

第 1 章 研究概要

第 1 節 研究目的

1975 年の世界女性会議以来、「平等・開発・平和」を共通テーマとして世界の至るところで男女平等・ジェンダー平等を目指す諸活動が展開されてきた。この統一テーマは女性の目標としてだけでなく、社会の目標として世界中で追求されてきた。しかし、教育や雇用などで多くの改善があったものの、達成すべき道りはまだ遠い。当初「国連女性の 10 年」の間に達成可能と考えられた目標は 20 年後の 1995 年世界女性会議（北京会議）に至っても到達できず、21 世紀初頭の達成を目指して改めて策定されたのが、ジェンダー平等実現のための北京行動綱領である。

北京行動綱領ではジェンダー主流化¹をジェンダー平等のための最も有効な方法として編み出し、その具体化の一つの有力な手段として「ジェンダー予算」を位置づけている。「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手法である。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²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った。その結果、これまで性に対して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³。こうしてジェンダー平等を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。

ジェンダー予算はジェンダー平等社会を実現するための「ジェンダー主流化」の強力な手段と位置づけられ(村松 2005)、これまで世界 60 カ国以上の国々で実践されている。表 1 はジェンダー予算の実施国を地域別に示している。ジェンダー予算は世界のあらゆる地域で実施されているが、実施国が多いのはアフリカやヨーロッパである。一方、アジアでは東

¹ 政府の施策の企画・立案、実施、実施後の見直しなどの各段階に男女平等の視点を組み込むこと。

² 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を拡大、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。

³ マクロ経済政策のジェンダー視点から検証する際のもう一つ導入点は貿易である。

南アジアや南アジアでジェンダー予算が盛んに行われているが、東北アジアでは実施国が少ない。

表 1 ジェンダー予算の実施国

Africa	America	Asia	Europe	Middle East	Pacific
Botswana	Barbados	Afghanistan	Austria	Israel	Australia
Egypt	Belize	Bangladesh	Belgium	Lebanon	Fiji
Kenya	Bolivia	India	Croatia		Marshall Island
Malawi	Brazil	Indonesia	Czech Republic		Samoa
Mauritius	Canada	Malaysia	France		
Morocco	Chile	Mongolia	Germany		
Mozambique	Ecuador	Nepal	Ireland		
Nigeria	El Salvador	Pakistan	Italy		
Namibia	Mexico	Philippines	Netherlands		
Rwanda	Peru	South Korea	Norway		
Senegal	St Kitts-Nevis	Sri Lanka	Russia		
South Africa	United States	Thailand	Scotland		
Swaziland		Vietnam	Serbia & Bergalia		
Tanzania			Spain		
Uganda			Sweden		
Zambia			Switzerland		
Zimbabwe			United Kingdom		
Yemen					

出典：Budlender et al (2002)。

注：2000 年現在のジェンダー予算実施状況を示している。

ジェンダー予算は 1980 年代半ば、オーストラリア連邦政府が行った女性予算プログラムを起源とする。女性政策を重視した労働党のホーク政権時代、連邦政府のあらゆる省庁がジェンダー分析を行い、その結果を女性予算声明の中で公表した。この試みが世界の注目を集めるようになったのは、1995 年以降のことである。同年世界女性会議（北京会議）が開催され、ジェンダー主流化の手段としてジェンダー予算の重要性が確認された。以後ベ

ルギーをはじめとするヨーロッパ諸国や国連機関がイニシアチブをとり、開発途上国におけるジェンダー予算実施に向けた支援が始まった。

英連邦事務局 (Commonwealth Secretariat) はフェミニスト経済学者と連携し、ジェンダー予算分析 (gender budget analysis) に関するマニュアルを作成した。また UNIFEM (国連女性開発基金) や UNDP (国連開発計画) は開発途上国の政策立案者や研究者を対象としたジェンダー予算のワークショップの開催やジェンダー予算のパイロットプロジェクトを実施している。日本では JICA (国際協力機構) による開発途上国のジェンダー政策担当官を対象とした研修でジェンダー予算の講義が行われている。

ジェンダー予算の実施は開発途上国に限ったものではない。表 1 で見たように先進国でもジェンダー予算は実施されており、特にヨーロッパでその実施が定着している。例えばイギリスではフェミニスト研究者が女性予算グループを結成し、中央政府予算の分析を行っている。

このようにジェンダー予算の実施が世界的に拡大する中で、その実施方法は実に多様である。従来ジェンダー予算は実施主体に応じて、政府主導型と草の根主導型に分類されている (Sharp and Broomhill 2002: 28-29)。

①政府主導型

ジェンダー予算分析では、政府予算の歳入及び歳出の費目別のデータや予算の影響分析を行うための性別統計が必要となる。通常これらの統計は政府の内部資料である場合が多く、政府外部者が入手するのは困難である。しかし、政府がジェンダー予算の実施主体となる場合、内部資料や各種データへのアクセスが可能となる。そのため、予算費目と施策との対応や予算の必要性などを分析することができる。例えばオーストラリア連邦政府の保育所関連予算に関するジェンダー予算分析では、働く母親が保育所利用に対して様々なニーズを持っていることが確認された。この分析から保育所利用の利便性を高めるために、事業所内保育所の開設や親の通勤経路に見合った場所への保育所の開設など保育所立地計画の見直しが必要であるとの提言が出された (Government of Australia 1985: 57)。

政府主導型のジェンダー予算を実施した国・地域としてオーストラリア、スコットランド、インド、フィリピンなどが挙げられる。これらの国や地域では政府がジェンダー予算分析の結果をジェンダー予算声明または政府刊行物として公表している。2010 年度から韓国でも NGO とは別に政府が本格的な取り組みを始めることになっている。

②草の根主導型

NGO など非政府組織がジェンダー予算の実施主体となる場合、政府の内部資料や男女別統計へのアクセスが難しいという問題点がある。しかし、草の根型のジェンダー予算分析は、政府の見解とは独立して市民独自の視点から予算のあり方を検討することができる。これは予算過程の民主化を図る上で重要な要素となる (Sharp and Broomhill 2002)。例えば、

ロシアでは NGO による税制及び歳入分析の結果、企業の納税額が実際の納税額よりも少ないことが分かった。これは政府と企業の癒着によるもので、ジェンダー予算はこれまで隠蔽されてきた癒着の実態を明らかにした (Krafchic 2002: 84)。

また草の根主導型のジェンダー予算は、政権交代や政治情勢の変化など政治的影響を受けにくいので、ジェンダー予算を継続的に実施することができる。例えばオーストラリアでは 1996 年の総選挙で労働党政権から保守・自由党連立政権への交代に伴い、12 年間継続したジェンダー予算は途絶えた。一方、南アフリカでは 1996 年から始まった NGO のジェンダー予算は 2009 年現在も継続している⁴。

草の根主導型のジェンダー予算を実施した国や地域として、南アフリカ、ウガンダ、イギリス、タンザニア、エクアドル、ロシアなどが挙げられる。

このようにジェンダー予算の実施主体は大きく 2 つに分類されるが、政府主導型の場合でもジェンダー予算を普及、定着させる上で NGO の関与が必要となる。例えばマーシャル諸島では、アジア開発銀行 (ADB) からの支援を受けてジェンダー予算パイロットプロジェクトが行われた。このプロジェクトでは財務省が実施主体となったが、NGO もジェンダー予算の実施委員会やジェンダー予算のワークショップに参加した。これは、ジェンダー予算の効果的実施につながったのみならず、NGO のキャパシティービルディングの形成にも貢献した (Sharp and Vas Dev 2004: 15)。このようにジェンダー予算の実施には NGO の参加が欠かせない。

これまで日本におけるジェンダー予算の研究では、主に諸外国で行われたジェンダー予算の先行研究の紹介が中心であった。日本の政府予算を男女共同参画の視点から分類、概観する試みも若干行われている。しかし分析の対象となるのは男女共同参画基本計画で策定されている政策の予算のみで、その政策範囲は限られている。

近年諸外国では、性別統計を利用したジェンダー予算分析に加え、予算管理や予算運営にジェンダー視点を統合するための制度構築や方法論の開発への注目が集まっている。このジェンダー予算の新たな展開は、過去の経験からジェンダー予算分析だけではジェンダー平等達成のための予算措置 (予算の増加や予算配分の変更を含む) の実現は難しいという認識による。この状況を改善するには、財政改革や民主化など政治及び経済環境の変化に合わせてジェンダー予算を組み込み、現実の予算配分を変えるための働きかけや仕組みを作ることが重要であるとの理解に基づく。しかし日本では、そのような研究は未だ行われていない。またジェンダー予算の唱道も高まっていない。

そこで本研究はジェンダー予算の近年の実施動向とその展開を概観し、日本においてジェンダー予算を実施するための道筋を示すことを目的とする。特に、日本と類似した社会的規範や価値観を持つ台湾と韓国に着目し、ジェンダー予算の実施状況、実施主体 (NGO、政府、研究者)、ジェンダー予算分析の枠組 (法制度、分析対象、分析範囲、分析手法等) を把握する。そして日本でジェンダー予算の実施に必要な条件を導き出したい。

⁴ <http://www.idasa.org.za>、2008 年 3 月 25 日アクセス。

第2節 研究意義

本報告書では日本におけるジェンダー予算実施のための道筋を探るために、子育て関連政策と予算を事例として取り上げる。子育て関連政策は政府の重点政策領域であると同時に、企業や世帯の関心が高い政策である。日本では子育ての主な担い手が母親であるために、子育て関連政策は母親のための政策であると考えられる傾向にある。しかし、母親だけがこの政策から利益を得るとは限らない。子育てしやすい環境が整備されれば、社会全体が利益を受ける。例えば、父親の育児休業制度取得が促進すれば、乳幼児を育てる母親の子育て負担が軽減するだけでなく、父親の子育てへの参加が進み、固定的な性別役割分業の形態を改善することができる。また同制度によって仕事と子育ての両立が可能になる。さらに、育児休業制度の導入による雇用創出やワークシェアリングなどの効果も期待されている。このような観点から、子育て関連政策から利益を受けるのは母親のみならず父親、また社会全体であり、その影響をジェンダー視点に立って分析することは重要であると考えられる。

子育て政策は私たちの生活に身近な政策である。この政策の立案や計画は中央政府が行うが、実際にこのサービスを供給するのは地方自治体の役割である。したがって、生活に身近な政策をジェンダー予算の事例として用いることで、ジェンダー予算への理解を深めながら具体的な導入点を探ることができる。

ジェンダー予算は様々な意義を持つが、本報告書では特に後述する 3 つの意義について検討したい。

① 予算とジェンダーの関連性の明確化

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考えられ、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、地域の中で異なる役割や責任を果たしており、就労形態や労働時間さらに家庭内での家事・育児労働時間は大きく異なる。

近年、無償労働に関する性別統計の収集が進み、育児や介護時間における男女の差が明確になった。平成 19 年度の男女共同参画白書によると、日本では、夫婦が家事・育児に費やす時間のうち男性が占める割合は 12.5%であった。つまり家事・育児労働の 8 割以上が女性によって行われていると言える。また日本の男性が家事・育児に費やす時間の割合は、ノルウェー (40.4%) やオーストラリア (39.0%) と比較すると極めて低い (内閣府 2007: 25, 5 図 1-特-19 図)。

男女の諸活動の担い方の違いが把握されず予算が編成及び執行されると、性別役割分業の固定化につながる可能性がある。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た。この結果、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たため、女性の労働量が増加した (エルソン 2007: 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程度は大きく異なる。したがって、ジェンダーを踏まえて予算の影響を分析することはジェンダー平等を実現する上で極めて重要である。

②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

ジェンダー予算は政府の説明責任の強化に役立つ。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を明らかにすることができる。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、それが必ずしも実現するとは限らない。UNIFEM はジェンダー平等の達成を目的とした施策の多くが、その目標の実現には至らなかったと報告している (UNIFEM 2000b)。つまりジェンダー平等に対する政府の姿勢を正すには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どうか、予算が確実に執行されているかどうかを確認する必要がある。このような予算の執行状況を把握は、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。

③政策および予算過程の民主化促進

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が行われている。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ようにするため様々な工夫 (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。

上述したジェンダー予算の 3 つの意義を踏まえて、本報告書では日本の子育て政策を事例として、予算過程 (政策立案及び予算編成、予算執行、予算評価) の中にジェンダー視点を導入する視角や方法を具体的に示していきたい。

第 3 節 ジェンダー予算の定義

ジェンダー予算とは、ジェンダー予算の唱道と予算分析の実施を含む広義の概念である。

今日世界 60 カ国以上の国々で実施されているジェンダー予算は各国の状況や予算制度を反映し、多様である (Sharp 2007a)。南アフリカでジェンダー予算分析を実施している NGO、IDASA は女性予算分析と呼ぶ。女性予算という名称は女性向け予算の分析を意味するとの

誤解を生む恐れがある。しかし IDASA は女性予算という言葉が既に定着していることを理由に、名称変更を行わない方針を表明している(Budlender & Hewitt et al 2002)。

この他ジェンダー予算を表す言葉として、ジェンダーに敏感な予算(gender sensitive budgeting)やジェンダー平等に対応した予算(gender responsive budgeting)がある。これらの用語は区別なく用いられている(Sharp & Broomhill 2002)。

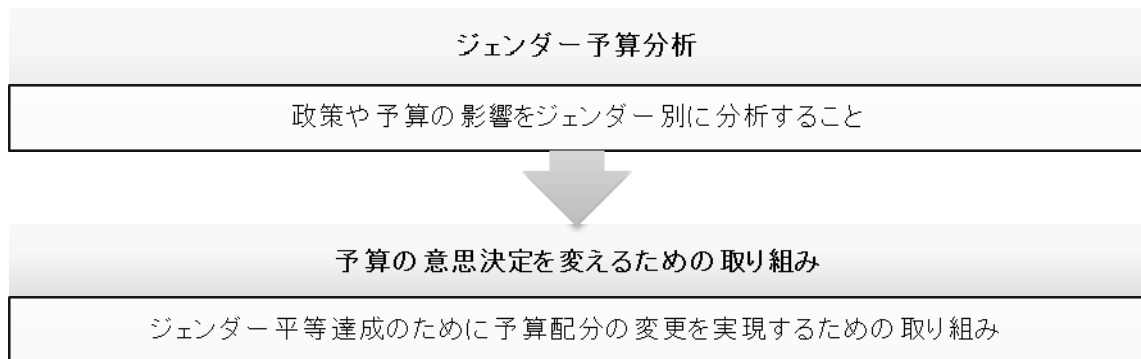
韓国では、予算策定準備作業から評価を経て次年度の予算策定までのすべての段階でジェンダー視点を入れる予算策定・管理システムをジェンダーに敏感な予算制度 (gender sensitive system) と呼んでいる(Kim, Y-O 2008)。

近年ジェンダー平等に対応した予算が最も頻繁に使用され、その定義も確立している(Sharp 2007b)。ジェンダー平等に対応した予算とは、図 1 が示すように、ジェンダー予算と予算分析とジェンダー平等達成のための予算措置を実現する取り組みを指す。

①ジェンダー予算分析

政府予算は男女の別なく同一の影響を及ぼすとの主流派経済学の理解に対し、ジェンダー予算分析は予算の影響をジェンダー、民族、年齢、社会・経済的水準別に分析し、その違いを明らかにする。ジェンダー予算分析という名称から、女性を受益者と特定した公共サービス（例えば、保健所での行われる乳がん検診）を分析の対象とすると誤解されやすい。しかしジェンダー予算分析の本来意義は、必ずしも女性を受益者と特定しない公共サービスへの支出やその財源となる税制や歳入を含む「一般」予算の分析を行うことにある。この「一般」予算の分析を強調する背景には、過去に行われたジェンダー予算の経験がある。例えば、ジェンダー予算分析の先駆けとなった南オーストラリア州政府の女性予算プログラムにおいて、女性を受益者と特定した公共サービスの予算は総予算の 1%に満たないことが分かった。総予算に占める女性向けの予算比率が小さいことは他のジェンダー予算分析からも明らかにされている。これらの経験から、予算規模の大きい「一般」予算の分析なくして、予算の広範な影響を把握することはできない。したがってジェンダー予算分析の分析対象は女性向け予算を超えた「一般」予算にある。

図 1 ジェンダー平等に対応した予算の定義



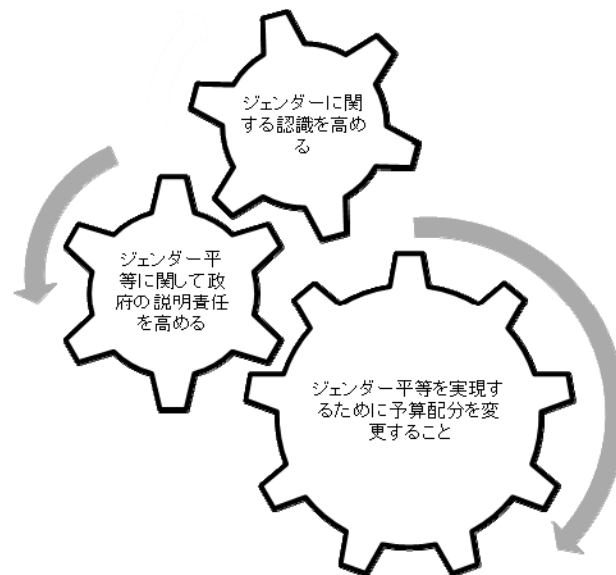
出典：Sharp (2007b)をもとに筆者作成。

②予算の意思決定を変えるための取り組み

ジェンダー平等に対応した予算は3つの目標がある (Sharp 2003)。図2が示すようにその目標とは①ジェンダーに対する敏感性を高めること、②政府の透明性、説明責任を高めること、③既存の予算配分の変更を通じてジェンダー平等を実現することにある。これまで実施されたジェンダー予算は、研修の実施や予算声明の作成などを通じて第1、第2目標を達成した。また性別統計の整備や予算過程への市民参加が進むなどの成果も生まれた。

しかし第3目標であるジェンダー平等を実現するために予算配分の変更成功したという事例はほとんど報告されていない。この原因として次の3つのことが考えられる。第1に予算配分の変更には政治的意思とその関与が必要であること。第2に政府の意思決定を変更することは大変微妙な問題であり、ジェンダーへの影響を考慮した予算の編成など予算過程にジェンダー視点を組み込むまでに時間がかかること。第3に政府の意思決定変更には多くの人々が関与するために、ジェンダー予算の枠組だけで改革を行うことは難しい (Sharp 2007: 2)。これらの問題から、ジェンダー予算分析だけではジェンダー予算の究極の目的であるジェンダー平等を達成するための予算配分の変更を実現することはできない (Sharp 2003)。したがって、ジェンダー平等に対応した予算ではジェンダー予算分析に加え、予算の意思決定プロセスを変えるための働きかけが構成要素となる。

図 2 ジェンダー平等に対応した予算の3つの目標



出典：Sharp (2003:19)をもとに筆者作成。

ジェンダー予算の定義をめぐる議論の進展は、ジェンダーに平等な社会を実現するための具体的な方法が検討されるようになったことに起因する。ジェンダー予算の世界的な普及のための試みが始まった当初は、過年度の歳出分析、すなわち予算執行後の評価に関する手法の開発が中心であった。例えばイギリスのフェミニスト経済学者ダイアン・エルソンらが開発したジェンダー予算分析の6つの手法には下記の手法が含まれている①ジェンダー別公共支出帰着分析、②公共政策からの便益ジェンダー分析、③男女の生活時間への影響分析、④ジェンダーを考慮した予算声明、⑤ジェンダーを考慮した政策の査定、⑥ジェンダーを考慮した中期経済政策フレームワーク (Hewitt 2002)。この①から④までが予算の事後的評価に関する手法で、残りの2つが予算の査定と中期予算計画に関わる手法である。このようにジェンダー予算分析では予算の査定や歳入分析の手法の開発は遅れていた。

近年、ジェンダー予算分析は過年度の歳出分析を超えて、ジェンダー平等と女性のエンパワーメントの達成への現実的な目途を探るための財源規模の推計などの歳入分析が行われるようになった。またジェンダー予算分析は予算管理や予算運営を行うための手法としても注目され、ジェンダー予算分析の汎用性は高まっている。このようなジェンダー予算を巡る新たな動向を踏まえ、本報告書ではジェンダー予算分析の実施及びジェンダー平等達成を実現するための予算意思決定過程の変更を可能とするための様々な取り組みをジェンダー予算と定義する。

第4節 各章の構成

本研究は諸外国、特に東北アジア諸国におけるジェンダー予算分析の現状把握と日本におけるジェンダー予算の本格的な実施に向けた道筋を探る試みの 2 つの研究から構成される。

第 2 章では、諸外国で行われているジェンダー予算の実施動向を紹介する。各国の実施動向、ジェンダー予算平等の実現に向けた新たなジェンダー予算分析の手法を明らかにする。

第 3 章は韓国と台湾を取り上げ、ジェンダー予算の実施動向を検証する。政府によるジェンダー予算が法制化された韓国については関係者に対する聞き取り調査に基づき、その実施経緯を詳しく紹介する。

韓国現地調査は、2007 年 12 月と 2008 年 12 月の 2 回実施した。第 1 回目の調査では地方自治体の女性政策予算のジェンダー予算分析を行った NGO を訪問し、その実施経緯や実施方法、実施上の課題について尋ねた。また大学研究者や韓国政府女性部を訪問し、ジェンダー予算の法的枠組が整備に至った経緯について聞き取りを行った。さらに、ジェンダー予算の実施準備作業に携わっている韓国女性開発院(Korean Women's Development Institute: KWDI)や韓国租税政策研究所(Korean Institute of Public Finance)を訪問した。第 2 回目の調査では、第 1 回目調査の訪問先を再訪してジェンダー予算の実施準備の進捗状況などを調査した。また新たに国会予算局での聞き取りも実施した。この現地調査を踏まえ、第 3 章 2 節において政府によるジェンダー予算の実施に至る経緯、ジェンダー予算の分析手法開発過程で生ずる問題点や課題について明らかにする。

