

## 〈特集論文〉

ジェンダー主流化再考——韓国の事例<sup>1</sup>

金 京姫

This article examines the desired and unintended outcomes of gender mainstreaming (GM) practice in Korea, focusing on major GM instruments such as gender impact assessment and gender budgets which have been institutionalized since the 2000s.

The first part of the article briefly overviews the gender politics revolving around the institutionalization of GM in Korea over the past 20 years. During the ten years of women-friendly administrations (1997–2007), a close and cooperative working relationship with the state and the women's movements resulted in the institutionalization of state feminism and GM. Even the conservative government since 2008 has been making efforts to develop technical and managerial components of those GM instruments.

The main part of the article shows that in recent GM practices in Korea has adopted a bureaucratic approach and the concept of equality as numerical balance between men and women. Thus, it led to policy resistance to the feminist idea of gender equality and undermined policy potential of GM to challenge gender relations. The article cautiously defines these phenomena as the technocratization of GM.

This article concludes that feminist engagement in policy process is more significant than ever.

Keywords: Gender mainstreaming (GM), gender impact assessment, gender budgets, state feminism, technocratization of GM

## 1.はじめに

本稿は1990年代末以降、韓国で採択され、施行されているジェンダー主流化戦略の成果と限界を明らかにし、ジェンダー主流化戦略を持続的に展開していくための争点を提起することを目的としている。

ジェンダー主流化の概念をめぐる女性政策研究者の間で多くの議論が行われてきたが、本稿ではジェンダー主流化を女性政策における特殊な観点ではなく、女性政策を進める戦略の一つとして捉えていく<sup>2</sup>。すなわち、本稿では、ジェンダー主流化の概念を、政策の企画から評価に至るあらゆる段階においてジェンダーの視点を反映するとともに、社会政策のなかでゲッター化され、特殊な争点として扱われている女性問題を、水平的でありながら一般的な関心事へと転換させるフェミニスト的な政策戦略

として捉える。1995年に北京で開催された世界女性会議においても、社会のあらゆる分野において女性の参画を増やし、政策の全過程にわたってジェンダーの視点を組み込み、結果的には男性支配的な主流の組織の変化を目的とする女性政策の戦略として、ジェンダー主流化は定義された（United Nations 1996）。1980年代までの女性政策が「女性は保護や恩恵をあたえるべき対象である」という前提に基づいて施行されていたため、他の社会政策から分離され、ゲッター化されてきたという問題意識から、この戦略が導き出された。すなわち、女性の地位に焦点を当て、女性を保護すべき対象とみなしていた政策の実施によって、これまで立ち遅れていた女性の現状改善が可能になってきたものの、これだけではジェンダー差別の根本的な解消とはならず、ジェンダー不平等を再生産してしまうという問題意識からジェンダー主流化への取り組みは始まったのである。多くの国においてジェンダー平等政策は、積極的是正措置のような、歴史的経緯を経たジェンダー差別を是正する政策、社会的に脆弱な状況におかれている女性の地位を向上させる政策、男性と女性に平等な機会を与えるための政策、不平等なジェンダー関係に着目し女性の役割のみならず男性役割の転換をも目的とする政策など、非常に多様な意味で推進されてきた（キム 2005）。ジェンダー主流化戦略が社会政策において認知され、持続的に推進されるためには政策的なツールが必要である。ジェンダー主流化の代表的な政策ツールとしては、性平等指標、性認知（gender sensitive）統計、公務員の教育、性別影響評価、性認知予算制度があげられる。特に、性別影響評価と性認知予算制度は、ジェンダー主流化のための強力なツールであり、女性政策に限らず他の社会政策全般が男性と女性それぞれに与える影響を把握し、ジェンダー不均衡や不平等をもたらす要因を是正する潜在力が大きいといった特徴を有している。

1980年代までの韓国の女性政策は、母子家庭の支援、性産業に従事する女性の保護など低所得者層や貧困層の女性を対象とする事業と、公共部門における女性の代表性を高める積極的是正措置が主なものであった。しかし、1990年代からは、性暴力、セクシュアル・ハラスメント、ドメスティック・バイオレンス、雇用不均等などの問題が女性政策の論点として設定されるなど課題設定に変化がみられるようになった。韓国政府は1998年に女性の問題を専門的に担当する国家機関として大統領直属の「女性特別委員会」を設置し、これまで分離的、かつ、女性が被害者として認識されたが故に周辺化されてきた女性政策から脱皮し、国家政策の核心的な分野とする意志を表明するために、はじめて「性主流化<sup>3</sup>」という用語を採用した。それらを受けて、2002年には大統領直属の「女性特別委員会」が「女性部（Ministry of Gender Equality）」へと昇格した。その後、「第2次女性政策基本計画（2003-2007年）」では、これまで女性のみを対象としていた政策枠組みを転換し、男性も対象としながら、男性の変化を企図し、さらに、男女の社会的関係をも変化させる政策を志向する、というジェンダー主流化が女性政策の推進戦略として明記された（キム 2005）。

韓国政府は、ジェンダー主流化戦略の推進を目的として、アジアにおいては比較的先進的な性別影響評価と性認知予算制度を導入した。2002年の改正「女性発展基本法」により「国及び地方自治団体は、所管政策の立案・施行の過程において、当該政策が女性の権益と社会参加などにあたえる影響を事前に分析・評価しなければならない」とした政策の性別影響分析評価規定（第10条）が新設され、2012年3月16日からは「性別影響評価分析法」（2011年制定）が別途施行された。

