

特集：政治を動かそう

——政策形成過程とジェンダー・ストラテジー

ジェンダー政策の形成過程

——理論的考察と韓国の事例

申 琪 榮

本稿はジェンダー政策形成過程に関するフェミニスト政治学（Gender and Politics）の先行研究を概観し、とりわけ、クリティカル・マス論、クリティカル・アクター論、政策ネットワーク論、そして近年のフェミニスト制度論（feminist institutionalism）の有効性を考察する。後半はこれらのアプローチから得た知見を手がかりに、2000年代に様々なジェンダー平等政策を導入した韓国における二つのジェンダー立法——選挙クォータ制度の導入と家族法改正——を分析し、ジェンダー政策形成過程の特徴を見出すことを目的とする。

キーワード：フェミニスト制度論，ジェンダー政策，政策形成過程，韓国，家族法改正，クォータ制度

I. はじめに

新しいジェンダー政策はどのようにして形成されるのか。また既存の政策はどのようにして変化しうるのか。新しい政策の導入や制度変化の説明は政治学の重要な研究課題であるが、ジェンダー研究では十分な関心が払われて来なかった。フェミニズムは、近代国家を家父長制の利益を代弁する権力とみなし、国家政策や政治過程を分析する課題には比較的消極的であった⁽¹⁾。しかし、1990年代を機に多くの国々では、ジェンダー平等を目指した新しい制度や法政策が導入され、フェミニスト研究者の関心を呼び起こした。ジェンダー公正な政策への関心は、国家が必ずしも既成権力の代弁者のみならず、ジェンダー関係を是正する変革の役割をも担えることを気づかせた。国家は固定的で単一的な主体ではなく、多様な利害関係が競合する制度的領域として見直され、政策の変容をもたらす条件に関心が寄せられた (Chappell 2013)。とりわけ、「国家フェミニスト」と呼ばれるフェミニスト官僚や女性議員らは大きな注目を集め、ジェンダー主流化政策形成過程に果たした彼女らの経験は本格的な学術研究の対象になった⁽²⁾。

ジェンダー平等の推進は、今では新生民主国家やポスト紛争地域でも取り組まれ、民主主義の歴史とジェンダー平等の水準は必ずしも比例するものではなくなった。地域別にみるとアジアが比較的遅れているが⁽³⁾、とりわけ日本は、先進民主主義国家の中ではその進展が滞っている⁽⁴⁾。新しいジェンダー政策は、既存の社会秩序を反映した制度に変容をもたらすだけに、既成権力の反対に遭うのは一般的な現象である。にもかかわらず、男性中心主義が比較的強いアジア諸国でもジェンダー政策の導入程度は異なり、政策の内容や成果も多様である。たとえば、日本と類似の戸籍制度や家族法を持っていた韓国では2000年代に入って戸籍廃止を伴う大胆な法改正が行われたが、同じく90年代から家族法改正を求めてきた日本では、今年ようやく一部改正が実現されるまで長年の苦闘が強いられた。他方で、男女共同参画社会基本法やいわゆるDV防止法は日本でも成功したジェンダー立法として挙げられる。

このように類似したジェンダー政策であっても国や時期によって政策の導入過程や制度変化の度合いは大きく異なる⁽⁵⁾。これら政策変化の違いはどのように説明できるのか。なぜ特定の政策の導入は可能になり、他の政策は導入に失敗するのか。ジェンダー政策を進める過程には他の政策とは異なる特有なポリテックスが存在するだろうか。本稿は、これらの疑問に取り組み、ジェンダー平等を推進する政策の形成過程の特徴を明らかにすることを目的とする。

本論では、ジェンダー政策形成過程に関するフェミニスト政治学 (Gender and Politics) の先行研究をクリティカル・マス論、クリティカル・アクター論、

政策ネットワーク論、フェミニスト制度論 (feminist institutionalism) に分けて概観し、女性の政治経済的な地位が日本と近いが近年様々なジェンダー平等政策を導入した韓国の事例を手がかりにして、とりわけ注目に値する二つの政策変化 (選挙クォータ制度導入と家族法改正) を考察する。これら二つの政策は、いずれも 90 年代後半から韓国女性運動の優先課題に位置づけられ、2000 年代の前半に政策として実現されたため、ジェンダー政策の形成・決定過程を考察するに適切な例と考えられる。

II. フェミニスト政治学におけるジェンダー政策形成の説明

ここでは、フェミニスト政治学で議論されてきたジェンダー政策形成に関する四つのアプローチについて概観する。それは、政策領域における①クリティカル・マス (critical mass) 論、②クリティカル・アクター (critical actors) 論、③社会運動を含めた政策ネットワーク (policy network) 論、④アクターから構造に関心をシフトしたフェミニスト制度論である。

II-1. クリティカル・マス (critical mass) 論

クリティカル・マス (critical mass) 理論は、女性が政治領域から排除されてきた歴史からジェンダー立法が進まない最も根本的な原因を女性議員の少ない数に見出す。クリティカル・マス論はもともと生物学の理論で、少数グループであっても集団全体に変化を及ぼしうる増殖の分岐点 (tipping point) があり、それらの少数でありながら全体集団にとって無視できないグループをクリティカル・マスと称した。それを応用して、フェミニスト政治学のクリティカル・マス論は、既存の政治に変化をもたらすジェンダー政策を進めるためには一定程度の数の女性議員がクリティカル・マスを成す必要があるとした。クリティカル・マス論によると、これまで議会に進出した少数の女性議員が (グループとしての) 女性の利益を代弁することが難しかった理由は、政策決定に関わる女性議員の性格やコミットメント、あるいは特定の政策への選択よりは、女性議員の数が圧倒的に少なかったところにある。女性議員は、少数のトークン (token) 的な存在に止まり立法過程の中で一つの集団として影響力を持つことができなかった。そのような状況を打破するためにはまず一定程度の数に達する必要があるとする。「女性が女性を代表する」との前提の上でジェンダー立法を進める主体は女性であり、従って、ジェンダー政策を進めるためには政治領域における女性の量的代表性を高めることが最大の課題として位置づけられる。

クリティカル・マス論は、孤立した個々人の女性政治家は実現できないかもし

れない政策の変化を「女性」という集団がもたらす可能性を示し、とりわけ女性の量的政治代表性を高めるための重要な概念となった。現実政治では国連のジェンダー主流化政策や各国のポジティブ・アクション政策における数値目標を設定する根拠ともなっている⁽⁶⁾。

しかし、クリティカル・マス論は女性の量的代表性がどのようにして実質的的代表性を確保するのかの問題について理論が乏しい。つまり、クリティカル・マスをなしえる最低限の数値は何なのか、一般的に援用されている最低30%はどの国でも十分なのか、または社会によって異なるのか。さらに、ジェンダー立法は女性議員の増加率に比例して増えるのか、それともクリティカル・マスを超える女性議員の増加は関係がないのか。クリティカル・マスがジェンダー政策に転換されるメカニズムは何なのかなど、どのような条件であれば少数の女性議員がクリティカル・マスとしてジェンダー立法に影響力を及ぼしえるのか (Beckwith and Cowell-Meyers 2007) が不明であり、またごく少数の女性たちが大きな政策的変化をもたらすケースについては説明が不足する (Celis et al. 2008)。

II-2. クリティカル・アクター (critical actors) 論

ジェンダー政策形成に関する二つ目のアプローチは、政策形成過程の中で重要な役割を担うクリティカル・アクター (critical actors) に焦点を当てるアプローチである。政策決定者に焦点を当て政策変化を説明する分析は、政治学で最も一般的な説明である。たとえば、政権交代による新しい政治連合が形成されるか、民主化やクーデターなどで新しい政治エリート層が形成される場合、政権の政策理念や利益構造に変化がもたらされる。新しい政治エリート達は、旧政権とは異なる政策理念を実現するために、または支持層を意識した選挙戦略の一環として、政策変化を打ち出す動機を持つ。ジェンダー関連の政策に関して言えば、左派政党はマイノリティーに対する配慮や平等の価値を重視する政策理念を打ち出すため、ジェンダー平等の価値に親和性を持ち、政権の支持を得やすいとされている (Annesley 2010, Chappell 2002, Krook 2009)。