第 4 章では、日本でのジェンダー予算関連の取り組みを紹介する。第 1 節では男女共同参画白書で示される男女共同参画関連予算や内閣府男女共同参画局に設置されている監視・影響調査専門調査会が取りまとめた報告書を取り上げた。続く第 2 節では市川房枝記念会の女性関連予算の動向や日本女性監視機構のレポート「男女共同参画の推進と女性のエンパワーメントのためのお金の流れ（資金調達）」を紹介する。その上で、日本においてはジェンダー予算の本格的実施が行われていないことを確認する。

第 5 章では、日本でジェンダー予算を実施するための具体的方法として、中央政府と地方自治体を実施している政策評価を取り入れた予算運営において、ジェンダー予算を導入する方法を検討する。第 1 節では厚生労働省の政策評価を取り上げ、既存の政策評価の内容とその課題を明らかにする。その上で、ジェンダーの視点に立った政策評価指標の開発の必要性を示す。第 2 節では政令指定都市である北九州市を取り上げ、予算過程の市民参加という観点から、予算編成、執行、評価の各段階でジェンダー予算を導入する方法を検討した。

第 6 章では、これまでの議論を整理し、日本におけるジェンダー予算実施に必要な条件を提示する。

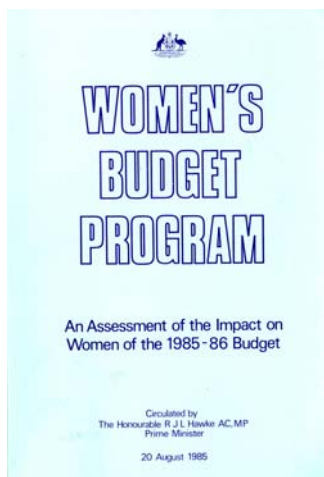
第2章 ジェンダー予算の国際的動向

第1節 ジェンダー予算の始まり

ジェンダー予算はオーストラリア連邦政府が行った『女性予算プログラム』（Women's Budget Program）が世界初の試みであった。1983年の総選挙で勝利を得た労働党のロバート・ホークは政権発足と同時に、私的諮問機関として女性の地位に関する専門調査委員会（Secretaries' Task Force on the Status of Women）を設置した。その委員会のメンバーであるアン・サマーズがジェンダー予算を考案した。後に女性問題担当顧問となったサマーズの強いリーダーシップによってジェンダー予算は首相内閣府（Department of the Prime Minister and Cabinet）の女性の地位局（Office of the Status of Women）を中心に実施されることになった（Sharp and Broomhill 1990）。

ジェンダー予算分析は、各省庁の女性問題担当部局（Women's Unit）と女性の地位向上との連携や高い政策形成・分析能力を兼ね備えたフェモクラット（femocrat）と呼ばれる女性官僚の横断的ネットワークにも支えられ⁵、その実施が可能となった。まず、女性問題担当部局は予算と女性の地位との関連を分析し、その結果を女性の地位局に提出した。女性の地位局は分析結果の取りまとめを行い、女性問題担当顧問の点検を経た上で、1984年『女性予算プログラム』を公表した。1986年以降、ジェンダー予算分析の結果は『女性予算声明』（Women's Budget Statement）として予算書の一部として公表されることとなった。このようなジェンダー予算はオーストラリア州政府レベルでも採用されるようになり、ジェンダー予算の実施はオーストラリア全州に普及した。

図3 オーストラリア女性予算声明(1985/86年)



⁵ フェモクラットは政府や国会の中にフェミニストを送り込み、政策の中にフェミニストの視点を盛り込むことをめざした1970年代の女性運動によって誕生した（市井 2008）。

オーストラリアでは、女性予算の実施によって、ジェンダーに対する職員の認識が高まった（Sawer 2002）。また、分析結果を『女性予算声明』として公表することによって、ジェンダーに対する政府の説明責任が明確になった。このような成果が認められた一方、様々な問題も浮上した。特に問題となったのは、ジェンダー予算分析への取り組みが省庁間で大きく異なっていたことにある。女性問題と直接的な関連性が高い教育や保健サービスを担当する省庁は、予算分析のために男女別データを新たに収集するなどジェンダー予算分析に積極的に取り組んだ。その一方、女性問題とは直接的な関連性が見えにくい省庁は予算分析の内容や質に問題があった。例えば財務省は、政府予算の影響はジェンダーに中立的であるとの見解を崩さず、女性予算プログラムの実施に懐疑的であった。その結果、ジェンダー予算分析への対応は極めて消極的で、同省が女性予算声明で公表したデータはほとんど前年度のデータの焼き直しに過ぎず、詳細なジェンダー分析は行われなかった。

1996 年、労働党から保守・自由連合へと政権が交代したことによって、女性問題に対する取り組みが著しく後退した。女性の地位局の帰属省庁の配置換え（首相内閣府から家族・コミュニティ省）、人員と予算の削減、各省庁の女性問題担当部局の廃止などに伴い、女性予算プログラムの実施体制が弱体化した。その結果、全盛期には 200 ページを超えた女性予算声明は 1996 年には数十ページに縮小され、この女性予算声明をもって女性予算プログラムは終了した。

第 2 節 国際会議におけるジェンダー予算分析への注目

国連は、オーストラリアで実施された女性予算プログラムに早くから関心を寄せていた。1987 年国連はオーストラリア政府に対して、女性の地位改善と男女平等の促進を図るための国内本部機構の役割に関する国連専門家会合においてジェンダー予算プログラムの報告を行うよう要請した（Sharp and Broomhill 1990: 2）。

ジェンダー予算の重要性が世界的に認められるようになったのは 1990 年代中ごろからのことである。これは、フェミニスト経済学がマクロ経済学をジェンダー化するための理論的枠組の構築や英連邦諸国のフェミニスト経済学者（イギリスのダイアン・エルソン、オーストラリアのロンダ・シャープ、南アフリカのデビー・バドレンダー）によるジェンダー予算分析の実践的方法論の開発に依拠する。英連邦諸国のフェミニスト経済学者たちは、開発途上国でもジェンダー予算分析を実施するために、英連邦事務局や UNIFEM、UNDP 等の国連機関に対して技術的、財政的支援を働きかけた。

表 2 ジェンダー予算関連国連会議、国際会議

開催年	会議名称
1995 年	第 4 回世界女性会議（北京会議）
1996 年	英連邦諸国女性関連政策担当大臣の第 5 回定例会合（トリニダード・トバゴ）
2000 年	国連ミレニアム会議（国連ミレニアム開発宣言） 第 23 回国連特別総会(女性会議 2000)「ジェンダー平等、開発、平和」
2002 年	開発資金に関する国際会議（モンテレイ合意）
2006 年	OECD/DAC パリ援助効果向上ハイレベルフォーラム
2007 年	第 51 回国連女性の地位委員会 国連女性の地位委員会専門家会合
2008 年	第 52 回国連女性の地位委員会「ジェンダー平等と女性のエンパワーメントに向けた資金調達」

これらの働きかけが功を奏して、1995 年北京で開催された第 4 回世界女性会議の行動綱領⁶において、女性の地位向上のためにジェンダー平等政策の策定と実施を行う国内本部機構とその実施を監視するすべての機関に対して、十分に資金を割り当てること合意された。また、開発途上国で北京行動綱領を実施するための資金の必要性や援助供与国が援助の質や効果を改善するためにジェンダー視点に立って開発援助プログラムの分析をすることも求めた（Bakker 2008: 2）。

北京行動綱領ではさらに、後述する 4 つの事項へ政府が関与することも求めた（Bakker 2008: 2）。①公共部門の支出から女性が享受する便益を見直す制度の構築、②女性の平等なアクセスを保障するための予算の調整、③国連会議やサミットで決議されたジェンダー関連の誓約が実際に実現しているどうか、④NGO、特に女性団体やその他の市民社会の組織が退蔵されている資金を流動化するための支援環境の整備、以上 4 点への取り組みが政府に求められた。

表 2 は 1995 年以降のジェンダー予算関連の主要国際会議の一覧である。以下、各会議の詳細を見ていきたい。翌 1996 年にはトリニダード・トバゴにおいて、英連邦諸国女性関連政策担当大臣の第 5 回定例会合が開催され、5 カ国の連邦加盟国（バルバドス、フィジー、セントクリストファー・ネイビス、南アフリカ、スリランカ）でジェンダー予算のパイロットプロジェクトを実施することが決定された（Commonwealth Secretariat 1999: 5）。この

⁶ 北京行動綱領（Beijing Platform for Action）,
<http://www.un.org/esa/gopher-data/conf/fwcw/off/a--20.en>, viewed on May 24 2008.

決定は、ジェンダー予算の普及と同時に、開発におけるジェンダーの主流化を援助政策に定着させることも目的とした。このパイロットプロジェクトではフェミニスト経済学者が開発した予算分析手法が活用された⁷。

2000 年以降、ジェンダー予算の重要性は国際的により広く認識されるようになった。2000 年の国連ミレニアム会議や第 23 回国連特別総会(女性会議 2000)においてジェンダー予算に対する政府の関与が明示された (Bakker 2007:5)。まず、国連ミレニアム開発目標の第 3 目標には「ジェンダーの平等と女性のエンパワーメント」が掲げられ、その達成にはジェンダー予算イニシアチブが監視及び説明責任の強化のためのメカニズムとして重要であると指摘されている (UNDP 2005: 152)。

さらに、第 23 回国連特別総会では、ジェンダー平等、開発、平和の北京行動綱領に掲げられた目標達成のために、資金フローの拡大と持続的な国際協力の実施が確認された。特に、先進国の国民総生産の 0.7%を政府開発援助 (ODA) に割り当てることの再確認、債務削減に関するケルン債務イニシアチブ⁸への支援が強調された (DAW 2007: 6)。また、革新的な資金スキームの開発や政策、施策、事業のあらゆる分野にジェンダー主流化を統合することが各国政府に対して求められた⁹。具体的には、ジェンダー平等や女性のエンパワーメントを高めるための開発事業の支援やモニタリング、事業評価を行うための分析手法やメカニズムの開発に対して、十分な資金配分を行うために、立案、開発、選定、執行を含むすべての予算プロセスに適切な方法でジェンダーの視点を盛り込むことが政府に対して求められた。

2002 年、開発資金に関する国際会議で採択されたモントレイ合意では、ジェンダーに敏感な開発を含む開発への資金調達に対して包括的なアプローチを採用する重要性が強調された。そして、あらゆるレベルとセクターにおける開発政策において、ジェンダーの視点を主流化することが奨励された (Bakker 2007: 5)。しかし、モントレイ合意ではインフレ抑制や資金動員を強調する経済政策と貧困削減、人権擁護、ジェンダー平等などの社会政策とのつながりは明確にされていない。実際、ジェンダー平等に対する資金調達のあり方はマクロ経済政策に対して大きな影響を及ぼす。2007 年のアジア太平洋地域における経済社会調査 (The 2007 Economic and Social Survey of Asia and the Pacific) はジェンダー不平等が経済的な損失となることを指摘している。この調査によれば、ジェンダー不平等はアジア

⁷ 英連邦事務局や国際援助機関は予算分析のためのマニュアルの作成、各地域で政策立案者ならびに開発援助実務家を対象としたワークショップの開催を実施し予算分析の制度化と人材形成に力を注いだ。

⁸ ケルン債務イニシアチブとは、重債務貧困国の債務救済のために 1999 年 6 月ドイツのケルンで行われたケルン経済サミットの決議である。ここでは債務返済のための負担の軽減、債務削減によって得られる資金の効果的利用と予算過程の透明性を図ることなどが明記されている。 (<http://www.mof.go.jp/daijin/1e074.htm> accessed 15 March 2009)

⁹ UN General Assembly resolution S-23/3, annex, para 76 (c), <http://www.arabhumanrights.org/publications/unconf/women/ga/ares-s23-3-00e.pdf> viewed on 18 March 2009.

太平洋地域で年間 800 億ドルの損失となると推定されている。女性の雇用が制限されることによる年間損失額は最大 470 億ドル、教育における男女格差が存在する場合の年間損失額は最大 300 億ドルに上ると見込まれている (Bakker 2008: 3)。

さらに 2005 年、OECD/DACパリ援助効果向上ハイレベルフォーラムで採択されたにパリ宣言では、ジェンダー平等を含むクロス・カッティングな問題に対して政府が積極的に取り組むことが盛り込まれた¹⁰。

2006 年、イギリスのフェミニスト経済学者ダイアン・エルソンは UNIFEM から『女性の権利のための予算：女子差別撤廃条約 (CEDAW) の遵守のための政府予算の監視』を出版した。女子差別撤廃条約は 1979 年の第 34 回国連総会で採択された女性の権利に関する国際法規であり、経済、社会、文化などあらゆる分野における男女平等を達成するために必要な措置を定めている。女子差別撤廃条約では一般勧告の中で資金問題を取り上げている。例えば一般勧告第 6 号「効果的な国内本部機構と広報」、一般勧告第 24 号「女性と健康」、一般勧告第 23 号「政治的、公的な生活」(No.23)が相当する。また女性の地位向上のために政府が保健部門や国内本部機構へ十分な資金を割り当てること、女性の参画や選挙制度の障害を取り除くための資金を供給することを奨励している (DAW 2007: 7)。

2008 年国連女性の地位委員会は第 52 回会合の主要テーマとして「ジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための資金調達」に定めた。前年 2 月の第 51 回会合では、第 52 回会合の準備として非公式分科会を開催した。この分科会では、ジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための資金調達に関して、国家、地域、世界レベルでの既存のメカニズムや制度の見直しや、成功事例や得られた教訓を特定、国際的関心を高めるために必要な課題の提示がなされた¹¹。分科会ではロンダ・シャープなどジェンダー予算の専門家、実務家、政府の担当者が報告を行った。

2007 年 9 月、ノルウェーのオスロでジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための資金調達に関する専門家会合が開催された。この会合は第 52 回国連女性の地位委員会会合のテーマであるジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための資金調達に関して、そのメカニズム、特に開発資金に関するモントレイ合意のフォローアップ関連 (経済政策、公共財政、ジェンダー平等に対応した予算運営、国際資金の動員、二国間及び多国間援助、新しく革新的な資金源を含む) が協議された。この会合において、女子差別撤廃条約の完全実施とミレニアム開発目標 (特にジェンダー平等と女性の地位向上に関する第 3 目標) 達成のために、ジェンダー平等に対応した予算運営が重要な要素となることが確認された。

¹⁰ Paris Declaration on Aid Effectiveness (2005: 8)

http://www.adb.org/media/articles/2005/7033_international_community_aid/paris_declaration.pdf

¹¹ DAW (2007: 1) *Issues Paper*, Informal Panel, Fifty-First session of the Commission on the Status of Women, 25 February 2007,

<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw51/pdfs/Financing%20for%20gender%20equality%20-%20Issues%20paper.pdf>, viewed on May 26 2008.

また貧困削減との関連も指摘された (DAW 2007: 16, No.55)。さらに、異なる制度やメカニズムの可能性や課題、主要な関係者の役割も議論された (DAW 2007: 1)。この会合の重要な成果は、ジェンダー平等に対応した予算 (GRB) の定義が示されたことにある。専門家会合の最終報告書において GRB は、ジェンダー平等に関する国際的な関与や北京行動綱領を含む開発のための資金調達、第 23 回国連特別総会やモントレイ合意の成果など広範囲に及ぶ公共財政戦略であると見なされた。そして GRB は、技術的であり政治的な本質を持つ、二つの相互に関連した活動 (ジェンダー予算分析とジェンダー平等達成に向けた政策や予算の意思決定過程の変更) と定義された。

- ① ジェンダー予算とは、予算や政策を体系的に検証して、女性と男性、女兒と男児へ及ぼす異なる影響を把握するために実施される。
- ② ジェンダー平等達成のための予算措置。予算過程やジェンダー平等への影響を改善するための具体的な方法を周知すること (DAW 2007: 16, No.56)。

2008 年 2 月、第 52 回国連女性の地位委員会が開催され、ジェンダー平等と女性のエンパワメントのための資金調達に関する各国の取り組みが政府声明として報告された。これと並行して、合意結論を採択するための審議が行われた。この審議では、開発のための資金調達をめぐる開発途上国と先進工業国との対立に加え、GBR 実施を推進国と推進を望まない国との対立から GRB の定義やその実施をどのように合意結論に盛り込むかで意見の相違があった。

まず、当該 52 期のテーマである「ジェンダー平等と女性のエンパワメントのための資金調達」は、開発協力資金の増加を望む開発途上国とその資金の抑制をめざす先進工業国との対立を引き起こした。合意結論の作成過程では、より多くの政府開発援助 (ODA) を引き出すために数値目標などを合意結論に盛り込もうとする開発途上国の主張と、開発資金源多様化の重要性を主張して、政府の開発資金への依存脱却を意図する先進工業国の間には意見の隔たりがあった。しかし、すでに他の会議で合意されている事柄であるが、合意結論の中で「国民総生産の 0.7%を開発途上国への政府開発援助へ割り当てることや国民総生産の 0.15~0.2%を低開発国へ割り当てるという数値目標を満たすための努力を具体化させるために」という一文が盛り込まれた (UNCSW 2008: 6, 21(q))。

しかしジェンダー平等に対応した予算運営の定義が国際的に十分周知されていないために、各国の政府声明で GRB への取り組みについて言及する国としない国があり、その対応にはばらつきがあった。しかし前述したように、2007 年 9 月開催の国連女性の地位委員会専門家会合では GRB はジェンダー予算分析とジェンダー平等実現に向けた予算と政策の意思決定の変更を実現するための働きかけと定義された。

合意結論の審議では、GRB の実施を推進する国と既存の予算制度の大きな変更を望まない GRB の実施に保守的な国との激しい対立があった。通常、国連女性の地位委員会の会期

中（2週間）に採択される合意結論は、会期最終日にも最終合意案がまとまらないという異例の事態が生じた。

会期延長の末、ようやく採択された合意結論には GRB の本質的な内容や定義は盛り込まれなかった。例えば合意結論第 21 項目（p）では「あらゆる政策分野においてジェンダー平等を促進する観点に立ち、あらゆるレベルの予算政策の中にジェンダー視点を体系的に統合し、ジェンダー平等に対応した予算編成や予算運営を行うための手法の開発や実施を行う」と述べられている。しかし合意結論の審議段階では「既の開発されている手法の中にジェンダー視点を体系的に統合して、公共部門支出の便益を男女が平等に受けられるように予算を調節する」という文章の挿入を提案した国もあった。この提案は 2007 年の専門家会合で示された見解に近く、GRB の本質を反映していた。しかし、この提案は内容が詳細すぎるとして GRB の実施に消極的な立場をとる国々から支持されず、合意結論には盛り込まれなかった。

第 3 節 ジェンダー予算の成果

ジェンダー予算はこれまで様々な成果を上げている。オーストラリアのフェミニスト経済学者ロンダ・シャープはジェンダー予算の成果を 5 つに分類している。それは①予算の歳出面における改善、②予算の歳入面での改善、③予算の意思決定過程における改革、④統計や指標の整備、⑤国際協力関連政策過程である(Sharp 2007a)。以下、シャープ(2007a)を補足しながら、各成果の具体的な事例を紹介していきたい。

① 予算歳出面の改善

予算歳出過程は編成、執行、評価から構成される。ジェンダー予算はこのあらゆる予算過程の中に導入され、成果を上げている。例えば予算編成における成果として南アフリカの事例を紹介したい。南アフリカでは、ジェンダー予算を実施している NGO、IDASA が、ドメスティックバイオレンス法関連政策実施に関わる費用計算を行った (Budlender & Hewitt 2002)。またジンバブエでは、上水道設備の改善に伴う水道料金値上げに関する事前調査が行われた。その結果、利用料金の値上げを支持する声は男性よりも女性の方が多かった。また公衆衛生関連施設の改善に関する質問でも、男性よりも女性の方が高い関心を示していることも明らかになった¹²。

予算評価過程における成果としては、ジェンダー予算分析が予算声明や白書の中で言及されるようになったことが挙げられる。例えばフランスでは、公共部門の雇用におけるジェンダー平等の促進を目的に予算黄書 (yellow budget paper)¹³の中で女性を対象とした事業や

¹² この調査結果は実際の政策実施には反映されないのではないかと懸念する声もある。これは、たとえ女性が公衆衛生に高い関心を示していても男性が家計管理を行う家庭が圧倒的に多いためである (Vandemoortele 2002: 57)。

¹³ 予算黄書は予算案と同時に発表され、女性の権利とジェンダー平等の促進のために、どのような財政努力が払われてきたかを説明する文書である。また National Action Plan 実施状況

プログラムについて言及している (UNFEM 2002)。このように性別統計やジェンダー予算分析が予算書・同関連文書及び政府刊行物の中で公表されることによって、予算がジェンダー別に及ぼす影響は継続的に監視されるようになる。同時に議員や市民もその情報を共有することができる。この結果、予算の透明性が向上し、ジェンダーに対する政府の説明責任も強化される。

② 予算歳入面の改善

予算歳入面での成果は歳出面の成果と比較すると事例が少ない。これは第 1 章で明らかにしたように、歳入分析手法の開発がごく最近始まったことや分析に必要なデータの不足などによる。しかし、事例数は限られているが、歳入面での改善はいくつか存在する。例えばイギリスでは研究者を中心にジェンダー予算グループを結成し、各分野の専門家がジェンダー予算分析を行っている。税制に関するジェンダー予算分析に基づき、子育て世帯への税額控除の制度設計の見直しや税額控除の対象の変更（世帯主から実際に子育てを行っている人）などの提言を行った¹⁴。またオーストラリアの『女性予算プログラム』でも同じような提言がなされた。

③ 予算の意思決定過程

予算の意思決定過程におけるジェンダー予算の効果として、国会議員の能力開発や女性 NGO のアドボカシー活動を行うための能力形成などが挙げられる (Sharp 2007a)。例えばウガンダでは、NGO、Forum for Women in Democracy) は他の NGO や国会議員と連携を取り、特定の政策分野（教育、保健、農業）におけるジェンダー予算分析を実施している。国会議員のメンバーはジェンダー予算分析が国会のあらゆる委員会で議論されるように、アドボカシー活動を行っている。これまでジェンダーに関する問題は感情的な問題として処理されていたが、ジェンダー予算分析の結果が得られたことによって「信頼や尊重」の側面からジェンダーの問題が提起されるようになった (Byanyima 2002)。

④ 統計や指標の整備

ジェンダー予算分析では、性別統計が必要となる。これまでジェンダー分析の実施によって、性別統計の整備やそれを使った指標の作成が行われるようになった。例えばオーストラリアでは、14 項目から構成されるジェンダー平等指標 (Gender Equality Indicators (GEIs)) が開発され、政府の『女性予算声明』 (1990/91、1991/92) で公表された。また、マーシャ

のモニタリングの機能を持つ。1999 年、次年度予算案への投票時に議員がそれ以後毎年実施することを要求して明文化された。これは全く新しい試みではなく、教育のように分野横断的な問題についての財政支出案に対して、この支出を正当化できる情報（時には詳細なデータも含む）を包括的に提示する役割を持つ。

¹⁴ Women's Budget Group, 2005, 'Response from Women's Budget Group to Inland Revenue consultation document', <http://www.wbg.org.uk/pdf/New%20Tax%20Credits.pdf>, accessed on 30 January 2009.

