前に、ジェンダー予算制度の定着と発展のため既に事前事業を実施した。2008 年に「2009 年度ジェンダー予算書」を 25 ヶ所の機関、106 ヶ所の事業を対象事業として選定して事前に事業が実施されている。2009 年に「2010 年度ジェンダー予算書」を作成して、国会に初めて提出されている。そのため 2009 年はジェンダー予算制度の導入の元年と位置づけられており、29 ヶ所の機関で 195 の事業予算書が国会に提出された。企画財政部は、「ジェンダー予算書の作成方向」と「10 年ジェンダー予算書作成様式」を提示した。

2010 年度には、「2011 年度ジェンダー予算書」の対象事業として 34 ヶ所の機関の 245 個の事業が選定され、提出された。2011 年度には「2012 年ジェンダー予算」だけではなく「2010 年度ジェンダー予算書」が国会に提出された。

企画財政部は女性と家族部と協力して、「第 3 次女性政策基本計画」推進事業中、予算事業と 2011 年度ジェンダー予算書作成事業、その他性別影響分析が可能な事業を分析の容易と実益を踏まえた上で、ジェンダー予算対象事業として選定した [韓国両性平等教育振興院 2012]。

2013 年度のジェンダー予算の対象事業は、中央部署で 34 ヶ所、275 事業、女性と家族部で 38 事業、雇用労働部で 33 事業、保健福祉部で 28 事業、農林水産食品部で 26 事業、文化部で 24 事業となっている。女性と家族部でのジェンダー予算対象事業には、人身取引被害女性を対象とした事業や、性暴力関連事業、ジェンダー予算の公務員への訓練を実施している教育振

興院関連事業等が含まれている。

3 ジェンダー予算訓練教材について

ジェンダー予算訓練教材作成の背景と目的

教育振興院は2007年から現在まで、ジェンダー予算の総括担当者と事業担当者に対するジェンダー予算の理解とジェンダー予算書作成支援のための教育を実施してきた。2008年からはジェンダー予算関連事業の実務担当者を対象として、教育振興院と女性政策研究院の専門家らによるコンサルティング作業も開始されている。

ジェンダー予算の教育講義マニュアル整備の背景は、以下の通りである。ジェンダー予算及び決算制度に対する制度的措置はされているものの、その必要性と意義に対する認識と社会的合意のレベルはまだ低い状態である。加えて韓国社会に実質的な男女平等を推し進めるため、ジェンダー予算制度の早期定着と発展、社会的合意を得るためには、2011年の地方財政法改正の前に、ジェンダー予算という新しい概念とアプローチが、関係機関内で正しく理解され、需要されることが求められていた〔韓国両性平等教育振興院 前掲書〕。

上述した問題意識は「ジェンダー予算の理解」と題された教育プログラムの3つの目的にも反映されている。まず韓国では日本と同様、少子化や高齢化が急速に進展しているが、これらの社会的課題についてジェンダー予算を担当する公務員がジェンダーの問題であるとの認識した上で、ジェンダー予算の必要性と妥当性についての理解を促すこと。2点目としては、ジェンダー予算の実務を担当する国家公務員や地方公務員の実務能力を向上させること、そして3点目としては、ジェンダー平等政策全般に関する韓国国民の理解と共感を、社会の中で醸成してゆくことの3点である。

ジェンダー予算訓練の対象

以上のような目的をもって、教育振興院ではジェンダー予算の理解を促進するための教材を開発した。この教材は主として2種類の公務員訓練を想定している。ひとつめは、中央官庁と地方自治体でジェンダー予算を担当する公務員の、ジェンダー予算書作成の実務能力の向上を目的とした教材としての活用である。4時間から7時間の長さで想定されている訓練では、予算書類の記入の仕方といった実務中心の内容となっている。予算書類の作成にあたっては、韓国が独自に開発した「チューター制」による指導形式を採用している。「チューター制」とは、座学と講師との1対1の指導を組み合わせたもので、複雑な作業の進捗を早める工夫がなされている。