しかし、左派政権の誕生自体がジェンダー平等政策の導入を担保するわけではない。左派政権であっても、ジェンダー政策は政党の男性政治家にとってはマイナーな領域にすぎず、クライエンテリズムのような直接的な利害関係が発生するわけでもない。左派政権は好意的な環境にはなるかもしれないが、ジェンダー立法を進めるにはさらにそのような好意的状況を生かし政策決定に導かせるクリティカル・アクターが必要である。一般的に政策形成過程でそれらの役割を担うアクターは、政策起業家 (policy entrepreneurs) (Kingdon 1984)、規範起業家 (norm entrepreneurs) (Finnemore and Sikkink 1998)、制度起業家 (institutional en-

trepreneurs) (Schickler 2001) のように概念化され政策形成過程におけるその役割が分析されてきたが、フェミニスト政治学はそれらに並んでジェンダー政策決定に努めるアクターたちをジェンダー平等起業家 (gender equity entrepreneurs) と概念化している (Chappell 2006)。

ジェンダー平等起業家は、ジェンダー関連政策を進めるためにジェンダー政策に深い関心を持つキーパーソンが政策決定過程に直接影響を及ぼす政治内部のアクターを意味する点で、フェモクラット (femocrat)⁽⁷⁾ と大いに重なる。フェモクラットは 90 年代までのオーストラリアの経験に基づき、初めは行政の女性政策担当機関で働くフェミニスト官僚をさす用語であったが、次第に女性政策担当機関に限定せずに、「フェミニズム信念のもとで、政府内部で力を持つ女性」を意味する広い概念に発展した (Eisenstein 1996:68)。彼女らは様々な政治的条件の中で政府内部アジテーター (inside agitators) としてジェンダー問題を政策の議論に乗せ、政治内部から政策変化に導くフェモクラット戦略を施してきた (Chappell 2002)。

それらクリティカル・アクターたちのフェモクラット戦略は、彼女らの政府内部の位置や果たす役割によってさらに、ゲートオープナー (gate opener)、あるいは戦略的アクター (strategic actors) に細分化される場合もある (Annesley 2010, 67)。これら政治内部で新しいジェンダー立法の可能性を切り開くゲートオープナーや政策形成の過程で戦略的に支持を動員するような戦略的アクターは、クリティカル・マス論が見落としている少数のクリティカル・アクターである。しかし、クリティカル・アクターがどれほど効果的な役割を果たせるかは、個人の信念の強さによることではなく政策決定の中枢部に配置され十分な資源を有しうるのかによるとし、後で取り上げる制度論につなげている (Annesley 2010, Annesley and Gains 2010)。

これらクリティカル・アクターの役割は、オーストラリアの女性政策担当機構やイギリス労働党のフェミニスト政策アドバイザー、日本の DV 防止法策定過程に重要な役割を果たした超党派女性議員らの例に相当する⁽⁸⁾。

II - 3. 政策ネットワーク (policy network) 論

クリティカル・アクター論がジェンダー立法過程における個人としての政策アクターを強調し、さらに政府内部の政治過程を主な分析対象とすることに対して、政策ネットワーク論は政府内外にまたがる複数のアクターによる連携や動員構造に注目する。ジェンダー立法のための政策ネットワークとして最も注目に値するのは、ホリーのいうフェミニスト・トライアングル (feminist triangle) である (Holli 2008)。ホリーは、フェミニスト政治学者が政策形成過程で際立つ女性のアクタ

一たち、とりわけ女性運動、女性議員（政治家）、フェモクラットの三者間の協力や連帯に注目してきたことに着目し、それら三者間の政策連携をフェミニスト・トライアングルと称し、その理論的有效性を検討した。フェミニスト・トライアングルは、戦略的パートナーシップ (strategic partnership)、エンパワーメント・トライアングル (triangles of empowerment)、ベルベット・トライアングル (velvet triangles) とも呼ばれ、その意味と連携の範囲は研究者によって異なるが、いずれも国家内部の女性議員や主に女性政策担当機関のフェモクラットと、市民社会の女性運動または有識者グループとの協力関係を軸にしている。

政策ネットワーク論は前述した二つのアプローチに比べて、ジェンダー立法を進めるためのアドボカシーにおいて国家と社会を繋ぐ女性運動のボトムアップ的な役割に焦点を当てる。また、政策形成過程において資源の少ない女性たちがインフォーマルネットワークを通じて政府内外の資源を最大に動員するメカニズムに関心を寄せる。すなわち、政府内部のアクターである女性政策担当機構も女性議員も政策形成過程のマージナルな立場におり、ジェンダー政策を進める資源や力が不足するため、市民社会との連携が極めて重要になる。多くの研究が指摘しているように、ジェンダー政策を導く政策ネットワークの最も重要な条件は、強いコミットメントを持つ女性運動の存在であることは論をまたない (Stetson and Mazur 1995, Krook 2006, Shin 2006, 2008, Waylen 2007)。政策ネットワーク論は、それらマージナルなアクターたちが連携によって存在感を増し、資源やサポートの不足を克服する動員メカニズムの役割によってジェンダー政策の形成を説明する。

しかし、政策ネットワーク論をフェミニスト・トライアングルのように女性を代表すると想定されるアクター間の関係に限定する必要はない (Holli 2008, Celis et al. 2008)。ジェンダー立法に関わるアクターたちは事前に決まった三者関係に限ることなく、ジェンダー立法のイシュー別に柔軟に形成される。強力なフェミニスト・トライアングルは政策形成において最も重要な存在ではあろうが、ジェンダー政策は様々な省庁を含め政府内外の複数のアクターたち、および彼女らによる（場合によっては重複する）複数のアクターの協力を得て可能になる。従ってフェミニスト・アクター間のインフォーマルな関係や女性政策担当機関のみに限定する必要もない。21世紀には、さらに国境を超えるトランスナショナルな連帯も積極的に築き上げられ、その影響力を増している (Dufour et al. 2010)。女性運動や政策ネットワークの広い連帯の形態を分析の視野に加える必要があるだろう。

II-4. フェミニスト制度論

以上の三つのアプローチはいずれも大きく分ければアクター中心のアプローチといえる。また、そこでのアクターはフェミニスト理念にコミットする女性であり、ジェンダー政策の推進は彼女らの戦略や影響力によって説明される。しかし、そもそもアクターの戦略や影響力はどのように決められるのか。たとえば、フェミニズムの信念の強いフェモクラットの役割や影響力はなぜ国によって異なるのか (Chappell 2002)。これらの疑問は行為者の存在による説明だけでは解けない。むしろ、どのような条件であれば政策の推進に好意的なアクターが政策形成過程にもっとも影響力を果たしうるのかを分析しなければならない。従って、アクターの行動や戦略、政策形成における影響力は、彼女らを取り巻く制度的環境との相互関係の中で理解される必要がある。

近年フェミニスト政治学はアクターとその構造的条件の両方を分析の視野に入れた新制度論を援用し⁽⁹⁾、ジェンダー視点から新制度論を捉え直したフェミニスト制度論に取り組んだ⁽¹⁰⁾。フェミニスト制度論は、新制度論の議論を受容しつつ新たな修正を試みる。最も根本的な修正は制度のジェンダー中立性に関する新制度論の暗黙的な前提に加えられた。フェミニスト制度論は、ジェンダー中立と想定されるあらゆる制度にジェンダーはすでに組み込まれていると指摘する。制度の成立条件や意味、ルールは、既存のジェンダー関係や規範を組み入れたものであり、制度の効果もジェンダー中立ではない。すなわちジェンダー立法が行われる意思決定の場である国会や行政はその制度に参加する男性及び女性行為者の行動に異なる意味を付与し、アクターの戦略の選択ならびに達成しうる目的を制限し、特定の行為を可能にしたり、コストを高めたり、または不可能にしたりする効果を生み出す。

