

平成 21 年 3 月 31 日現在

研究種目：基盤研究（C）
 研究期間：2007～2008
 課題番号：19510270
 研究課題名（和文）公共政策をめぐる政策ネットワーク ジェンダー平等政策に関わるNGO
 の日韓比較に関する研究
 研究課題名（英文） Gender Equal Policy Networks in the Process Leading to the Establishment and
 Revision of the Domestic Violence Prevention Law :
 A Comparative Study between Japan and South Korea
 研究代表者
 土田とも子（TSUCHIDA Tomoko）
 東京大学・社会科学研究所・助教
 研究者番号：70013018

研究成果の概要：

共通点：日本・韓国ともDV防止法制定過程は女性NGOや被害者支援の専門家が重要なアクターとして
 関与。

相違点：NGOの影響力の強さ、NGOの規模と性格、市民の政治的有効性感覚、ジェンダー平等政策に対
 する政府の姿勢、人々の紐帯の強さ等々が、日本と韓国でかなり異なる。

・韓国では民主化を自らの手で達成した市民の自信と、ネットワークの強さが女性NGOの強さの源泉
 となっているという、歴史的背景がある。

・日本では自民党一党支配のゆらぎ、複雑化する行政課題、グローバリゼーションと少子高齢化という
 未経験の事態のもとで、政府は市民を政策の場に組み込む重要性を徐々に認識。市民・専門家は緩いネ
 ットワークを組んで政策形成の場を事実上開放型にし、行政による「公」の独占を掘り崩す。

交付額

（金額単位：円）

| | 直接経費 | 間接経費 | 合計 |
|------|-----------|---------|-----------|
| 19年度 | 1,600,000 | 480,000 | 2,080,000 |
| 20年度 | 900,000 | 270,000 | 1,170,000 |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 年度 | | | |
| 総計 | 2,500,000 | 750,000 | 3,250,000 |

研究分野：複合領域

科研費の分科・細目：ジェンダー・ジェンダー

キーワード：公共政策 政策ネットワーク NGO ジェンダー 日韓比較

1. 研究開始当初の背景

多くの先進国で1970年代前後から現れた新しい政策形成過程は、それまでの閉鎖的で固定的なメンバーによる政策形成と異なり、多くの市民や専門家が緩やかにネットワークを組んで関与するものであった。イシュー・ネットワーク、国際アドヴォカシー・ネットワーク等とよばれている。これらは主として公共利益的な新しい課題、環境や女性の権利などに関わる政策分野に現れた。

この現象はまた、国家や官僚の役割の後退も一つの特徴であった。従来の手法が蓄積されていない新しい課題、行政の縦割りになじまない領域横断的な課題、複雑で専門的知識を要する課題などが増大し、従来の行政主導、あるいは政・官・財の鉄の三角形とよばれる主体では、対応できなくなったのである。IT技術を基盤に、時には国境を超えて広がる連携を手にした市民の力の向上も、行政主導後退の背景にある。

こうした政策環境の変化と、国連の取り組みを追い風として、女性の地位向上に関わる政策が、日本でも次々にアジェンダに上ることになった。女性関連の政策、すなわち雇用機会均等法(1985年)、男女共同参画会基本法(1999年)、DV防止法(2001年)などは、こうした背景を基盤に、市民団体や研究者・弁護士などの専門家がネットワークを組み、政策過程に本格的に関与して成立した。

これら新しく制定された制度について、種々の研究がなされているが、政策ネットワークという観点から分析したものはごく少ない。筆者は、この分野の研究を男女共同参画会基本法制定過程の研究から始め、平成17年度・18年度には科学研究費基盤C「公共政策をめぐる政策ネットワーク 日本・韓国におけるDV防止法制定過程の比較研究」に取り組んだ。これを踏まえて更に行政とNGOの関係について日韓比較の視点から研究を深めることを考えた。

2. 研究の目的

本研究は1で述べたような政策環境の変化の中で実現したジェンダー平等政策、特にドメスティック・バイオレンス(以下DV)防止法の制定過程と改正過程を、それを支えた市民型の政策ネットワークの分析を中心に、日韓比較の視点から明らかにするものである。

