

氏名(国籍)	李 芝 英 (韓 国)		
学位の種類	博士(政治学)		
学位記番号	博 甲 第 4509 号		
学位授与年月日	平成 19 年 12 月 31 日		
学位授与の要件	学位規則第 4 条第 1 項該当		
審査研究科	人文社会科学研究科		
学位論文題目	日韓の女性政策に関する比較研究 - ホールの「政策パラダイム論」を用いて -		
主 査	筑波大学教授	博士(法学)	辻 中 豊
副 査	筑波大学教授	博士(政策・メディア)	伊 藤 修一郎
副 査	筑波大学准教授	博士(法学)	近 藤 康 史

論 文 の 内 容 の 要 旨

本稿は、政策パラダイムという政策アイデア論（質的実証研究のアプローチの一つの流れ）の系譜にある一概念を用いて、3段階にわたる日本と韓国の女性政策の根本的（ラジカルと著者は表現）な変化を解明したものである。著者は女性政策の3つの政策パラダイム、「保護」、「平等」、「ジェンダー平等」を提示し、両国の女性政策をGHQ占領期から2005年まで通時的に分析した。その結果、両国の女性政策が、「保護パラダイムの生成」→「保護パラダイムの揺らぎ」→「ジェンダー平等パラダイムへの変化」といった変化の過程を呈し、類似の変化パターンを示すこと、またそれは国連の影響と韓国の日本の政策参照によるものであったという。

上記の3段階にわたる政策変化の分析は、政策がいかに変化するのか、その変化パターンを知るうえで有用であるが、両国をクロスして分析する場合、政策変化における質的な差異や度合いの差異を説明できないという問題がある。日本と韓国の女性政策を比較した場合、両国が「保護パラダイム」から「ジェンダー平等パラダイム」への変化を示しつつ、日本では、女性に対する保護の側面をなくしながらも、ジェンダー平等の進展は緩慢で、少子化対策の方が実施されている。他方、韓国では、女性に対する保護の側面を維持しながらも、ジェンダー平等も積極的に是正措置を通して進められたという、このような差異を説明できないのである。

そこで著者は、変化パターンのみではなく、変化をきたす政策過程により焦点をあて、その政策過程における政策アイデアの受容に着目している。つまり政策アイデアの受容に影響を及ぼす変数として新たに2つを提示する。1つは制度的構造としての政策ネットワークであり、もう1つはその政策ネットワークに参加する政治アクターのフレーミング戦略（概念的枠付け）である。

具体的にみていこう。まず、「保護パラダイム」の生成過程である。日韓両国において第2次世界大戦終結後、女性政策はGHQ、具体的には米国の占領政策の一環として始まった。政策過程におけるGHQの「保護」重視とGHQの女性活動家と日本、韓国の女性活動家による政策ネットワーク内の「保護」アイデアの共有、そして女性の保護を推進する機構として日本は労働省に婦人少年局を、韓国は保健社会省に婦人児童局と労働省に婦人少年課、婦人指導官室を設置したことで、女性政策において「保護パラダイム」は生成された。

政策ネットワーク内では、女性は男性とは異なる母性機能を有し、母性機能ゆえに女性は家事・育児・介護の家族的責任を担うとする性別役割分業意識を共有していた。戦前戦後の劣悪な労働環境を背景に女性の保護が政策課題として認識され、母性機能を有する女性の保護を政策目標に、その実現手段として、女性の産前産後休業、生理休暇、女性の夜業、休日労働、時間外労働の禁止などを盛り込んだ女性保護規定が法制化された。

日韓両国において、政策過程へのGHQの影響力の強さ、GHQの保護支持、政策をもって解決すべき問題の明瞭さ、女性一般からの保護への広範な支持、そして保護の概念、言葉としてのわかりやすさから、女性政策ネットワーク内での保護アイデアについて特段に注目すべきフレーミングは見受けられない。特に韓国の場合は、日本の政策手段を参照していたことで、フレーミングの必要性は認識されていなかったと著者はいう。

日韓両国とも、高度経済成長期、女性は労働力と重視され、平等への要求が新たに登場したものの、政策手段としては、性別役割分業意識の下、女性の家族責任を損なわないように配慮しながら、労働力としての女性の活用を図るものがとられ、「保護パラダイム」は維持された。

次の段階は「保護パラダイム」の揺らぎである。国連の女性差別撤廃条約の推進と世界女性会議の開催の影響で「平等」のアイデアが注入されるが、「平等パラダイム」の定着にまでは至らなかった過程を論じる。