従って、フェミニスト制度論は制度によるジェンダー化された権力効果に敏感である。従来の組織的な側面——例えば、政党、司法、官僚等——及び公式ルールに加え、慣習のような非公式 (informal) 制度に注目を喚起し、一見ジェンダー中立的な公式制度や法政策がジェンダー不均等な効果を生み出すのは、公式制度の運用に動員される様々な非公式制度の効果によると指摘する。非公式制度はインフォーマルであるが故に外部には知られず、新しいアクターを排除するメカニズムとして機能し既成権力を維持、強化する (Acker 1992, Connell 2002, Chappell 2006, Franceschet et al. 2012)。近年の研究では、男性政治家のインフォーマル・ルールやネットワークがどのように女性の参入を妨げ、政治領域における強固な男性の優位性を維持するのかが考察されている (Bjarnegård 2013, Kenny 2013, LeBlanc 2010)。このように制度は、既存の権力の維持、再生産のツールの役割を果たし、逆に制度変化がもたらされる場合には、権力関係の再配

置が伴われるのである。

ではジェンダー立法のような制度の変化はどのように説明されるだろうか。従来の新制度論は制度の経路依存性を強調する傾向があり、制度変化の要因を外部からのショック——例えば、経済危機や震災など大規模な歴史的出来事——に求めてきたが、フェミニスト制度論はフェモクラットや女性議員のように政治内部で既存の制度の変革を求める行為者の役割にも注意を払う。それは、制度はアクターの行為を制限するのみならず新しいチャンスや資源を提供する効果もあるからである。たとえば、女性政策担当機関が政府組織の中で占める位置づけによってジェンダー政策を進める正当性を得るか、新しい資源を獲得することも可能である。また、大規模な根本的な制度変化だけではなく、過去の制度に依拠しながら少しずつ生じる変化の積み重ねの結果に注意を払うことで⁽¹¹⁾、制度がもたらす機会構造 (opportunity structure) を活かしてアクターたちがもたらす変化に気づくことができる。小さい変化であっても、その変化自体が次のチャンスを開く、さらなる変化の可能性を広げられるからである。このような理論的立場に立つならば、ジェンダー政策変化の説明は、政治内外の行為者の戦略や目的を形成する制度的条件、すなわち、どのような制度的制限があり、または可能性が開いており、その範囲で行為者がどのような戦略を取れたのかを理解することになる。その際に、小さな政策変化が次にもたらすより大きな政策変化へと重なっていく変化の連鎖にも注意を払うべきである。

次の節からは韓国のジェンダー立法を事例として、以上の理論的立場から 1) ジェンダー政策にコミットする行為者と政策ネットワーク、2) 行為者を取り巻く制度的条件——タイミング、チャンネル、ネットワーク、過去の政策等——を考察し、ジェンダー政策形成過程の特徴を明らかにする。

Ⅲ. 韓国の選挙候補者女性クオータの導入⁽¹²⁾

選挙候補者女性クオータ制度は、女性の政治的代表性を高めるために多くの国で導入されているが、選挙制度の改革や政党の候補者選択の自由を制限するため政党の反対が大きい。韓国では、2000年に初めてクオータ制度を導入したが、当時の制度は政党にクオータの実施を完全に委ねた極めて弱い形態であった。法的拘束力を持つ現在の制度に改正したのは2004年であり、この立法過程で女性運動が一貫して重要な役割を果たした。この事例は、政党の利害関係に直接関わるため、政治内部のアクターより、政治外部のアクターが中心的な役割を担い、とりわけ政策起業家の役割を果たした政治改革委員会が目玉に値する。クオータ制度の立法過程は、ジェンダー立法を長い期間積み重ねた改革の連鎖として理解

すべきことを示す。

Ⅲ－ 1. 制度改革に向けた女性運動の連帯ネットワーク

韓国は87年に民主化され、直接選挙による大統領選挙と単院制の国会を根幹とする新しい政治制度が発効した。しかし、政治領域における女性の代表性は極めて低く、90年代まで政治は男性の領域であった。90年代の女性運動は、ジェンダー平等を目指す新しい立法を求めたが、圧倒的な男性優位の国会ではジェンダー立法は常に後回しにされ、女性達にとって民主化はまだ未完成のものであった。

このような状況を打破するために、女性団体は早くから女性の平等な政治参画を訴え、1990年代に入ってから選挙の女性クォータ制度の導入を訴え始めた（金ソンウク、金ミョンスク 1994、李ミキョン 1998）。その動きは女性の政治参画の必要性を強調した北京会議に刺激されて一層活性化したが、女性運動の要求が立法化に至ったのは、新制度論から言うならば、行為者と制度に関わる二つの条件が整ったからである。一つ目は、行為者自体の変化、すなわち、民主化過程に誕生した「新しい」女性運動団体がクォータ立法に加わったことである⁽¹³⁾。従来女性の政治代表性の課題には中産階級の既成女性団体が取り組んできたが、「新しい」女性団体は政治と既存の女性団体とは距離をおいていた。しかし1990年代半ばから運動の方向性を変え、女性の政治参加及び代表性に積極的な立場に変化した。民主化の成果として新たに創設された地方選挙を、草の根民主主義の実現にむけた女性の政治参画の機会とみなされ、地方議会へ女性の進出を促す運動に取り組んだからである。このような過程を経て、女性の政治的過少代表の改善は、女性運動全体の優先課題となった。

女性運動は、2000年のクォータ制度の導入、さらに2004年には法改正による制度の強化、その後男女同数候補者制度を目指す運動のように、一つの制度改革を成し遂げると、その改革の成果に基づく更なる目標を設定し、運動を発展させた。新しい制度の機会と制限の中でつねにジェンダー平等の大きな目標にむけて改革を重ねてきたのである。そのために、女性運動は様々な連帯や政策ネットワークを組んで活動を行った。女性たちの政策ネットワークは不足する資源や政治的影響力を克服するためにフェミニスト・トライアングルを越え他の市民社会団体にまで柔軟に広がった。

クォータ制度の導入のために初めて作られた女性団体の連帯は、1994年8月に56女性団体が結成した「割当制導入のための女性連帯」（以下「女性連帯」）であった。この連帯組織は世代と理念を異にする「韓国女性団体協議会」と「韓国女性団体連合」による初めての連帯活動であった（李ミキョン 1998:34）。「女

性連帯」は94年以来クオータ制度の法的根拠がもうけられた2000年頃まで活動し、クオータ制度の導入にもっとも重要な役割を果たした。

Ⅲ－2. 政治的環境と新しい機会構造の生成

クオータ制度の導入を可能にした二つ目の要因は、連続した政治改革という新しい機会構造の形成であった。新しい政策は従来の制度が大きく揺れる時期に受け入れられやすくなる。韓国では民主化の試行錯誤の過程であった90年代以降、選挙の度に政治改革が訴えられ、選挙制度が繰り返し改革された。このことは制度の変動をもたらした新制度の導入を容易にした。女性団体は、この激しい政治変動期に市民社会が展開した政治改革運動に積極的に参加し、女性の過少代表の問題を訴えることができた。政治改革は、民主主義の定着をめざす1990年代の韓国社会においてもっとも重要な課題であったため、女性団体は、政治改革で開いた機会を逃さずに働きかけ、クオータの制度化にこぎ着けた。