2つめは、教育振興院が従来おこなってきた主として地方自治体の公務員を対象とした、ジェンダー政策教育の既存のカリキュラムにジェンダー予算の単元を加えることである。ジェンダー予算については、2時間の講義が新たに組み込まれた。この研修では、ジェンダー予算導入の経緯や意義に加え、地域の特性を考慮したジェンダー予算の事例を講義に取り入れ、受講生の興味を高めるよう留意している。また、ジェンダー予算に関する訓練への一定割合の参加を確保するために、韓国政府は公務員行動評価の項目として、ジェンダー予算の事業数、自治体職員100名あたりの研修の受講者数、研修を受講した6級以上の管理職の割合の3つの指標を組み込んでいる。

ジェンダー予算訓練教材の概要

「ジェンダー予算の理解」は、1. ジェンダー予算の基本概念、2. ジェンダー予算制度の背景、3. 国内ジェンダー予算制度と推進体制、4. ジェンダー予算書作成状況と分析方法、5. 性別影響分析評価とジェンダー予算の連携の5つの単元から成る。各単元のねらいと内容は以下のとおりである。

単元1 ジェンダー予算の基本概念では、ジェンダー予算の定義やジェ

III NWEC 実践報告

ンダー予算が世界 90 ヶ国以上で実施されている世界の動向を示した上で、ジェンダー予算を理解するための 2 つの重要な考え方、すなわち予算編成過程におけるジェンダー視点の統合と、ジェンダー予算分析の重要性を喚起している。また国外の事例にも触れながら、ジェンダー予算の導入は品目別予算制度から事業別予算制度への変更という、グローバルな財政改革という潮流の中で位置付けられている点について理解を促している。

単元 2 ジェンダー予算制度の背景は、グローバル経済の下で、国籍、民族、エスティニシティが交差する空間で、ジェンダーに起因する新たな社会的課題が生成されている点を強調している。具体的には、情報通信技術の革新により移行期にある就労形態や家族構造について述べた後、新自由主義経済が女性労働に及ぼす影響や、女性や子どもの貧困、移住女性が直面している問題などが挙げられている。加えて、世帯内ケアの問題を事例として、家族の介護・看護はこれまで女性の無償労働により支えられてきたが、韓国で進展している少子化や高齢化の実態をふまえ、ジェンダー平等政策が女性のみを利する政策ではなく、社会全体の問題の解決を目指していることが説明されている。後期高齢者の女性の養護老人ホームへの入居者が増加している、スイス（バーゼル）の福祉予算の事例にも触れつつ、同一価値労働、同一賃金の原則の重要性を強調している。

単元 3 国内ジェンダー予算制度と推進体制では、政府のジェンダー予算制度の特徴や推進体制について述べている。韓国のジェンダー予算制度は、国家財政法に基づいて国がジェンダー予算分析を主導するモデルであることと、法規で定められた一定の報告書書式の作成提出が求められることの 2 点が特徴である。用いられている分析方法は、国と地方の予算周期によって部署別、事業別分析をすること。韓国政府のジェンダー予算の対象、両性平等予算、一般予算、性別影響評価の手法は、フランス、オーストラリア、スウェーデンで実施されているジェンダー予算制度と対比させながら、韓国モデルの特徴を説明している。

単元 4 ジェンダー予算書作成状況と分析方法では、ジェンダー予算書作

成状況及び分析方法の理解が目標として定められている。政策研究院ジェンダー予算センターと国会予算政策処が分析した2013年度ジェンダー予算書の分析資料に基づいて作成したものである。事業の予算規模、対象事業数に対する部署別分析資料は、現在政府が女性政策事業／性別影響分析評価が可能な予算事業にジェンダー的視点がどのように統合されて管理しているのかを見せてくれる資料であることを受講者に周知させることが重要である。