ル諸島ではジェンダー予算のパイロットプロジェクトの一部として、2003 年に初めて性別統計を含んだ国勢調査に関する報告が統計局職員によって行われた(Byanyima 2002)。

⑤国際協力関連政策過程

国際協力関連政策過程での成果の一つとして、フィリピンにおけるジェンダー予算の取り組みが挙げられる。フィリピンでは、まず中央政府のすべての省庁は外国から受けた援助資金の少なくとも 5%をジェンダー平等促進のために使うことを 1972 年制定の「女性の開発と国家建設法」で定めた。後に大統領の指示により、海外からの援助資金を超えて各省庁の予算の 5%を「ジェンダーと開発」関連の政策へ配分することになった。これは、1995 年の **General Appropriation Act** が根拠法となっている。1998 年には地方政府も同様に、総予算の 5%を「ジェンダーと開発」関連政策へ配分することが義務付けられた。同法は、「ジェンダーと開発」関連予算を 5%に制限するものではなく、中央政府と地方政府のジェンダーと開発に関する事業予算の確保やジェンダーに敏感な政策形成及び予算編成を行うための政策能力の向上につながると期待されている(Flor & Lizares-Si 2002)。

この他、近年の新たな成果として、フェミニスト経済学者を中心に国連ミレニアム開発目標達成のための政策実施に必要な費用の推計と国内調達可能な財源の確定とその規模の推計がある。この取り組みについては次節で詳しく紹介したい。

第 4 節 ジェンダー予算分析の多様化

第 1 章第 3 節において、ジェンダー予算の対象は主に予算の歳出であり、歳入面の分析手法の開発は遅れていたことを明らかにした。しかし今日、ジェンダー予算は財政資金配分及び開発からの受益の公平性確保やあらゆる予算過程と成果の改善を促進するための原動力であると考えられている(Sharp 2007)。その結果、従来 of 過年度の歳出分析を超えて、政策評価や財源規模の分析へ応用されるようになった。

まず、政策評価へのジェンダー予算分析の活用は、既にジェンダー予算のパイオニアであるオーストラリアで行われていた。1990/91 年と 1991/92 年の女性予算声明でジェンダー平等指標が作成された。この指標は教育、雇用、所得、保健、家事労働において、女性の地位向上がどの程度実現したかを測定するものである。ジェンダー平等指標はもともと、女性行動計画(1988-92)に掲げられた 20 の行動計画の実施状況を監視するために作成された。同指標は女性の地位向上の状況を確認し、男性との違いを把握する上で役に立った、またジェンダー平等指標が女性予算声明で公表されることで、毎年新しいデータを基に作成される指標をもとに女性の地位向上の実態を継続して把握することが可能となった。しかしこのジェンダー平等指標は予算編成などに活用されることはなかった。

しかし、今日実施されている業績に基づく予算運営において作成されている業績評価指標は、ジェンダー平等実現のための予算配分の変更を実現する上で有効な手段となると見なされている。業績評価指標は事業評価目標の達成度の測定や多岐にわたる公共サービスの評価

を行うことができる。また業績評価指標は次年度の予算編成時に活用することができる。例えば日本では予算折衝時に業績評価指標が活用され、予算が要求通りに認められた事例がある¹⁵。これらの長所からエルソンやシャープは政策評価指標の中にジェンダー視点を導入できれば、ジェンダー平等達成のための予算配分を実現することができる¹⁵と述べている(Elson 2007, Sharp 2003)。政策評価をジェンダー予算に応用する具体的方法については第5章で詳しく検討していきたい。

次に、ジェンダー予算で財源規模の分析が行われるようになった背景には、開発途上国でのジェンダー平等や貧困撲滅関連の数値目標の達成が十分でない原因は開発資金の不足にあるとの認識がある。例えば、国連の20/20イニシアチブでは、開発途上国の公的予算の20%、およびODAの20%を基礎的社会サービスに割り当てるよう求めている。しかし開発途上国における社会サービスの政府予算比率は平均で国家予算の12~14%にすぎず、目標比率を大きく下回っている(Vandemoortele 2002)。このような認識に基づき、数値目標達成に必要な財源規模の推計やODAを含む歳入分析を通じてジェンダー平等と女性のエンパワーメント達成への現実的な目途を探らなっている。この方法はジェンダー予算の2つの要素、すなわち歳入面のジェンダー予算分析とジェンダー平等を実現するための予算の変更を行うための取り組み（ここでは資金確保）の2つを満たしており、ジェンダー予算の実践的な方法として注目されている。次節ではジェンダー予算の歳入分析を活用したジェンダー平等を実現するための資金調達について具体的に見ていきたい。

第1項 ジェンダー平等のための資金調達

フェミニスト経済学者カレン・グローンやダイアン・エルソンらは開発途上国5カ国（バングラデシュ、カンボジア、ガーナ、タンザニア、ウガンダ）における国連ミレニアム開発第3目標（ジェンダー平等の推進と女性の地位向上）に必要な費用推計を行った。

この推計ではまず、国連ミレニアムプロジェクトの分類に従って、MDGセクター別の介入政策を2つに分類した。ひとつはジェンダー平等と女性のエンパワーメントの促進を主要政策目標とする政策（以下GE介入政策）である。このGE介入政策はさらに2つに分類される。まず女性省と非MDG部門の省庁（すなわち教育、保健、農村開発、都市開発、スラムの向上、水道・衛生、エネルギー関連の省庁以外の省庁）が行うMDG3介入政策である。例えば、労働省が実施する就業におけるジェンダー不平等の改善や女性省が実施する女性に対する暴力の根絶などの政策はこのMDG3介入政策に含まれる。この他、非MDG部門が実施する介入政策として、性と生殖に関わる健康と権利の保障、女性の政治的参加の拡大、女性に対する暴力の根絶、能力形成などがあり、各政策の具体的な事例は表3に示してある。

¹⁵ 文部科学省はカウンセラーが在任している学校の登校拒否の児童・生徒数がカウンセラー不在の学校よりも少ないというデータを財務省に提示した。その結果、小、中学校に配置するカウンセラーに関する予算の増額要求が認められた(Yamaya 2002)。

表 3 国連ミレニアム第3目標 (MDG3) 達成のための介入政策事例

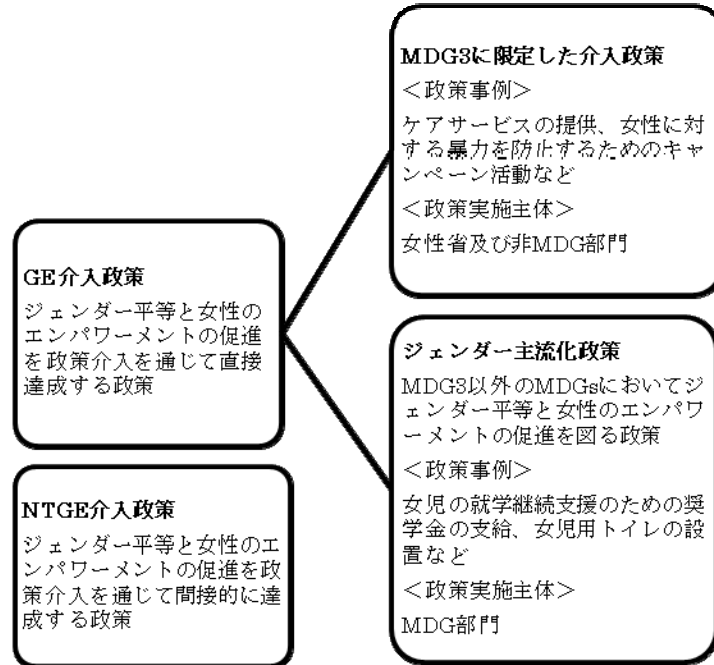
戦略的優先事項 2	性と生殖に関わる健康と権利の保障 マスコミやコミュニティが主体のプログラムを通じて性と再生産に関わる健康と権利に関する認識を高めると共にその教育を実施する。
戦略的優先事項 5	雇用におけるジェンダー不平等の削減 職業訓練プログラムや成年女性を対象とした学校から職場への転換プログラムを実施し、雇用を促進させる。
戦略的優先事項 6	女性の政治的参加の拡大 地方、広域、中央レベルでの選挙に立候補する女性候補者への研修を実施する。
戦略的優先事項 7	女性に対する暴力の根絶 キャンペーン活動、教育、ホットライン、地域のサポートグループを通じて女性に対する暴力を防止するための教育を行う。
能力形成に関わる介入	
	上記の介入政策を実施するために政府の行政能力の強化を図る。

出典：Grown et al (2006: 12)から抜粋。

もう一つの GE 介入政策は、MDG セクター（教育、保健、農村開発、都市開発、スラムの向上、水道・衛生、エネルギー）が実施する MDG3 政策（以下、ジェンダー主流化介入政策）である。つまり MDG セクター関連政策はこのジェンダー主流化介入政策となる。例えば、農村開発関連省庁が採用又は研修時に女性職員を配慮すること、教育省が実施する女子生徒の就学継続を助けるための奨学金制度、学校に女子トイレを設置する事業などはジェンダー主流化介入政策に含まれる。

GE介入政策と並ぶもう一つの介入政策は、MDG3 以外の目標達成を想定した介入政策（以下NTGE介入政策）である。この政策は、ジェンダー平等と女性のエンパワーメントを主要政策目標としないが、介入政策の実施はジェンダー平等と女性のエンパワーメントにも貢献すると考えられる。例えば低体重児に対する栄養補充プログラム、肥料の配給、水道上水道の供給、エネルギーのインフラ整備などはNTGE介入政策に含まれる。上述した介入政策の分類は図 4に示しておく。

図 4 国連ミレニアム開発目標におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメント推進のための政策介入の分類



出典：Grown et al (2006: 9-11) をもとに筆者作成。

グローンやエルソンらの研究チームは GE 介入政策と NTGE 介入政策、それぞれにかかる費用を推計した。GE 介入政策はジェンダー平等と女性のエンパワーメントの促進を政策目標とする政策なので、その実施にかかる総費用はジェンダー平等達成にかかる費用となる。一方ジェンダー平等の達成を主要政策目標としない NTGE 介入政策は、その達成が間接的に行われると仮定されるため、ジェンダー平等達成にかかる費用は総費用の一部と考える。この NTGE 介入政策の費用計算は少々複雑なので、次にグローンが事例として挙げている教育サービスの費用推計を事例に、その計算方法を見ていきたい。教育にかかる費用は、新規校舎建設のための新たな必要資本と経常支出から構成される。この計算では、男児生徒と女兒生徒にかかる 1 人当たりの費用は同じで、必要資本は新規入学者が学校施設を利用するのに必要な費用であると仮定する。計算を単純化して具体的に必要資本と経常支出の金額を求めてみたい。まず当該年度新規入学者が女兒生徒 2 名で、当該年度就学率 50%、前年度就学率 40%、必要資本 100 万円とすると、ジェンダー平等達成にかかる必要資本は次のよう計算できる。

$$100 \text{ 万円} \times 2 \text{ 名} \times (0.50 - 0.40) = 20 \text{ 万円} \dots \textcircled{1}$$

したがって、必要資本が女兒に配分される金額は 20 万円となる。この 20 万円がジェンダ

一平等達成にかかる必要資本となる。

次に経常支出に占めるジェンダー平等達成にかかる費用の計算方法を見よう。経常支出を 80 万円、当該年度女児生徒の就学比率は 40%とするとジェンダー平等達成にかかる経常支出は次のように表せる。

$$80 \text{ 万円} \times 0.4\% = 32 \text{ 万円} \dots \textcircled{2}$$

したがって経常支出は 32 万円となる。上記の計算から教育サービスの提供にかかる政策実施費用の中でジェンダー平等達成にかかる費用は①と②の合計 52 万円となる。ここで政策実施にかかる総費用は 180 万円（必要資本 100 万円＋経常支出 80 万円）だが、ジェンダー平等にかかる費用はその一部の 52 万円となることに注意したい。このように NTGE 介入政策において、ジェンダー平等達成にかかる費用は政策実施費用の一部となる。

表 4は介入政策別にジェンダー平等の達成にかかる 1 人当たり費用を示している。推計が行われた 5 カ国のうち、1 人当たりの費用が最も大きかったのはタンザニア（\$56.88）で、最も小さかったのはバングラデシュ（\$37.24）だった。セクター別に 1 人当たり費用を比較してみると、どの国も保健部門の費用が大きくなっていることが分かる。例えばカンボジアでは保健部門の費用は総費用の 15%を占めている。また、NTGE介入政策の中で教育部門の一人当たり費用をみると、最大のガーナ(\$11.06)と最小のバングラデシュ(\$6.05)の間で約 5 ドルの格差があることが分かる。この格差はガーナの女児生徒就学比率がバングラデシュよりも低いことを反映している。

表 4 ジェンダー平等達成に必要な 1 人当たり年間費用（2003 年、単位:US\$）

	バングラデシュ	カンボジア	ガーナ	タンザニア	ウガンダ
GE 介入政策実施費用	3.80	3.46	3.14	3.90	3.18
ジェンダー主流化政策実施費用					
教育	0.23	0.22	3.31	1.50	1.84
エネルギー	0.03	0.02	0.01	0.07	0.05
保健	6.77	8.31	6.87	7.22	10.54
農村開発	0.03	0.02	0.25	0.25	0.19
スラム開発	0.03	0.02	0.02	0.07	0.05
上水道整備	0.03	0.02	0.04	0.07	0.05
小計	7.12	8.59	10.49	9.17	12.71
NTGE 介入政策実施費用					
教育	6.05	8.86	11.06	6.61	7.55
エネルギー	8.00	13.57	8.12	11.69	8.88
保健	7.59	7.97	11.59	17.97	14.20

農村開発			1.92	1.96	2.01
スラム開発	1.36	1.35	0.97	1.51	1.07
上水道整備	3.32	2.89	4.61	4.07	2.40
小計	26.32	34.64	38.27	43.81	36.12
ジェンダー平等達成にか かる総費用 (GE、ジェンダー主流化、 NTGE 政策)	37.24	46.69	51.90	56.88	52.00
MDGs 達成にかかる総費 用	106.48	107.35	100.37	118.84	106.50
MDGs 達成にかかる総費 用のうちジェンダー平等 達成にかかる費用	35%	43%	52%	48%	49%
1人当たり GDP (2003 年)	395.38	313.37	275.86	308.70	276.54
GDP に占めるジェンダー 平等達成にかかる費用	9%	15%	19%	18%	19%

出典：Grown et al (2006: 17)。但し、総費用に関する原典：(UN Millenium Project 2005)。

次に、グローンらの研究グループはMDG達成にかかる政策費用の調達方法として、最初に国内調達可能な財源の特定と財源規模の推計を行った。この推計では、国内で調達される財源は典型的に、次の3種類と考えられた。①家計、②政府、③外部資金である。①の家計からの調達方法として、例えば水の供給など公共サービスの利用に伴って発生する利用料金がある。この利用料金負担は、世帯の負担能力に応じて負担額が異なるとグローンらは仮定する。第1グループは貧困線以下の水準にある人々で、これらの人々は利用料金の負担能力がない。言い換えれば利用料金が免除されているグループである。したがってMDG達成のための介入政策実施にかかる費用負担は全くないものとする。第2グループは所得水準が貧困線と貧困線の2倍の間の水準にある人々で、おおよそ五分位所得階層の第3、第4階に属している。これらの人々はMDG達成のための政策実施費用の一部を負担することができるが、負担の割合は実施される政策の種類によって異なる。例えば、サービスの効率性を改善するための事業や特定の事業（例えば中等教育）の費用は一部負担することができる。しかし、初等教育や保健、MDG3に限定した介入政策の実施費用を負担する能力は持たない。第3グループは所得階層で最上位にある人々で、彼らはMDGs関連のあらゆる公共サービスの料金負担能力を持つと見なされる¹⁶。推計が行われた5つの開発途上国で、家計から調達可能な資金額は一人当たり\$10~13となった。

次に政府部門から調達可能な資金額は、MDG介入政策実施費用の増加分と国内歳入から賄うことができる追加的支出の増加分である。グローンらは、追加的支出の規模はGDPの

¹⁶ この家計ごとの料金負担能力はあくまでもMDG3の達成のために必要な資金額を計算するために仮定されたもので、実際の負担有無などは考慮していない。

4%と見込んでいる。費用推計が行われた5つの開発途上国でMDG政策実施にかかる費用がGDPに占める割合は4~7%から8~11%となり、MDG政策実施費用の30~40%は政府部門の支出となる。

最後に①家計、②政府、③外部資金の規模が計算された。この外部資金が国内調達できない資金を表し、資金ギャップと呼ばれる。従って、外部資金はドナーなど国外から調達が必要な資金である。

表5はMDG実施にかかる1人当たり費用と上述した3つの財源別の1人当たり資金規模、MDG政策実施費用が資金ギャップ（外部資金）に占める割合を示している。財源別の1人当たり年間資金規模をみると、家計支出を財源とする一人当たり資金規模はウガンダ（\$10.08）が最も小さく、最大のカンボジア（\$13.18）との間に約3ドルの差がある。一方、政府支出を財源とする一人当たり費用はガーナ（\$28.57）が最少で、最大のウガンダ（\$36.85）とは\$8.28の差がある。この差は、家計支出を財源とする1人当たり資金規模の最大値と最小値の差（\$3）よりも大きく、政府歳入の規模は国によって大きく違う。年間一人当たり資金ギャップでは、タンザニア（\$72.89）が最も大きく、他の4カ国は約\$60となった。最後に、資金ギャップに占めるMDG3政策実施費用とジェンダー主流化政策実施費用の合計費用比率を見てみると、バングラデシュが18%で最も小さく、ウガンダが27%で最も大きくなっている。

表5 MDGの達成にかかる政策実施費用とその財源（2003年）

単位: US\$

	バングラデシュ	カンボジア	ガーナ	タンザニア	ウガンダ
GE介入政策実施費用	3.80	3.46	3.14	3.90	3.18
ジェンダー主流化政策実施費用	7.12	8.59	10.49	9.17	12.71
NTGE介入政策にかかる費用	26.32	34.64	38.27	43.81	36.12
ジェンダー平等達成にかかる総費用	37.24	46.69	51.90	56.88	52.00
ジェンダー平等達成にかかる費用に占めるジェンダー介入政策にかかる年間費用	29%	26%	26%	23%	31%
MDGs達成にかかる一人当たり年間費用	106.48	107.35	100.37	118.84	106.50
MDGs達成にかかる費用に占めるジェンダー平等達成にかかる費用比率	35%	43%	52%	48%	49%
年間家計貢献額	10.97	13.18	11.30	11.90	10.08
年間政府貢献額	35.36	31.58	28.57	34.05	36.85

年間資金ギャップ	60.15	62.59	60.50	72.89	59.57
MDGs 達成にかかる費用に占める年間資金ギャップ比率	56%	58%	60%	61%	56%
資金ギャップに占める MDG3 に限定した政策にかかる費用比率	6%	6%	5%	5%	5%
資金ギャップに占めるジェンダー主流化政策にかかる費用比率	12%	14%	17%	13%	21%
MDG3 に限定した政策にかかる費用とジェンダー主流化政策にかかる費用の合計費用が資金ギャップに占める比率	18%	19%	23%	18%	27%