DV防止法はジェンダー平等政策パッケージの不可欠な部分である。DV問題については、行政にも政治家にもほとんど知識と対応手段が蓄積されておらず、他方現場で被害者救済にあたる市民団体や弁護士などの専門家には、問題点と、必要な政策対応事項が鋭く意識されていた。これらの人々からの情報と要請、法律案提供等があってはじめて新法制定が実現した。また最高裁判所と法務省の新法制定に対する強硬な抵抗を突破するには、国連2000年会議での各国への強い要求を背景に、市民団体や専門家のネットワークを生かした活動が奏功した。

韓国においても1997年にDV防止二法が成立している。韓国ではアジェンダ・セッティングから法制定まで、すべての過程を主導したのは、被害者相談のNGOである「女性の電話」であった。そのプロセスには日本との共通性もあるが歴史的経験を主因とする両者の相違点も顕著である。

本研究は、これらのことを明らかにしつつ、多様化する政策課題に適合的な新しい政策過程はどのようなものか、それが成立する条件は何かを探求する。

3. 研究の方法

まず日本と韓国における関連文献の研究から開始し、審議会資料、参議院に置かれた国会議員プロジェクトチーム資料等の一次

資料を収集・整理しこれを読み込んだ。

政策のプロセスに関わった市民団体メンバー、弁護士、研究者、国会議員、官僚などのアクターに、日韓両国でインタビューを行い、仮説発見に努めた。さらにもう一度分権・資料に戻ってこれを裏付けることを試み、研究目的にてらして分析を行った。

4. 研究成果

日本でDV防止がアジェンダに上ったのは、主として次のような背景があった。

国連の第3回世界女性会議(1985年於ナイロビ)、第4回世界女性会議(1995年於北京)、世界人権会議(1993年於ウィーン)で採択された宣言に、女性に対する暴力の根絶がうたわれたことと、国際潮流のインパクトが、政府に影響した。

また男女共同参画審議会発足時、代わりに廃止されたのは売春防止に関わる審議会であった。この審議会から、女性に対する暴力についての審議が、男女共同参画審議会に引き継がれることが要請された。同審議会には女性に対する暴力部会が置かれ、ここに「女性に対する暴力についての基本方策」が諮問された。

同時に、DV被害者をめぐる支援団体、弁護士等の専門家、研究者の間では、潜在しがちであるこの問題について、実態の開示と防止のための法律制定が望まれていた。DVについての初めての実態調査は、法律学者を中心とした民間の研究会が行い(1992年)、この問題についての社会の認識を拓げる発端となった。

こうしてアジェンダに上ったDV防止問題であるが、行政にも大半の審議会委員にも、この問題に対する知識も対応手段もまったく不足していた。これらに対して現場で被害者救済にあたるシェルター(民間)や相談所(公的機関)のメンバー、弁護士、研究者などが、多くの情報や要請を寄せることとなった。審議会暴力部会でも、関係者からのヒアリングを重視し、2回目の答申に至る議論では、DV防止のための新法が必要であることが多くのメンバーに共有された。しかし暴力部会内部にも、また法務省や最高裁判所にも、現行法で対応可能でありDV防止に特化した新法は必要なし、という強固な意見が存在した。

結局審議会暴力部会は政府提案として新法制定を明記することを避け、同時に走っていた参議院内の国会議員プロジェクトチームに、議員立法で成立にこぎつけることを期待しつつ、これを側面から支援する方針を固めた。その方が迅速に制定されるという見通しのもと、法制定の際に必要な材料を提供することとなったのである。

国会議員プロジェクトチームにおいても、関係者へのヒアリングが重要な活動であっ

た。市民団体、弁護士団体、相談所担当者、研究者などが多くの情報と要請を寄せたほか、10を超える法律案も提出された。国会議員プロジェクトチームメンバーは、暴力部会委員や研究者と勉強会を開くなどの活動も行ってネットワークを活用した。

これらのプロセスと、国連 2000 年会議における、各国への法制定を含む強い要請によって、強い抵抗勢力があったにもかかわらず、2001 年 DV 防止法が成立した。

