

科学研究費助成事業 研究成果報告書

平成 26 年 6 月 26 日現在

機関番号：12611

研究種目：基盤研究(C)

研究期間：2011～2013

課題番号：23510344

研究課題名(和文) 韓国のジェンダー主流化の取り組みにおけるナショナル・マシナリーの分析

研究課題名(英文) Role of National Machinery in Gender Mainstreaming Policies in South Korea

研究代表者

申 キヨン (SHIN, Ki-young)

お茶の水女子大学・大学院人間文化創成科学研究科・准教授

研究者番号：00514291

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,400,000円、(間接経費) 1,020,000円

研究成果の概要(和文)：本研究は、韓国におけるジェンダー主流化の取り組みやその政策執行機構として設置されたナショナル・マシナリーの役割を分析した。韓国では2000年代に「女性部(日本の省レベル)」が設置され、その後「女性家族部」に発展した。しかし、予算、規模、人員、組織の安定性から見て、国の政策全般にジェンダー視点を盛り込むために必要な権限や十分な資源が与えられているとは言い難い。また、管轄の政策も少ないため、政権の変化によって廃止や縮小の対象になりかねない脆弱性を持つことが明らかになった。保守政権の下では大きく縮小され廃止の危機に追い込まれたが、女性大統領を掲げた現朴大統領の下では過去最大規模となった。

研究成果の概要(英文)：This study examines the role of national machinery in gender mainstreaming policies in South Korea. The UN women's conference in 1995 proposed that national government set up a national level policy agency to oversee and support gender mainstreaming of all national policies. Following this proposal, South Korea established the Ministry of Gender Equality in 2001, then expanded to the Ministry of Gender Equality and Family in 2004. Yet the Ministry of Gender Equality and Family is not equipped with necessary authority, professional staff or enough resources to implement the task. It is also vulnerable to the change of government and political environment.

研究分野：複合新領域

科研費の分科・細目：ジェンダー・ジェンダー

キーワード：ナショナル・マシナリー ジェンダー主流化 女性家族省 ジェンダー平等政策 韓国

1. 研究開始当初の背景

1995年北京で開催された第4回国連世界女性会議では、ジェンダー平等を促進する新しいグローバル戦略として「ジェンダー主流化」を採択した。同時に、各国のジェンダー主流化の実効性を担保するために、政策決定過程のモニタリングや部署間の調整役を担う政策担当機構(ナショナル・マシナリー)の強化を呼びかけた。それまでのジェンダー平等政策が実効性に欠けた要因として、政府内部の制度的バックアップが充分ではなかったことに着目し、実効性のあるジェンダー平等政策を進めるためには、国家内部の制度的措置を強化する必要性があったからであった。他方で、90年代以降各国の女性運動も、それまで遠ざかっていた国家との関係を見直し、国家の政策決定過程により直接に関わる必要性を認識した。女性運動は、国家政策への働きかけのチャンネルとしてジェンダー主流化政策担当機構の設置・強化を積極的に要請した。各国の政府は、国連の方針(トップダウン)と下からの要請(ボトムアップ)というダブルプレッシャーのなかで、北京会議以降の15年間ナショナル・マシナリーの強化を図ってきた。

しかし、ナショナル・マシナリーは、その国の政治状況によって多様な形態。例えば、省、局、特別委員会、審議会、政党内部機構、地方レベルの機構、オンブズマン等を取り、また、制度的権限や政策に及ぼす影響力も大いに異なる。先行研究は、ジェンダー平等政策を導くナショナル・マシナリーの役割を最大化する条件として、制度的資源、政治的支援、とりわけ女性運動との緊密な連携をあげている。しかし、ナショナル・マシナリーを取り巻く状況がそれら条件をすべて満たすことは難しく、それゆえ、多くの国のナショナル・マシナリーは政治的影響を受けやすい不安韓国は2000年代以降「省」に格上げされ、さらに制度的基盤が拡大・強化された点で特に注目に値する。伝統的ジェンダー規範が強いといわれる韓国だが、北京会議以来、政治政党のクォーター制度や家族法改正に代表されるあらゆる制度改革を成し遂げた。定な立場に置かれている。