出典：Grown et al (2006: 20)。

このように、ジェンダー平等を実現するための財源の特定化や資金規模が推計されることで、ドナーや国際機関に対してジェンダー平等達成に必要な資金が不足している現状を具体的に示す効果がある。グローンによれば、GE 政策やジェンダー主流化政策実施費用が国家計画や国家予算に組み込まれることは極めてまれであり、また外部資金によって十分に賄えるとも限らない。従ってドナーは、資金ギャップに占めるジェンダー平等達成にかかる費用の比率に注意を払うべきである (Grown et al 2006: 20)。

これまでジェンダー予算分析の中心であった政府支出の過年度分析を超えて、ジェンダー予算分析の中心は歳入分析やジェンダー平等達成に必要な資金規模の把握へと分析の焦点が移っている。

第3章 東北アジアにおけるジェンダー予算分析の実施に向けた動向

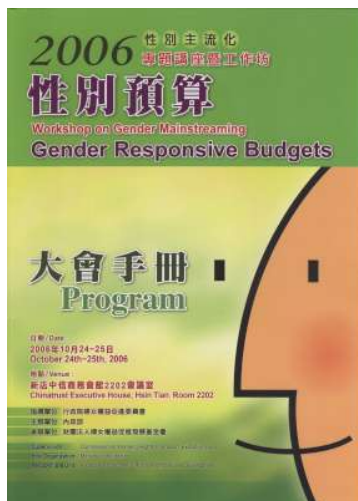
第1節 台湾での試み

台湾ではジェンダー予算はジェンダー主流化のひとつの手段と考えられ、これまでジェンダー予算分析に関するワークショップが開催されている。1996年には初めてジェンダー予算分析の概念に関する報告が研究者によって行われた。

2005年には女性の権利推進委員会(Committee on Women's Rights)においてジェンダー主流化実施計画(The Plan on Implementation of Gender Mainstreaming)が採択された。その結果、政府はジェンダー主流化計画を実施するために、性別統計、ジェンダー分析、ジェンダー平等に対応した予算、ジェンダー影響調査実施、ジェンダーに平等な教育の実現などの取り組みを行うこととなった。ま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ためのタスクフォース(Task Force for Support Gender Mainstreaming)が設置された。さらに37省庁の中にジェンダー平等にむけたタスクフォースの設置とその担当が配置された。政府は将来、中長期計画、法案、予算過程においてジェンダー影響調査の結果を取り入れることを検討している。

2006年にはオーストラリアのフェミニスト経済学者ロンダ・シャープが政策立案者を対象とした2日間のワークショップを開催した。図5は同ワークショップのために作成された資料集である。

図5 台湾で開催されたジェンダー予算ワークショップ資料



ジェンダー予算（中国語で性別予算）ワークショップでは、シャープによるジェンダー予算分析の概念や手法に関する説明やオーストラリアの実践事例の報告に加え、（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が報告された。

表 6はワークショップで報告された国家公務員の研修に関する予算分析のワークシートである。これを見ると、研修の男女別参加者数、予算額、決算額（執行額）が示されている。女性予算は女性研修参加者への支出額を示し、この支出額は総予算額に女性参加者比率を乗じた金額と一致する。これはジェンダー予算が受益者を女性と特定した予算と理解されていたことを示す。またこの分析では 1994 年と 1995 年のデータが使われていた。

表 6 台湾における国家公務員研修事業を対象としたジェンダー予算分析

年度別 予算別	男	女	合計	女性		女性予算	決算数 (執行数)	女性決算数 (執行数)
				参訓 比例	予算数			
94 年 公務預 算	1112	784	1896	41%	29,414,549	12,059,965	25,823,397	10,587,593
94 年 中央経 費補助	115	382	497	77%	15,181,000	11,689,370	13,601,351	10,473,040
合計	1227	1166	2393	49%	44,595,549	23,749,335	39,424,748	19,318,127
註：95 年資料統計至 9 月 30 日								

出典：http://gender.wrp.org.tw/Page_Show.asp?Page_ID=321、2008 年 11 月 20 日アクセス。

注：表中の単位は出典に記載されていないため不明。

台湾におけるジェンダー予算の最新の動向について限定的な調査を行った。行政院の傘下にある女性の権利推進委員会や女性の権利推進と開発財団（Foundation for Women's Rights Promotion and Developments）の中国語のホームページ上では性別影響調査¹⁷ やジェンダー予算分析手法の報告書が公開されている。しかし、ジェンダー予算の具体的な実施状況を確認することはできなかった。ジェンダー予算の実施状況については台湾の研究者にメールによる問い合わせを行ったが、返答は得られなかった。そこで以下では、調査対象を韓国に絞って行うことになった。

第 2 節 韓国での試み

本節では韓国におけるジェンダー予算の実実施動向と具体的な取り組みについて見ていきたい。まず第 1 項で実施経緯を紹介し、第 2 項と第 3 項で政府と NGO 各々のジェンダー予算の実実施状況を明らかにしたい。

¹⁷ http://www.womenweb.org.tw/MainWeb/Document/Index.asp?Document_ID=67

第1項 実施経緯

韓国でジェンダー予算（韓国語では性認知予算）を最初に行ったのは韓国女性団体連合（Korean Women's Association United: KWAU）である(Kim, Y-O 2008)。韓国女性団体連合は1998年から毎年、中央政府の総予算に占める女性関連予算の比率を計算し、その結果を国会へ提出した。またその他の女性団体（韓国女性民友会、韓国女性電話連合）もジェンダー予算概念の普及を試みた。その中でジェンダー予算分析に最も熱心だったのは、韓国女性民友会である。このジェンダー予算分析については第2項で詳しく説明したい。

2002年韓国女性団体連合は「ジェンダー予算実施のための請願書」と政府予算に代わる代替予算を国会へ提出した。同決議は同年11月、国会で承認された(Kim, Y-O 2008)。2006年予算編成を担当する企画予算部¹⁸が「2007年予算案編成指針」の中で性認知予算概念を明記した。同年9月には「国家財政法」（同年10月4日公布）において、2010年からジェンダー予算、決算報告書の国会提出が規定された。「国家財政法」は旧予算会計法と旧資金管理基本法を統合し、国家財政運営の基本として新規に制定され、財政運営の効率化、透明性、健全性を旨とするものである。16、26、57条がジェンダー予算に関する条項である。表7は国家財政法におけるジェンダー予算に関する条項の本文を示している。

表7 韓国国家財政法におけるジェンダー予算に関する条項

第16条 計画に関する規則

第5項 政府は予算や計画に関するジェンダー分析を実施しなければならない。又ジェンダー分析の結果を予算計画に反映するように務めなければならない。

第26条 ジェンダー予算声明

第1項 政府は予算を執行する前に、予算や計画に関するジェンダー分析を実施した声明を国会へ提出しなければならない。

第57条 ジェンダー予算声明

第1項 政府は支出が男性と女性に平等に配分されているかどうか、又男性と女性の格差の改善に貢献しているかどうかを検証した声明を提出しなければならない。

出典：Kim(2008)。

新法は成果主義・プロジェクト査定順位付けツール（PART）に基づく予算作成を目指しており、女性議員が多かった第17代国会で成立した法律の中でも重要な新法と言われている。おそらくジェンダー予算の根拠法としては世界でもっとも強力な法律であろう。

¹⁸ 韓国中央政府省庁は日本語で「部」（例えば企画予算部、女性家族部など）と訳されることから、本報告書でも同様の表記を用いる。

この法律は予算策定から決算と評価を含む全過程にジェンダー視点を取り込む最も包括的な編成と管理・運営を規定している。カバーされる対象は全予算であり、ジェンダー平等に中立的と見られる予算分野も含まれている。

性認知予算は「性認知的予算分析」と「予算過程全過程へ性認知観点を統合する」という二つの活動で構成されている。「性認知的予算分析」は、予算が女性と男性に与える効果の差を検討することであり、これにより性中立的に見える予算の性不平等の効果を可視化することができる。一方「予算過程全過程へ性認知観点を統合すること」は、予算が女性と男性に及ぼす効果を予算の諸過程で考慮し、資源が両性に平等な方法で使用されるよう予算の分配構造と規則を変化させようとする一連の活動を指す。従って性認知予算は、予算の特定の範疇ではなく性平等な資源分配の過程を意味する。

この法案決定の段階で注目されるのは国会常任委員会レベルでの議論の中で賛否が同数に分かれた段階で、1人の市民運動・女性運動出身の女性議員が文字通りキャスティング・ボートを握った事実である。彼女はジェンダー予算をこの法案の中に書き込むことを条件に法案の賛成に回っている¹⁹。これ以前から国会ではジェンダー予算に関しては女性団体の運動を基に決議がされ、また100人の署名集めなどもあった。

2010年度予算から予算案上程時(前年の10月)に予算案の付属文書として、各省庁がジェンダー予算声明を議会へ提出することが義務付けられた。また翌々年2月には企画予算部へジェンダー予算バランスシート(決算書)を提出しなければならない。

ジェンダー予算の導入を支持した議員たちはジェンダー予算の速やかな実施を望んでいた。しかし国家財政法においてジェンダー予算の実施が2010年会計年度となり、同法制定後実質3年後にその実施が本格化することになった。この年間の猶予は、ジェンダー予算の担当省庁である女性部と実際の運営方法の検討を委託された韓国女性開発院にとっては有利となった。つまり、ジェンダー予算実施準備のための時間を確保することにより、財政を担当する企画予算部と共にジェンダー予算の包括的な実施体制を構築している。表8はこれまで議論してきた韓国におけるジェンダー予算の経緯を示している。

¹⁹ 同議員への2008年12月17日の聞き取りに基づく。

表 8 韓国におけるジェンダー予算の経緯

2001 年	韓国女性民友会が地方予算のジェンダー分析を実施
2002 年 10 月	ジェンダー予算の実施に関する決議が国会通過 韓国国会ジェンダー平等委員会がジェンダー予算の実施にかかる決議を提出 (この決議の中では、あらゆる省庁が関連文書を女性部、韓国国会ジェンダー平等委員会、予算と会計に関する特別委員会へ提出することを求めた。)
2003 年	韓国女性連合会がジェンダー予算の実施にかかる陳情書を国会へ提出 第 2 次女性政策基本法にジェンダー予算の実施を明記 (ジェンダー予算実施のための環境整備、ジェンダー分析ガイドラインの作成、研修制度の開発が盛り込まれる。)
2006 年 1 月 10 月	予算と会計に関する特別委員会の中にジェンダー予算特別チームの設置 国家財政法の制定 (2010 年からジェンダー予算の実施が決定)

出典：筆者作成。

このように、韓国では GBA の実施に向けた法的枠組が整備され、2007 年にはジェンダー視点に立った予算分析の準備部会が発足した。政府の具体的な取り組みについては第 3 項で詳しく見ることとし、次の第 2 項では政府に先駆けてジェンダー予算を実施した NGO のジェンダー予算分析の実施状況を紹介したい。

第 2 項 NGO の取り組み

前項で示したように、韓国では 2001 年韓国女性民友会が 7 つの地方自治体女性関連予算と女性関連施策の担当職員に関するジェンダー分析を試みたのが、韓国初のジェンダー予算分析となった。

<地方自治体における女性関連予算分析>

2001 年韓国女性民友会は、ソウル市を含む 7 つの地方自治体で女性関連予算分析を行った。40 名の会員で構成したグループは「政策の健全性を図る女性グループ (Women's Group for Healthy Politics)」と名づけられた²⁰。Yoon (2002) は女性関連予算の分析によって、次

²⁰ このグループ名称の頭文字は韓国語で生姜 (saengkang) と同じ綴りとなる。生姜は臭み消し、風邪の予防、さらに炎症を抑える働きがあり、韓国料理には欠かせない食材とな

のような結果が得られたと報告している。

- ① 分析対象となった 7 つの地方自治体において総予算に占める女性関連予算比は 0.1%～2.3%と極めて低い。
- ② ジェンダー統計が収集されていない。
- ③ 女性関連予算は社会福祉や家族関連プログラムの 1 部にすぎず、ジェンダー平等を向上させる目的と合致していない。
- ④ 女性関連政策担当部局が小規模であるために十分機能していない。
- ⑤ 女性関連政策は弱い立場の女性のみを対象とし、あらゆる女性を対象としていない。
- ⑥ 女性官僚の絶対数が少ない上に、管理職レベルの女性の数はさらに少ない。

以後、韓国女性民友会はジェンダー予算分析の実施を政府に働きかける運動を活動の中心とすることにした。この方針転換によってジェンダー予算分析の実施を継続する韓国女性民友会の支部数は縮小した。第一回現地調査を行った 2007 年 12 月時点でジェンダー予算分析を継続しているのは、ソウル市の道峰^{ドボン}支部だけとなった。

<ソウル道峰区のジェンダー予算分析：高齢者雇用促進事業を事例として>

韓国女性民友会道峰支部は、上述した 2001 年の地方自治体の女性関連予算分析の中でソウル市道峰区の予算分析を行い、以後継続して同区の女性関連予算分析を実施してきた。その過程で女性関連予算分析では把握できない、特定の事業予算がジェンダーに及ぼす影響を分析する重要性が確認された。そして 2004 年高齢者雇用促進事業におけるジェンダー予算分析を行うこととなった。

高齢者雇用促進事業は、道峰区に居住する低所得で勤労能力がある 65 歳以上の就職希望者を対象に 6 カ月間の雇用を同区が斡旋する事業である。区が斡旋する仕事は道路や河川の清掃および保全、リサイクル品の販売、製菓の製造などである。

道峰支部は政策形成過程を 3 段階（①政策立案・決定、②政策執行、③政策評価）に分類し、それぞれの段階ごとに分析を行う領域と政策を評価する指標を定めた。表 9 は分析対象となった政策の領域と評価指標を示している。政策立案・決定段階では、女性関連の問題の確認などが分析の領域とされた。高齢者雇用促進事業に関する区の資料や同区高齢者人口統計などの 2 次資料を用い、受益者の性別統計が作成された。政策執行段階における担当者の性認知力（ジェンダーへの理解）の評価では、同事業を担当する道峰区社会福祉課の高齢者福祉チームの職員に対する聞き取り調査が行われた。次の政策評価段階では高齢者雇用促進サービスの利用者に対するアンケート調査が実施され、同事業の成果と影響が検証された。

っている。このような働きは、「政策の健全性を図る女性グループ」の活動を適格に表していると言えよう(Yoon 2002)。

表 9 高齢者雇用促進事業におけるジェンダー予算分析の枠組み

政策段階	政策領域	評価指標
政策の立案・決定段階	①女性関連の問題や課題の確認	高齢者雇用促進事業に関する性別統計及び情報の確保/活用の水準 女性団体やジェンダー専門家の諮問及び意見受入の程度
	②女性関連の目標と成果の予測	女性に関連する目標設定の程度 女性関連の成果指標設定の程度
	③女性の政策参画の水準	政策担当者や執行機関における女性の参画水準
政策執行段階	①公共サービスの提供	高齢者雇用促進事業の情報取得/提供の経路 高齢者雇用促進事業への申込時における行政手続の利便性、満足度の程度
	②予算編成	女性のための事業予算編成の水準
	③担当者のジェンダーに対する理解力	ジェンダー平等関連の教育水準 該当者の選別過程での性別比率による女性高齢者の考慮 女性政策基本計画内容の理解の程度
政策評価段階	政策の成果と影響のジェンダー分析	高齢者雇用促進事業参加者の男女比率 高齢者雇用促進事業参加者の満足度

出典：韓国女性民友会道峰支部（2005: 16）。

ジェンダー予算分析の結果、高齢者雇用促進事業が抱える様々な課題が明らかとなった。その最重要課題のひとつは、高齢者雇用促進事業の担当職員が同事業の影響はジェンダー別に異なることを十分に理解していなかったことにある。例えば同事業の受益者を選別する過程で区内の女性高齢者数が男性高齢者数よりも多いことを考慮したかという質問に対して、担当職員の半数が考慮する必要がないと答えた。考慮する必要がないと答えた職員のひとは道峰支部が実施した聞き取り調査で次のように話している。

「ジェンダーを考慮する必要性はこれからも感じませんよ。今は...この前も話しましたが、お年寄りのほとんどが女性で、私たちの施策自体が女性のための政策だと考えればいいと思いますよ。」（高齢者福祉チームの公務員）（韓国女性民友会道峰支部 2005）。

ジェンダーに対する職員の理解不足は、ジェンダー平等やジェンダー主流化研修への参

加経験の欠如からも裏付けられた。これらの結果から、韓国女性民友会道峰支部は、ジェンダーに対する職員の理解を高めること、政策のジェンダー主流化を推進させることなどの提言を道峰区に対して行った。

このように韓国においてジェンダー予算分析が NGO によって本格的に実施されている背景には、その高い調査分析能力にある。韓国女性民友会の主要メンバーの 1 人は、ジェンダー予算を学ぶためにイギリスの大学院に留学し、ジェンダー予算分析手法の開発者であるフェミニスト経済学者、ダイアン・エルソンから指導を受けた。また韓国は、女性運動によって民法上の戸主制の廃止や女性公選割当制などが実現するなど、女性団体が高い課題特定能力や政策形成能力を保持していることもジェンダー予算分析の本格的実施が実現した要因となっている。

NGO やジェンダー予算を支持する議員からの要請を受け、韓国政府もジェンダー予算への取り組みを開始した。2006 年国家財政法が制定され、企画予算部がジェンダー予算・決算報告書を 2011 年に国会へ提出することが義務付けられた。その結果あらゆる省庁が女性関連予算のみならず女性とは直接的な係りが見えにくい一般予算のジェンダー予算分析を行うことになった。これは韓国政府によるジェンダー予算分析の重要な特徴の一つである。2001 年から、NGO は政府に対してジェンダー予算分析実施のための法制化を求めたが、当時は女性政策のみを分析対象とすることが想定されていた。その後、韓国政府女性部が女性政策と一般政策の両方を対象とするジェンダー影響調査を実施し、これをジェンダー予算分析へ活用するための手法が開発された。その結果、ジェンダー予算もジェンダー影響調査と同様、一般予算も分析対象となった。これは政府予算がジェンダーに及ぼす広範囲の影響を把握することができ、ジェンダー格差の改善につながると考えられている(Kim, K-H 2008)。

第 3 項 政府の取り組み

第 1 項で見たように、ジェンダー予算実施の法的整備が整った背景には議員と議員を動かした NGO の力が大きかった。一方、政府は NGO からの働きかけに対して全く対応しなかった訳ではない。本項ではジェンダー予算実施方法がどのように構築されようとしているのか、政府の取り組みについて概観したい。

<韓国政府女性部>

2001 年 1 月に創設された韓国政府女性部 (Ministry of Gender Equality) ²¹は、性別影響調査導入に向けた取り組みを始めた。NGO からの要請を受けジェンダー予算にも関心を持っていたが、性別影響調査の方が実施体制の構築が比較的簡単だと考え、その体制を整

²¹ 2007 年から女性家族部 (Ministry of Gender Equality and Family) へ組織変更されたが、2008 年 1 月の新政権発足によって再び女性部となった。

えていった²²。

性別影響調査は 2002 年 12 月改正の女性開発基本法を法的根拠とする。この法律によって、中央行政機関と広域レベルの地方自治体は性別影響調査の実施と調査結果を韓国政府女性部へ報告することが義務づけられた²³。

性別影響調査は収集された男女別統計を活用し、政策のあらゆる過程（立案、決定、執行、事後評価）における影響を男女別に把握する調査である。2004 年、パイロットプロジェクトが実施され、9 つの省庁が 10 の施策に関する性別影響調査を行った。以後、性別影響調査を実施する省庁と分析対象となった施策は増加した。2005 年、中央及び地方行政機関の合計 57 機関中、55 機関（内 39 は中央行政機関）が 85 の施策を対象に性別影響調査を行った。これは、1 機関あたり平均 1.5 の政策を評価したことになる。2006 年には 190 機関（広域、起草自治体も参加）が 314 の政策を対象とした。その中で、大田市が実施した 4 件の性別影響調査と中清南道が実施した教育施策に関する地方公務員の性別影響調査が高く評価され、女性家族部長官から表彰された。

地方行政職員の研修事業に関する忠清南道庁の性別影響調査では次のようなことが分かった。

地方行政官の研修では、研修期間が長くなるほど女性行政官の参加率が低くなる傾向にある。女性職員の参加率は研修期間 1 週間の場合は 29.6%であったが、2 週間の場合 18.8%へ減少した。また研修期間が一年間の場合の女性職員の参加率は 11.3%であった。男性と女性の一人当たりの研修費には格差が認められなかった。しかし長期研修には多くの費用がかかり、女性職員の参加率が低いことを考えると、女性職員よりも男性職員の方が長期研修から受ける利益は大きい(Kim, K-H 2008)。

性別影響調査の中央及び広域レベルでの普及が進む中で、韓国政府女性部が次に注目したのはジェンダー予算の導入であった。2003 年、韓国政府女性部はジェンダー予算分析手法とそのプロセスに関する研究を開始した(Ministry of Gender Equality and Family 2006)。例えばジェンダー予算分析の専門家であるオーストラリアの経済学者ロンダ・シャープによるワークショップの開催や、政府や国会予算局のジェンダー予算担当者の海外派遣を実施し、ジェンダー予算の実施に向けた準備に着手した。

韓国女性開発院のキム研究員は 2008 年 3 月国連女性の地位委員会会期中に行われた NGO サイドイベントで、これまで韓国政府が行ったジェンダー予算の実施事例を紹介した。そ