日本では「条約」批准を機に政策過程にのぼった雇用平等法制は、内閣法として進められ、女性政策担当機構である労働省婦人少年局が管掌し、制度化されたフォーマルな政策ネットワークの婦人少年問題審議会で法案審議が始まった。婦少審は労働省所管の審議会で、その委員は、労・使・公3者によって構成され、「平等」のアイデアと「条約」に照応する政策の実現を主張するアクターは婦少審に参加できなかった。「保護」の強化を主張する労働側と「保護撤廃」を求める使用側の対立は激しく、「条約」批准を前に、勤労婦人福祉法の漸進的な改正と女性保護規定の緩和によって、結果として偶発的な内容を持つ男女雇用機会均等法が成立した。日本の男女雇用機会均等法は、名称には「男女」の冠が付いているが、女性のみを対象として「男女」雇用平等法という性格はない。同法は弱い実効性と片面性の故、間接差別問題や差別をうけた人の救済、新たに登場したセクシュアル・ハラスメントの問題にうまく対応できず、また女性保護規定の大幅削除で、女性保護も保障できない内容となった。政策目標と政策手段の間で乖離が生じ、男女雇用機会均等法と婦人局への信頼は失われ、日本の「保護パラダイム」は揺らいだ。

一方の韓国では、フォーマルな政策ネットワークの不備のなか、女性団体、労働団体、学者、女性国会議員のインフォーマルな政策ネットワークが形成された。インフォーマルな政策ネットワークは、日本の男女雇用機会均等法を参照し、議員立法として男女雇用平等法を進め、「保護撤廃」を主張する使用側を排除した。結果として男女雇用平等法が制定されても、女性保護は緩和されなかった。男女雇用平等法も弱い実効性と片面性の故、日本同様、新たに登場した諸問題に対応できず、男女雇用平等法と女性政策担当機構として復活した政務第二室への信頼は失われ、「保護パラダイム」は揺れ動いた。

「平等」は言葉としてはわかりやすいが、法をもって保障すべき母性保護の範囲とその扱い方を含む雇用における「平等」は、法概念としては明確な概念ではない。だからこそ明確なフレーミングが必要とされたが、日本では、性別役割分業意識を下に、それぞれ「平等」、「保護」、「漸進的変化」を主張する労・使・公の3者がいずれも政策ネットワークに参加し、政策アイデアと政策目標-政策手段を共有できず、結果として3者の間で、また3者による積極的な「平等」のフレーミングはなされなかった。韓国では、男女雇用平等法は、日本の男女雇用機会均等法をモデルとしていて、法制定のイニシアティブをとった婦女指導官室による「平等」のフレーミングはなく、男女雇用平等法の改正運動を主導し、「女性保護なくして平等なし」と主張したインフォーマルな政策ネットワーク内でも、性別役割分業意識の解消はみられず、「平等」のフレーミングの必要性は認識されなかった。日韓両国の政策ネットワーク内で「平等」の積極的なフレーミングが

なかったことも、「平等」がパラダイムとして定着できなかった原因の1つとして挙げられる。

最後に近年の「パラダイム変化」の過程である。20世紀最大の世界会議である北京女性会議の影響で、「ジェンダー平等」が政策過程に注入された。両国とも、政策環境の変化に伴い、女性政策を改革の緊急な課題として掲げ、女性政策に取り組み、女性政策のパラダイムが「保護」から「ジェンダー平等」に根本的（ラジカル）に変化した。両国において、同じく政策ネットワークに変化が起こり、日本では、政策アイデアの討議の場が婦少審から男女共同参画審議会へ代わり、韓国では、女性団体、労働団体、学者、女性国会議員のインフォーマルな政策ネットワークから労働団体が脱退した。政策ネットワークの変化により、政策ネットワーク内で性別役割分業意識が解消し、同じく「ジェンダー平等」を政策目標に共有することができたのである。また「ジェンダーの主流化」に向け、同じく女性政策担当機構を政府内の最高地位に位置づけ、権限を強化した。

他方で、政策手段においては、日本では女性の参画を保障する積極的是正措置の導入は遅く、少子化対策の方が取り入れられ、韓国では積極的是正措置が次々と実施された。こうした差異はフレーミングの違いによる。

日本では「ジェンダー平等」に幅広い支持を取り付けるべく「ジェンダーフリー」を指向する「男女共同参画」が必要であるとフレーミングし「男女共同参画社会の実現」を目指すとしたが、「ジェンダーフリー」も「男女共同参画」も日本語には馴染みの薄い造語で言葉としてもわかりにくい。また「男女共同参画社会の実現に向けた法的根拠である男女共同参画基本法は理想的で、啓蒙法としての性格が強い。その結果、「ジェンダーフリー」を指向する「男女共同参画」は過激な考え方ととらえられバックラッシュが広まる。結果的にバックラッシュの起きていない少子化対策の方が政策として実施されたのである。