韓国のナショナル・マシナリーは2000年代以降「省」に格上げされ、さらに制度的基盤が拡大・強化された点で特に注目に値する。伝統的ジェンダー規範が強いといわれる韓国だが、北京会議以来、政治政党のクォーター制度や家族法改正に代表されるあらゆる制度改革を成し遂げた。ナショナル・マシナリーはこれらの成果にどのような役割を担ってきたのか。女性運動とともにジェンダー主流化を推し進めるもう一つの主体となり

うるナショナル・マシナリーの役割を実証的、かつ理論的に解明する必要があった。

2. 研究の目的

日本の「ジェンダー主流化」政策は過去約10年間、強い反発を受け低迷した。しかし、ジェンダー規範がより強いと言われる韓国では、2000年以降ジェンダー平等に向けた多くの制度改革が行われ、女性のエンパワーメントに大いに貢献した。本研究では、韓国のジェンダー主流化政策が著しい成果をもたらした要因を、政治制度の特徴、特にジェンダー主流化政策担当機構(ナショナル・マシナリー)の役割に着目して解明することを目的とした。具体的には、1)「省」の形を取った韓国のナショナル・マシナリーの制度的資源、2)女性議員や政権の進歩的理念のような同機構をめぐる政治的環境、3)女性運動との関係を明らかにし、ジェンダー主流化の取り組みにおける韓国型の政策担当機構の有効性とその限界を理論的、かつ実証的に解明することを目指した。

ジェンダー主流化における韓国のナショナル・マシナリーの有効性や限界を、下記の3つの研究課題の追求によって解明した。

1) 韓国のナショナル・マシナリーはジェンダー主流化を率いる十分な制度的資源を有するのか?

ナショナル・マシナリーについての第一の研究関心は、実際にその国の政策転換を導くための十分な資源を有しているのかという点にあった。政策担当機構として必要な資源は、大きく分けて制度的資源と政治的環境が挙げられる。制度的資源は法的に定められた権限であり、政府内部での位置、人的規模、予算、管轄の範囲などがある。制度的資源が必ずジェンダー主流化を促すとはいえないが、制度的資源が足りないため、有効な政策提言や施行が不可能になるケースは珍しくない。政府内部の「省」の形を取った場合、制度的資源が安定的に確保できる可能性はもっとも高い。特に、審議、調整の機能を超え単独の予算を持って政策を施行する機能を持ちうる。しかし、縦割りの障害を乗り越え政策全般にジェンダー主流化を促すためには、明確な権限や管轄がかえって壁になりうる。ジェンダー主流化にむけた有効な取り組みにあたって、「省」の形態を取った韓国の「女性家族省」はどのような制度的資源を持っているのか。その資源はジェンダー平等政策を立案、調整、施行するための十分な資源なのか。第一に、こうした点を解明しようとした。

2) 韓国のナショナル・マシナリーを取り巻く政治的環境はどのようなものなのか?

制度的資源以外にナショナル・マシナリー

のケイパビリティを決める重要な要因は良好な政治的環境である。「ジェンダー主流化」の方針は自明ではなく個々の国の政策によって具体化していくため、この概念の解釈や理念は政治的環境に大いに影響される。特に重要な政治的資源は、政権の性格と国家内部のサポート勢力の存在である。例えば、左派政権や女性議員の影響力が強いところでは、よりフェミニスト的女性政策が進められナショナル・マシナリーの強化につながる。逆に、保守政権への政権交代は、女性関連政策の保守化をもたらし、その担当機構にも負の影響を与えうる。2000年代に韓国でジェンダー主流化政策を進めた政治的環境はどのようなものだったのか。また、2007年の保守政権への政権交代は「女性家族省」にどのような影響をもたらしたのか。それら政治的環境を分析することによって、「女性家族省」が保守勢力に耐え持続的なジェンダー主流化を進行させるための政治的資源をもつのかを明らかにすることを目的とした。