²² 2007 年 12 月の韓国調査に基づく。

²³ 女性開発基本法は、国家および地方自治体が所管政策を作成、執行する過程で、当該政策が女性の権益と社会参画などに及ぼす影響を先に分析、評価しなければならないと定めており、女性家族部この業務を担うこと規定している。そのため、女性家族部長官は、中央行政機関および地方自治体長官に分析、評価の方向、手続、対象政策および細部基準に関する指針を知らせ、その結果を提出させるようにしている（キム 2008: 7）。

こでキム研究員の報告から、過去に行われたジェンダー予算の具体例を紹介したい。

まず、ジェンダー平等施策に関するジェンダー予算分析の事例として、保健福祉部が 2001 年に公表したジェンダーに敏感な予算に関するレポートが挙げられる。このレポートでは予算項目を 3 つに分類し（受益者を特定の性に限定した予算（すなわち女性向け予算）、ジェンダー平等を促進するための予算、その他の予算）予算分析を行った。この予算分析は、1991 年から 2001 年までの歳出と歳入を分析の対象とした。その結果、総予算の 9 割以上はその他の予算に充てられていた。一方、ジェンダー平等を促進するための予算は全体の 5~9%にとどまり、受益者を特定の性に限定した予算は 1%に過ぎないことが分かった。

また女性政策予算の分析は、その予算規模が増加基調にあることを明らかにした。女性家族部のデータによると、2003 年の予算規模は 37,690 億ウォンであったが、2006 年には 95,620 億ウォンに達していた。しかし総予算に占める比率はわずか 0.46%であった。また省庁別に女性政策予算の負担比率を調べてみると、その大部分は女性家族部の予算であり、その他の省庁の負担額は小さかった。

科学技術人的開発事業に関するジェンダー予算分析は、研究費規模の男女による違いを明らかにした。総事業に占める女性研究者による研究の比率は 18.25%であったが、総事業費に占める女性研究者の研究費は 11.7%に過ぎなかった。これは、女性研究者は男性研究者よりも助成されている研究費が低いことを示している。また、若手科学者研究支援事業では、研究者一人当たりの支給額は男性研究者の場合 8,000 万ウォンであったが、女性研究者は 4,700 万ウォンであり、女性研究者の研究費支給額は男性の 6 割程度に過ぎなかった。

<ジェンダー予算準備部会>

2006 年ジェンダー予算実施の法的根拠となる国家財政法成立後、ジェンダー予算の実施枠組みは韓国女性開発院に設置されたジェンダー予算センター(Gender Budgeting Centre)を中心に行われることとなった。

2007 年韓国女性開発院と租税政策研究所の研究員をメンバーとするジェンダー予算準備部会が発足した。この部会では主に分析枠組の構築と予算の成果指標開発が行われ、その結果を報告書にまとめ、2007 年 8 月に公表した。この報告書では、ジェンダー予算を「ジェンダー平等実現のために、予算編成、審議、執行、決算、事後評価など財政運用にかかるあらゆる過程における性別の影響を考慮するための予算分析」と定義した。そして国家予算を目的に応じて 3 つに分類した。それは①ジェンダー平等関連予算、②公的部門の雇用に係わる予算、③①と②以外の予算、である。ジェンダー平等政策関連予算とは、女性政策基本計画に沿った 10 課題と 115 施策の予算である。作業部会ではジェンダー平等政策関連政策予算のジェンダー分析とその分析から提起される将来の課題を探る作業を行った。

ジェンダー平等政策関連予算のこれまでの予算分析では予算額、執行額、不要額、財源が記述されているに過ぎず、予算の具体的な成果指標は開発されなかった。これは、データの制約や分析手法が確立していないことや、予算のあらゆる過程に還元できるような指

標が開発されていないなどの理由によるものである。そして以下の 2 点が今後の課題されることとなった。すなわち、①一般予算まで分析対象を拡大した場合の分析手法をどうするのか、②予算の成果指標の確立には多岐にわたる要因や長期的影響の反映が必要となるが、それらをいかに統合して有効な指標とするのかである。

また、既存の性別影響調査の実施対象となった施策について、予算過程ごとにその成果をジェンダー視点から分析するための指標が開発された。表 10は性別影響調査をジェンダー予算に活用する際の注意事項を示している。ここでは政策立案、執行、評価と 3 つの過程に共通した事柄(共通事項)とそれらの項目ごとに、評価指標が示されている。例えば共通事項の①性別統計の活用では、「関連法令及び指針において人に関する統計作成様式に性別区分があるかどうか」が注意事項になっている。これは、法令や指針の中で対象者が定められている場合でも、男性と女性の数は具体的に示されていない場合がある。このことから性別統計を用いて男女数を具体的に示す必要性が強調されている。

表 10 韓国における性別影響調査をジェンダー予算に活用する際の注意事項

区分	評価・指標	注意事項
共通事項	性別統計の活用	関連法令および指針において、統計作成様式に性別区分があるか。
		政策企画書、結果報告書において、統計に性別区分を使用しているか。
		統計作成、企画、標本、調査票、調査、分析、公表においてジェンダー視点を活用しているか。
政策立案及び 政策決定	政策と性別の関連性の把握	政策に関連して、女性と男性が異なる現実を把握し、企画案に反映しているか。
		政策と関連した法令、指針、基本計画に特定の性に関する項目が設けられているか。
		市民のニーズや満足度を統計から確認しているか。
		政策の対案を作成するときに性別を変数として考慮しているか。
	女性の政策決定過程への参画	政府の諮問委員会、審議委員会の女性委員比率が 30%以上であるか ¹ 。
予算編成のジェンダー平等性	予算編成時に性別ごとのニーズが反映されているか。	
	政策から受ける便益が少ないと想定される人に特別予算措置を講じているか。	
執行策	サービスの供給経路におけるジェンダー平等性	サービスへのアクセスが性別ごとに考慮されているか。

	政策広報のジェンダー平等性	広報の方法によって政策の認知度が異なるか。
政策評価	政策からの便益を得ることのジェンダー平等性	政策の便益の性比が政策対象の母集団と比較して妥当か。
		予算規模と政策満足度に性差が存在するか。
		政策から便益を受ける人と満足の違いがある場合、その相違を把握しているか。
		ジェンダー平等政策の効果があるか。
	政策のジェンダー平等性	政策執行の結果が女性の社会、経済的地位の向上を推進したか。
		今後同様の政策を作成する場合、両性平等に影響するのか。
	政策改善に関する提案の有無	評価の結果、公平性を改善するために政策改善案が提出されているか。

出典：韓国女性開発院（2007a）。

注：（1）2008 年度から女性委員比率の目標値は 40%となる。

<2008 年予算編成に関する企画予算部ガイドライン>

2008 年企画予算部は予算編成に関するガイドラインを作成した(Kim, K-H 2008)。このガイドラインによれば、ジェンダー予算分析の対象となる予算は、①ジェンダー平等政策（直接ジェンダー平等を推進する政策）への支出、②ジェンダー平等政策以外のすべての政策（この一部が性別影響調査の対象となる政策）への支出である。ジェンダー平等政策とは第 3 次女性政策基本計画²⁴に含まれる施策を指し、この施策は女性を公共サービスの受益者としている。例えば、妊産婦検診サービス、母子家庭世帯へのシェルターサービス、低所得母子世帯への福祉サービスなどが挙げられる。

もう一つの対象である一般の、政策及び施策への支出には、①以外のあらゆる支出が含まれ、その一部は性別影響調査の対象となる。

このガイドラインは一般的ガイドラインとジェンダー視点に立った予算編成に関するガイドラインから構成される。一般的ガイドラインの支出項目では、ジェンダー影響調査が必要であると認められる施策には、ジェンダー影響調査を考慮した（追加的）支出を行うことが可能であると定めている。次に、ジェンダー視点に立った予算編成では、ジェンダー予算分析の実施方法が定められている。その方法は、事業概要文書（Form4）を作成する際、当該施策がジェンダー平等政策か、あるいはジェンダー影響調査の対象となった施策であるかどうかを明記する。具体的には、①事業の一部がジェンダー予算の対象となる場合、該当額を区別して記載する。②2004 年～2006 年に実施されたジェンダー影響調査であ

²⁴ 女性開発基本計画はジェンダー平等の包括的なマスタープランであり、1995 年施行の男女平等法を法的根拠とする。同基本計画は 1998 年以降、5 年ごとに策定される(Ma 2008)。

る場合は調査結果を要約し、それをどのようにして予算案に反映させるかを明記しなければならない。

<ジェンダー予算声明作成パイロットプロジェクト>

2008 年 4 月、ジェンダー予算声明作成に関するパイロットプロジェクトが始まり、韓国政府女性部、戦略・予算管理部(Ministry of Strategy and Finance)、関連省庁（労働部、農業部など）、韓国女性開発院がその実施に関わった。同年 5 月、戦略・予算管理部は関連省庁に対して次年度予算書作成のための 2009 年ガイドラインを提示した。表 11 はガイドラインに示されたジェンダー予算声明のフォーマットである。ここには、ジェンダー予算声明の対象となる 2 種類の政策、（ジェンダー平等政策とその他の一般政策）について、2009 年の予算要求額、省庁の総予算に占める割合、2008 年予算額、省庁の総予算に占める割合、2008 年から 2009 年までの予算の推移が記載される。このパイロットプロジェクトではジェンダー平等政策を第 3 次女性政策基本計画関連政策と定義する。ジェンダー予算声明のフォーマットは既存の予算声明をベースに開発され、予算に関わるあらゆるデータ（予算配分、執行、成果指標、予算運営）が含まれる Dbrain と呼ばれる予算データシステムに加えられたことになった。

表 11 韓国ジェンダー予算声明概要

単位：百万ウォン

分類	2009 年		2008 年		予算額推移	
	予算要求額 (A)	構成 比率 (%)	予算額 (B)	構成 比率 (%)	(A-B)	変 化 率(%)
ジェンダー平等政策 事業						
性別影響調査実施事 業（ジェンダー分析）						
予算総額						

出典：Ma (2008: 136)。

韓国政府女性部は、上述したジェンダー予算のガイドラインに従ってジェンダー予算声明で対象とする 96 の事業（ジェンダー平等政策に関わる 51 の事業と一般政策に関わる 45 の事業）を選択した。2008 年 7 月、各省庁のジェンダー予算声明担当者に対する研修が行われた。翌月、各省庁の担当者は、表 11 で示したフォーマットを用いて第 1 次ジェンダー予算声明ドラフトを戦略・予算管理部に提出した。表 12 は教育・科学技術部のジェンダー予算声明の一部であり、表 11 のフォーマットを所管する事業へ応用したものである。

表 12 韓国教育・科学技術部のジェンダー予算声明

単位：百万ウォン

分類	財源	事業名	2009 年		2008 年		予算額推移	
			予算要 求 額 (A)	構 成 比 率 (%)	予算額 (B)	構 成 比 率 (%)	(A-B)	変 化 率 (%)
ジェ ン ダ 平 等 政 策	小計							
	一般	女性エンジニア技 術プロジェクト (WATCH21)						
一 般 政 策	小計							
	一般	大学研究施設活 化のための第 2 次 BK プロジェクト						
予算総額								

出典：Ma(2008: 136)。

ジェンダー予算分析の実施状況は望ましいものではなかった。実際、ジェンダー予算声明のドラフトが提出されたのは一般政策の場合、67 事業の内 55 事業にとどまり、その内 10 の事業に関してはジェンダー予算分析が全く行われていなかった。つまり、ジェンダー予算声明の第 1 次ドラフトに含まれた一般政策は 45 事業だったが、そのうちジェンダー予算分析が適切に行われていた事業はわずか 15 事業に過ぎなかった。

分析結果が適切と認められた一般政策の 15 事業は 3 つの基準からジェンダー分析が行われた。その基準とは、ジェンダー不平等の原因の検討、ジェンダー平等に関する目標の設定、目標の達成のための代替計画の提示である。これらの基準は市民が事業結果やジェンダー平等達成方法を検証する際に利用することができるので、ジェンダー予算分析として妥当であると考えられた(Ma 2008)。

一方、ジェンダー分析が不適切だった事業の中には、ジェンダー予算分析レベルが分野やプログラム・レベルで止まり、事業レベルまで到達していなかったものもあった。例えば、DV（ドメスティックバイオレンス）被害者と人身売買の被害者に対する無料法的支援事業は、法的支援事業の一部である。法的支援サービスの 2009 年度予算総額は 258 億ウォンであり、DV・人身売買被害者等に対する法的支援事業予算は 12 億ウォンに過ぎなかった。しかし、Dbrain のコンピューターシステム上では、DV 被害者等に対する支援事業がジェンダー予算声明の対象となり、予算総額は 258 億ウォンと記載されていた(Ma 2008)。

この事例から次の 2 つの課題が明らかとなった。一つは、ジェンダー予算声明のフォー

マットが作成されて、予算声明のドラフト作成が簡単に行えるようになっていても、担当者がジェンダー予算の内容を十分に理解していないこと。もう一つは DV 被害者等の法的支援サービス事業のように公共サービス受益者を特定の性に限定した事業予算は、「一般」予算に比べ予算規模が小さいことにある。その結果、従来どおり事業の重要性を予算規模から捉えていたジェンダー予算の担当者は予算規模の小さい事業の重要性やジェンダー分析を十分に認識していなかった。今後、各省庁のジェンダー予算声明担当者がジェンダー予算に対する理解を深めるような研修や情報提供が必要になると考えられる。

第4項 まとめ

韓国では、2006 年成立の国家財政法に現れているように実績をベースとする予算から業績をベースとする予算運営管理へ転換した。この変革の際、ジェンダー予算を財政法に入れ込むことに成功した。世界のジェンダー予算実施国の中でも、国家予算を規定する財政法の本則の中にジェンダー予算を統合させた例はほとんどなく、韓国が唯一の国と言ってもよい。将来、歳入もジェンダー予算分析に含めることが計画され、そのための研究も既に始まっており、国家予算全体を対象にジェンダー予算分析を行うことを目指している。ジェンダー予算が本格的にスタートする 2010 年会計年度のジェンダー予算分析では、分析対象を絞って分析を行うことになっている。また予算要求を行う省庁は付録文書としてジェンダー予算声明を提出しなければならない。通常の前会計年度と同様に、ジェンダー予算声明も前会計年度の 10 月に翌年度の予算案と共に国会へ提出され、翌々会計年度の 2 月にジェンダー決算書を提出することになっている。

2009 年 1 月 16 日付の朝鮮日報（日本語版）は韓国の性認知予算に関する記事を掲載している。2010 年度からの本格運用に先駆けて 2008 年度に準備のためのジェンダー平等を考慮した試行的予算作りが行われた。例えば、電車のつり革の長さや公共部門の男女別のトイレ数、また癌研究などの科学技術研究の予算でも男女平等の視点に立った予算作りが試みられている。昨年の大統領の交代、さらに 2008 年末に起こった世界的な金融・経済危機が韓国のジェンダー予算の実施の具体的内容にどのような影響を与えるかも、大きな関心事である。当該法の制定から 3 年間で旧女性家族部(現女性部)と旧企画予算部を中心として編成されタスクフォースが「大型予算プロジェクト」として実施の準備にあたっている。現在の課題は「予算声明」にいかにか有効で効果的なジェンダー平等や不平等縮小の指標を盛り込むことができるか、決算書に盛るべき評価指標は何かなど、実施を具体化するための重要な作業である。2010 年の予算案作成に間に合わせるべく 2009 年 2 月には完成していたはずの指標は、2008 年 12 月の本報告のための調査時点ではまだ最終決定に至っていなかった。

ジェンダー予算分析の具体的な方法を開発する際、現女性部が重要な役割を果たした。また、女性部の人員が限られているために、韓国女性開発院のタスクフォースがジェンダー予算の既存研究の調査やジェンダー予算実施のための具体的枠組の設定などを請け負っ

ている。しかし、ジェンダー予算声明は予算作成部署である現戦略・予算管理部の管轄である。従って、予算声明のフォーマットや成果指標の作成は同部を所轄官庁とする租税政策研究所も関わっている。ジェンダー予算が新しい財政法で規定されていることから、ジェンダー予算の実施は財政を担当する戦略・予算管理部にとって失敗することのできない第一級の極めて重要なプロジェクトである。また国家予算を対象とする包括的取り組みということで、女性部にとっても最重要なプロジェクトであり、両者とも非常に熱心に取り組んでいる。しかし、女性部と戦略・予算管理部の予算をめぐる理論と志向には大きな相違がある。例えば、予算成果を評価するための具体的な指標作りでは、ジェンダー予算分析で公平性という視角を入れたとしても、効率や効果など伝統的財政指標の中身をどのように捉えるか、ジェンダー視点を具体的にどのように統合するか、2008年12月実施の現地調査時点では、明確になっていなかった。過去の予算分析で使われた効率性や有効性の基準とジェンダー平等基準をどのように効果的に統合できるか。これが、韓国ジェンダー予算制度がジェンダー平等のための政策手段として有効であるかどうかの決め手になると思われる。換言すれば、これまでの効率性や有効性の概念をそのままして公正性・公平性の概念が加わるのか、あるいは無償労働を勘案した「社会的効率性」のような新しい分析・評価基準が生み出されるのか今後の経過が注目される。

ジェンダー予算の実施準備が本格化する中で、女性団体とジェンダー予算とのかかわりが希薄化している。これは、ジェンダー予算の実施方法が非常にテクニカルになってきていることや、女性団体が未解決の女性問題に焦点を当てていることなどの理由による(Kim, Y-O 2008)。キム(2008)は、ジェンダー予算が単なる政治的文書に終わってしまうのではなく、予算過程の民主化をはかる実践という側面を強調して、既存の政治の在り方をジェンダー平等達成のために転換するという当初の目的を果たすべきであると述べている。2008年は女性団体とジェンダー予算との関連を強めるために、韓国女性開発院は6つの地域における女性団体とともに、ジェンダー視点に立った地方自治予算の分析を行った。女性団体がジェンダー予算分析に必要な技術や知識の獲得を研究者と共有することで、女性団体の能力形成（ジェンダー予算の動向をフォローが可能となること）につながると期待されている(Kim, Y-O 2008)。このように政府によってジェンダー予算が実施される場合でも、NGOの参加はジェンダー予算の定着を図る上で必要不可欠である。韓国における政府とNGOの連携によるジェンダー予算の実践は日本におけるその実施を検討する上で参考となる点が多い。

第4章 日本における「ジェンダー予算」への取り組み

第1節 政府の取り組み

日本政府は2008年に開催された第52回国連女性の地位委員会の日本政府代表演説において、ジェンダー予算の重要性を指摘すると共に、数値目標を掲げてあらゆる意思決定段階における女性の参画への取り組みを推進していることを表明した。政府はジェンダー予

算分析に本格的な取り組みは行っていないものの、ジェンダーと予算との関連を扱ったいくつかの試みはある。その一つは、政府が毎年公表している男女共同参画関連予算である。

それは「男女共同参画基本計画（第2次）」に掲げられている13項目の予算である。同基本計画に掲げられている政策を所轄する官庁は予算を内閣府男女共同参画局に報告しなければならない。男女共同参画局は各省からの報告に基づき、男女共同参画関連予算を取りまとめ、男女共同参画白書で公表している。

しかし、男女共同参画関連予算は予算の構成上、ジェンダー予算分析を行う上でいくつかの問題がある。第1に男女共同参画予算において政策の下部に属する事業レベルまで分類がなされていないために、具体的にどのような事業が実施されているのか把握することができない。例えば基本計画の第3項目「雇用等の分野における男女の均等な機会と待遇の確保」の政策の一つに「多様な就業ニーズを踏まえた雇用環境の整備」があり、この所轄官庁は総務省、厚生労働省、国土交通省、経済産業省である。しかし各省庁が具体的にどのような事業のためにいくら支出しているのか把握することはできない。第2に男女共同参画関連予算の政策項目と国会に提出される予算書の項目は一致しないために、事業別予算を追跡することもできない。第3に男女共同関連政策予算は省庁横断的の予算であるため、その予算規模や推移はほとんど意味を成さない。これらの問題から、男女共同参画予算を用いてジェンダーに及ぼす影響を分析することは難しい。

ジェンダー予算に関連したもう一つの取り組みとして、特定の政策に関するジェンダー別影響調査が挙げられる。内閣府男女共同参画局は2001年影響調査専門調査会を設置した。同委員会は2004年までの4年間、女性のライフスタイル選択と税制、社会保障制度、雇用システムに関してジェンダー別影響調査を行った。2004年からは同委員会に代わって、監視・影響調査専門調査会が創設された。この委員会では年度ごとに異なる政策課題についてジェンダー別の影響調査を行っている。例えば2008年度は日本の貧困問題が調査課題に取り上げられた。

このように日本政府によるジェンダー予算分析への本格的な取り組みは未だ行われていないものの、関連する試みはいくつか存在することが明らかになった。

第2節 NGOの取り組み

政府同様 NGO もジェンダー予算分析の本格的な試みはないものの、それに関連した試みはある。例えば、市川房枝記念会は機関誌『女性展望』において上記で紹介した政府の男女共同参画関連予算を特集している。また、これらの予算に関連する4省庁（内閣府男女共同参画局、農林水産省、厚生労働省、文部科学省から担当者）を招いて女性関連予算の概要説明と質疑の会を開いている。

従来、いくつかの女性団体は概算要求提示後、各省庁に政策提言とその関連で予算増加を求めるロビーイングを行っている。この活動に加えて、新しい動きとして、1995年の国