また2006年には、「国家財政法」の中に性認知予算に関する条項が新設されたが、そこでは性認知予算制度を「予算が性別に及ぼす影響を分析し、両性平等を推進させるよう、予算を編成・執行する制度」と定義している。この法律に基づき、2010年からはすべての政府政策予算に対し、性認知予算・決

算書の作成、提出の義務が定められている。

以上のような性別影響評価と性認知予算制度が韓国で設けられた背景には、女性運動の積極的な活動がある。韓国の女性運動は1987年の民主化以前には、他の市民社会運動と同様に、国家に対し敵対的な戦線を形成し、抵抗しながら、社会民主化運動に集中していた。しかしながら、1990年代初めからは、性暴力、保育、雇用平等など女性の権利を主な争点とし、政府や政党といった様々な公共機関を対象に政策決定過程に参加し交渉する政策運動を展開するようになった。この過程でフェミニストのアイデアが政府の政策に反映されたことで、より良い女性政策が形成されたと言え、女性運動の貢献を指摘できる。またこの過程での女性研究者、女性活動家たちの政府機関への進出によって、国家フェミニズムが形成された（Kim 2002; Jones 2003; キム 2007）。

次節では、これまで韓国政府が推進してきたジェンダー主流化戦略の成果と限界について詳しく検討する。

## 2.ジェンダー主流化戦略をめぐる多様な理解と緊張

韓国では、1998年以降女性政策の戦略として「性主流化」が採択されたものの、その用語が広く普及する過程は順調なものではなかった。当初は、ジェンダー主流化に対する政策的な抵抗が顕著であり、同時にジェンダー主流化という用語を公務員や一般の国民に普及させることは容易ではなかった。ジェンダー主流化概念が非常に理論的、かつ馴染みのないものであったがゆえに、男性中心かつ官僚主義的な政府内へのジェンダー視点の組み込みが難しかったためである。それゆえ女性部は、一般的な理解を得ることを目的として、これまで使用してきた「性主流化」という用語を「両性平等政策の中心化」あるいは「普遍化」に、「性認知」を「両性平等」に、「ジェンダー」を「性別」に、「性認知統計」を「性別統計」に置き換えた<sup>4</sup>。2000年代半ばのことである。女性部はその理由について、これらは女性学の学術用語が政策タームに置き変わったもので、一般には馴染みのないものであった、と説明した。しかし、女性（運動）側からは、意見集約の手続きを経ずに、女性部が一方的に用語を変更し、さらに、変更した用語が基本的な趣旨を歪曲していることから、この変更が女性政策を後退させる措置であると批判した。これらの用語はその後ある時期まで使用されていたが、その意味が正確に伝わらず、自然に元のタームへと戻ることとなった。こうした一連の出来事は、ジェンダー主流化を共有してきた集団同士においても、その概念をめぐる認識の相違があったことを示す事例として捉えることができるだろう。

次に、ジェンダー主流化の概念を導入して15年以上が経過している現在、これまでの政策過程でジェンダー主流化がどのように認識されてきたかを検討する（キム 2005）。

第一に、韓国では、ジェンダー主流化は政治や行政など主流組織へ女性を進出させるための政策に近いものであり、女性の貧困や福祉政策など女性脆弱階層（社会的に脆弱な状況に置かれた女性たちの階層）を対象とした既存の政策とは程遠いものであるという認識が蔓延した。これは、ジェンダー主流化が、（以前と異なる）まったく新しい女性政策の観点であり、専門家集団のアカデミックな議題として理解されていたためである。実際、政策現場の実務者の間では、ジェンダー主流化を長期的な女性政策の目標と設定しつつも、一定の間は既存の女性政策と並行しなければならないと認識する傾向があった。こうした傾向は、国際機構の中で第三世界の研究者と活動家らが、ジェンダー主流化の導入を議論するにあたり、自国の状況を鑑みて拙速なジェンダー主流化の促進を批判した文脈と共通点を見出すこ

とが可能であろう。すなわち、女性の貧困や識字問題（非識字）といった喫緊の女性 이슈や、女性のみを対象とする特別なプログラムとしての性格を排除し主流の変化を追求するというジェンダー主流化戦略は時期尚早との批判と通底するのである（Molyneux and Razavi, 2005; Moser, 2005）。

第二に、ジェンダー主流化戦略が女性政策のゲッター化を批判しながら台頭した背景から、女性だけを対象とした政策ではなく、男性も女性政策の対象に含むべきであるとの理解が広がった。1995年に制定された「女性発展基本法」10年の成果を評価する際、ジェンダー主流化戦略を実施した政策事例として、女性部は以下を挙げている。男女を対象とする育児休業制の実施、1996年から実施されてきた女性採用目標制に男性も含めるとする男女平等採用目標制への変更、2002年12月「母子福祉法」から「母・父子福祉法」への変更、2003年5月「男女差別禁止及び救済に関する法律」の改正（男女差別改善委員会の委員構成において特定の性が10分の6を超えないように規定）など。一方で女性採用目標制を男女平等採用目標制に転換し、委員会の構成において特定の性の割合を制限したことは、女性のための積極的正措置の実施過程で現れた逆差別だとする風潮への緩和措置とみることが可能であろう。政府や主要組織においては男性が意思決定の主導権を握っていることから、（ジェンダー主流化戦略を推進する際に<sup>5</sup>）彼らの説得なしには強力な抵抗に直面し、困難が生じうることは予測可能である。