3) 韓国のナショナル・マシナリーは多様化する女性のニーズに充分に応えられるのか？

ナショナル・マシナリーの成功におけるもっとも重要な要因は女性運動との建設的な連携である。ナショナル・マシナリーは女性運動のパートナーとして、これまで周辺化されていた女性のニーズが国家政策に公平に反映されるよう尽力することを要求される。その意味でジェンダー主流化は、女性の代表性を向上させる効果を持ち国家を民主化する役割を果たす。しかし過去15年間、ナショナル・マシナリーが制度化していくとともに、女性のニーズもさらに多様化し、ナショナル・マシナリーに対するアクセスも均等ではなくなってきた。移住と階層化が進むヨーロッパでは、ジェンダー主流化を強調しすぎる政策は人種、宗教、国籍等の複雑な差別の問題に対応できないとの議論が活発になっている。韓国もグローバル化に伴い女性のニーズが多様化し、差別も複雑化してきた。そのような観点から、韓国の「女性家族省」は女性運動とどのような関係を築いてきたのか。多様化している女性のニーズに応えることができるのだろうか、このような側面を評価することによってこれからの「女性家族省」の有効性や限界を明らかにしようとした。

3. 研究の方法

ジェンダー主流化政策の取り組みにおける政策担当機構の有効性や限界を解明するためには、形式的制度分析のみならず、政策担当機構をめぐる政治的力学を分析する方法が必要である。本研究は、申請者の韓国語能力や過去の研究から築いた韓国のネット

ワークを十分に活かし、政治的力学がもっとも露わになる政権交代期の政策に焦点を当て、1) 政策決定におけるナショナル・マシナリーの刊行資料及び国会や審議会の議事録などの一次資料の収集・分析、2) 元大臣、女性家族省の官僚、関連国会委員会の議員、また女性団体への多面的インタビュー調査を実施し、3) 韓国を始めとする海外専門家と連携しながら、実証分析及びジェンダー主流化政策担当機構の比較研究のための理論構築をめざした。

具体的には3年間にわたって以下で述べるような研究方法を用いて研究を遂行した。

時期選別：韓国のナショナル・マシナリーは、2000年代だけでも2001年「女性省」に格上げされ、2005年「女性家族省」に拡大、2008年「女性省」に縮小、2010年3月から再び「女性家族省」に拡大復活した。このような頻繁な変化は、韓国の政権交代の影響を表すもので、ナショナル・マシナリーが比較的広い支持基盤を得たと思われる社会でも政治的影響を受けやすいという先行研究のファインディングと一致する(Sawer 2007; Sauer 2007)。本研究は、韓国でナショナル・マシナリーをめぐる政治的力学がもっとも露わになる政権交代直後という時期を選別し、同機構の政策決定能力を分析した。

政策論争の選別：韓国の「女性家族省」が権限を持つ主たる政策範疇は「女性政策」と「家族政策」である。「女性」と「家族」の組み合わせは、政策の理念によっては非常に保守的な性格を持ちうる。しかし、保守的家族規範が強いからこそ「家族政策」のジェンダー主流化は社会の根本を変革させる重要な動力にもなりうる。本研究はジェンダー主流化の取り組みにおける「女性家族省」の役割を考察するために、「家族政策」をめぐる政策論争を分析対象とした。また、政治分野におけるジェンダー政策といえる「クオータ」制度の導入における役割も分析対象とした。

一次資料の収集・分析：政策決定過程におけるナショナル・マシナリーの役割の解明は、幅広い一次資料の収集・分析を必要とする。ナショナル・マシナリーが行う特定の役割は政策を立案する段階、政府内部の調整、省庁間の調整、国会への上程、具体的な予算の要求に至る複雑な政治過程の中で行われる。そのような過程を追いながら丁寧な分析を行うために、「女性家族省」の刊行資料及び国会や審議会の議事録などの幅広い一次資料を細かく分析する手法が用いられた。

多角的インタビュー調査：ナショナル・マシナリーをめぐる政治的力学や同機構の政策決定過程における役割は、文書化された

データのみでは掴みにくい敏感な政治的側面を含んでいる。そのためできる限り広く関係者にインタビューを行うことが研究の質を高める鍵になる。そのため、1) 韓国の「女性家族省」の政策担当官僚、2) 国会の「女性家族委員会」所属議員、また3) 女性団体の3つのグループに聞き取り調査を行った。

4. 研究成果

本研究は、韓国におけるジェンダー主流化の取り組みやその政策執行機構として設置されたナショナル・マシナリーの役割を分析することを目的とした。韓国では2000年代に「女性部(日本の省レベル)」が設置され、その後「女性家族部」に発展した。しかし、「女性部」は「部(省)」に格上げされたものの、予算、規模、人員のすべてにおいて極めて小規模であり、政府の政策形成に発言力も持たなかった。その後2004年に「女性家族部」に拡大され保育関連の事業が移管された。これによって、ようやく、組織の規模や役割が明確に位置づけられ、ジェンダー政策の遂行のための制度的資源が確保されるようになったのである。