この政策過程では以下の点が通常にない特異なものであった。

(1) DV 防止政策をめぐるアクターのネットワークの存在：

審議会暴力部会と国会議員プロジェクトチームとの間のネットワーク、

市民団体・専門家と、審議会暴力部会委員や国会議員との間のネットワーク

市民・専門家との間のネットワーク

これらのネットワークの機能があっはじめて DV は女性の人権の問題であることが認識され、防止のための新法が成立することとなった。は暴力部会が国会議員プロジェクトチームを側面から支援し、法案提出はこれに任せる、という判断をしたことで、とくに稀な事例といえる。また は、制定過程ではまだそれほど顕著でなかったが、2005 年と 2007 年の 2 度の改正過程では、市民団体の緩やかな全国ネットワークがロビイングで強力な力を発揮し、それが有効に働いて現場の要求をかなりの程度実現させることとなった。

筆者はまた地方における女性行政と市民のあり方を見るために、岩手県釜石市において資料調査とインタビュー調査を行った。釜石市においては、女性の地位向上の政策・DV 防止政策について、行政と市民はまだ実質的な協働に至っていない。双方の間のネットワークの不在、市民同士のネットワークの未成熟が、効果的な協働が実現しない主たる原因であると見受けられた。

韓国における DV 防止法制定は、1983 年に設立された被害者相談の NGO「女性の電話」が主導して実現した。

韓国では、民主政府が実現して以後、軍事政権との差別化を図るため、民主化後の政治・行政を担う人材が不足していたため、行政官僚や議会内に確たる味方の少ない大統領が自らの基盤を強化するため、等々の理由で、NGO を政策の場に登用した。特に女性行政は民主政府が力を入れたものの一つであった。女性行政を担当する部署も、大統領直属の女性特別委員会、後に女性部(女性省)が設置され、長官には NGO リーダーが就任するなどのことが実現した。

こうした中で、「女性の電話」は DV 被害者支援の現場から蓄積した情報と手段をもつ

て運動を拡大し、弁護士や研究者などの専門家とも連携して、法制定のための共同対策委員会や公聴会を数多く実施した。メディアの戦略的利用も活発であった。DV 防止法制定運動は「女性の電話」もその一員であった「韓国女性団体連合」の運動となり、連合内に汎国民運動本部も設立されて、全国統一方針の下に強力な運動が展開された。選挙時には政党への働きかけが奏功し、各政党は争うように DV 防止法実現を公約に掲げた。国会議員にも、メディアにも、研究者にも、運動団体と一緒にかつて民主化運動を戦った人材が多く存在しており、その連携がプラスに働いた。

韓国では 1997 年に DV 防止二法が成立してから何度も小幅な改正を繰り返し、2006 年には多少大きな改正も実現している。これら改正過程を主導したのも被害者支援の NGO「女性の電話」であった。

国連の取り組みや国際社会からの影響は当然ながら存在した。しかし韓国の女性の地位向上について国際社会でアピールすることに熱心な政府に比べ、市民や女性 NGO はむしろ内発的で切実な現場からの変革要求から起こす運動という面が強い。

共通点と相違点

日韓両国は、市民や専門家のネットワークが法制定・改正過程に重要な役割を果たし、このことなしには DV 防止法は実現しなかった、あるいは大幅時期が遅れたと見られる。しかしその連携の内容、運動の内容には種々相違点が見られる。

・韓国では、専門知識を持ち専門家も巻き込んで法律案を作成し、これがほぼ通るなどの政策提言型の運動という意味ではいわゆる「新しい社会運動」であった。しかし確固とした組織による全国統一運動などのスタイルは旧型の社会運動である。これは短期間に経済発展を遂げ、民主化からも長い年月を経していないこと、つまり「圧縮された近代化」という背景があると思われる。

・また韓国では民主化を自らの手で実現したという強い自信があり、これが、行動によって政治や社会を変えろという、広い意味での政治的有効性感覚につながっている。このことが運動の拡大、世論の支持を支えている。

この点、一般的に自らの行動によって政治や社会を変えろという感覚の希薄な日本と異なる。女性の地位向上のような理念的問題に関する世論の盛り上がりも相対的に少ない。ただ女性政策関連では、女性の市民団体は国際的な NGO 同士の情報交流、国連主催などの国際会議への参加を通じて、徐々に政治的有効性感覚を高めていった。