連世界女性会議後発足した女性団体、北京JAC²⁵の中にジェンダー予算コーカスが設置された。このコーカスではジェンダー平等の視点から予算分析に必要な基礎的な勉強会を開始している。「社会生活基本調査」の設問、分析・集計方法、性別統計データの作成に関わる課題、アンペイド・ワーク関連の課題、予算編成や評価に関する課題、政策と予算の関連課題など課題は多岐にわたっている。性別統計の整備、予算配分の具体的な提案、若干の政策目標を掲げた分析など焦点を絞った勉強を始めている。この政府予算とジェンダー平等をリンクさせる試みがNGOから出てきたことは、日本でのジェンダー予算実施への画期的な動きであると言えよう。

女性 NGO の日本女性監視機構は第 52 回国連女性の地位委員会のテーマ「ジェンダー平等と女性のエンパワーメントのための資金調達」に合わせて、2008 年 1 月『男女共同参画の推進と女性のエンパワーメントのためのお金の流れ（資金調達）』を作成した（日本女性監視機構 2008）。この報告書では、中央政府省庁の予算、税制、社会保障制度、地方自治体における男女共同参画関連予算などの分析が行われた。この報告書で議論された重要な点をまとめておきたい。

<日本の財政>

間接税の比重が高まったことにより、母子世帯や低所得世帯の税負担が高くなった。これは、90 年代財政難であったにもかかわらず、政府は年間 10～20 兆円規模の税収を高所得者や資産家から調達することを放棄していた。国税に占める直接税の比率は 90 年初頭の 74%から 98 年度以降は 60%に低下した。一方、相対的に比重を増した間接税は消費税を税収とし、国税収入の 7%から 20%へ増加した。消費税は逆進的であり、母子世帯や低所得子育て世帯にとって税の負担が重くなった。支出面においても社会福祉を含む社会サービス・セイフティネットへの配分が相対的に減少し、依然として土建国家からの脱却はできていない。人々、特に低所得の母子世帯の生活保障に対する不安は増大している（日本女性監視機構 2008）。

<都道府県・政令指定都市における男女共同参画及び女性関連政策予算>

男女共同参画及び女性関連政策予算が 2001 年以降、減少傾向にあることが明らかとなった。関東地方の群馬、千葉、東京を除き、これまで女性政策へ積極的取り組みを行ってきた福岡県、福岡市、北九州市においても男女共同参画関連予算が減少していた。平成 10 年度と平成 19 年度の予算を比較すると福岡県 37.5%減、福岡市 56.3%減、北九州市 17.3%減

²⁵ 北京 JAC は 1995 年の国連第 4 回世界女性会議に参加した NGO 関係者らがメンバーとなり、同会議で採択された「北京政治宣言」と「行動綱領」の実施をめざして、同年 11 月に発足した全国ネットワークの NGO である。（<http://pekinjac.or.tv/index.html> 参照。）

であり、他の都道府県でもこの 10 年間で同予算は一貫して減少傾向にあることが認められた(日本女性監視機構 2008)。

<社会保障制度>

日本の社会保障制度の給付は社会保険の中の年金と医療給付に偏り、社会手当や社会福祉サービスによる家族支援は十分ではない。年金制度は女性の就業意欲を低下させるような要素が組み込まれており、ジェンダーに中立的ではない。非正規労働者が多い女性は社会保険から排除される傾向にある。一方、介護保険サービスの帰着は女性に厚い。しかし、家族介護者による虐待のために死亡した高齢者の 7 割は女性であり、加害者は主に男性である。要介護者高齢者の生活の質には性別格差があることが伺える(日本女性監視機構 2008)。

<女性団体活動資金>

女性団体活動資金の資金調達がこれまで以上に難しい局面を迎えていることも明らかとなった。これは、会員の高齢化に加え、所得が低い女性会員から大口寄付金を集めることが困難であることなどが原因となっている。今後、非営利法人への寄付金に対する税控除のあり方を検討し、政策提言活動を行う重要性があると指摘されている(日本女性監視機構 2008)。

北京会議以降日本でもジェンダー主流化はジェンダー平等政策の本流となったが、それをマクロ経済との関連にまで敷衍する動きは、明確になっていない。前述の JAWW 報告はこの視角と取り込んだ分析の最初の試みとあってよい。従って政府によるジェンダー予算分析はもとより、民間の動きもまだ鈍い。他方、最近の韓国での本格的なジェンダー予算を制度として導入しようとする動きは急である。日本と同じように女性の社会・経済的地位が全般的な経済発展水準と相関せず、家父長的諸制度が依然として強い韓国でのジェンダー予算制度導入に関する知見を得ることは、日本でのジェンダー予算導入への大きな示唆となるだろう。

第 5 章 日本におけるジェンダー予算導入への手がかかり

第 4 章において日本での政府、NGO 双方による「ジェンダー予算」関連の取り組みを紹介したが、これらはまだジェンダー予算の本格的実施には至っていないことを明らかにした。そこで本章では日本でジェンダー予算を導入するための手がかかりとして、業績に基づく予算管理・運営の中にジェンダー予算を導入する余地について検討したい。

第 3 章で見たように、韓国において政府レベルでジェンダー予算の実施が本格化した背景には、行財政改革の一環として業績に基づく予算管理・運営の実施の波にジェンダー予

算を乗せることに成功したことがある。既存の性別影響調査や性別統計を用いた予算成果指標の作成に加え、女性団体など市民を巻き込んだ予算の成果・影響調査なども行われた。これはジェンダー平等を実現するための予算措置に加え、業績に基づく予算運営が目指す市民参加型の予算編成の実践、予算過程の透明性や政府の説明責任の強化にもつながるものであった。

業績に基づく予算管理・運営とは、公的部門における経営資源の効率化を目的とする。公的部門は市場価格によって顧客の価値が測定可能な民間部門と異なり、価値を顕示することによって「選択と集中」を目指し、経営効率を図らなければならない(大住 2004: 6)。政策ビジョンや政策目標設定、政策間の優先順位の設定は価値の選択を伴うため、市民に直接その是非を問わなければならない。行政は選択した価値の有効性を示すために、設定された目標をどのように達成するのかを具体的な数値目標の設定やその到達度を図る指標を作成し、公開しなければならない。この仕組みによって、市民、行政、議会の間で互いに有効性を監視することができる。従来、行政官と議員の間で形成されていた予算過程（特に予算編成と政策決定の仕組み）の透明性が高まり、既得権益を排除する構造が形成されることになる。また、政府の説明責任や政策形成過程および予算過程の透明性をモニタリングするための重要な手がかりとなる。

本章では、政府の説明責任の強化や予算過程の民主化の観点から、ジェンダー予算を業績に基づく予算運営に組み込む方策を検討したい。ここでは国と地方自治体の子育て関連政策を事例とする。子育て関連政策は国が主な政策の立案を行う一方、実施面（例えば保育所の運営や監督）では地方自治体が大きな役割を担っている。したがって、国と地方自治体双方に焦点を当てることで、この政策と予算を包括的に捕らえることができる。

第 1 節では、厚生労働省の保育所整備政策を事例に行政評価においてジェンダー視点を導入する方法を検討する。第 2 節では行財政運営の市民参加を進めている北九州市の子育て関連政策と予算に取り上げる。

第 1 節 政策評価のジェンダー分析

第 4 章第 1 節で示したように、政府によるジェンダー予算の本格的な試みはない。しかし、ジェンダー予算の実施へ向けた道筋が全く開かれていないというわけではない。本節では、ジェンダー予算実施のための導入点の一つである政策評価へジェンダー視点を導入する方法を紹介したい。本報告書では男女共同参画に関わる予算の一つである育児支援関連予算の中で、平成 20 年度に厚生労働省が実施した保育所緊急整備補助金事業の事前政策評価を事例とする。

OECD の調査によれば、第 1 子の出産前後の女性の就業率を比較すると、他の OECD 諸国に比べて日本の女性就業率は著しく低い(OECD 2002: 77)。これは第 1 子の出産を機に就業を断念して育児に専念する女性が多いことを示している。保育所が供給されることによって 2 つの政策効果が生まれると考えられる。一つは、子どもを持ちながら働く親（特に

母親)の育児負担が軽減する(Craig 2007)。また、母親の就業が促進すれば、育児と就業をめぐる父親と母親の役割分業の固定化を改善する効果を持つ。もう一つは、保育所の供給は出生率を増加させる。滋野(2005)は、保育所の供給によって就業している親が子どもを2人以上持つ確率が10%上昇すると報告している。これらのことから、保育所供給事業をジェンダー予算分析の対象とすることは意義がある。

第1項 日本における政策評価の状況

財政改革の一環として、世界の多くの国で政策と予算の成果を評価する政策評価が行われている。これは複数の政策間の優先順位付けと政策目標の設定に関してその妥当性を国民に示し、政策執行の合意形成を図ることを目的とする。

日本では2001年に政策評価法が成立し、中央省庁および地方自治体が政策評価の実施とその結果の公表を行うことが義務付けられた。政策評価法では、政策評価制度の実効性を高めるために基本事項を定めている。具体的には、①政策の効果を把握し、3つの政策評価基準(必要性、効率性、有効性)の観点から政策を評価し、それを政策に反映させること。②政府全体の政策評価に対する基本方針を策定すると同時に、各府省が中期的な基本計画と1年ごとの実施計画を策定し、政策評価の結果について評価書の作成と公表を行うこと。③政策評価の統一性、総合性、客観性を図るために、総務省が各府省の政策について評価を行うことである(総務省 2008)。

政策評価は実施計画の基本目標に沿い、各施策目標の大項目下の小項目ごとに行われる。例えば平成20年度の保育所緊急整備補助金に関する事前評価では、基本目標VI「男女がともに能力を発揮し、安心して子どもを産み育てることなどを可能にする社会づくりを推進すること」の中の施策目標の大項目2「利用者のニーズに対応した多様な保育サービスなどの子育て支援事業を提供し、子どもが健全に育成される社会を実現すること」の中の施策目標の小項目2-3「保育所の受け入れ児童数を拡大するとともに、多様なニーズに対応できる保育サービスを確保すること」となっている。このような小項目ごとに、各省庁の基本計画に掲げられている事業について、政策評価が実施されている。

政策評価には評価時期や実施形態に応じて、事業評価、実績評価、総合評価に類別される²⁶。事業評価は個別の具体的な事業や施策の実施を決定する前に、あらかじめ期待される政策効果やそれらに要する費用等を推計・測定して評価を行うもので、政策決定の事前と事後に行われる事前評価と事後評価がある。評価書の作成は、4月から8月にかけて行われ、9月頃総務省に提出される。その評価書は各省庁のホームページを通じて公開される。次節では、平成20年度に概算要求が行われたもととなる事前事業評価について検討したい。

²⁶ その他、研究開発評価や公共事業評価などが行われている。前者は政策評価の枠組とは異なり、「国の研究開発評価に関する大綱的指針」に基づく評価である。公共事業評価は事業採択後5年間が経過した時点で継続中の事業のみが対象となっている。平成18年度からモデル事業を一般的取り組みとして実施するために行われる成果重視事業に対する評価も行われている(政府官邸 2006, 「平成18年度予算編成の基本方針」、東京)。

第2項 事前事業評価のジェンダー分析

保育所緊急整備補助金は厚生労働省が平成 20 年度に新規に概算要求を行った事業で、「待機児童が多い市区村を中心として定員増を伴う民間保育所の緊急的な整備を行い、受入児童数の拡大を図る」ことを目的とする（厚生労働省 2008）。事前評価では待機児童の現状が記された上で 3 つの評価基準（①必要性、②有効性、③効率性）を用いて同事業が評価されるとともに、達成すべき目標として 2 つの指標（アウトカム指標とアウトプット指標）が示されている。

保育所緊急整備補助金事業の評価において、従来の事業の大きな違いは待機児童の多い地域に重点をおいている点にある。しかし評価の内容や指標を見てみると、保育所の入所定員の増大によって待機児童の解消を図るという想定の下で事業実施による成果（アウトプット）のみが強調され、その影響が子どもを抱える親や社会全体にどのような影響をもたらすのかという影響（アウトカム）は検証されていない。そこで、全国で待機児童が多い市区町村の上位 10 位に入っている東京都足立区と東京都八王子市における非認可保育所の運営状況を事例に、待機児童をめぐる問題を掘り下げて検討したい。

<東京都における非認可保育所運営状況>

東京都では保育所供給を増やすために国の保育所設置基準を緩和した東京都独自の認証保育所制度を実施している。認証保育所は運営や施設面で公立および私立の認可保育所とは異なる特徴を持つ。例えば認可保育所の開園時間は 1 日 11 時間以上であるのに対し、認証保育所は 1 日 13 時間以上と定められている。また認証保育所は 0 歳児保育を行うが、認可保育所の中には 0 歳児保育を行わない施設もある。さらに、認証保育所の形態によっては駅から 5 分以内の立地が開園の条件になっていることで、働く親たちの利便性が考慮されている。

認証保育所は 0～6 歳児までの保育を行う認証保育所 A 型と 0～2 歳までの乳幼児を対象に小規模保育を行う認証保育所 B 型とに分類される。東京都と市区町村は認証保育所の運営経費補助や認証保育所 A 型に対しては改修経費の一部補助を行うとともに、立ち入り調査や指導などの行政監督を行っている。認証保育所の種類に関わらず、その保育料に関する規制はなく、国の基準以下であれば事業主が自由に設定できる。

待機児童の数が 350 人弱と推計される八王子市と足立区の認証保育所の状況を調べてみたい。表 13 は八王子市と足立区の認証保育所とその定員を表している。この表を見ると、認証保育所は足立区に 27 カ所、八王子市に 6 カ所であり、足立区の認証保育所の数は八王子市よりも 4 倍以上多いことが分かる。

表 13 東京都足立区と東京都八王子市における認証保育所数と定員(2008 年)

	人口	認可保育所 入所待機 児童数	認可保育所 在所児童数	認証保育所数		認証保育所 合計
				A 型	B 型	
東京都 足立区	624,807	348	8,623	12 (472 人)	15 (287 人)	27 (759 人)
東京都 八王子市	560,012	320	9,105	3 (119 人)	3 (58 人)	6 (177 人)

出典：

人口、保育所入所待機児童数、保育所在所児童数については総務省統計局「統計でみる市区町村のすがた 2008」 <http://www.stat.go.jp/data/ssds/5b.htm>、

認証保育所数、定員については東京都保健福祉局

<http://www.fukushihoken.metro.tokyo.jp/kodomo/hoiku/n.hoikusyo/ichiran/index.html>

注：()内は定員を表している。

足立区の認可保育所待機児童は認証保育所を利用している場合が多い想定できる。一方、八王子市の認可保育所の待機児童は認証保育所の絶対数が少ないために、認証保育所を利用できない子どもたちがいる。しかし、認証保育所が多い足立区でも八王子市とほぼ同数の認可保育所待機児童を抱えている原因の一つは、認可保育所と認証保育所の保育料の格差にある。

認証保育所の場合、保育料の上限は定められているものの保育料は世帯の経済状況に関わらず、基本的に一定である。認証保育所 A 型を月 220 時間（11 時間×20 日）利用した場合の平均保育料は、保育料が最も高い 0 歳児で 65,300 円、保育料金が一番安い 5 歳児で 58,600 円であった(厚生労働省少子化特別部会 2008)。一部の市区町村では利用時間の長い利用者を対象とした補助を行っている場合もある。しかしこの制度がすべての市区町村で導入されているとは限らない。一方、認可保育所の保育料は世帯の課税対象所得額に応じて設定され、世帯所得が高くなるにつれて保育料が高くなる。しかし、認証保育所の場合の保育料は一律であるために、低所得世帯にとって認証保育所の保育料の負担は重くなる。

表 14 は東京都内の認可保育所と認証保育所の保育料が世帯所得別に示されている。この表を見ると、1 日 10 時間 1 人の子どもを預ける場合、世帯所得税額が 35 万円の世帯 B が支払う認可保育所の保育料は月額 35,700 円で、認証保育所の保育料（49,350 円）よりも安くなっている。また 1 日の保育時間が 11 時間を超えた場合は世帯所得税額が 76 万円の世帯 C の認可保育所の保育料は認証保育所よりもはるかに安くなっている。さらに子ども 2 人を 1 日 10 時間認証保育所に預ける場合、その保育料は認可保育所の保育料の 2 倍以上になる。このように多くの場合、認証保育所の保育料は認可保育所よりも高くなっている。

表 14 東京都内認可保育所と認証保育所保育料

単位：円

	世帯 A 1 歳児	世帯 B 1 歳児	世帯 C 1 歳児	世帯 B* 1 歳児と 5 歳児
世帯所得税額	39,000	350,000	760,000	320,000
認可保育所（公私立） （1 日 11 時間まで同額）	15,400	35,700	53,700	38,520
認証保育所 1 日 10 時間利用	49,350			84,000
1 日 11 時間利用	70,350 （内延長料金 21,000）			12,600 （内延長料金 42,000）

出典：厚生労働省少子化対策特別部会（2008）（原典：普光院亜紀（2007）「変わる保育園」岩波書店）

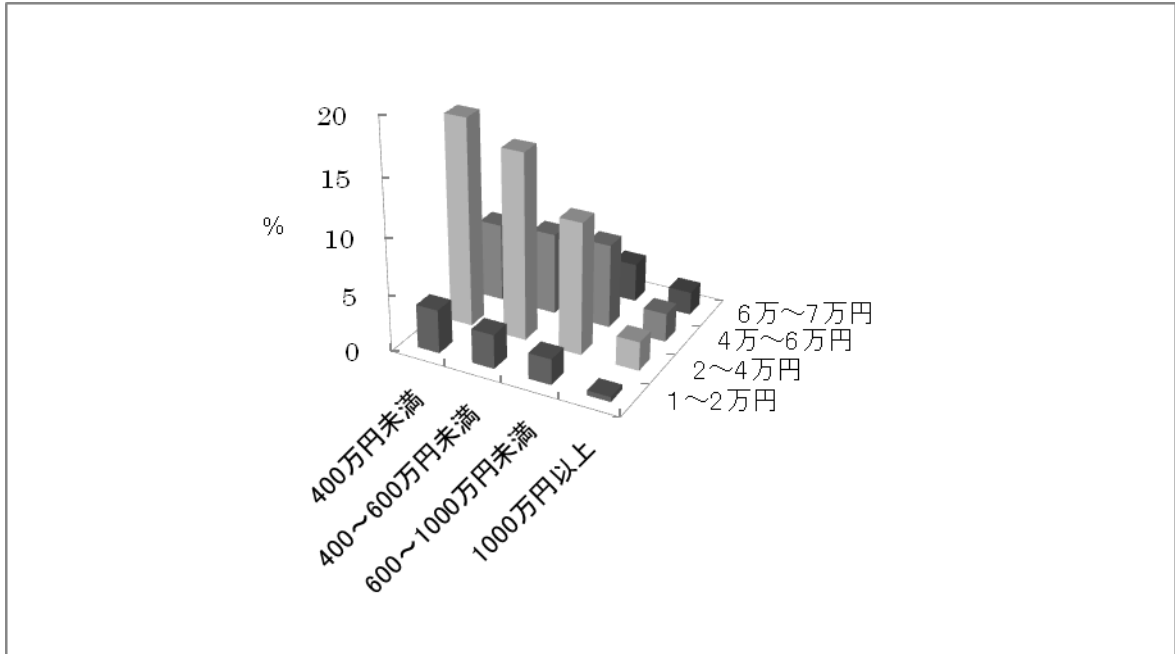
注

- 1) 保育利用日数は月 20 日を想定している。
- 2) 保育料は都内にある区の認可保育所保育料基準とその国実在する認証保育所の保育料の試算である。
- 3) 3 つのランクの世帯年収は基本的な控除のみを算入した単純な税額計算が行われている。
世帯 A: 妻 100 万円、夫 300 万円、世帯 B: 妻 400 万円、夫 500 万円、世帯 C: 妻 600 万円、夫 800 万円
- 4) 世帯 B* は世帯 B の世帯所得額は同額で、2 人の子どもを持つ世帯である。
- 5) 東京都は保育料軽減割合が最も大きい地域であり、他の政令指定都市の認可保育料では、世帯 A で 5 千円～1 万円、世帯 B で 1～2 万円、世帯 C で同額～1 万円程度高くなる。

図 6 は認可外保育所利用者の世帯所得別利用料金を示している。これを見ると、世帯所得に関わらず 1 ヶ月当たり 2 万円～4 万円の保育料を支払っている利用者が最も多く (49%)、次に 4 万円～6 万円を支払っている利用者が多い (24%)。また認可外保育所利用者の 3 割以上が世帯所得 400 万円未満だった。一方、高所得世帯（世帯年収 1000 万円以上）は全体の 10% 未満だった。このように、認可外保育所利用者は利用時間を抑え、保育料負担を抑えていることが分かる。

図 6 世帯所得別(平成 18 年)認可外保育所月額保育料 (平成 19 年 9 月)

単位：%



出典：厚生労働省平成 19 年地域児童福祉事業等調査

<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/jidou/07/index.html>、2009 年 3 月 1 日アクセス。

注：1) 縦軸は認可外保育所利用者の構成比率を示している。

2) 平成 19 年 10 月 1 日現在。

第 3 項 まとめ

このように、厚生労働省が行った保育所緊急整備補助金事業の政策評価を分析すると、統計を用いながら待機児童の特質（低年齢化、地域固定化）は詳しく説明されていた。しかし、政策評価の内容は従来と同様、保育の量に関するデータが示されるにとどまり、待機児童の状況（親の就業状況、世帯所得など）を検討するためのデータを示していない。

しかし別の統計から認可外保育所の利用者の半数以上が 1 月当たり 2 万円～4 万円の保育料を支払っていることが分かった。このデータと認可外保育所の一つである認証保育所の利用料金体系（1 日 10 時間利用で保育料約 5 万円）を考え合わせると、認可外保育所の利用時間は 10 時間未満で、2 人以上の子どもを持つ親の利用は少ない。