以上のように、女性政策への男性の包摂は、女性政策の外延を拡大し、大衆的な反応を広げる効果がある一方で、ジェンダー平等の概念を歪曲する結果をもたらす恐れもある。言い換えれば、差別に対する認識が欠如したまま性比のバランスのみが追求されると、機械的な（形式的な<sup>6</sup>）平等の概念が定着する可能性がある。例えば、小学校における男性教師の割当制や公務員採用の男性採用目標制などは表面的な性比の不均衡だけを問題にしており、政治・行政分野において女性の過小代表性が過去から蓄積された差別の結果である、という問題意識を欠いたままなのである（キムほか 2004; Baden and Goetz 1998）。これでは、ジェンダー主流化の核心は性比の不均衡のみならず、その背後にある不平等の原因と過程を把握することである、という最も重要な論点を見逃す恐れがある。

第三に、2004年以降、性別影響評価と性認知予算制度が実施されるにつれ、ジェンダー主流化をこれらの政策ツールと同一化する傾向が表れた。当初は、すべての省庁で政策と予算における性別影響評価の報告書提出が義務付けられたことにより、女性政策の担当部署のみならず、すべての省庁へのジェンダー問題の波及効果が期待されていた。ところが、すべての省庁で性別影響評価の過程が標準化された基準に沿って進められたため、同評価を十分に習得していない公務員も評価可能となった。すなわち、ジェンダー主流化は行政分野に関する単なる知識の一部となってしまう、ジェンダー平等という全体目標の達成に比べると、道具として活用される事態が表面化したのである。こうした側面については、次節でより詳細に議論したい。

### 3. ジェンダー主流化推進の成果と限界——性別影響評価と性認知予算を中心に

#### 1) 性別影響評価

韓国でジェンダー主流化戦略を推進するために最初に導入された政策は、性別影響評価制度であった。2002年末に改正された「女性発展基本法」には、すべての省庁の政策企画や執行段階においてジェンダーの視点を反映し、男性と女性それぞれにあたる政策影響評価の実施が明文化された。本制度の導入によって、「性認知 (gender sensitive)」政策という用語が様々な政策において用いられることに

なった。性認知政策とは、男性と女性のそれぞれ異なる人生経験や状況を鑑み、また社会経済的な地位における不均衡に照らして、男性と女性それぞれの特性と差異（ジェンダー影響）を反映することで、男女間に公平性と平等をもたらしめる政策である、と定義された。性別影響評価制度の導入は、女性政策の拡大を意味している。これまでの女性のみを対象とする特殊な政策としての女性政策から、他の社会政策においても政策形成の段階より男女への影響を考慮していくという政策意志が、同制度の導入を通じてあらわれたといえる（キム 2008）。さらに、改正「女性発展基本法」に「国及び地方自治体が人的統計（人を対象とする統計）<sup>7</sup>を作成する際には、性別を主な分析項目として含まなければならない」との条項が付加されたことにより、性別影響評価を実施するにあたって必要不可欠な資料である性認知統計の作成が義務付けられた。続いて、2007年「統計法」第18条に「統計作成機関の長は、新しく統計を作成しようとする場合には、その名称、種類、目的、調査対象、調査方法、調査項目における性別の区分等に関しあらかじめ統計庁長の承認を受けなければならない」という規定を設けて、性認知統計を国の公式統計作成過程に入れることを明文化した。

性別影響評価の評価要素は、性別による受益者の割合、性別受益率格差の理由、政策執行過程における性別による参加者の状況、政策代案およびフィードバックの努力などで構成されており、評価基準は持続的に標準化される方式で補完された。欧州連合（EU）では性別影響評価が専門領域として認識されているに対し、韓国では評価要素を標準化し、公務員が評価を実施できるようにつくられているのが特徴である。

2004年より9機関10課題を対象に性別影響評価モデル事業が実施され、2005年には53機関、85課題を対象に性別影響評価が本格的に実施された。2006年からは行政安全部の国政施策合同評価の指標のなかに性別影響評価の課題数が含まれ、評価対象機関である地方自治体の参加が増加し、同年314課題に対して性別影響評価が実施された。公務員の性別影響評価実施能力を養成する方法として、2003年に「女性発展基本法施行令」第7条に政策分析、評価のための教育、分析、評価に関する指針の規定が設けられ、韓国両性平等教育振興院が設立された。2003年からは、毎年2万人以上の公務員を対象に性別影響評価教育を実施している（女性家族部 2006a; 2006b; 2006c）。

モデル事業からスタートして、徐々に拡大していった性別影響評価は、2011年「性別影響評価法」が制定されることによって、全ての省庁に実施が義務付けられた。「性別影響評価法」には、対象となる政策、機関が具体的に提示されており、評価結果の政策へのフィードバックを強調し、性別影響評価のための公務員教育と支援機関の指定に関する根拠規定が含まれている。