90年代の「女性連帯」の運動は、直ちに女性議員を増やすまでに至らなかったが、それまで当然とみなされてきた女性の政治的過少代表の深刻さと政党の後進性を広く世に知らしめることができた。政党の旧態依然とした行動や自己利益追求的な行動に失望した世論は、政党運営と選挙制度の大胆な改革を求めている。その中で、「女性」は新しい政治の象徴となり、女性の社会進出やジェンダー平等についても好意的に受け止める雰囲気も形成された。1995年には「女性発展基本法」が策定され、ポジティブ・アクションの法的根拠も設けられた。社会の様々な面においてジェンダー平等や女性の社会進出の必要性が社会的正当性を得やすくなったのである。

この機運は、1990年代末のアジア通貨危機後の政治改革の中でクオータ制度の導入へと結実した。政界は経済危機も顧みず自己利益にのみ執着してきた責任が厳しく問われ、世論と「政治改革を求める市民社会連帯体」に後押しされ2000年総選挙に向けて制度改革に着手した。各政党は意見の相違を調整できず、政党合意案は世論の期待に遠く及ばないものであった。比例代表議席のうち30%を女性に割り当てるクオータ制度を政党法改正に盛り込んだのが唯一の成果であったと言われる⁽¹⁴⁾。もっともこの改正案は、2人の女性議員が議員立法として改正案を提出したことがプレッシャーになり政党案に盛り込まれるようになったのであった(南伊インスン2012:24)。

2000年の改正政党法では、国会および広域議会比例代表候補者の30%を女性に割り当てるクオータ規定がもうけられ、韓国で初めてクオータが法律に明記されたという点で大きな進歩であった。しかし、他方でそれは、法的強制力を持たない宣言的な条項に止まり、クオータの実施を政党の努力に完全にゆだねた極め

て弱いものであった。また、全政党が規定を守ったとしても、地方選挙区に対して元々少ない比例代表46席の30%を割り当てるだけであったため、全議席の5%を占めるにすぎない数値であった⁽¹⁵⁾。実際、政党法改正直後の2000年総選挙では、与党であった民主党が32.6%を推薦し法律で定めた30%勧奨を守っただけで、野党の女性候補者ははるかに少なかった。さらに、女性候補者は全体的に当選圏外の低い順位に配置され、比例区における女性の当選率は23.9%に止まった(金ウンヒ2010:82)。そのため、2000年のクオータはほとんど効果が期待できないものであった。

Ⅲ-3. クオータ制度の改善

韓国の選挙政治の特徴は選挙の度に国会で「政治改革特別委員会」が設置され、新しい制度改善のチャンスが開かれることである。2002年に入って韓国の選挙制度は大きく変化し、その流れの中で女性クオータ制度も強化された。この時期の改革を促したのは、まず、90年代に急成長した市民社会が中道左派政権のもとでさらに活発化したことと、憲法裁判所による旧選挙制度の違憲判決が新しい改革を後押ししたことである⁽¹⁶⁾。特に選挙制度の違憲判決は、直ちに選挙制度の改革に着手しなければならない状況を生み出した。

女性団体は、政治改革という大きな枠組みの中で、政治改革を目指す他の市民団体と連帯を広げ、クオータ制度の実効性を確保する改革を求めた(南伊インスン2012)。違憲判決が下された比例代表制度は政治改革の議論の争点になり、一人一票制度が一人二票制度に改正されることは決まったが、比例の定数や選出方法などについては各政党の意見が激しく対立した。宣言条項にすぎないと厳しく批判された女性候補者クオータは、再び注目を集め、2002年の改正で大きく前進することになった。改正「政党法」や「公職選挙及び選挙不正防止法」⁽¹⁷⁾では、30%だった比例代表のクオータを50%に引き上げ、奇数を女性に当てるジーパー方式⁽¹⁸⁾の配置方法が導入されたのである。また、地方選挙広域議会に限ってはあながち、初めて、クオータに違反した場合に候補者の登録や比例名簿の受理をしないという罰則規定も設けられた。

小選挙区には30%を女性候補者に割り当てる規定が盛り込まれた。この改正では強制措置を設けるまでには至らなかったが、30%女性クオータを満たした政党に女性候補推薦補助金を追加支給するインセンティブ制度を設けた。この2002年の改正内容は女性団体が要求してきた内容を大幅に反映したものであり、後には国政選挙制度にも同様な規定が適応されるようになり基本的に現在まで韓国のジェンダー・クオータ制度の骨格を構成している。

ただ、2002年の改正は、比例代表の女性クオータの数値を男女同数に上げた

ものの、小選挙区クオータはなお勧告条項にとどめていた。そのため、比例代表の割合が低い地方選挙では女性の躍進は依然として厳しい状況であった⁽¹⁹⁾。各政党は議席の大部分を占める小選挙区で30%クオータを満たさず、女性たちは公認を受けることが極めて難しかった。そのような状況を目の当たりにした女性団体は、小選挙区クオータを強制する制度改善を求める運動をさらに展開し、2006年には地方選挙に限ってであるが選挙区クオータにも強制事項が盛り込まれるようになった。

2000年代前半は、市民社会がもっとも活性化し選挙制度が大きく変動した時期として、女性団体にとっても大きなチャンスが開かれた。政治改革は、2002年12月の大統領選挙でも主な争点になり、各政党から様々な公約が打ち出された。市民社会はそれをきっかけに2003年には再び「政治改革のための市民連帯」を結成し政界に圧力をかけた。もっとも「市民連帯」のメンバーは、政治改革に積極的な政治家とも連携して官民共同の「凡国民政治改革協議会」を結成し、具体的な対案を突きつけながら政治改革に拍車をかけた⁽²⁰⁾。その「協議会」は「政策起業家」の役割を担い政党を説得する役割を果たした。「協議会」が要求した案では国政選挙における比例代表候補者名簿の女性クオータを50%にすることも盛り込まれたが、主要政党はまたもや「割当制は政党自律に任せるべき」と反対し、50%クオータが政党合意案から削除される事態が起きた⁽²¹⁾。この後退は激しい批判を浴び、50%クオータ案は間もなく復活したが、クオータに対する政党の根強い抵抗を再確認する機会となった。

結局2004年の改正で、国会議員についても2002年地方選挙クオータ制度と同様の条項が盛り込まれ、比例代表候補者の50%を女性に割り当てることや、比例名簿作成方法に両性の配置を女性から開始するジーパー式が明文化された。ただし、この改正でクオータの違反に対する罰則条項は抜け落ち、女性団体を落胆させた（趙ヒョンオク・金ウンヒ2010）。小選挙区についても、地方選挙と同様に30%のクオータとし、それを達成した政党に国庫補助金を支給するインセンティブ制度を設けた。国政選挙のクオータ制度では、2004年の法的枠組みがほぼ踏襲されている。地方選挙についてはその後も改正が続き、前述したクオータの強制履行に関する規定が追加されたが、いずれにおいても、女性の政治的表象性を画期的に向上させるような更なる制度変化は行われなまま現在に至っている。しかし、クオータ制度によって国会に進出した女性議員達は2004年の国政選挙で前回5.9%から13%へ2倍以上に増え（申2014）、次の節で見て行くジェンダー立法に国会内部から働きかけるクリティカル・アクターの役割を果たしたことは意義深い。

IV. 家族法改正：戸主制度及び戸籍の廃止

二つ目の事例として韓国の家族法改正を取り上げる⁽²²⁾。2005年3月2日に第17回通常国会で戸主制度の全面廃止を含む民法一部改正案が採択された。家族法改正は、家父長制に基づいた従来の家族制度から脱却し平等な関係を築くための韓国女性運動の最大課題であった。2005年の改正は、1948年新民法の議論が始まって以来半世紀以上続いてきた改正運動を継承した最も長い女性運動の成果ともいえる(Shin 2006)。従って女性運動の役割なしでは家族法改正を語ることはできないが、この時期の制度的条件が女性運動のパワーを最大に広げたことにも注意を払いたい。家族法改正の過程は、クオータ制度より広範囲のアクターが関わり、かつ、政府や政党内部の制度的条件が大きな役割を果たした。さらに、政治改革とは違って、強力な反対勢力が立ちはだかったため、女性運動は反対勢力をしのぐ能力と政策連携が必要であった。その意味で家族法改正は、女性運動の力のみならず政治内外のネットワークや制度的力量が総動員され成し遂げられた制度変化と見るべきである。クオータ制度で女性議員が急増した2005年の17回国会で改正案が成立したこともその一環であろう。