・韓国では民主化をとともに闘った人材が、報道、議員、経済界など各界で重要な地位を占めており、これらも運動の拡大に効果的であ

る。日本ではロビイングの対象は、政見流動期以降拡散しており、また運動を支えるような紐帯も弱い。

・韓国の政党は選挙時に政見についての議論や公約に力を入れ、これらが日本と比較して票に結びつきやすい。このため運動にとっては選挙時が重要な時期であり、ロビイングに力を入れる。日本では選挙時に実質的な政策論争になりにくい。

・韓国では、市民運動の影響力は大きく、政党と見まごうばかりという評もあるほどだが、他方運動は「名望家」によって担われ草の根の市民団体は多くないといわれる。日本では韓国のように全国的な団体連合が大きな影響力を持つことはあまりないが、草の根で活動する小さな団体が沢山育っている。

・近年韓国でも女性運動団体の世代交代が進まず、若い世代の組織離れが進んでいるが、他方これら若い世代も政治的有効性感覚という意味では後退していない。

・韓国では、政府の内部に NGO が組み入れられていくことについて、NGO 内部で葛藤がある。たとえば女性部長官に NGO リーダーが就任したことによって、男系戸主を優先する戸主制の廃止が実現したが、社会の中に、運動団体と女性部長官の間に表に出ないパイプがあるとの批判があり、他方 NGO 内部でも、政府の中にはいることによって本来の批判的役割が抑制される危険があるなどの議論がある。市民団体と行政府との距離をどのようにとるかが、双方から模索されている。日本では審議会など政策の場に組み込まれた NGO や研究者が、内外にネットワークを持って情報交流をすることによって政策の場を開放型にし、広い意味で多様なアクターの意見を生かす結果を導いた。

韓国に於いてイ・ミョンバク保守政権になってからは、NGO を政策の場に組み込むことは継続しているが、保守的な NGO が中心となり、「女性の電話」は活動によっては補助金をカットされるなどの抑圧にさらされている。保守政権成立後の政府と市民団体の関係の研究については今後の課題である。

・DV防止法のような政策がこの時期になぜ成立にこぎつけたかについては、韓国では以上に述べたような、民主化以後の政権のあり方と、民主化をともに闘った人々のネットワークによる運動と世論の盛り上がり、その背景にある国際潮流が重要な点と言える。

日本については、1990年代以後の国際会議出席等を契機にした専門的知識を持つ市民団体の簇生、それによる政策提言型の運動があったこと、行政にとって蓄積のない新しい課題であったこと、政府も複雑化する行政課題、グローバル化のもとの新しい課題に対処するためにようやく市民というリソースに注目しはじめたこと、とりわけ自民党一党

支配の終焉によって多様な意見や多様なアクターの要請が政治の場に反映されるようになったこと、などがあげられるだろう。また日本では、国連の取り組みの影響は韓国より強いものであった。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 1 件)

土田とも子 「女性の現状と政策に見る地域の希望」岩手県釜石市の取り組みと課題」『社会科学研究』第 59 巻 3・4 合併号
2008.3.14. p.81 - p.107 .

〔学会発表〕(計 3 件)

第 114 回社会政策学会(2007.5.19 自由論題 ジェンダー)において報告
タイトル 「ドメスティック・バイオレンス防止法制定過程における政策ネットワーク 日韓比較の試み」

The Fourth Annual East Asian Social Policy · research network (EASP) International Conference Restructuring Care Responsibility : Dynamics of Welfare Mix in East Asia において報告
タイトル Involvement of the NGO Networks in the Process of Establishment and Revision of the Domestic Violence Prevention Law : A Comparative Study between Japan and South Korea

2009年2月4日 於 東北大学
グローバル COE 「グローバル時代の男女共同参画と多文化共生」キックオフセミナーにおいて報告
タイトル 「ジェンダー平等政策における政策ネットワーク ドメスティック・バイオレンス防止法制定・改正過程の日韓比較」

〔図書〕(計 1 件)

土田とも子 「釜石の女性を取り巻く現状と課題」東大社研・玄田有史・中村尚史編
『希望をつなぐ：釜石からみた地域社会の未来』希望学 3、東京大学出版会,2009.6

〔産業財産権〕

出願状況(計 0 件)

取得状況(計 0 件)

6. 研究組織

(1) 研究代表者

土田とも子 (TSUCHIDA Tomoko)
東京大学・社会科学研究所・助教
研究者番号：70013018

(2) 研究分担者

なし

(3) 連携研究者

なし