このように約10年に渡って実施された性別影響評価を通じて一部の政策に改善がみられた。代表的な成果として、女性トイレ内における便器数の増加、雇用政策における男女間の不均等な受益率の是正、政府事業の施行過程における女性の疎外と排除の問題の改善があげられる。

しかしながら、性別影響評価の量的な拡大および一部の政策改善という成果がみられる一方で、同時にその限界も指摘することができる。

まず、2011年以前に実施された性別影響評価の対象課題のなかには、単に性別に関わりがありさえすれば評価対象として選定されものが散見される。また中央行政機関よりも地方自治体の対象課題が多くみられた。原則的には、中央省庁や自治体の主要な政策や政策受益対象や予算執行においてジェンダー格差が生じると予想される政策、そして社会的な波及効果の大きさから性別影響を把握する必要のある政策、これらを性別影響評価の対象課題として選定する規定がある。しかし、これまで性別影響評価が

行われた課題をみると、小規模の予算で行われた細部事業が多いため、実際にこれらの政策の実施が女性と男性の生活にどの程度影響を与えたかを測ることは容易ではない。

第二に、性別影響評価分析枠組みが標準化されたため、殆どの評価が性別による受益格差の程度に焦点化している。その際、「なぜ数量的にジェンダーの格差が発生するのか」という点については質的な解釈の問題や分析の困難が指摘されている。そのため、標準化された性別影響評価の結果から導出された対案には、男性と女性の間における数量的なバランスを合わせることを追求するものがほとんどであった。このような傾向が政策現場に拡大していけば、不平等なジェンダー関係が生じる多様な社会的な文脈を把握するのがより困難になるのである。

## 2) 性認知予算制度

韓国で性認知予算制度が導入された背景として、女性運動の役割は欠かすことができない。韓国の代表的な女性運動団体である韓国女性民友会（以下、民友会）は、2001年から支部の組織が中心となって、地方自治体の女性政策予算を対象にジェンダー分析を行う運動を展開した。これは、予算に埋め込まれていたジェンダーの意味を浮かびあがらせる契機となった。政府は民友会の性認知予算の分析結果を受け入れ、以降毎年、政府予算に、ジェンダー平等のために使用される項目を集計し、白書に組み込みはじめた（韓国女性民友会 2001: 2003a; 2003b）。それ以降、政党、国会、ジェンダー平等意識を持つ官僚、女性関連研究機関の研究者、女性運動の間で、性認知予算制度化への動きが活発化し、2006年に性認知予算制度が設けられた。2006年10月には、「国家財政法」に二つの条項を新設した。すなわち「第26条（性認知予算書の作成）：政府は、予算が女性と男性に与える影響を分析した報告書（以下、「性認知予算書」）を作成しなければならない」、「第57条（性認知決算書の作成）：政府は女性と男性が同等に予算の便益を受け、予算が性差別を改善する方向へと執行されたかどうかを評価した報告書（以下、「性認知決算書」）を作成しなければならない」とする条項である。性認知予算は「国家財政法」において「予算が性別に及ぼす影響を分析し、両性平等を向上させることができるよう予算を編成・執行する制度」と定義されており、2010会計年度から性認知予算書ならびに決算書を作成、国会への提出が義務づけられた。2008年からは女性部、企画財政部などの関連省庁、外部の専門家によるタスクフォースが構成され、性認知予算制度の体系が構築されはじめ、2010年より施行される性認知予算制度の推進を準備するため、3年間、韓国女性政策研究院が中心となって、性認知予算に関する理論や方法論から、外国事例からの示唆、性認知予算シートの準備、モニタリング、事例分析に至るまで、性認知予算の制度化に係る諸要素の検討、整備がなされてきた。また2008年モデル事業のための性認知予算書作成に関する指針には、受益におけるジェンダー格差、その原因の分析、改善方案などが盛り込まれた。2011年「地方財政法」のなかにも、性認知予算制度に関する根拠規定が新設され、2013会計年度から地方自治体においても、性認知予算制度を実施する計画を樹立した（チョほか 2014）。

性認知予算制度が運営されている90以上の国において、政府レベルで予算書を作成するのは約11カ国であり、性認知予算に関する法律があるのは韓国、フランス、オーストリアなどに限られる。こうした点からみれば、韓国の性認知予算の制度化が非常に高い水準にあるといえるだろう。

2010年から実施された性認知予算制度の推進現況を見ると、2009年10月に、29機関で195事業を対象とする、総額7.2兆ウォン規模の2010会計年度予算に関する性認知予算書が国会に提出された。2013年度性認知予算書では、対象機関数が29機関から34機関に増加、作成された細部事業数は195から275へと

80増加、さらに総予算に対する性認知予算の割合も3.7%から3.8%に増加した。しかし、量的な拡大はみられるものの、予算書の内容は充実したものではなかった。例えば2010年度の性認知予算書の内容は立法趣旨と予算編成の指針に沿わないものであった。性認知予算制度を管掌する企画財政部が、あらゆる公務員の使用を想定して、3年間の検討の末に設定された指針を非常に簡素化し、標準化したものへと代えたからである。これまでの長期にわたる指針検討の経緯を鑑みれば、企画財政部が確定した性認知予算書の内容はあまりにも標準化され簡潔なものであり、性認知予算の趣旨を盛り込むには不十分なものであった。2010年予算書は、政策の対象を男女に分けて性別受益率のみを強調し、量的なジェンダー・バランスの平等に力点を置くため、平等の概念を歪曲する危険性を見せている。対象事業も予算における比重が低いものが多く国策事業は除外されていた。また女性政策基本計画に基づく政策予算をその受益者が100%女性である事業に分類するなど、性別影響評価や性認知予算の意味と意義を理解していない問題が表面化した。