一方、韓国では「ジェンダー平等」を「女性発展」とフレーミングした。「女性発展」は言葉としてわかりやすい。「国家発展」、「経済発展」は歴代政権によって強調され、用いられ、進められてきた概念であり、「発展」は韓国の一般大衆には馴染みやすいものであった。また「女性発展」の概念提示はせず、「女性発展」の主な手段は女性の参画で、その達成レベルは「グローバル・スタンダード」という構図を示し、先進国との格差を縮小していくことに関心を向けた。「女性発展」へのバックラッシュはさほどおきることなく、女性発展の手段としての積極的是正措置が導入されたのである。

このように著者は日韓の政策ネットワークとフレーミングの比較分析を通して、政策アイデアの受容、それによる政策変化に、政策ネットワークとフレーミングが影響を及ぼすことを明らかにしている。著者は、女性政策の日韓比較研究が少ないなかで、初めて理論的枠組みを提示しつつ政策過程分析を加え、政策パラダイム論の理論的有効性を高めたが、分析対象の拡大とフレーミング論の理論的精緻化が今後の課題としている。

審 査 の 結 果 の 要 旨

日本と韓国では、国が展開する1つの政策分野という視点からの女性政策についての研究は1990年代から行われているものの、政治学的手法を用いた研究や政策変化に関する研究は多くない。公共政策の政治学的な過程分析自体、90年代以降の生じた新しい潮流である。また、アイデアの政治や政策パラダイム概念を利用した研究もほとんどが理論的な整理に終始しており、実証的な政策過程の研究もこれまでほとんどなされていないのが実情である。

このように女性政策の研究は近年展開してきた新しい分野である。また、日本や韓国の比較分析は、両国の諸条件の相対的な近似性と一定の興味深い対照によって、全体としては少ない比較政治研究の中では近年注目されている対分析の分野である。本学でもそうした研究が進んでいる。

李芝英氏の研究は、女性政策に関して、この対となる日韓両国を、戦後期全般に亘って目を配りつつ、特に1980年代以降に注目して行ったものである。というのは、1995年にジェンダー開発指数（GDI）で日本は世界で8位、ジェンダーエンパワーメント指数（GEM）で27位であったものが、2005年にはそれぞれGDIが14位、GEMが43位と後退しているのに対して、韓国は、1995年にGDでは世界で37位、GEMで90位であったものが、2005年にはそれぞれGDIが27位、GEMが59位と前進し、急速に日本との順位差を縮めているからである。それまで双子のように同じ歩調で、韓国がやや遅れながら、国際社会の動向と特に具体政策では日本に追随しているかのように見えた両国の女性政策に変化が生じているのである。

こうした現実的な政策変化の関心に対して、李氏の研究は、著名な比較政治分析、特に比較事例・歴史研究の理論家であるピーター・ホールの政策パラダイム論の枠組みを参照しつつ、それを改良補完し、政策ネットワークとフレーミングの2つの理論的概念を導入し、自らの分析枠組みを構成している。確かに女性政策はホールなどのいう政策アイデアによる説明が有効な分野である。この枠組みを活用することで政策の分析で往々見られがちな記述的な分析に終始することから免れ、理論的な枠組みのもとでの、体系的な比較事例分析を遂行していることが第一に注目でき、かつ評価できる点である。

第二に、1945年から現在に至る長期の研究対象期間に対して、歴史的な資料・文献、さらに審議会議事録（主として日本側）、国会議事録（主として韓国側）など一次資料をよく体系的に吟味し分析し、さらに日本側の審議会の枢要な委員5名、韓国側有力者4名に対して貴重なインタビューを自ら行い、資料を補完していることである。すなわち、実証的な手法における堅実さと体系性である。

第三に、こうしたしっかりした理論的な枠組みと手堅い実証手法によって、日韓の女性政策の一定の類似とそして近年における質的な差異を摘出し、その説明に成功していることである。

他方で、女性政策の変化を説明する他の変数もしくは他の仮説に関して、例えば、政治体制の変化、政治的な制度化の度合い、よりミクロには各時期の政権の性格や課題、アクターにおける利益の変化、直面する選挙などの政治的要因について十分検討しつくしていないきらいがあること、フレーミング戦略に関する分析に時期ごとに濃淡があるように思われること、またフレーミング戦略と時期ごとの言説の潮流など、なお検討する課題が残っていることも指摘できる。筆者の枠組みの基盤にある政治体制の変動（特に韓国での大きな変動）や政策手法上の戦略の問題（日本での内閣法と韓国での議員立法の差異の原因）、また両国の社会経済的な条件やその変化、それと関連して理論的には利益の要因など、仮に分析に際して外生的変数とするとしても、一定の処理が必要である要因も、本論文では検討が弱く、今後の課題として残されている。

こうした一定の限界は見られるものの、日韓における最初の体系的な女性政策過程の比較研究として、十分な学術的な貢献を確認することができる。

よって、著者は博士（政治学）の学位を受けるに十分な資格を有するものと認める。