保育所整備補助金事業が民間保育所の定員拡充による待機児童の解消を目的とするならば、待機児童を抱える父親と母親の雇用、世帯所得などを検討し、同事業の影響をジェンダー別に検討する必要がある。

2008 年末以降、世界的な景気低迷の影響を受け、就業を希望する女性が増えている²⁷。

²⁷ 毎日新聞 2009 年 3 月 16 日地方版。

しかし女性たちの多くはパート労働や派遣労働など非正規雇用者となる場合が多く、このような就業形態は認可保育所の入所条件を満たさない場合が多い。この結果、今日増加基調にある待機児童は、認可保育所入所基準が緩和されなければ認可保育所には入所できない。したがって、待機児童の解消には保育所供給の増加に加え、認証保育所保育料の引き下げや認可保育所入所基準の緩和などが必要となる。今後、保育所利用世帯に関する性別統計（例えば母親と父親の就業形態、世帯所得、労働時間）に基づいて指標を作成し、待機児童の削減状況を監視していかなければならない。

保育所整備事業では、次の 5 つの段階でジェンダー視点を事業評価に取り入れることができる。

第 1 段階：分析対象とする施策（公共サービス）を定め、誰が、どのような便益を受けるのか？

→事前事業評価では事業の受益者が男女別に検討されていない。

第 2 段階：統計や指標を用いて男女別に受益者を比較する。

→事前事業評価では保育所利用者となる子どもの数は示されているが、親に関する指標は作成されていない。

第 3 段階：男女別に公共サービスへのアクセスや副次的効果を検討する。

→事前事業評価では親の就業状況、就業形態、世帯所得などの指標は示されていない。

第 4 段階：男女間で公共サービスから受ける受益に違いがあるのかを検討し、その原因及び改善策を考える。

→世帯所得に応じて保育料の負担能力が異なるため、認可外保育所の利用は低所得世帯にとって難しい。

→既存の認可保育所の入所基準では非正規雇用者の認可外保育所利用は難しい。

第 5 段階：改善策を実施するための費用を次年度の予算編成に盛り込む。

→認可保育所定員の増員、認可外保育所利用者への利用料金補助、認可保育所設置基準や入所基準の見直し。

第 1～4 段階で行われるジェンダー予算分析は、最終段階でジェンダー平等のための具体的な予算措置を実現するための具体的な取り組みを提示するための足掛かりとなる。そして第 5 段階はジェンダー平等のための予算措置を実現するための実践的方法である。近年、

社会福祉関連予算が縮小する中で予算を効率的・効果的に活用するには、性別統計を活用したジェンダー予算分析の実施と、ジェンダー視点に立った予算管理・運営制度の構築が必要となる。

第2節 予算過程における市民参加 —政令指定都市 北九州市の場合—

北九州市では2006年6月「北九州市経営改革大綱」を策定した。この大綱は行政の簡素・効率化と施策やサービスの品質管理とその向上を目的とし、行財政システムの構築と改革を行うために策定された。この大綱では、経営の方向性を改革プログラムとして次の6つに整理した。①政策マネジメントサイクルの確立、②公民パートナーシップ (PPP) の活用、③業務と組織の改革、④人事・給与制度等の改革、⑤公営企業・外郭団体の改革、⑥持続的な都市経営を支える財政基盤づくりである(北九州市 2006)。この6つのプログラムに対する取り組み期間は平成17年度から21年度の5ヵ年、取り組み項目数303と定められた。プログラム実施により、約350億円の削減が可能になると想定されている。

6つの改革プログラムの中で、①政策マネジメントサイクルの確立、における主な取り組みは2つある。その一つが新しい予算編成システムの構築で、この中に政策評価を活用した新しい予算編成システムの構築が含まれている。もう一つは新行政評価システムの構築である。政策マネジメントサイクルの観点から、計画策定、実施、見直し、評価が一体となった新しい行政システムの構築と第三者評価の導入が含まれる。実際に、改革プログラムで上げられた新しい予算編成システムがどのように行われているのか次の項で見ていきたい。

第1項 予算編成過程における市民参加

本研究を開始した平成20年の予算編成過程を手がかりに市民参加の現状を概観しよう。平成19年11月26日から12月25日まで、「平成20年度予算要求状況」に対して市民の意見が募集された。その結果、144人から279件の意見が提出された。提出された意見は3つのカテゴリーに分類され、市側の対応が示された。その分類とは①市民の意見が予算案に反映されているもの(192件)、②平成20年度予算案に反映していないもの(38件、13.6%)、③予算措置とは関係ないもの(49件)である。

例えば、子育て支援に関しては2件の意見が予算案に反映された。ひとつは放課後児童クラブの対象年齢の引き上げ(小学校3年生までの低学年生から小学6年生まで)に関する要望に対して、平成20年度予算では12億1000万円が配分された。そして、今年度は放課後児童クラブ中25クラブで全児童化が実現した。

もうひとつは妊婦検診の公的負担の拡充に関する要望である。平成20年度予算では公費助成回数が3回から5回に拡充するための費用として2億1400万円が計上された。

一方、育児支援に関する3つの意見は平成20年度予算では反映されなかった。その意見とは①第4子出産等別手当てとして100万円の支給、②乳幼児医療費支給制度について、

③保育所の統廃合、民営化についてである。①と②に関しては、追加的資金（①の場合約3億円の予算が必要）が必要となることから、市民の意見を反映させることが難しいと説明されている。③に関しては、民間社会福祉法人の協力の下に統廃合や民営化に努めていると述べられているが、詳細は明らかにされていない。

このように、予算編成過程に市民が参加する機会が設けられたが、今後市民参加を進めていくためには課題として、次の4点を挙げておきたい。①意見を提出した市民の数は少なく、予算編成過程における市民参加の機会の利用は市民の間で十分に浸透しているとは言えない。②市民の性別、年齢別データは公表されておらず、提出された意見から市民の男女別、年齢別に異なるニーズを把握し、再検討することはできない。③予算化が実現しなかった市民の声に対する行政の今後対応について十分な説明がなされているとは言えない。④「反映された」とする要望でも、例えば妊婦検診のように、国の政策変更と重なり実現可能となった要望もあったかもしれない。市の新たな予算措置を必要としない要望が「反映」となったのか、市独自の予算措置を伴って実現したのか、この情報からだけでは判断できない。

第2項 マニフェストに基づく予算執行

2007年2月に着任した北橋健治市長は、5期20年市長を務めた前市長の政策を転換し、子育てや教育など社会福祉関連政策の充実を目指している。市長就任前の2006年10月、55項目から構成される政策大綱を公表し、翌年1月、緊急に着手すべき政策大綱をマニフェスト「すぐに着手実行するハートフル事業」を公表した。このマニフェストでは、8分野の40に渡る事業について事業内容と予算、実施時期を公表している。8分野含まれているのは、①子育て支援の重点化、②教育予算の重点化、③福祉施設の充実、④環境首都の実現へ、⑤元気な地域経済をつくる、⑥ハートフルなまちづくり、⑦市民と共につくるまちへ、⑧信頼の基本姿勢である。国政全体の問題として両立支援や少子化対策が取り上げられる中で、子育て支援がマニフェストのトップにリストアップされているのは大変注目される。

<一般会計予算規模>

表15は平成19、20年度予算を会計項目別に表している。これを見ると、一般会計予算は5,041億円、前年度に比べて13億円（率にして0.3%）減少した。歳入面では、地方交付税等（地方交付税と臨時財政対策債）が16億円の減少、さらに県税交付金の約19億円の減少となった。一方、個人市民税は税源移譲の平年度化によって増収が見込まれる。しかし企業収益の減少から法人市民税は減収となる見込みで、市民税収入は前年度よりも2億円の増加に過ぎないと推計されている。この結果、平成20年度の一般財源は2,647億円となり、前年度よりも30億円の減少と見込まれている。

表 15 平成 19 年度、20 年度北九州市予算

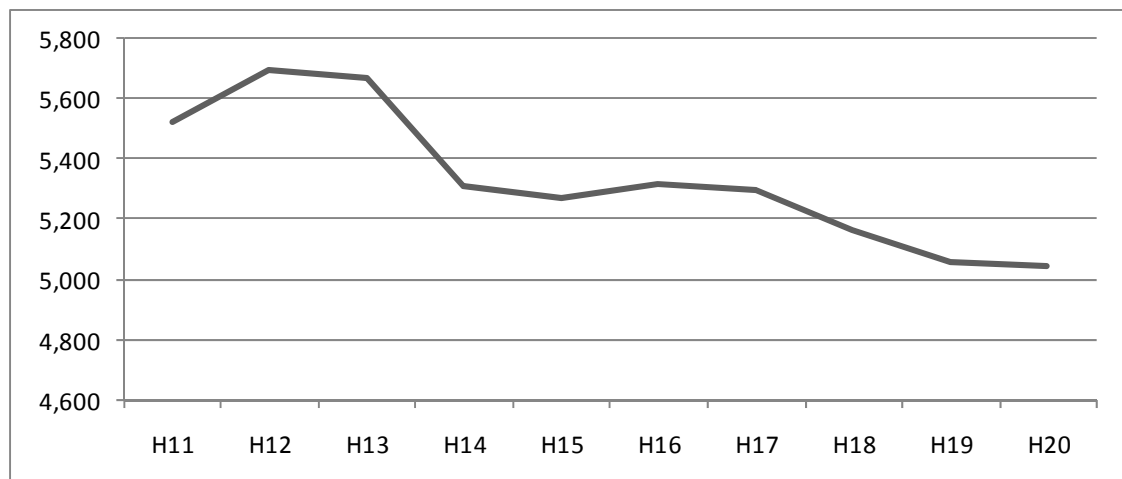
単位：100 万円

	平成 20 年度	平成 19 年度	差引	伸び率
一般会計	504,144	505,412	▲1,268	0.3
普通特別会計	546,259	626,704	▲80,409	12.8
企業会計	132,946	127,789	5,157	4.0
合計	1,183,385	1,259,905	▲76,520	▲6.1

出典：北九州市「平成 20 年度予算について」、p.52。

平成 20 年度の一般会計予算規模を過去 10 年間で同予算規模が最大だった平成 12 年の 5697 億円と比較すると 656 億円の減少となり、緊縮財政となっている。

図 7 北九州市予算推移



出典：北九州市「平成 20 年度予算について」、p.52。

この緊縮財政の中で、新市長のマニフェストに掲げられた新しい政策方針は予算配分にも反映されている。表 16は平成 20 年度子育て日本一を実感できる子育て支援の重点化事業当初予算をあらわしている。これを見ると重点化予算として、日中一時保育、放課後児童対策の拡充、多様な保育サービスの提供などがあつた。また建設局管轄の公園整備事業も子育て支援重点化事業予算に含まれている。子育て支援事業の総予算は 59 億円で、一般会計の約 10%に相当する。

表 16 平成 20 年度北九州市当初予算(子育て日本一を実感できる子育て支援の重点化事業)

			単位：千円
新規	施策名	予算額	担当部署
新規	未熟児・新生児救急運送用保育器更新事業	8,500	保健福祉局
	日中一時支援事業	184,312	保健福祉局
新規	放課後児童対策の拡充	1,209,519	子ども家庭局
	児童館の充実	564,007	子ども家庭局
	(仮称)親子ふれあいルーム子育て広場整備事業	13,577	子ども家庭局
新規	(仮称)赤ちゃんの駅設置事業	3,000	子ども家庭局
	のびのび赤ちゃん訪問事業	47,031	子ども家庭局
新規	「ワーク・ライフ・バランス」推進事業	3,000	子ども家庭局
新規	若年層向け広報・啓発事業	4,000	子ども家庭局
	里親推進事業	2,500	子ども家庭局
	母子健康診査	408,853	子ども家庭局
	多様な保育サービスの拡充	1,302,045	子ども家庭局
新規	認可外保育施設の指導	7,000	子ども家庭局
	「ハートフル公園計画」の推進(再掲)	30,000	建設局
新規	子供と母のふれあい公園づくり事業(再掲)	130,000	建設局
	子育てに配慮した公園整備事業(再掲)	10,000	建設局
新規	暮らしにやさしい道事業	200,000	建設局
	総合周産期母子医療センターの運営・小児救急センターの運営	1,852,747	病院局
合計		5,980,091	

出典：北九州市「平成 20 年度予算について」

図 8 北九州市子ども家庭局平成 20 年度予算要求査定結果

査 定 理 由		子ども家庭局 (単位：千円)				
査定区分	理由	担当課	事業名称	20年度 予算要求額	20年度 予算案	査定理由
A	要求どおり認めているもの (※減額変更して要求された事業も含む)	子育て支援課	拡・母子健康診査	352,619	408,853	A
B	局裁量経費(配分した財源の範囲で局自ら所要額を決定できる経費)のため、局自ら所要額を決定しているもの	子育て支援課	拡・のびのび赤ちゃん訪問事業	51,256	47,013	C
C	事業内容は認めるものの、単価・数量・回数・箇所などを精査したもの	子ども家庭改進黨	乳幼児医療費支給制度	2,238,085	2,238,085	A
D	費用対効果、優先順位等を勘案し、査定したもの	子ども家庭改進黨	新・(仮称)赤ちゃんの駅設置事業	6,776	3,000	C
E	既存事業・マンパワーでの実施や他の事業との統合が可能と判断し査定したもの	子ども家庭改進黨	新・(仮称)親子ふれあいルーム(子育て広場)整備事業	28,915	13,577	C
F	2月補正予算において前倒し計上したもの	保育課	拡・多様な保育サービスの拡充	1,321,843	1,302,045	C・D
		保育課	新・民間保育所整備補助(移転改築)	62,055	0	F
		保育課	保育所の統廃合等(建設・整備)	560,021	26,200	D・F
		保育課	西宮保育所給食調理業務民間委託化事業	24,522	24,619	C
		保育課	新・認可外保育施設への指導	7,274	7,000	C
		子育て支援課	拡・放課後児童健全育成事業 →放課後児童対策の拡充(学童の全児童化)	762,864	1,209,519	A
		子育て支援課	拡・児童館建設	173,577	164,000	C
		青少年課	拡・(仮称)市制45周年記念「子どもまつり」	6,200	1,925	E
		子ども福祉センター	新・里親促進事業	5,193	2,500	C
		青少年課	新・青少年を取り巻く有害環境に関する市民アピール事業	3,496	2,000	D
		青少年課	シンナー等乱用防止対策事業	5,853	5,853	B
		青少年課	新・青少年施設環境整備事業	39,488	17,000	C・D

※予算案計上額が要求額を上回っている事業は、事業の見直し・拡充等により要求額の変更が行われたもの。
※「〇〇事業→××事業」と表示しているものは、予算要求状況公開後に事業名称を変更したもの。

出典:北九州市「平成 20 年度予算案 各局主要事業—予算要求状況及び査定結果—」、pp.7-8。

第 1 項で見たように、予算編成過程に市民の声を反映する制度が構築された。また予算編成はマニフェストに沿って、特定の政策に重点的に予算が配分されていることが分かった。しかし行政の関係者や議員以外の人々が、個々の施策別予算配分の内容を把握するには困難が伴う。次のことが挙げられる。

① 特定事業の予算規模の特定

予算は既存の部局別に編成が行われるため、部局横断的な政策の予算を既存の予算書から分析するのは難しい。その例として、子育て支援事業の場合、建設局、病院局、子ども家庭局、保健福祉局が所轄部局になっている。各部署の予算を把握するのは比較的容易である。しかし、保健福祉部の場合、両立支援とは関連がない施策も含まれるので、子育て

支援関連予算を見る場合は関連のない予算を省く必要がある。しかし予算項目ごとの詳細な予算額を把握するための資料は公開されていない。さらに、新設の部署があるため、予算の経年的変化を把握することは難しい。例えば、子育て支援事業の担当部局である子ども家庭局は平成 20 年度に設置された新しい部署である。

② 予算書の形式の一貫性

予算の分類（性質別と目的別）に適合しない事業予算を分析することは容易でない。例えば、両立支援予算の中で学童保育の拡充などは総務費に含まれる一方、小児救急医療体制などの整備は衛生費として計上される。また 子育て支援は重点化政策と位置づけられているために、施策ごとの予算が予算書に明記されている。しかし、「平成 17 年度予算について」では主要な施策のみが記述され、予算額は明らかにされていない。

このように予算執行状況を予算書から把握することは困難である。市民が政策間の優先順位の設定や予算配分の適切さを把握するためには、詳細な予算関連資料の入手が不可欠となる。行政は一貫性のある予算書の作成に努めなければならない。一方、市民は情報公開制度を利用し、行政に予算資料の公開を求めていく必要がある。

第 3 項 政策評価を使ったジェンダー予算作りへの手がかかり

最後に、子育て支援や両立政策の一つとして子育て支援を積極的に行う表彰制度がある。この制度の成果を把握するために、過去に表彰を受けた企業に対して聞き取り調査を行った。

2008 年 11 月、北九州市中小企業 4 社（国際コミュニケーション、製造業、不動産取引、教育）の人事担当者（役員又は部課長レベル）を対象に、仕事と子育ての両立に関する聞き取り調査を行った。企業規模は従業員数で 70 人から 150 人である。4 社とも以下の四つの特徴を備えて両立支援に積極的であった。4 社で育児休業中、あるいは育児休業取得経験のある社員から話を聞くことができた。ここから得られた知見として以下の 4 点がある。

- ① 業種を問わず、企業活力を支える人材の確保が重要であり、男女の別なく有能な人材の確保を目指している。
- ② 有能な人材に性別の差はないとはいえ、女性を企業の中核的人材と位置づけている。経営陣、主要管理職者に女性が複数いる。企業内で優秀な実績を示している。
- ③ 就業規則の中に、育児休業制度、短時間勤務制度など仕事と生活を調和させるためのルールが就業規則の中に明確に書かれている。
- ④ ③で指摘された明確なルールに加えて、可能な限り取得者の個人的事情を前向きに考慮する柔軟性を持っている。すべての企業で育児休業取得者がおり、同時に管理職者とともに育児休業取得者もインタビュー時に同席した。
- ⑤ 管理職者に加えて、女性が企業の中で少数の最高意思決定者（創業者を含む）。

これらの企業の特徴としては、聞き取り時に既に悪化していた一般的な景況にもかかわらず、製造業（石鹼の通販も手がけている）も含めて、安定的な経営状態を保っていたように見受けた。一見女性を有力な人材としないと考えられがちな不動産業においても、女性を戦略的に重要な人材と位置づけていた。これは製造業を除く企業が女性によって創業されたか、あるいは先代社長が母親であったか、また、創業社長であった父親から経営者（その後継者）として英才教育を受けたかのいずれかであった。

地方都市の中小企業を率いる有能な女性からの聞き取りは、女性の経済的キャリア形成にとっての地方都市の中小企業のもつ可能性を大きく示唆するものであった。女性人材の活用を確かなものとする事によって企業の持続性を確立しようとする企業戦略は、経営トップが明確に表明している。当然のこととして、このような企業では子育てと両立する就業形態を模索する。企業の中には男性社員が育児時間をとって子どもの保育園への送り迎えを担当していた事例もあった。いずれにしても就業規則に育児休暇や育児時間の取得が明記されていた。

もう一つの特徴は、経営トップは新分野の開拓に熱心であり、それぞれのマーケットでの女性の需要者としての、また供給者としての役割に注目していた。例えば不動産取引業の場合には、ケア付きマンション・サービスの開拓、住宅購入時に果たす女性の役割や趣味志向への注目、それに応える女性社員の能力開発、国際コミュニケーション業の場合は女性社員の「コミュニケーション能力」を生かした顧客の開拓など、需給両側面から、女性能力を引き出し、それを深化させようとしていた。地方都市でのビジネスの可能性と女性人材の重視が特徴である。教育（ビジネススクール）での、特にインストラクターとしての女性人材の力の大きさも納得した。地方都市の活力の底力は女性のバイタリティによって裏打ちされていると言っても過言ではないだろう。

これらの企業にとって女性社員は重要な経営資源であり、地域活性化の主要な源泉でもある。男性社員の定着率が必ずしも高くない地方都市の中小企業にとっては、女性社員が求める就労と家庭生活の両立を可能にする仕組み作りが重要であり、行政によるそれへの支援が求められている。いかにして企業の評価に値する仕組み作りの支援策策定を可能にするか、行政手腕が求められるところである。支援コストとその結果発生する将来の当該企業およびその従業員の売り上げや所得増から得られる税収アップの差額を大きくすることを超えて、男女共同参画の実現から得られる地域の「暮らし易さ」の増大は、地域福祉の水準を高め、地域の間人開発水準を高めるだろう。ジェンダー予算分析は、このような財政資金の配分とジェンダー平等との関連を追求する手段である。

地方自治体予算は中央政府の予算に比べ予算規模が小さく、日々の暮らしに密着した政策が実施されている。従ってジェンダー予算実施のための導入点が複数存在する。例えば、前述の聞き取り調査のように、特定の政策や事業の影響を調査することは比較的容易である。例えば、第3章第2項で紹介した韓国女性民友会道峰支部が実施した高齢者雇用促進事業のジェンダー予算分析の枠組みは、地方自治体事業のジェンダー別影響を調査する際、

参考となるであろう。また、本章第 1 節で紹介した政策評価以外にも、地方自治体では予算編成過程で市民の声を反映するための道も開かれており、ジェンダー予算実施のための導入点は複数存在していると言えよう。しかし、ジェンダー予算分析を実施する場合には性別統計の利用や予算の詳しい情報が必要となる。特に市民がそれらの情報へのアクセスが難しいという現状がある。したがって、まずは市民、行政、議員が連携し、ジェンダー予算を実施するための環境を作ることが必要となる。