### 3) ジェンダー主流化の技術官僚化（テクノクラート化）傾向

他国と比べ、韓国の性別影響評価および性認知予算制度の法律的な根拠や推進システムはかなりの高水準で整備されていると評価できる。ジェンダー主流化戦略がもつ革新的・転回的な性格のため、主流行政組織への受容には長い時間を要すると予測されたにもかかわらず、性別影響評価と性認知予算制度はかなり短い期間に設定されたといえる。

現在、韓国で運営されている性別影響評価と性認知予算の実施方法は、統合（主義的）アプローチ（integrating approach）に近いものである。統合（主義的）アプローチとは、既存の政策パラダイムを受け入れながら、そのなかにジェンダーの視点を導入することであり、ジェンダー関係における根本的原因およびその革新的な関係の変化に注目するというよりも、現在表出しているジェンダー格差や、男性と比較した際に低くあらわれる女性の地位改善のための方策をいかに提示するか、主として実際的な方法を採用するものである。これを他のアプローチと比較してみよう。例えば課題設定アプローチ（agenda setting approach）は政策決定構造と過程そのものを変化させ、競合するイシューのなかで、ジェンダー目標に優先順位をおく。これは、主流の政治アジェンダの再設定を通じた既存の政策パラダイムの方向修正、およびその転換を含んでいる（Lombardo 2005）。

統合（主義的）アプローチの長所は、政策形成過程においてジェンダーの視点が主流の政策決定者に受け入れられる場合、それが既存の政策領域に効果的に統合される可能性が高いということである。しかし、官僚主義的で、手続きのプロセスを重視する主流行政組織では、標準化された方法が要求されるため、ジェンダーの視点が言葉にとらわれたレトリカル・レベルに留まる可能性が高いという限界も指摘されている（Lombardo 2005）。

欧州連合（EU）の主要国で性別影響評価が専門家の領域として認識されているのに対し、韓国では公務員が性別影響評価を実施しており、対象課題の範囲が広く、また量的な規模が大きいという特徴を持っている。統合（主義的）アプローチには、評価対象となる政策の範囲が広いという長所があるにも関わらず、ジェンダー・イシューがむしろ周辺部のイシューとして認識される、という予期せぬ結果をもたらすこともある。そのため、性別影響評価や性認知予算制度が本来政策転回的な性格を持っているにも関わらず、他の国に比べて韓国では激しい政策の抵抗がないまま制度化された。現在、韓国における性別影響評価および性認知予算制度は制度化の水準が高いことから、ジェンダー主流化の政策実効性

はある程度確保されていると考えられるが、これには、法制化により行政省庁がころならずも実施せざるをえないという懸念の側面も指摘できる。

政策ツールの導入の程度を基準に評価すれば、韓国における政策の包摂度は低くはないものの、ジェンダー主流化のフレームが政策の中にどれほど受容されているかを明らかにするには、別の評価方法が必要である。上記の二つの制度における成果と限界を検討したように、標準化され、量的な拡大に焦点を当てる方法でジェンダー主流化が推進されることによって、ジェンダー不平等の根本的な原因を是正する努力はおごなりのまま、機械的で数量的な平等言説が広がるという問題が生じている。これまで量的な拡大に重点を置いていた性別影響評価は、ジェンダー不平等がどのように再生産されるのかという、広範囲の理論的な理解に基づいていない。その結果、統計によるジェンダーの可視化には成功したものの、こうした統計の結果とジェンダー不平等を生成するメカニズムを関連づけて把握するまでには至っていない。つまり、現状分析による原因の特定に成功していると思なすためには、まだ多くの課題を乗り越えなければならない (Evelyn and Bacchi 2005)。

私はこのような傾向を「ジェンダー主流化の技術官僚化 (テクノクラート化)」であると慎重に判断したい。AlfamaとCruellsは「ジェンダー主流化の技術官僚化 (テクノクラート化)」がもつ二つの次元について指摘している。一つは、ジェンダー主流化を実施する際にツールと手順を過度に重視することで、政治的な内容や目的が欠落し、ジェンダー主流化を単なるテクニックやツールに還元させる危険である。AlfamaとCruellsは、これを「戦略の手續きのな漂流 (a procedural drift of the strategy)」と呼ぶ。もう一つの次元は、ジェンダー平等概念の社会変革的な (transformative) 特質が失われる「脱政治的な漂流 (depoliticization drift)」である (Alfama and Cruells 2013, pp. 1-3)。ジェンダー主流化戦略を他の地域よりも比較的活発に推進している欧州連合 (EU) 諸国においても、ジェンダー主流化のフレームが共有されているというよりもむしろ、ジェンダー分離統計やジェンダー影響分析のようなツールの導入により、これらのツール自体がジェンダー主流化と同一視されていることが指摘されている (Pollack 2000; Rees 2005; Woodward 2001)。

