

〈研究プロジェクト活動報告〉

東アジアにおけるジェンダー予算導入の現状

村松 安子

はじめに

1990年代から顕著になるグローバルな新自由主義国家政策の展開は、ジェンダー平等政策においても例外ではない。日本は1999年に男女共同参画社会基本法が制定・施行され、本年度には第3次改定が行われる男女共同参画社会基本計画も策定された。しかし、2009年7月のCEDAW委員会の最終報告でも指摘されたように、ジェンダー平等社会の実現はまだ見通せない。2009年12月16日にお茶の水女子大学で開催された「アジアにおけるジェンダー主流化政策」シンポジウムは、このような政策状況において、実際に東アジア(台湾と韓国)で展開された政策を取り上げ、そのジェンダー平等への含意を探ろうとする試みであった。

第1報告 Young Ock Kim氏(韓国 女性政策研究院 ジェンダー予算センター長)の「韓国におけるジェンダー予算の制度化」(“Institutionalizing Gender Budgeting in Korea”)、第2報告 Lillian Wang氏(国立台湾大学社会工作学系教授)の「台湾における1990年代のジェンダー主流化とジェンダー政策の転換」(“Gender-mainstreaming and Gender Policy Transformation in Last Decades in Taiwan”)は、ともに、通常日本にその知見が伝わりにくい両国の新しい「女性」政策を取り上げる刺激的で充実した報告であった。ここでの筆者の課題は、当日行ったコメントから離れて、両国におけるジェンダー予算推進状況とその日本での実施への示唆を検討することである。

ジェンダー予算という方法

1975年の世界女性会議以来グローバルに追及されてきた「平等・開発・平和」の共通テーマの下での男女平等・ジェンダー平等政策の展開にもかかわらず、途上国をはじめ世界の多くの国で、教育や雇用、制度・慣行などでの改善がみられたものの、達成すべき道りはまだ遠い。このプロセスを短縮すべく1995年の世界女性会議(北京会議)で合意されたのが、北京行動綱領であり、そこで中心的方法となったのがジェンダー主流化である。

北京行動綱領はジェンダー主流化をジェンダー平等の最も有効な手段の一つと同等しその具体化を「ジェンダー予算」とした。「ジェンダー予算(gender budgeting)」はその唱導(ジェンダー予算イニシアチブ)から予算分析(ジェンダー予算分析)の実施までを含む広義の概念である。ジェンダー予算分析は、重要なマクロ経済変数である「予算」をジェンダー平等の視点から分析評価する。政策は予算を伴って初めて実行可能な施策・活動となり、そのジェンダー平等に与える影響・インパクトを見極めることによって、政策のジェンダー平等への有効性や効果が検証可能となる。ジェンダー予算の定義や韓国での導入に関しては、Kim研究員の報告を参照されたい。

ジェンダー予算の唱導への関心が高まるのは1980年代後半からである。1985年世界女性会議（ナイロビ会議）では、当時構造調整プログラム¹で苦境にあったアフリカ諸国において女性たちに過剰な負荷がかかっていることが明らかになり、その結果、それまで性に中立と見なされてきたマクロ経済政策の性による歪みに焦点が当てられるようになった。マクロ経済政策をジェンダー視点から検証する際、その導入点の一つが政府予算であった。こうしてジェンダー平等に予算との関連からアプローチしようとする、ジェンダー予算が注目を集めるようになった。

ジェンダー予算は世界の50カ国以上で多様な形で導入されているが、日本ではまだ実施されていない。世界の経験は、その実施には政府だけでなく、議員や市民社会からの要求やイニシアチブが決定的に重要であることを示している。コロキウムでのKim研究員の韓国に関する報告は、市民社会の強い要請とそれへの議員の呼応、それらが一体となって政府へ働きかけたことが鍵だったことを物語っている。日本ではまだ市民社会からも議員からも、政府部内からもジェンダー予算実施を求め、それを準備をする動きは鋭くない。依然として「男性稼ぎ主モデル」が社会・経済の基盤に根強く埋め込まれていることに大きな原因がある。