しかし、政治的資源の側面では、基盤が弱い部署として組織の安定性が確保されなかった。女性家族部は、政権交代により李明博政権が誕生し、保守的性格が強まると、政府組織再編の対象となり、廃止の危機に追い込まれた。女性運動の反発によって廃止が阻止され大きく縮小されるに留まったが、これはナショナル・マシナリーがいかに政治的環境に左右されやすいのかを端的に表した。さらに、女性大統領を掲げた現朴大統領の下で女性家族部は再び注目を浴び、過去最大の規模に拡大された。女性の安全を公約に挙げたことや、朴大統領の側近と言われる女性政治家が大臣に就任したことによって、保守政権でありながら規模や予算が増大されたと思われる。

しかしながら、韓国のナショナル・マシナリーは、ジェンダー主流化のナショナル・マシナリーの本来の役割であるべき国の政策全般にジェンダー視点を盛り込むためには、依然として権限や資源が十分に与えられているとは言い難い。また、管轄の政策も少ないため、さらなる政権の変化によって廃止や縮小の対象になりかねない脆弱性を持っていることが明らかになった。

さらに、政権の変化によって政策の優先順位が変化しやすい、女性運動との繋がりも左右されることが明確になった。

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 4 件)

Shin, Ki-young, 2014 “Women’s Sustainable Representation and the Spillover Effect of Electoral Gender Quotas in South Korea,” *International Political Science Review*, Vol.35, No.1 pp. 80-92 (special issue) (査読有) DOI: 10.1177/0192512113508146

申琪榮、2013「ジェンダー政策の形成過程—理論的考察と韓国の事例」『国際ジェンダー学会誌』11号、35-57頁 (invited, special issue)(査読有)

申琪榮、2013「韓国とクオータ制」『国際女性』27号 22-26頁 (invited, special issue) (査読無)

_____, 2013 「 _____ : _____ 『 _____ : Korean Journal of Japanese Studies』 _____ , _____ , pp.22-51 (invited, special issue) (査読有)

[学会発表](計 6 件)

“Electoral Systems, Gender Quotas, and Gender Representation in South Korea: A Comparison of National and Local Legislatures,” (with Jiso Yoon) McMaster University International Conference on Political Representation of Women in Asia, Hamilton, Canada, Oct. 3-5, 2013 (Invited).

“Spillover Effect of the Electoral Gender Quota in South Korea,” European Consortium of Political Science Joint Sessions Workshop, Mainz, Germany, Mar. 11-16, 2013.

「2009年政権交代と家族法改正運動—民主党権は家族法改正運動にどのような影響を及ぼしたのか」日本政治学会年次大会、北九州大学、2012年10月5~7日

「ジェンダー課題の政策形成過程—2005年間国の家族法改正から考察」国際ジェンダー学会年次大会、立教大学、2012年9月1~2日(共通論題招聘)

⑤“The Impact of Gender Quota in South Korea,” Annual Meeting of International Political Science Association, Madrid, Spain, July 8~12, 2012.

- ⑥ 「ジェンダー・クォータは女性の政治的
表制を向上させるのか 韓国の
国政選挙を例に 」日本大学、比
較政治学会 2012年6月23～24日

〔図書〕(計 2 件)

申琪榮、2014「韓国：女性候補者クォータ
制度の成立過程と成果」三浦まり、
衛藤幹子 共編『ジェンダー・クオ
ータ：世界の女性議員はなぜ増えた
のか』明石書店、145-173 頁
([http://www.akashi.co.jp/book/b16634
5.html](http://www.akashi.co.jp/book/b166345.html))

申琪榮、2013「クォータ制を導入した韓国
から 政治が変わらない限り、社
会は変わらない」WINWIN 編著『ク
ォータ制をめざす』パドウィメンズ
オフィス、31-35 頁

6 . 研究組織

(1)研究代表者

申 キヨン (SHIN, Ki-young)
お茶の水女子大学・大学院人間文化創成科
学研究科・准教授
研究者番号：00514291

(2)研究分担者

なし

(3)連携研究者

なし