IV-1. 女性運動の連帯政治と制度的条件

2000年代までの韓国のジェンダー立法運動の特徴としてもっとも際立つのは柔軟な連帯政治である。家族法改正運動では、その中でももっとも幅広い連帯が形成された。特に、改正運動後半に政治的力を持つ強力な反対勢力や反対世論を乗り越えるために、理念的に保守的な市民団体まで協力を求めて政策ネットワークを広げた。

韓国女性運動による長い歴史を持つ家族法改正運動が復活したのは、前述した変動期の90年代末である。この時期に家族法改正運動が本格化したのは、現実の家族生活と家族法の定める「家」とのギャップが大きな矛盾を表していたからであるが、直接のきっかけは1997年の二つの出来事であった。その一つは、憲法裁判所⁽²³⁾の違憲判決であり(IV-2節で詳しく述べる)、二つ目は、1997年世界女性の日に始まった「父母姓ともに名乗る」キャンペーンであった。「父母姓ともに名乗る」キャンペーンは、有識者女性を中心に始まり、社会的な注目を集めた。韓国では姓は変わらないとの認識が根強く、子どもは父系の姓を継承するため、この文化運動の参加者が使った姓名に母親の姓を追加した4文字の名前は一般人には馴染みのないものであった。しかし、この運動は、名前に潜む家父長制と母の不存在を象徴的に訴えたことで、最も個人的とみなされていた個人の名前の権力性を表した。日常の生活に浸透している家父長制を顕在化し、家族法改

正の必要性にも関心呼び起こした。

法改正のための組織的な働きかけは、前節でも言及した新しい女性団体の韓国女性団体連合（女連）が戸主制度廃止に取り組んだことから始まった。女連が家族法改正のリーダーシップをとったのはこの運動において大きな意味を持った。過去の家族法改正運動は、韓国初の女性弁護士である李テヨンのリーダーシップの下に運営されていた韓国家庭法律相談所を中心に行われてきた（李テヨン 1992）。しかし、民主化以降の女性運動の軸は徐々に女連を中心とする新しい女性運動に動いていたため、女連の取り組みは、家族法改正運動が次世代女性団体に受け継がれるとともに、2000年前半の中道左派政権のもとで女連と理念的に近い市民団体の協力を得て政治的影響力を持つことを意味する。

家族法改正のための女性運動は当初から連帯を形成し展開された。1998年に女連をはじめ、韓国家庭法律相談所、「戸主制度廃止のための市民の集まり」、それから韓国女漢方医協議会の4団体は共同シンポジウムを開催し、それぞれの立場から家族法の問題点を確認したことで改正運動の必要性が共有された。その延長線で2000年には「戸主制度廃止のための市民連帯」（以下「市民連帯」）を結成した。国会に対して圧力をかけることと平行し、2001年には戸主制度の違憲性を憲法裁判所に訴え、多角的な働きかけを始めた。その頃、女性政策担当機構として女性省（現在「女性家族部」に改編された。以下日本の文脈を考慮し、「女性省」と称する）が発足し、大臣には女連の元代表の韓明淑（ハン・ミヨンスク）が就任した。この新しい展開は、国家内部で女性問題が独立した政策課題として制度的に取り上げられる空間が築かれたことと、政策決定過程に制度的バックアップを持つフェモクラットが関わるようになったことを意味する。女性運動は国家内部のフェモクラットと緊密に交流しながら、国家に影響力を及ぼす安定的なチャンネルを確保したのである。

さらに2002年に、家族法改正を公約した盧武鉉（ノムヒョン）政権が発足すると、家族法改正は国政10大課題に取り上げられ、女性運動の主張から政府の国政課題に格上げされた。盧武鉉政府は「戸主制度廃止特別企画団」を発足させ、そのメンバーに法務省、女性省をはじめ、女連、韓国家庭法律相談所など戸主制度廃止に取り組んできた団体、民主社会のための弁護士の集まり、参与民主社会と人権のための市民連帯、環境連帯など影響力のある市民団体を参加させた。それら市民団体は、民主化以降韓国市民社会の代表として盧武鉉政権の様々な政策決定に参加し、政治に大きな影響を及ぼしてきた。女連はそのような市民団体の協力を得て戸主制度廃止を市民社会の喫緊の課題として位置づけ広い支持を集めることができた。

IV-2. 制度的チャンネルと制度の力量

家族法改正は、盧武鉉（ノムヒョン）政権が発足した2003年から国会で改正案が成立された2005年まで国政課題として取り組まれ、ジェンダー立法における制度的力量の重要性を認識させた。この段階では、反対派のみならず政府内部の利害関係や縦割りを克服することが課題となり、そのために政権内部のフェモクラット、女性省、及び女性議員らが重要な役割を果たした。女性団体は名目上の形式的役割ではなく実際のな主体として政府の戸主制度廃止特別企画団に参加し、法改正に導かれた様々な制度的チャンネル（人権委員会、議員立法、裁判）を多角的に動員できた。とりわけ憲法裁判所の判決は大きな後押しとなった。

1) 国家人権委員会と女性省

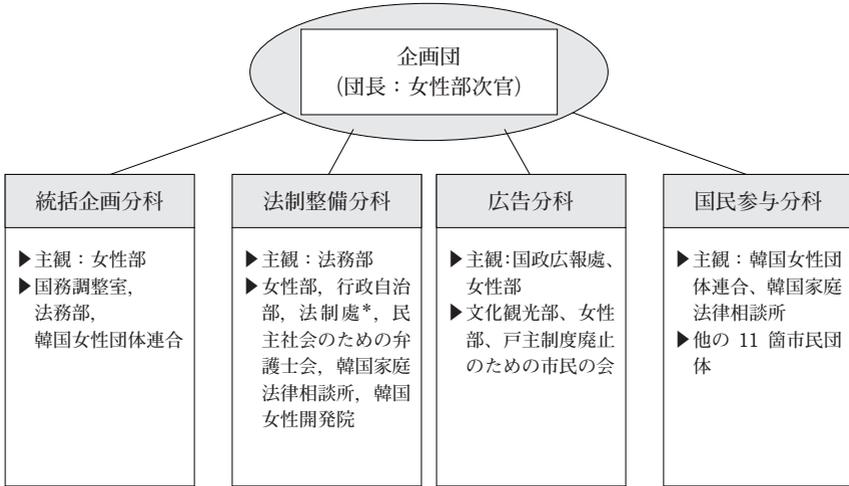
政府レベルで最初に戸主制度廃止の意見を出したのは、国家人権委員会であった。2003年3月10日に国家人権委員会は、2001年に憲法裁判所で訴えられていた戸主制度の違憲性に対して、「戸主制度は家族間に主従関係、父性優先主義、男系血統継承を合理的理由なく強制し、人間としての尊厳と価値、幸福追求権、平等権を侵害している。したがって、憲法に違反し、人権を侵害している」との意見を出した。その翌月には発足後1年の女性省が2003年4月の国务会議（日本の内閣府会議に当たる）で戸主制度廃止の必要性を報告し、戸主制度廃止のための政府の取り組みが本格化した。家族法は民法規定であるため、法務省の所管であったが、戸主制度の問題が女性の家族内また社会的地位に直接かかわるため、女性省が国务会議への報告を担当した。新生省庁の大臣が縦割り行政の境界を超えジェンダー立法のイニシアティブを取ったのである。家族法改正の鍵を握った二つの省は法務省と女性省であったが、各省の大臣にフェミニスト弁護士と女性運動出身のフェモクラットが就任していたのがそのような反乱を可能としたと考えられる。