ジェンダー予算は様々な意義

ここでは、ジェンダー予算の意義を3点に限定して記しておこう。第1は、予算とジェンダーの関連性の明確化である。ジェンダー予算はジェンダーに及ぼす政府予算の影響を分析し、予算とジェンダーの関連性を明らかにする。従来、政府予算は主流派経済学の理論に立脚してジェンダーに中立的であるとされ、財政資金が男性と女性に異なる影響を及ぼすとは想定されなかった。しかし男性と女性は、職場、家族、地域の中で果たす役割や責任が異なっており、就労形態や労働時間さらに家庭内での家事・育児に費す労働時間は違う。そこで、男女の諸活動の担い方の違いが把握されず予算が編成・執行されると、性別役割分業の固定化・強化につながる。例えば、1990年代後半のアジア通貨危機において、フィリピンやインドネシアでは男性失業率が増加し、その結果、女性が最後の拠り所としてセーフティーネットの役割を引き受け労働量が増加した（エルソン 2007、p.52）。このように緊縮予算や予算配分の変更によって男性と女性が受ける影響の質と程度は異なり、ジェンダーを踏まえて予算の影響を分析することがジェンダー平等に極めて重要となる。

第2は、ジェンダー平等や女性のエンパワーメントに対する政府の説明責任の強化である。ジェンダー予算の実施により、ジェンダー平等社会の実現に対する政府の努力や貢献度が明確になる。例えば政府がジェンダー平等を政策目標として掲げている場合でも、政策分析だけでは不十分であり、政策を実施するための予算が配分されているか、予算が確実に執行されているかを確認する必要がある。このような予算の執行状況の把握は、予算運営の透明性の向上やジェンダーに対する政府の説明責任の強化に役立つ。

第3は、政策および予算過程の民主化促進効果である。ジェンダー予算は政策および予算過程への市民参加を促す働きを持つ。例えば、南アフリカでは、NGOと国会議員の連携によってジェンダー予算分析を行っている。このジェンダー予算では、専門的な知識を持たない人々や公用語を使わない人々でもジェンダー予算分析の内容が理解できる様々な工夫（国内の様々な言語に翻訳したジェンダー予算分析の報告書の作成）をしている。また国連機関と連携し、近隣アフリカ諸国におけるジェンダー予算の

ワークショップの開催なども行い、ジェンダー予算の普及にも貢献している。この南アフリカの事例に見られるように、草の根主導型のジェンダー予算は、政策及び予算過程へ一般市民の参加を促し、予算過程の民主化、さらに民主主義の実践の足がかりとなる。

台湾の場合

台湾でもジェンダー予算はジェンダー主流化の手段と考えられ、北京会議後の1996年に初めてその概念が報告された²。2005年には女性の権利推進委員会（Committee on Women's Rights）でジェンダー主流化実施計画（The Plan on Implementation of Gender Mainstreaming）が採択され、性別統計、ジェンダー分析、ジェンダー平等を志向する予算（gender-responsive budget）、ジェンダー影響調査実施、ジェンダー平等教育の実現などに取り組むこととなった。女性の権利推進委員会の中にジェンダー主流化支援のタスクフォース（Task Force for Support Gender Mainstreaming）が設置され、37省庁にジェンダー平等にむけたタスクフォースが設置され担当官も配置された。政府は将来、中長期計画、法案、予算過程にジェンダー影響調査の結果を取り入れることを検討するとされた。

2006年にはオーストラリアのフェミニスト経済学者であり、ジェンダー予算の世界的リーダーであるロンダ・シャープを招いて、政策立案者を対象とした2日間のワークショップが開催され、台湾の研究者による公立職業訓練校の予算や国家公務員の研修に関するジェンダー予算分析の試みも報告された。しかし報告を見ると、ジェンダー予算は受益者を女性と特定した予算と捉えていることが伺える。その後の展開に関しては、性別影響調査³やジェンダー予算分析手法の報告書は公開されているものの、ジェンダー予算の実施状況を確認することはできず、コロキュウム参加者のWang氏にも確認したが、ジェンダー予算実施の気配はない。