単元5 性別影響分析評価とジェンダー予算の連携は、性別影響分析評価とジェンダー予算制度の関係と両者の連携を理解することと、2つの制度の連携を通じて政策改善案を作成することが学習目標として設定されている。この目標を達成するために、国内外の事例が紹介されている。海外の事例としては、カナダで保健局が健康検診事業に対するジェンダー予算分析をおこない男性糖尿病の検診機会を拡大したケースや、ノルウェーでの食糧農業部の農業発展基金事業に対するジェンダー予算分析結果に基づき、女性の帰農を支援する政策を強化したケースなどである。国内の事例では、韓国の国民年金法、遺族年金関連条項に対する性別影響分析評価を通じ、2008年度に実施された男性の遺族年金の支給条件の改善のケースが含まれている。

4 予算をめぐるジェンダーポリシークス

ここまで教育振興院が開発したジェンダー予算の訓練教材に焦点をあて、韓国におけるジェンダー予算実施の現状をふりかえった。第4節では韓国の事例から明らかになった、ジェンダー予算の意義をまとめてみたい。

韓国でジェンダー予算の導入を実現させた推進力は何であったかとの、調査チームの問いに対し教育振興院の担当者は、高い水準での政治的意思と、政策決定を可能にした女性の政治参画、そして10年以上におよぶ女性運動の3つの要因を挙げている。Sharp [2003:9] が指摘しているように、

III NWEC 実践報告

ジェンダー予算の制度化にあたっては、予算編成の決定に関与する高度に政治的な力学にも留意しつつ、政策立案を進める力量が要求される。実際、韓国の場合も、国家予算を所轄する企画財務部と女性と家族部の間で、ジェンダー予算の実施にあたり、様々な交渉が展開した。水面下でのかけひきも含め、国家予算という権力の源泉のあり方にジェンダー平等という新たな視座をもって切り込むことが可能となったのは、韓国の女性国会議員と草の根の運動家らが、ジェンダー平等を抽象論ではなく、具体的な政策として議論することができる政治的空間を創り出したからであろう。

韓国に限らず、国家・地方レベルでの予算編成に携わる人材は主流派経済学のバックグラウンドを持つ官僚が多数を占めている。そのため「予算は国民のために作成しているので、ジェンダー中立的であり、男性、女性と分けて考える必要はない」との意見が多数を占めている。このように女性の経済活動や社会参画の度合いが男性に比べて低い理由を、女性たちの自己責任とし、政策担当者である公務員には責任がないとの意見は、機会の平等論に基づく主張である。このような立場をとる人々に対してジェンダー予算制度は、機会の平等の概念を乗り越えて、結果としての平等に向かうための政策であることの理解を促す必要がある。このことを考慮すると「ジェンダー予算の理解」という訓練カリキュラムは、単にジェンダー予算実施のための教則本ではなく、社会に偏在するジェンダー不平等の諸問題と、財政・公共施策に関する知識を接合するための鍵となる役割を担っている。その意味でジェンダー予算に関する訓練機会の提供は大きな意義を持っているといえよう。このようなことを可能にしたのは、韓国ではジェンダー予算導入以前から、公務員や官僚のジェンダートレーニングの機会が保障されていたことも見逃してはならないだろう。

5 韓国の事例から学ぶ

2000年以降、日本では市民社会〔アジア女性資料センター 2005、日本女性

監視機構 2008]、研究者 [村松 2005, 2009, 2010, 2011, Ichii 2010]、実務家 [田中 2004] らによるジェンダー予算やジェンダー視点による政策評価についての研究や提言がなされ、この問題に関する知見の蓄積がみられる。一方、冒頭でも述べたように、ジェンダー予算は 1995 年の北京会議以降、世界各国で導入されており、第 52 回国連女性の地位委員会 (2009 年) の主要議題となったことからわかるように、ジェンダー予算はジェンダー平等推進戦略として、グローバルスタンダードとなりつつある。第 56 回国連女性の地位委員会 (2012 年) では、ジェンダー予算はレビューテーマとして再び取り上げられ、国際社会での議論の中心は、いつ、どのように (ジェンダー予算を) 実施するかから、導入後に明らかになった課題をどう克服していくかに移りつつある。国際社会の動向を把握しつつ、関係機関のより緊密なネットワークが求められている。