2) 戸主制廃止特別企画団

女性省が2003年4月の国务会議で最初に報告した直後、政府は5月16日に政府各省庁と市民団体が参加する「戸主制度廃止特別企画団」（以下「企画団」）を発足させた。「企画団」は、女性省の次官を企画団長として、法務省を含む7の政府部署と13の女性市民団体が参加した官・民共同協議体で、以下の4つの分科で構成されている。

政府の各部署は当初は参加に積極的ではなかったが、女性省の説得により企画団に参加し協力した。「企画団」の会議は改正民法案策定中の2003年に頻繁に開かれた。企画団の主な役割は、政府内はもちろん、国民に対しての広報と合意を

図1 「戸主制度廃止特別企画団」の構造



出所：申 (2006)

*日本の法制局に当たる。「部」は日本の「省」に当たる。

導くことにあった。とりわけ、女性省は企画団の団長を務め、統括企画分科、法制整備分科、広告分科にかけて参加し、会全体を主催する役割を果たした。当時の女性省は極めて小規模の省でありながらも、女性政策推進担当機関として政府や国民に対してアピールできる初めてのリーダー役を担った。また、韓明淑女性省大臣は、韓国女性団体連合の代表を務めた女性運動出身で、ジェンダー問題の専門家でもあり、戸主制度問題に誰より積極的に取り組んだ。そういった背景から、女性省は2005年の改正まで国会での説得、憲法裁判所へ戸主制度の違憲性の意見提出など、女性団体との緊密な連携の下、政府内部で家族法改正運動をリードした。

国民への広報も、多角的に行われた。特に国政広報處から支援を得て、全国123箇所の屋外電光掲示板に無料で戸主制度の問題や廃止の正当性を広報した。また、女性省、メディア、女性団体がそれぞれ、時には協力して持続的に世論調査も行い、問題意識を喚起し世論の変化を導いた。その結果2003年には世論も家族法改正への賛成が反対を上回るように変化した。

実際、改正民法案を作成したのは、法務省に設置された「家族法改正特別分科委員会」であった。最初法務省は、当部署の権限である家族法改正案作成過程への他の部署の関与を不当とみなす立場であった。しかし、改正家族法の作成過程

に具体的な参加を主張した女性団体に譲歩し、法務省作成の原案を元に、企画団で審議をして最終政府案を作成していくことに合意した。法務省の態度変化にはフェミニスト弁護士出身の女性大臣の影響も大きかった⁽²⁴⁾。

企画団の国民参与分科では分科長を女性団体が担当し、他の市民団体との会議を主導した。最初に企画団の国民参与分科に参加した市民団体は、戸主制度廃止に賛成していた11の女性・市民団体であった。しかし、2005年に入り、保守層の支持を得て戸主制度廃止の正当性を高めるために、保守系団体として伝統的に政府との関係が近かったセマウル運動全国委員会や自由総連盟が企画団に参加するようにしてもらった。国民参与分科は女性団体が中心となって個別国会議員に対しても改正家族法の早期通過のために強く働きかけつづけた。政府も女性団体のロビー活動を背後で支援した⁽²⁵⁾。

企画団のモデルは、戸主制度廃止運動という社会運動の力が問題提起から法改正という具体的な政策変化まで一貫して働いた面で韓国社会でも珍しいケースである。これは、女性運動の力が第一に重要な要因であるが、女性省の役割、法務省や女性省のフェミニスト大臣、盧武鉉政権といった中道左派政権の政治的環境や制度的条件がその力を最大化したからである。

3) 憲法裁判所の判決

家族法改正でみられた多角的な制度的チャンネルは、女性省はもちろん、国会や司法にも及ぶ。特に、民主化の産物として1989年に生まれた憲法裁判所の役割は言及に値する。まず、97年に下した同姓同本禁婚制度に対する「憲法不合致」の判決は家族法改正運動を触発させた。韓国の民法は、族外婚を原則とし同姓同本のは親戚とみなされ結婚を禁止してきた。しかし、現在の社会では同姓同本であっても親等を数えられないほど完全に他人になっているため、本と姓が同じだという理由で結婚を禁止するのは、多くのカップルを苦しめることであった。89年の第3次家族法改正でも維持された同制度は、結婚が成立しなかった同姓同本の当事者によって憲法裁判所に訴えられ、97年にその違憲性が認められた。判決では同姓同本禁婚制度は憲法の幸福追求権に反するとされ、同制度は法的効果を失うことになった。それは、国会による法改正だけではなく、憲法裁判という新しい制度的可能性を示した点で意義深いことであった。

これに励まされて、2000年に形成された「戸主制度廃止のための市民連帯」が、原告団を募集し戸主制度を憲法裁判所に訴える戦略を講じた。市民原告団の15人は、それぞれソウルの本籍地管轄区役所に「無戸主に変更したい」および「離婚後の母親が子供を自分の戸籍に入れたい」と申し出、区役所から受理不可の処分を受けた。それに対して、ソウル家庭法院、ならびにソウル地方法院に不服申

立を行った。家庭法院はその申立を却下したが、2001年ソウル地方法院の北部支院と西部支院は、戸主制度に関する民法の条文について憲法裁判所に違憲審査を申立てることを決定した。

憲法裁判所が審議を進めている間も「市民連帯」は戸主制度の問題点や違憲性に対して意見を提出するなどの運動をつづけた。憲法裁判所は法務省にも意見を求め、法務省は2001年に合憲意見を表明するが、2003年「企画団」の活動とともに違憲に立場を修正した。政府が積極的に戸主制度廃止に取り組み、2003年秋に改正家族法案が国会に提出されると、憲法裁判所もその様子を窺いながら審議をかさねた。2003年の国会では改正民法案が審議されず第16国会が閉会になった時には家族法改正は不透明だった。2004年総選挙で改正賛成派の与党が多数を占めることになると、政府は改正法案を提出し、議員立法で提出されていた複数の改正案とともに審議が始まった。第17国会で家族法改正が多数派になることが明らかになった時点で、憲法裁判所は2005年2月戸主制度の違憲判決を下したが、国の法制審議会の決定より1ヶ月弱早い判決であった。憲法裁判所の判決はその内容より、最高法解釈機関として戸主制度廃止の正当性を確実にしたことには意義がある。

V. おわりに

以上の本論ではジェンダー政策形成に関するフェミニスト政治学の先行研究を検討し、四つのアプローチを見出しその有効性を考察した。ジェンダー立法はフェミニスト信念を持つ政府内の女性アクターを中心に説明されてきたが、近年には政策形成過程に関わるアクターを取り巻く制度の役割に分析の軸をシフトさせたフェミニスト制度論が注目を集めている。本稿でもその有効性について概観し、2000年代に実現した韓国の二つのジェンダー立法を取り上げ分析した。その分析から下記のようなことが明らかになった。

第1に、ジェンダー政策の変化は過去の制度を修正する漸進的な変化である。また、一つのジェンダー政策は次の政策変化を実現しやすい環境を構築する。女性の政治的代表性を向上させたクォータ制度の導入や女性省の新設は2005年の家族法改正の実現を導いた。その際に、大統領選挙、国政選挙で中道左派政権の誕生は、ジェンダー政策に好意的な政治環境であった。制度変化にはタイミングや積み重なる成果が背景にある。

第2に、女性運動はジェンダー立法過程において韓国でも最も重要な役割を果たしたが、政策の性格によって政策ネットワークの範囲は異なる。クォータ制度の導入は、選挙制度の変化を伴うため、政治改革という市民社会の共通の目標に