韓国事例からの教訓

韓国のジェンダー予算は、筆者の見るところ、予算の準備・策定から審議、施行、決算、監査、評価にいたる予算の全過程を通しての、世界で最も包括的で野心的な試みである（村松2009）。伝統的な経費項目を積み上げる予算作成方法から、新自由主義的予算制度とされるプログラム予算制度への移行の国会審議過程で、キャスティング・ヴォートを握った一人の女性議員の投票が鍵になり2006年の国家財政法が制定され、そこでジェンダー予算導入が決まった。勿論、それ以前の女性団体の国会への陳情、請願、議員の署名集めやジェンダー予算実施を迫る国会決議などが背景にある。

法案が成立してから3年をかけて国家プロジェクトとしての準備が始まり、企画財務部、女性部、それぞれの傘下の租税政策研究所、女性政策開発院を中心として9桁の予算を持つタスクフォースが設立されて、理論的・技術的検討と実施をめぐる訓練などが2010年度の予算案作成を目指して実施された。しかし、財政の「効率化」に主眼を置く企画財務部（財務省）の関心事と、ジェンダーの公正を求める女性部（女性省）との綱引きが、2007年の保守政権への交代を期に鮮明になる。他の実施省庁のジェンダー予算をめぐる関心も多様であった。

コロキュウムでの報告者Kim研究員との討論の過程で、財政法はジェンダー予算の大枠を決めているに過ぎないこと、段階的实施を目指して当面は歳出側面に分析を限定していること、議会での予算・決

算案の審議方式が明確に定められていないこと、などが明確になった。更に、タスクフォースが作成した予算声明案、業績指標、アウトプット指標、アウトカム指標などが必ずしも期待通りに取り上げられなかったようである。第1回目のジェンダー予算の審議は2009年の11月に終わったばかりで、まだ、その評価は済んでおらず、筆者の聞き取り調査も本年2月末まで実施されない。

日本へのインプリケーション

上記の諸側面は特に日本へのジェンダー予算実施に当たっての留意点になるが、更に筆者が理論的に重要だと思う2点がある。第1は、特に女性が大部分を占める無償労働への予算変更の影響を「効率」分析にどう活かすかである。韓国の事例は、少なくとも支出面の分析ではこれは不問に付されている。有償労働だけを分析枠組みに入れる通常の「効率」に対していわば「社会的効率」といえる概念の確立が必要である。

第2は、歳入面の分析へのジェンダー視点の導入である。韓国の事例では、第1年度の分析では歳入面の準備が整わず、対象にしなかったとの説明であるが、背後には、租税の専門家の見解が、「所得税に関してはジェンダーに中立だ」ということにありそうだ。筆者は、適用税率は所得額で決まりジェンダーに中立かもしれないが、世帯主（男性の場合が圧倒的に多い）に付与される配偶者控除をはじめとする家族に関する租税支出（tax expenditure）はジェンダーに対して中立ではない。

これらはまだ暫定的な論点であるが、これらの諸点に留意をしながら、包括的でなくても、分析可能な側面から日本でも予算のジェンダー平等に与える影響を評価する試みを始めるべきである。政府が実施しないなら、分析する予算の範囲を限定しても市民社会のイニシアチブが求められる。

(むらまつ・やすこ／東京女子大学名誉教授)

注

- 1 構造調整プログラムとは、経済危機に直面した途上国が1980年代、国際通貨基金からの融資を受けるための融資条件を指す。構造調整プログラムには、外貨獲得のための輸出の拡大、通貨の切り下げ、貿易・外貨投資に関する規制撤廃、債務返済を優先するための政府支出の抑制、民営化の推進が含まれる。政府支出の削減により、教育・福祉予算が削減された。
- 2 このセクションの情報は後述のワークショップにおけるリーダーを務めた南オーストラリア大学教授ロンダ・シャープ氏からの情報提供と、http://gender.wrp.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID=321（2008年11月20日アクセス）による。
- 3 http://www.womenweb.org.tw/MainWeb/Document/Index.asp?Document_ID=67

参考文献

- エルソン、ダイアン「新自由主義的グローバル化とジェンダー平等—オルタナティブを求めて」北九州市男女共同参画センター “ムーブ” 編『ジェンダー白書5 女性と経済』明石書店、2007年：pp.46-71。
- 村松安子『「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への試み』未来社、2005年。
- 『韓国の事例から学ぶジェンダー予算』『北京JAC ニュースレター』4月号—6月号、2009年。