韓国のジェンダー主流化推進過程における「技術官僚化 (テクノクラート化)」の傾向を問題提起することは、賛否がわかれるところでもあり、今後より精緻化した議論が必要であろう。次節では試論的次元から、「技術官僚化 (テクノクラート化)」傾向の原因と思われるいくつかの争点に絞り、ジェンダー主流化について再考察を行う。

#### 4.ジェンダー主流化を持続可能にするために——いくつかの争点

ジェンダー主流化戦略の推進過程において、なぜ「技術官僚化 (テクノクラート化)」の傾向が表れるのか。これまで韓国のジェンダー主流化を推進してきた経験からいくつかの理由を導き出していきたい。

第一に、ジェンダー主流化が目標とするジェンダー平等概念が明確に定義されていないがゆえに、その実施過程において「技術官僚 (テクノクラート)」的解釈の余地を与えたのではないかと考えられる。韓国で性別影響評価や性認知予算制度が実施される際に、ジェンダー平等は、政府プログラムの受益者である男女間の数量的なバランスを意味するものとして解釈されることが多い。このような解釈は、その用語が持つフェミニスト的アイデアには明らかに反するものであるが、他方では男性支配的な行政府のなかに受け入れられやすい側面も持っている (Alfama and Cruells 2013, pp. 8-9)。



ジェンダー平等を解釈するもう一つの傾向は、男性と女性が不平等な権力関係にあるという前提に基づき、また男性の地位と比較した際に不利であるという知見に立って、女性の地位を定義するものである。このような解釈は、(男性を「普遍」的な存在、女性を「特殊」な存在と捉えており、差別が作られる構造や体制を問題視しないため) 逆説的に既存のジェンダー化された権力過程を強化することになる。したがって、こうした解釈からの対案は、女性割当制(クォータ制)や女性のための特別なプログラムの導入となり、社会の変化と発展に女性を統合する、もしくは女性に親和的な態度を有していればジェンダー平等に到達できるというような錯覚や幻想を招くのである(Davids et al. 2013)。

しかし、今必要なのは、何よりもジェンダー平等の意味と目的を明確に設定し、政策推進の戦略としてジェンダー主流化の位相を備えた、中長期的な基本計画を用意することである。もちろん、現在の(第4次)「女性政策基本計画」がその役割を果たしているとも言えるが、現状では、ジェンダー主流化は女性政策のツールである性別影響評価と性認知予算制度に限定されており、また、さまざまな課題のなかの一つであるという程度にしか認識されていない。現在、施行されている「女性政策基本計画」の中には、ジェンダー主流化、ジェンダー平等、ジェンダー差別といった、1990年代末から2000年代半ばまでに用いられた核心的な概念が強調されていないのである。

第二に、世界的な経済危機と新たな社会リスクに直面することによって、効率性や有効性といった経済的用語が多く含まれる新自由主義的言説にジェンダー主流化戦略が巻き込まれつつある。その言説においては、女性は経済成長を高める手段としてみなされており、「第4次女性政策基本計画」においては、国家の経済的競争力の強化と少子高齢化の危機克服のための「女性の活用」が核心的部分を占めているといっても過言ではない。2000年代、韓国のフェミニスト・アジェンダは、経済危機に対応した政府の政策と少子高齢化への長期的な懸念のなかで、座標軸を見出すのに困難を経験したことがある。フェミニスト官僚(フェモクラット)や女性運動でさえも、女性の問題を可視化し、政策過程に取り入れさせるために、新自由主義的政策と意図せず「妥協する」状況に置かれたこともある。雇用の柔軟化が進められる中で、非正規職女性労働者はさらに増加しており、共働き家庭が主流となっているにもかかわらず未だに仕事と家庭の両立のための「社会的支援」は不足している状況にある。そして、経歴が断絶された女性の労働市場への参入にかかる政策、行政分野における女性代表性の向上や母性保護措置のような一部の政策は、大卒専門職の女性支援としてはある程度有効であるものの、大多数の女性が従事している周辺化された、伝統的な女性の職業にはほとんど影響を与えていない。新自由主義的な経済政策は、女性に対する構造的差別を殆ど解消できなかっただけでなく、ジェンダー主流化の実践過程においてこれらの問題を扱うこともできなかった。女性運動出身の政府官僚が結果的に保守的な政策を支持するという困った位置に立つようになった上に、保守政権は以前のフェミニスト官僚(フェモクラット)をフェミニストでもなく活動経験もない新人に交代させた。

第三に、ジェンダー主流化を推進する上でもっとも大きな限界の一つは、ガバナンスの不在である。前述した性別影響評価や性認知予算制度の運営であらわれた問題は、市民、女性運動、専門家グループの間でのコミュニケーションの不足をその要因の一つとして指摘できよう。性別影響評価と性認知予算制度がジェンダー主流化の基本的な趣旨を毀損する程までに標準化している現在、こうした形式的な方向性を牽制する主体には、既存の女性政策担当機関のみならず市民社会も含まれる。しかし、実際、政府と市民社会の間で、これらの役割を果たすガバナンス構築のための努力は不足していたといえる。ジェンダー主流化は、その中にガバナンスモデルが内包されているという特徴を有している。欧州連合