クオータ制度を加える方法と政党への働きかけが重要であったが、家族法改正の場合には、直接立法活動に参加しない市民団体と広い連帯を築き、特に政府内部のフェモクラットや女性議員との連携が重要であった。この場合は実際資源や権力を持つフェモクラットが複数の点や女性省が積極的な役割を果たせたことが重要であった。

第3に、韓国で90年代以降の制度的改革によってジェンダー関連政策形成の制度的力量が増していった。とりわけ、女性省（現女性家族省）、憲法裁判所、フェモクラットとクオータ制度により増加した女性議員は女性運動の主張を政策課題にのせ、政府に直接訴えるキーパーソンの役割を果たした。女性省は「所管」としてジェンダー問題を取り上げ、政策決定のリーダーシップを取ることができた。保守政権に交代されて以来韓国のジェンダー政策が低迷している理由もこれらの制度的力量が低下したことによると考えられる。

第4に、制度的な圧力通路が多様化していたことは反対を乗り越え推進力を得ることに貢献した。特に、家族法改正においては国家人権委員会、議員立法、憲法裁判所、政府の企画団のように多様な制度的圧力通路が動員された。

(シン・キヨン お茶の水女子大学)

[注]

- (1) その理由の一つは日本の政治学におけるジェンダー研究が遅れていることが挙げられる。ただし、日本でも社会政策学の福祉国家論やジェンダー法学の分野では、政策・制度分析にみるべき研究成果が多く蓄積されている。
- (2) 例えば、Stetson and Mazur 1995を出発点とした共同リサーチネットワーク the Research Network on Gender Politics and the State (RNGS) が代表的である。主に欧米のケースを挙げて国家フェミニズムの分類や国家フェミニズムの実現条件について考察した。その成果はMazur 2001, Lovenduski 2005, Outshoorn 2004, Outshoorn and Kantola 2007などがある。
- (3) 例えば、女性の政治的代表的制を地域別にみると、アジアの平均は18.8%でヨーロッパ、南北アメリカ、サハラ以南のアフリカ地域よりも低い (<http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> 2013/09/03 検索)。
- (4) ジェンダーギャップ指数で見られるように、特に政治・経済的エンパワメントについてジェンダーギャップが大きいのが、それを改善する積極的な政策的取り組みは少ない。
- (5) 本文では「政策」を具体的な達成目標や予算を持つ、法律に基づく政策のパッケージを意味し、「制度」は従来の組織的な概念（例えば、行政府、司法など）に広範囲のフォーマル・インフォーマルルールや規範、考え方も含む新制度主義の定義を用いる。
- (6) 例えば日本においても、男女共同参画基本計画に2020年まであらゆる指導的地位に占める女性の割合を30%にまで引き上げる目標値を立てている。
- (7) フェモクラットはフェミニスト官僚を指す言葉で、フェミニスト (feminist) と官僚 (bureaucrat) の合成語である。オーストラリアのフェミニスト研究者Sawerによって作られた (Sawer 1990)。
- (8) オーストラリアの例はSawer (1990, 2003)、イギリスの福祉政策の変化における労働党フェ

- ミニスト政策アドバイザーについては Annesley (2010)、日本の DV 防止法の策定過程における超党派女性議員ネットワークについては岩本 (2005)、戒能 (2001) を参照。
- (9) 新制度論は政治学のみならず社会学、経済学でも用いられ非常に多様であるが、政治学で議論される場合は、歴史的制度論、合理的選択制度論、社会学的制度論を指す場合が一般的である (Thelen 2004, 建林 1999)。最近は制度の意味や正当性付与における言説の役割を重視した言説的制度論を加える場合もある (Krook and Mackay 2011)。
 - (10) フェミニスト制度論自体も脚注 15 で紹介した四つのサブ理論に当たる立場があるが、ここではその全体を共通する前提に焦点を当てる。
 - (11) Mackay は、このような新制度の連続性を “nested newness” と表現している (Krook and Mackay 2011)。
 - (12) ここでまとめる韓国のクォータ制度に関する詳しい議論は、申 (2014)、Shin (2014) を参照。
 - (13) 韓国では民主化過程に結成された同時代の若い女性たちの女性運動団体を中産階級女性中心の既成女性運動団体と区別し「進歩的」女性運動団体と称する。既成女性運動団体が家族観、政治的理念や運動方法において保守的な性格を持っているのに対して、これら女性運動団体は理念的に中道左派で、家父長制、性暴力、女性労働などの問題に積極的に取り組んだ (韓国女性団体連合 1998)。2010 年代の現在は、これら「進歩的」女性運動団体も「既成女性運動団体」と批判されるほど、さらに若い世代の新しい女性運動団体が活動している。本稿では、研究対象時期を考慮し、民主化運動前後に結成された女性運動団体を「新しい」女性運動団体を称する。新しい女性運動については Shin (2008) を参照。
 - (14) 政党が提案した改正案は市民社会から「改悪」案と批判された (ハンキョレ新聞社説「半改革的選挙法改正」2000 年 2 月 10 日)。
 - (15) 2000 年総選挙までは 1 人 1 票による比例代表制と地域選挙区制の並列制度であった。2004 年からは 1 人 2 票制度に改正され、有権者は比例代表を決めるために支持政党に 1 票、さらに地域選挙区代表を決めるために候補者個人に 1 票を投じられるようになった。
 - (16) 選挙制度は小選挙区と拘束式比例代表制度を実施していたが、有権者は地域区候補者に 1 票を投じるのみであった。小選挙区では多数得票者が当選するが、比例代表の議席数は、小選挙区の得票数の全国集計によって配分された。この方式は憲法裁判所によって違憲判決が下された。
 - (17) 1995 年に統合選挙法として成立した選挙法のことである。不正選挙を防止することが重要な目的であったが、2005 年に「公職選挙法」に名称変更された (鄭デファ 2008)。
 - (18) 候補者リストに男女を交互に配置するため、このような名前では呼ばれている。
 - (19) 地方選挙の女性候補者割合の低さについては保守系全国紙も強い批判の意見を出している。法律違反に対する不利益条項がないことが問題であると指摘した (東亜日報社説「女性候補フランス 39%、韓国 3.5%」2002 年 6 月 10 日)。
 - (20) 鄭デファ 2008:16。「凡国民政治改革協議会」の活動と 2004 年の政治改革については (磯崎典世, 大西裕, 2011) を参照。
 - (21) ハンキョレ新聞社説「無産された比例代表 50%女性割当」2004 年 1 月 17 日。
 - (22) 施行は 2008 年 1 月 1 日。民法改正によって戸主を中心とした戸籍を廃止し、家族関係登録部に変更された。この改正には、同姓同本禁婚制度の廃止、親養子制度導入、姓不変主義と父系血統主義の緩和、女性再婚禁止期間の廃止なども含まれた。
 - (23) 日本の司法体系にはない裁判所で、最高裁判所と別に独立している裁判所として、あらゆる法律が憲法に違反しているかを判断する機能を果たしている。
 - (24) 法務省の官僚は、大臣の意志に従って家族法改正賛成の立場に転じたと言われる (筆者インタビュー, 2006 年 5 月ソウル)。