今回実施した調査では、地方行政におけるジェンダー予算については導入間もないため、その評価については時期尚早という理由で回答は保留された。ここで紹介したジェンダー予算教育のカリキュラムについても、限られた講義時間の中で、どこまで実務担当者のジェンダーセンシティビティを高めることができるか、また実際の予算計画策定の局面で、ジェンダー平等を実質的に推進することに寄与したか、社会に偏在するジェンダーバイアスの解消など残された課題は多い。包括的なジェンダー予算制度が韓国社会にどのような影響を与えていくのか、今後も注視していきたい。

本稿は平成 25 ~ 27 年度の科学研究費を受けておこなった研究成果の一部である。「東南アジアにおける男女共同参画政策の比較研究」(基盤研究 (C) 課題番号 25360062 研究代表者 越智方美)

参考文献

アジア女性資料センター 2005『女たちの 21 世紀 特集 財政にジェンダー公正の視点を——ジェンダー予算分析の挑戦』No.44 2005 年 11 月

III NWEC 実践報告

Balmori, H.H. 2003 *Gender and Budgets Overview Report*, Institute of Development Studies

Ichii, R. 2010 *Gender Responsive Budgeting in Education*, UNESCO Bangkok

伊藤陽一 2006 「人中心の予算の経過と内容、および論評 附録 女性予算 (Women's Budget)・ジェンダー予算 (Gender-Budget) をめぐって」『統計研究参考資料 92 ジェンダー予算・人中心の予算 (1)』法政大学日本統計研究所: 87-129

韓国両性平等教育振興院 2012 『ジェンダー予算の理解』内部資料 (国立女性教育会館抄訳)

村松安子 2005 「マクロ経済学のジェンダー化を目指すジェンダー予算」村松安子 『『ジェンダーと開発』論の形成と展開』未来社: 131-157

—— 2009 「韓国の事例から学ぶジェンダー予算」『マンスリー北京 JAC』135号—137号

—— 2010 「東アジアにおけるジェンダー予算導入の現状」『ジェンダー研究』第13号: 59-62

—— 2011 「マクロ経済学のジェンダー化——予算のジェンダー分析」辻村みよ子編集ジェンダー社会科学の可能性第3巻『壁を越える 政治と行政のジェンダー主流化』岩波書店: 65-88

日本女性監視機構 (Japan Women's Watch, JAWW) 2008 「男女共同参画の推進と女性のエンパワメントのためのお金の流れ (資金調達) (Financing for Gender Equality and the Empowerment of Women) —— 第52回国連婦人の地位委員会にむけて」『男女平等参画 (ジェンダー平等) の推進を目指す『ジェンダー予算』(公的なチャンネルの状況)』日本女性監視機構: 12-24

Park, Y.R. 2008 *Introduction to Gender Responsive Budgeting* presented at UNESCO-KIGEPE-UNDP ROK Workshop on Gender Responsive Budget held on December 2-5, 2008 in Seoul, Republic of Korea 内部資料

Sharp, R. 2003 *Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting* New York: United Nations

Development Fund for Women (UNIFEM)

田中由美子 2004「国際協力におけるジェンダー主流化とジェンダー政策評価——多元的視点による政策評価の一考察 第一部」『日本評価研究』Vol.4, No.1, March 2004:20-30

謝辞 韓国調査の実施にあたり、聞き取り調査時の通訳と参考資料の翻訳を担当された朴美京氏に、多大なご協力をいただいた。心より感謝いたします。

(おち・まさみ 国立女性教育会館研究国際室専門職員)