(EU) は、多様な主体によってジェンダー平等の視点が統合されることを可能にする、ガバナンスとしてのジェンダー主流化の性格を強調している。Squires (2005) も、ジェンダー主流化が潜在的な革新性を持っているにもかかわらず、実際の政策過程でその性格が達成されない主な理由として、抵抗政治空間の不足と不在を指摘している。Verloo (2005) は、欧州共同体によるジェンダー主流化の革新性を追求する努力は認めるものの、実際、ジェンダー主流化は政策過程における「合意」として理解されており、「技術官僚化 (テクノクラート化)」された方法で展開されている、と批判する。欧州連合 (EU) や韓国の経験が示すように、「技術官僚化 (テクノクラート化)」の傾向によって、圧力団体の位置が曖昧にされ、論争が引き起され難くなり、抵抗政治の空間がなくなっている。これまで韓国では「ガバナンス」という用語は官民協力、あるいは政府と市民社会のパートナー関係を意味するものとして使われてきたが、実際には政府が市民社会を招き入れる方式で行われてきたため、市民社会の要求が十分に実現され、また、市民社会の牽制機能が十分に発揮されることは容易でなかった。こうした状況を打開するには、性別影響評価法における委員会規定に市民社会の参加を保証するような、ガバナンスの基盤を築くための項目を含める必要がある。

結論として、本稿で検討した韓国のジェンダー主流化推進過程の最大の問題は、ジェンダー主流化が、行政分野における受け入れ可能な知識の一部となり種々の政策での運用がみられるものの、ジェンダー平等という本来の全体的な目標のための推進よりもむしろ単なる道具的な、象徴的な活用しかなされていない、という「乖離」が存在していることである。性認知予算制度は、推進された期間が長くなく、評価するにはまだ時期早尚であると思われるが、この問題を早期に分析、評価、そして代案を模索する必要があると思われる。

ジェンダー主流化のもつ社会変革的な性格を取り戻し、ジェンダー平等という目標に到達するためには、ジェンダー主流化を導入する際に提起していた問題を再考し、ジェンダー主流化を再省察する必要がある。ジェンダー主流化の社会変革的なポテンシャル (潜在性) は何を意味し、何であるべきなのか。果たしてジェンダーとジェンダー平等に関するフェミニストのアイデアは政策過程に適用されることのできるのか。フェミニストは、ジェンダー主流化推進の過程でどのように関与すべきなのか。

(きむ・ぎょんひ／韓国中央大学校教授)

(翻訳：きむ・みじん／一橋大学大学院博士後期課程)

- 1 本稿は韓国のジェンダー主流化に関する筆者の研究成果と、性別影響評価及び性認知予算制度形成過程に参加した経験に基づき、ジェンダー主流化を省察するため再構成されたものである。キム (2005, 2007)、キム・シン (2004)、キム・ソン (2008) を参照。
- 2 ジェンダー主流化をめぐる論争についてはSocial Politics 12(3)のDaly (2005), Squires (2005), Verloo (2005), Walby (2005) を参照。
- 3 【翻訳者注】韓国では「ジェンダー主流化」を意味する政策や学術用語として「性主流化」が公式的に使用されている。
- 4 【翻訳者注】本稿では、韓国の政策を意味する文脈では韓国で使われる用語をそのまま使用した。日本では一般的にジェンダー主流化、ジェンダー統計、ジェンダー予算などの用語が使われているため、一般的な意味として用いる場合には日本で使われる用語を使用する。
- 5 翻訳者挿入。
- 6 翻訳者挿入。
- 7 翻訳者挿入。

References

韓国女性民友会『予算にも性がある、地域の女性政策と予算の新しいパラダイムのための討論会資料集』、2001。(한국여성민우회『예산에도 성이 있다, 지역여성정책과 예산의 새로운 패러다임을 위한 토론회 자료집』、2001)。

—— .『ジェンダー平等の目で見た自治体の性主流化、地域の女性政策と予算の新しいパラダイムのための討論会資料集』、2003a。(한국여성민우회「성평등의 눈으로 본 지자체 성주류화, 지역여성정책과 예산의 새로운 패러다임을 위한 토론회 자료집」2003a.)。

—— .『センガンニュース』(第2号)、2003b。(한국여성민우회『생강뉴스』(제2호)、2003b)。

キム・ギョンヒ「女性政策観点の再構成のための試論的研究 — 女性発展論と性主流化概念の理解を中心に」韓国女性学会『韓国女性学』21(2)(2005): pp. 255-287。(김경희「여성정책관점의 재구성을 위한 시론적 연구: 여성발전론과 성주류화 개념의 이해를 중심으로」한국여성학회『한국여성학』21(2)(2005): pp. 255-287.)。

—— .「法制化の運動を中心にみた韓国の女性運動の制度化と危機論」西江大社会科学研究所『社会科学研究』15(1)(2007): pp. 108-141。(김경희「법제화 운동을 중심으로 본 한국여성운동의 제도화와 위기론」서강대사회과학연구소『사회과학연구』15(1)(2007): pp. 108-141.)。

キム・ギョンヒ、ソン・インジャ『第3次女性政策基本計画のジェンダー・センシティブな分類基準準備のための研究』、女性部、2008。(김경희,송인자『제3차 여성정책기본계획의 성인지 분류 기준 마련 연구』여성부、2008)。