(25) 筆者インタビュー（女性省担当官 2006 年 11 月ソウル）

【引用文献】

- 戒能民江 2001 『ドメスティック・バイオレンス防止法』尚学社。
- 岩本美砂子 2005 「日本のドメスティック・バイオレンス防止法（2001 年）制定をめぐる政治過程」『三重大学法経論集』, 23:1, 1～25。
- 磯崎典世・大西裕 2011 「韓国における党支部廃止の政治過程——非党派性の制度化と選挙管理委員会」『年報政治学』, 2011- II, 178-205。
- 建林正彦 1999 「新しい制度論と日本官僚制研究」『年報政治学』, 73-91。
- 申キョン 2006 「2005 年韓国家族法改正過程の特徴と新しい家族制度の可能性」戒能民江編『COE-A1 韓国調査の報告書』
- 申琪榮 2014 「韓国：女性候補者クォータ制の成立過程と効果」, 三浦まり・衛藤幹子編『ジェンダー・クォータ：世界の女性議員はなぜ増えたのか』明石書店, 145-265。
- Acker, Joan 1992 From sex roles to gendered institutions. *Contemporary Sociology*, 21:5, 565-569.
- Annesley, Claire 2010 Gender, politics and policy change: the case of welfare reform under New Labor. *Government and Opposition*, 45:1, 50-72.
- Annesley, Claire and Francesca Gains 2010 The core executive: gender, power and change. *Political Studies*, 58, 909-929.
- Beckwith, Karen and Kimberly Cowell-Meyers 2007 Sheer numbers: critical representation thresholds and women's political representation. *Perspectives on Politics*, 3, 553-565.
- Bjarnegård, Elin 2013 *Gender, Informal Institutions and Political Recruitment: Explaining Male Dominance in Parliamentary Representation*. Palgrave Macmillan.
- Celis, Karen, Sarah Childs, Johanna Kantola, and Mona Lena Krook 2008 Rethinking women's substantive representation. *Representation*, 44:2, 99-110.
- Childs, Sarah and Mona Lena Krook 2008 Critical mass theory and women's political representation. *Political Studies*, 56, 725-736.
- Chappell, Louise 2002 The 'femocrat' strategy: expanding the repertoire of feminist activists. *Parliamentary Affairs*, 55, 85-98.
- Chappell, Louise 2006 Comparing political institutions: revealing the gendered "logic of appropriateness". *Politics & Gender*, 2:2, 223-235.
- Chappell, Louise 2013 The state and governance. In *the Oxford Handbook of Gender and Politics* edited by Georgina Waylen, Karen Celis, Johanna Kantola and S.Laurel Weldon. Oxford University Press.
- Connell, Raewyn 2002 *Gender*. Polity Press.
- Eisenstein, Hester 1996 *Inside Agitators: Australian Femocrats and the State*. Temple University Press.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink 1998 International norm dynamics and political change. *International Organization*, 52:4, 887-917.
- Franceschet, Susan, Mona Lena Krook and Jennifer F. Piscopo (eds.) 2012 *The Impact of Gender Quotas*. Oxford University Press.
- Holli, Anne Maria 2008 Feminist triangles: a conceptual analysis. *Representation*, 44:2, 169-185.
- Kenny, Meryl 2013 *Gender and Political Recruitment: Theorizing Institutional Change*. Palgrave

- Macmillan.
- Kingdon, John 1984 *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Little John.
- Krook, Mona Lena 2009 *Quotas for Women in Politics: Gender and Candidate Selection Reform Worldwide*. Oxford University Press.
- Krook, Mona Lena and Fiona Mackay (eds.) 2011 *Gender, Politics, and Institutions: Towards a Feminist Institutionalism*. Palgrave Macmillan.
- LeBlanc, Robin 2010 *The Art of the Gut: Manhood, Power, and Ethics in Japanese Politics*. University of California Press.
- Lovendusky, Joni 2005 *State Feminism and Political Representation*. Cambridge University Press.
- Mackay, Fiona 2008 'Thick' conceptions of substantive representation: women, gender and political institutions. *Representation*, 44:2, 125-139.
- Mazur, Amy (ed.) 2001 *State Feminism, Women's Movement, and Job Training: Making Democracies Work in the Global Economy*. Routledge.
- McBride, Dorothy and Amy Mazur (eds.) 1995 *Comparative State Feminism*. Sage.
- Outsboorn, Joyce (ed.) 2004 *The Politics of Prostitution: Women's Movements, Democratic States and the Globalization of Sex Commerce*. Cambridge University Press.
- Outsboorn, Joyce and Johanna Kantola (eds.) 2007 *Changing State Feminism*. Palgrave Macmillan.
- Rai, Shirin M. (ed.) 2003 (2008) *Mainstreaming Gender, Democratizing the State: Institutional Mechanisms for the Advancement of Women*. Transaction Publishers.
- Sawer, Marian 1990 *Sisters in Suits: Women and Public Policy in Australia*. Allen & Unwin.
- Shin, Ki-young 2008 Development of "Jinbo" women's movement in Korea Since the 1980s. 『젠더연구』 11, 107-124.
- Shin, Ki-young 2014 Women's sustainable representation and the spillover effect of electoral gender quotas in South Korea. *International Political Science Review*, January, first published online DOI:10.1177/0192512113508146.
- Schickler, Eric 2001 *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton University Press.
- Thelen, Kathleen 2004 *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*. Cambridge University Press.
- Weldon, S. Laurel 2002 Beyond bodies: institutional sources of representation for women in democratic policymaking. *The Journal of Politics*, 64:4, 1153-1174.
- 김선옥·김명숙 (金ソンウク·金ミヨンスク) 1994 여성할당제, 사실상의 남녀평등 실현을 위한 적극적 조치. 『여성』 319 (6월) 12-21. 한국여성단체협의회.
- 김은경 (金ウンキョン) 2010 "여성대표성 확보의 기제로서 할당제 효과: 16, 17대 여성의원의 대표발의 활동을 중심으로" 의정연구 16 (2): 101-134.
- 김은희·김민정·오유석 (金ウンヒ·金ミンジョン·吳ユソク) 2013 정치의 한 복판, 여성 젠더 정치의 그늘, 도서출판 신명기획.
- 남윤인순 (南尹인순) 2012 날아라 여성, 해피스토리.
- 이미경 (李ミキョン) 1998 "여성운동과 민주화운동-여연 10년사" 한국여성단체연합 편 열린 희망: 한국여성단체연합 10년사, 동덕여자대학교 한국여성연구소.
- 이태영 (李テヨン) 1992 가족법개정운동 37년사. 한국가정법률상담소 출판부.

- 정대화 (鄭テファ) 2008 선거법과 선거참여: 선거참여 확대를 위한 선거법 개정 방향. 민주사회와 정책연구 2008년 상반기 (통권 13호), 276-341.
- 정종숙·남윤인순 (鄭ジョン숙·南尹인순) 1998 “지역여성운동” 한국여성단체연합 편 열린희망: 한국여성단체연합 10년사, 동덕여자대학교 한국여성연구소.
- 조현옥 외 (趙ヒョン옥他) 2005 한국의 여성정치세력화 운동, 여성정치세력민주연대 기획총서 제 2권 도서출판 사회와 연대.
- 조현옥·김은희 (趙ヒョン옥·金ウンヒ) 2010b “한국여성정치할당제 제도화과정 10년의 역사적 고찰” 한국사회과학연구소편 동향과 전망 79 (여름): 110-139.
- 한국여성개발원 (韓國女性開發院) 1994 여성 일정비율 할당제 도입에 관한 연구.
- 한국여성단체연합편 (韓國女性団体連合編) 1998 열린희망: 한국여성단체연합 10년사, 동덕여자대학교 한국여성연구소.

Rethinking Policy-making Process for Gender Equality in South Korea

SHIN Ki-young
(Ochanomizu University)

How does gender equality legislation come about? What explains the differences in policy-making process among liberal democracies? This article reviews existing literature on critical mass, critical actors, policy network (feminist triangles) as well as feminist institutionalism to examine to what extent the existing theories of policy-making process for gender equality can explicate variations in policy-making processes and their outcomes. It argues that a better understanding of policy-making process for gender equality requires a situated analysis of feminist actors and their networks, both inside and outside of the state, who are acting for gender equality legislation in concrete gendered institutional contexts. The article utilizes this theoretical insight for analyzing two gender equality legislations in South Korea, legislative female candidate quotas and family law reform, in order to highlight gendered process of policy-making in the context of male-dominant politics.

Keywords: feminist institutionalism, policy-making process, critical actors, policy network, South Korea, family law, quota