第 6 章 結び

本報告書ではジェンダー予算に関する世界と台湾と韓国での実施状況の把握、および日本におけるジェンダー予算関連の取り組みを紹介した。その上で、日本でジェンダー予算を実施するための導入方法について検討した。

第 2 章ではジェンダー予算の世界的動向やジェンダー予算分析の新しい研究動向を概観した。ジェンダー予算分析は従来行われてきた過年度の歳出分析を超えて、予算の査定や歳出分析へ応用されるようになった。例えば国連ミレニアム開発第 3 目標を達成するための政策実施にかかる費用や国内調達可能な財源の推計などの研究がある。またジェンダー分析を予算管理や予算運営のために利用する手法も開発されている。これらの研究は、ジェンダー平等と女性のエンパワーメント実現のための具体的な取り組みとして注目されている。

第 3 章では、台湾と韓国におけるジェンダー予算実施状況を紹介した。第 1 節では台湾を取り上げた。台湾ではジェンダー予算のワークショップの開催やジェンダー予算分析手法の報告書の作成などが行われた。台湾研究者へのメールでの問い合わせなどを行ったが、ジェンダー予算の実施に関する具体的な取り組みを把握することはできなかった。

第 2 節では、韓国におけるジェンダー予算の実施動向について、NGO と政府のそれぞれの取り組みを紹介した。韓国では NGO によるジェンダー予算の実施後、NGO と議員の連携によって国家レベルのジェンダー予算実施のための法的環境が整えられた。2006 年、国家財政法が成立し、2010 年会計年度からジェンダー予算声明の国会提出が法制化した。韓国政府女性部、企画予算部、韓国女性開発院、租税政策研究所の作業部会が発足し、ジェンダー予算分析の枠組みや手法の開発が行われた。ジェンダー予算分析の具体的な手法として、既存のジェンダー影響調査を予算過程に組み込む方法が検討された。2008 年にはジェンダー予算のパイロットプロジェクトが実施され、ジェンダー予算声明のドラフトが作成された。このパイロットプロジェクトでは、ジェンダー予算のガイドラインに基づき、特定の事業に関するジェンダー予算分析が行われた。

韓国のジェンダー予算制度は、既存の予算会計法と資金管理基本法を統合した新しい国家財政運営の基本法の中に位置づけられている。この法律は財政運営の効率化、透明性、健全性を旨とする予算の策定・管理を重視する新法で、業績（成果）主義・プロジェクト査定順位づけツール（PART）に基づく包括的な予算制度を規定している。ここにジェンダー

平等視点を統合しているのは、まさに画期的であり、ジェンダー予算の新しい動きである。ジェンダー予算実施の根拠法としては世界でもっとも強力であろう。

しかし、女性部と戦略・予算管理部の予算をめぐる理論と志向には大きな相違がある。例えば予算成果を評価するための指標作りの中で公平性という観点をどのように反映させるのか、また効率や効果など伝統的な財政指標の基準とジェンダー視点をどのように統合させるかについて、2008年12月の現地調査時点では明確にされていなかった。しかし、韓国ジェンダー予算制度がジェンダー平等のための有効な政策手段となるには、伝統的財政指標の基準とジェンダー平等に関する基準が整合的に統合できるかどうかが課題となる。具体的には、公正性・公平性の概念が効率性や有効性の概念に加わるのか、あるいは無償労働を勘案した「社会的効率性」のような新しい分析・評価基準が生み出されるのか、今後の行方に注目していきたい。

第4章では日本における政府とNGOのジェンダー予算関連の取り組みを紹介した。ジェンダー予算に関連した取り組みとして、男女共同参画白書で公表される男女共同参画関連予算や監視・影響調査専門調査会によるジェンダー影響調査などがある。一方NGOは、政府や地方自治体の女性関連予算に関する検討を行っている。例えば日本女性監視機構は税制や働き方の問題に焦点を当て、日本社会でジェンダー平等を達成しなければならない分野に関するジェンダー分析を行った。また限られたデータを用いてジェンダー平等に果たす役割が大きいと考えられる市民社会における資金調達の問題などの検討も行った。しかし政府、NGOどちらも他国で実施されているようなセクター別の歳出分析や税制及び歳入分析は行っていない。また、ジェンダー予算を利用してジェンダー平等の実現を具体化させようという動きもない。そこで、日本でジェンダー予算を実施するための具体的な手がかりを得るために、ジェンダー予算の新しい手法として近年注目されている政策評価へジェンダー予算分析の概念と手法と応用する方法について第5章で検討した。

第5章第1節では、政府の政策評価でジェンダー視点を導入する方法を検討した。日本では2001年、政策評価法の成立によって政策と予算を評価する枠組みが形成された。しかし、政策評価は予算過程の中に組み込まれておらず、評価対象も一部の政策に限られ、政策評価は包括的に実施されていない。また、政策評価基準は必要性、効率性、有効性など経済効率を図るための評価基準のみで、ジェンダーに関する基準や政策の公正性を図るための基準は設定されていない。したがって性別統計を利用した指標の開発が必要となる。

第2項では政策評価にジェンダー視点を導入する方法を具体的に検討するために、厚生労働省の保育所緊急整備補助金事業の政策評価を取り上げた。同事業の政策評価は基本目標である「男女がともに能力を発揮し、安心して子どもを産み育てることなどを可能にする社会づくりを推進すること」を達成する手段と位置づけられている。この政策評価では政策評価基準に基づき事業の必要性や効率性を図るための成果指標は開発されていた。その一方で事業の影響に関する指標は開発されていなかった。しかし同事業の実施は、待機児童を抱える親、特に母親の働き方に影響を及ぼす。国民生活白書によれば、待機児童の

多い地域における女性の就業率が低いことが明らかになっており（内閣府 2006: 65）、保育所の供給不足は女性の有償労働への参加を妨げる原因となっている。特に 2008 年末からの待機児童の急増は、景気低迷によって就業を希望する母親が増加していることと、より低廉な良質の保育所への需要が増していることの現れであろう。この需要拡大は供給を大きく上回り、待機児童数が増加している。

待機児童を巡る問題は、保育所供給不足に加え、保育所運営制度に内在する問題（認可保育所と認証保育所の保育料の違い、認可保育所入所基準、設置基準など）がある。これらの制度的問題を考慮して待機児童の解消を進めていくためには、保育所利用世帯の状況を細かく分析する必要がある。父親と母親の就業形態、世帯所得、労働時間、家族構成別に保育所の利用状況を調べ、待機児童の状況を総合的に把握しなければならない。しかし既存の保育所供給事業の政策評価では、保育所利用世帯に関する詳細な指標は開発されていない。今後、待機児童の解消を進めていく上で、事業の直接的成果に関わる指標に加えて、保育所の利用を希望する母親の雇用や母親と父親の仕事と家事、育児の役割分担など事業の影響を把握するための指標の開発が必要となる。このようなジェンダーの視点に立った成果指標は、待機児童の解消という事業目標を超えて、ジェンダー平等を達成するための取り組みを確実なものとするために有効な手段である。

第 2 節では地方自治体の事例として政令指定都市である北九州市を取り上げた。北九州市では業績に基づく予算運営の導入によって、予算過程の各段階におけるジェンダー予算分析の導入点を検討した。

① 予算編成

予算要求状況の意見募集制度の開始により、予算編成過程へ市民が参加する機会が設けられた。市民の要望をもとに予算化が実現した場合もあり、市民の声が予算編成に反映される体制が整いつつある。しかし、市民から意見を寄せられた声に関する男女別、年齢別のデータは公表されていないこと、そのためこのデータをもとに男女別、年齢別に異なるニーズの把握や検討を行うことはできないことなどの問題があることが分かった。予算編成過程におけるジェンダー予算分析を実施する際は、性別統計や予算化が実現化した事業の詳細な選択理由などの情報が公開されるよう行政に働きかけることが必要となる。

② 予算執行

緊縮財政の中でマニフェストに記載された重点化事業に対して予算が重点的に配分されていた。しかし、細かい事業別の予算は公開されておらず、また部署横断的な事業（例えば子育て支援）の予算の経年的推移を把握することできない。ジェンダー予算分析を予算執行過程へ導入する場合には、予算の詳しいデータへのアクセスが必要となる。しかし現時点では公開されている予算書や関連する資料をもとにジェンダー予算分析を実践することは難しい。

③ 政策評価

子育て関連事業の一つである子育て支援企業の表彰制度の有効性を調べるために過去に

表彰された企業を対象に聞き取り調査を実施した。調査対象企業では女性を重要な人材と位置づけ、子育てと仕事を両立しやすい環境を女性社員のみならず男性社員にも提供していた。また経営者は消費者としての女性の役割にも注目し、女性関連の新事業の開拓にも熱心であることが分かった。地方自治体は暮らしに密着した行政サービスを提供しており、特定事業を対象としたジェンダー予算分析を行うことは比較的容易である。韓国女性民友会道峰支部が実施した高齢者雇用促進事業におけるジェンダー予算の枠組みは、地方自治体が発行する事業の政策評価を行う際参考となるであろう。

日本では政策評価制度が政府、地方自治体において導入されている。しかし政策評価の対象となる政策は限られていたり、政策評価を次年度の予算編成へ活用する制度が十分に機能しているとは言えない。このように政策評価は業績（成果）に基づく予算制度とは異なり、政策評価が予算過程に統合されていない。このような問題があるものの、政策評価の導入によって予算過程に市民が参加する余地が広がっている。性別統計や予算関係データを利用して、政策評価や予算編成の過程でジェンダー予算を実践していくことは可能である。

いずれの国の経験も、市民社会の継続的なジェンダー予算に対する関心・研究と議会・議員への働きかけが重要な役割を果たしていることを示している。第 3 章で紹介したように、韓国のジェンダー予算実施には女性団体からの強い働きかけがあった。韓国の女性団体は優れた能力（課題特定能力、研究調査力、政策形成能力など）を持ち、過去には女性運動によって、民法上の戸主制の廃止や女性公選割当制を実現させた。また韓国では、議会でも市民社会の関心事を政策策定に結びつける熱意・能力を持つ議員がいることがジェンダー予算の根拠法となった国家財政法の成立につながった。さらに、第 2 章で紹介したオーストラリアの事例では女性官僚、フェモクラットの省庁横断的ネットワークがジェンダー予算の実施に貢献した。既存のジェンダー予算実施主体別の分類（政府主導型、草の根主導型）を超えて、今日では市民、政府、議員の連携がジェンダー予算の実践及び定着を図るための鍵となる。

日本ではジェンダー予算の実施を要求する声は必ずしも高まっていない。しかし、世界はすでに 60 カ国以上の国でジェンダー予算が実践されており、ジェンダー主流化の徹底を具体化させる有効な手段となっている。日本でもジェンダー予算の実践によって、ジェンダー平等政策の実効性を高めることができる。今後日本の課題を見つめながら、ジェンダー予算を実践していきたい。

引用文献

- 市井礼奈、2008、「オーストラリアにおける女性官僚(フェモクラット)の役割」『エイジアン・ブリーズ』第 52 号、2008 年 3 月、財団法人 アジア女性交流・研究フォーラム。
- 市井礼奈・村松安子、2008、「東北アジアにおけるジェンダー視点に立った予算分析の新潮流—韓国的事例に学ぶ」、『アジア女性研究』、第 17 号、81-86。
- 大住荘四郎、2004、『NPM による行政革命—経営改革モデルの構築と実践』、日本評論社。
- 韓国女性民友会道峰支部、2005、「道峰区高齢者雇用促進事業の性別影響調査」、ソウル、韓国語。
- 韓国女性開発院、2007a、「性認知予算成果指標と成果管理体系開発」、内部資料、韓国語。
- 韓国女性開発院、2007b、「中長期財政運用計画の性認知的分析」、内部資料。
- 木下康司編、2006、『図説 日本の財政』、東洋経済新報社。
- キム・ソンウク、2007、「韓国におけるジェンダー平等立法」東北大学創立 100 周年記念事業 21 世紀 COE プログラム「男女共同参画社会の法と政策」主催 国際シンポジウム「ジェンダー平等と社会的多様性—理論と政策の架橋をめざして—」、2007 年 7 月 29-31 日。
- 北九州市、2006、「北九州市経営改革大綱」。
- 北九州市、2008、『平成 20 年度予算案 各局主要事業—予算要求状況及び査定結果—』。
- 厚生労働省、2008、「平成 20 年度事前事業評価書—保育所緊急整備補助金」、
www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/jigyoku/08jigyoku01/dl/08jigyoku01-vi-c.pdf(2008 年 10 月 15 日アクセス)。
- 厚生労働省少子化対策特別部会、2008、利用者から見た保育サービスの現状と課題、東京。
- 滋野由紀子、2005、「就労と出産・育児の両立—企業の育児支援と保育所の出生率回復への効果」、樋口美雄・財務省財務総合政策研究所編著、『少子化と日本の経済社会』、日本評論社、pp.81-114。
- 総務省、2008、「政策評価入門」、東京。
- 政府官邸、2006、「平成 18 年度予算編成の基本方針」、東京。
- ダイアン・エルソン(市井礼奈訳、大沢真理監修)、2007、「新自由主義的な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」北九州市立男女共同参画センター“ムーブ”編『ムーブ叢書 ジェンダー白書 5』、明石書店、pp. 46-71。
- 日本女性監視機構、2008、「男女共同参画の推進と女性のエンパワーメントのためのお金の流れ(資金調達)」、日本女性監視機構、東京。
- 内閣府、2006、『平成 18 年度版 国民生活白書：多様な可能性に挑める社会に向けて』、東京、
www5.cao.go.jp/seikatsu/whitepaper/h18/10_pdf/01_honpen/index.html(2009 年 1 月 6 日アクセス)。
- 内閣府、2007、『平成 19 年度版 男女共同参画白書』、東京。
- 内閣府、2008、『平成 20 年度版 男女共同参画白書』、東京。
- 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への試み』、未来社。

- Bakker, I., 2007, 'Financing for Gender Equality and the Empowerment of Women: Paradoxes and Possibilities', Paper presented at Expert Group Meeting on Financing for Gender Equality and the Empowerment of Women: Oslo, Norway 4-7 September 2007,
http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/financing_gender_equality/BackgroundPapers/BP.1%20Bakker.pdf viewed on May 25 2008.
- Bakker, I., 2008, 'Key Policy Initiatives on Financing for Gender Equality and the Empowerment of Women', written statement for Interactive Expert Panel on the Commission on the Status of Women Fifty-Second Session, New York, 25 February-7 March 2008,
<http://www.un.org/womenwatch/daw/csw/csw52/panels/key-policy/Panel%20on%20Key%20policy%20on%20FFGE-%20Paper%20by%20BAKKER.pdf> viewed on May 25 2008.
- Budlender, D. & Hewitt, G., 2002, *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*, Commonwealth Secretariat, London.
- Budlender, D., Elson D., Hewitt G. & Mukhopadhyay T., 2002, *Gender Budgets Make Cents: Understanding gender responsive budgets* Commonwealth Secretariat, London.
- Byanyima, W., 2002, 'Parliamentary Governance and Gender Budgeting: The Uganda Experience', in *Gender Budget Initiatives*, eds. Klot, J., Holvoet, N. & Villagomez, E., United Nations Development Fund for Women, New York., pp.126-135.
- Commonwealth Secretariat, 1999, *Gender Budget Initiative: A Commonwealth Initiative to Gender into National Budgetary Processes*, Commonwealth Secretariat, London,
http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BEEB27C70-8B17-440D-A7CE-B9EC585EAB9F%7D_Gender%20Budget%20Initiative.pdf, viewed on May 24 2008.
- Craig, L. , 2007, *Contemporary Motherhood: The Impact of Children on Adult Time*. England and USA, Ashgate.
- Elson, D., 2003, 'Gender Mainstreaming and Gender Budgeting', paper presented at *the Gender Equality and Europe's Future*, European Commission, DG Education and Culture and Jean Monnet Project, Brussels, 4 March 2003.
- Elson, D., 2006, *Budgeting for Women's Rights: Monitoring Government Budgets for Compliance with CEDAW*, UNIFEM, New York.
- Flor, C. & Lizares-Si, A., 2002, 'The Philippines: Getting smart with local budgets', in *Gender Budgets Make More Cents: Country Studies and Good Practice*, eds. Budlender, D. & Hewitt, G., Commonwealth Secretariat, London, pp. 98-116.
- Government of Australia, 1985, *Women's Budget Programme*, Australian Government Publishing Service, Canberra.
- Grown, C., Bahadur, C., Handbury, J. & Elson, D., 2006, "The Financial Requirements of Achieving Gender Equality and Women's Empowerment', viewed on 28 November 2008, <http://www.levy.org/pubs/wp_467.pdf>.
- Hewitt, G., 2002, *Gender-Responsive Budgets: A Review of Commonwealth Experience*,

- Commonwealth Secretariat, London.
- Kim, K.-H., 2008, 'Financing Development for Gender Equality in Korean Society: Focusing on Institutionalization of Gender Responsive Budgeting, Workshop on Financial Development of Gender Equality in Korean Society, New York.
- Kim, Y-O., 2008, 'Institutionalizing Gender Budgeting in Korea', Korean Women's Development Institute & Korean Institute of Public Finance, Seoul, Republic of Korea.
- Krafchik, W., 2002, 'Can Civil Society Add Value to Budget Decision-Making? ', in *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences* eds, Klot, J. Holvoet, N. & Villagomez, E. eds., New York, UNIFEM, pp.70-85.
- Ma, K.-H., 2008, 'Assessment on 2009 Pilot Project to make Gender Budgeting Statement: the Gap between Ideals and Reality', paper presented at Institutionalising Gender Budgeting: Achievements and Challenges, Korean Women's Development Institute & Korean Institute of Public Finance, Seoul, Republic of Korea.
- Ministry of Gender Equality and Family, Government of Republic of Korea, 2006, *Sixth Periodic Report under Article 18 of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*.
- Organisation for Economic Co-operation and Development, 2002, *OECD Employment Outlook 2002*. OECD.
- Sawer, M., 1990, *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia*, Allan & Unwin: Sydney.
- Sawer, M., 2002, 'Australia: The Mandarin Approach to Gender Budget', in *Gender Budget Make More Cents: Country Studies and Good Practice*, eds. Budlender D. & Hewitt G., Commonwealth Secretariat, London, pp.43-64.
- Sharp, R., 2002, *Performance Oriented Budgeting as a Tool for Gender Responsive Budgets*, UNIFEM, New York.
- Sharp, R., 2003, *Budgeting for Equity: Gender Budget Initiatives within a Framework of Performance Oriented Budgeting*, UNIFEM, New York, viewed 10 December 2008, <<http://www.wbg.org.uk/sharp2003.pdf.pdf>>.
- Sharp, R., 2007a, *Financing For Gender Equality and the Empowerment of Women*, United Nations Development Fund for Women, New York.
- Sharp, R., 2007b, Gender Responsive Budgets (GRB's) Have A Place In Financing Gender Equality and Women's Empowerment, United Nations Division for the Advancement of Women, Oslo, Norway.
- Sharp, R. & Vas Dev S., 2004, 'Bridging The Gap Between Gender Analysis And Gender-Responsive Budgets: Key Lessons From A Pilot Project In The Republic Of The Marshall Islands', *Hawke Research Institute Working Paper Series*, No 25, Hawke Research Institute, Adelaide, Australia.
- Sharp, R. & Broomhill, R., 1990, 'Women and Government Budgets', *Australian Journal of Social*

- Issues*, vol. 25, no. 1, pp. 1-14.
- Sharp, R & Broomhill, R., 2002, 'Budgeting for Equality: The Australian Experience', *Feminist Economics*, vol. 8, no. 1, pp. 25-47.
- United Nations Millennium Project, 2005, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Earthscan, London and Virginia.
- United Nations Commission on the Status of Women, 2008, *Report of the fifty-second session, Economic and Social Council Official Records, Supplement No.7*,
<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N08/290/62/PDF/N0829062.pdf?OpenElement> viewed on May 25 2008.
- United Nations Development Programs, 2005, *Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women*, UNDP, Earthscan, UK,
<http://www.unmillenniumproject.org/documents/Gender-chapters10-12.pdf> viewed on May 25 2008.
- United Nations Development Fund for Women, 2000a, *Targets and Indicators: Selections from Progress of the World's Women*, United Nations Development Fund for Women: New York.
- United Nations Development Fund for Women, 2000b, *Progress of the World's Women: A New Biennial Report*, UNIFEM, viewed 26 November 2008, <http://www.unifem.org/index.php?f_page_pid=123>.
- United Nations Division for the Advancement of Women, 2007, *Financing for gender equality and the Empowerment of Women: Report of the Expert Group Meeting*,
http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/financing_gender_equality/EGM%20Report%20Final.pdf viewed on May 24 2008.
- Vandemoortele, J., 2002, 'Shortcuts to Public Service Provision? User Fees and Narrow Targeting', in *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts and Experiences*, eds, Klot, J., Holvoet, N. & Villagomez, E., New York: UNIFEM, pp.56-61.
- Yamaya, Kiyoshi, 2002, 'The Review of the Policy Evaluation in Japan 1996-2002', *Japanese Journal of Evaluation Studies*, vol. 2, no. 2, pp. 3-15.
- Yoon, J- S., 2002, 'Korea: Raising Questions about Women-Related Policies', in *Gender Budget Makes More Cents: Country Studies and Good Practice*, eds. Budlender, D. & Hewitt, G., Commonwealth Secretariat: London, pp. 65-83.