キム・ギョンヒ、シン・ヒョンオク「政策過程からみたジェンダーと平等概念の制度化:ジェンダー平等採用目標制と国公立大の女性教授の採用目標制を中心に」韓国女性学会『韓国女性学』20(3)(2004): pp. 171-206。(김경희,신현옥「정책과정을 통해 본 젠더와 평등 개념의 제도화: 양성평등채용목표제와 국공립대 여성교수채용목표제를 중심으로」한국여성학회『한국여성학』20(3)(2004): pp. 171-206.)。

女性家族部『2005年機関別性別影響評価計画書』、2006a。(여성가족부『2005년 기관별 성별영향평가 계획서』、2006a.)。

—— .『2005년機関別性別影響評価報告書』、2006b。(여성가족부『2005년 기관별 성별영향평가 보고서』、2006b.)。

—— .『2005년性別影響評価総合結果報告書』、2006c。(여성가족부『2005년 성별영향평가 종합결과 보고서』2006c.)。

—— .『第3次女性政策基本計画の実施の点検及び第4次女性政策基本計画策定のための基礎研究』、2011。(여성가족부『제3차 여성정책기본계획 이행점검 및 제4차 여성정책기본계획 수립을 위한 기초연구』、2011)。

チョ・ソンジュ、ジョン・ガウォン、キム・ヒョジュ、チャン・윤손「2010会計年度以降のジェンダー予算制度施行の現状と成果の分析」『女性研究』86(1)(2014): pp. 7-40。(조선주,정가원,김효주,장윤선「2010 회계연도 이후의 성인지예산제도 시행현황과 성과 분석」『여성연구』86(1)(2014): pp. 7-40.)。

Alfama, Eva and Marta Cruells. "How Can Evaluation Contribute to the Gender Mainstreaming Strategy?" 3rd European Conference on Politics and Gender, Barcelona, 21-23 March 2013.

Baden, Sally and Anne Marie Goetz. "Who Needs[Sex] When You Can Have [Gender]?: Conflicting Discourses on Gender at Beijing." In Jackson, Cecile and Ruth Pearson. eds. *Feminist Visions of Development: Gender Analysis and Policy*. Routledge, 1998.

Daly, Mary. "Gender Mainstreaming in Theory and Practice." *Social Politics*. 12. 3 (2005): pp.433-50.

Dauids, Tine, Francien Van Driel and Franny Parren. "Feminist Change Revisited: Gender Mainstreaming as Slow Revolution." *Journal of International Development*. 26. 3 (2013): pp. 396-408.

Eveline, J and C. Bacchi. "What are We Mainstreaming When We Mainstreaming Gender?" *International Feminist Journal of Politics*. 17. 4 (2005): pp. 496-512.

Jones, Nicola Anne. *Mainstreaming Gender: South Korean Women's Civic Alliances and Institutional Strategies, 1987 - 2002*. Ph. D. Dissertation, The University of North Carolina at Chapel Hill, 2003.

Kim, Kyoung Hee. "A Frame Analysis of Women's Policies of Korean Government and Women's Movements in the 1980s and 1990s." *Korea Journal*. 42. 2 (2002): pp. 5-36.

Lombardo, Emanuela. "Integrating or Setting the Agenda? Gender Mainstreaming in the European Constitution-Making Process." *Social Politics*. 12. 3 (2005): pp. 412-32.

Molyneux, Maxine and Shahra Razavi. "Beijing Plus Ten: An Ambivalent Record on Gender Justice." *Development and Change*. 36. 6 (2005): pp. 983-1010.

- Moser, C. "Has gender mainstreaming failed? A comment on international development experiences in the South." *International Feminist Journal of Politics*. 7. 4 (2005): pp. 576-90.
- Pollack, Mark and Emilie Hafner-Burton. "Mainstreaming Gender in the European Union." *Journal of European Public Policy*. 7. 3 (2000): pp. 432-56.
- Rees, T. "Reflections on the uneven development of gender mainstreaming in Europe." *International Feminist Journal of Politics*. 7. 4 (2005): pp. 555-74.
- Squires, Judith. "Is Mainstreaming Transformative? Theorizing Mainstreaming in the Context of Diversity and Deliberation." *Social Politics*. 12. 3 (2005): pp. 366-88.
- True, Jacqui. "Mainstreaming Gender in Global Public Policy", *International Feminist Journal of Politics*. 5. 3 (2003): pp. 368-396.
- United Nations. 1996. The Beijing Declaration and Platform for Action: Fourth World Conference on Women, Beijing, China, 4-15 September 1995. New York, United Nations.
- Verloo, Mieke. "Displacement and Empowerment: Reflections on the Concept and Practice of the Council of Europe Approach to Gender Mainstreaming and Gender Equality." *Social Politics: International Studies in Gender, State and Society*. 12. 3 (2005): pp.344-365.
- Walby, Sylvia. "Gender Mainstreaming: Productive Tensions in Theory and Practice." *Social Politics*. 12. 1 (2005): pp. 321-43.
- Woodward, Alison. "European Gender Mainstreaming: Promises and Pitfalls of Transformative Policy." *Review of Policy Research*. 20. 1 (2001): pp. 65-88.