

韓国女性政策の展開過程

—「発展」と「民主化」のあいだで—
Women's Policy Paradigm in Korea
—Between Development and Democratization—

ソウル大学女性研究所研究員 ^{ファン}黄 ^{ジョン}晶 ^ミ美

HWANG, Jung Mee

Abstract

I intend to look over the historical deployment of state policies on women in Korea from 1946 to 2002. The first state office in charge of women's affairs ('Women's Bureau') was initiated in 1946 under the American military regime, but there could hardly be any stable and organized execution until the 1960s.

Under the Park Jeong-Hee regime (1961-1979), policy agendas concerning women were regulated and minimized according to the foremost mandate of economic growth and social order. I suggest that the basic frame of women's policy under the Park's regime could be described as 'developmental paradigm'.

After the collapse of Park's regime, newly organized women's movement found their voice for women's equality, and mutual cooperation of women's movement and democratization movement was very effective. We can describe the basic frame of women's policy in 1980s as 'democratization paradigm'.

In 1990, the main focus of Korean women's movements was increasingly concerned with 'the unique problem of woman' such as sexual violence and sexual harassment. I suggest that a kind of new 'feminist paradigm' emerged and extended in the process of legal struggle. The women's policy paradigm in Korea is now placed somewhere between developmental paradigm and democratization paradigm. How to get through a 'paradigm shift' is very important, for we cannot be satisfied with policy agenda in which women's problems are regarded as residual and exceptional.

*本稿は、2002年11月15日、16日に山口大学大学会館で開催された東アジア国際会議『東アジアにおける開発とジェンダー』（山口大学東アジア研究科、経済学部主催）の報告論文である。

1. 序論

1990年代以降、韓国の女性政策は、大きな変化を遂げている。多くの法律が新たに制定され、女性政策を担当する国家機構も徐々に拡大してきた。「国家フェミニズム」という言葉が出現するほど、金大中政府が韓国の女性政策に寄与したことは否定できないが、他方で、このような女性政策の部分的成果が、政府のイメージを高めるために積極的に活用されたことも事実である。男女平等は、いわゆる「グローバル・スタンダード (global standard)」を受容するものであると同時に、社会的弱者の人権保護とも符合するものでもあるからである。

このように女性政策は一般に、未来志向的なもの、過去の弊習を撤廃するためのものとみなされているが、実際、日常生活のなかに根付いている慣習と固定観念を、政策を通じて変化させるのは容易いことではない。また、新たな政策を導入したとしても、新しい発想が、過去の制度的遺制 (institutional legacy) によって、思い通りの効果を発揮できない事例はいくらでもある。今日の憲法は、男女平等を国民の基本権として保障しているが、それぞれの家庭や職場で行われている不平等と、これによる女性の苦痛は、依然として温存されたままなのである。したがって、女性政策研究は、未来志向的な目標提示に満足するのではなく、過去の歴史とその遺制に対する省察を同時に行う必要がある。

西欧でも、女性政策の歴史的な形成および変化過程に対する研究が多い。特に、福祉国家 (welfare state) を研究する女性学者は、現在の政策をミクロレベルで分析・評価するにとどまらず、20世紀中盤、さらには19世紀まで遡及して、福祉国家の形成過程でジェンダー (gender) 問題がどのように包摂、あるいは排除されているのかに注目している (Gordon 1990; Abramovitz 1996; Skocpol 1992)。女性の社会参加が一般化し、経済的な独立の水準が高い西欧社会でも、女性の仕事と生活を男性とは異なるものと位置付け、これにもとづいて差別的補償を提供する構造を明確にし、その歴史的形成過程を明らかにしようという関心が高いのである。

韓国社会で、現代的な意味での女性政策が導入された歴史は長くはないが、女性政策を歴史的な視角から分析する研究は、さらに日が浅い。このような意味で本稿は、1946年、米軍政によって婦女局が設立された時点から今日に至る全般的な変化を考察しようと思う。紙幅の関係上、具体的な政策争点を細かく検討するのは難しいが、歴史的な流れを眺望することで、近年起こっている政策変化の意味をより明確に評価するのに役立つであろう。

2. 婦女局の設置と「婦女」行政導入期

韓国社会で、女性問題が「公的な」関心事となったのは、最近のことである。もちろん伝統社会でも、女性の婚姻や行ないに対する集団レベルの統制は存在したが、それは主に身分制度や慣習によるものであった。近代的な国家行政の次元で、女性問題を取り扱うようになるのは、1946年、米軍政が婦女局を設立して以降とみることができる。

1946年9月14日、米軍政法令第107号「婦女局設置令」によって、保健厚生部内に婦女局が設置された（保健社会部1987：50）。以後、保健厚生部の名称は、社会部や保健社会部、また婦女局は婦女児童局などへと、その名称を変えはしたが、職制上の連続性は維持された。中央の婦女局と地方の婦女課へと連結される「婦女行政」の流れは、1980年代末まで持続したのである。

「婦女局設置令」には、婦女局の職能と任務を次の3つと規定している。

第一に、朝鮮婦人の社会、経済、政治および文化的改善にかんして軍政長官に進言すること。

第二に、朝鮮婦人の地位および福祉にかんする資料を収集し、その調査研究の結果を発表すること

第三に、朝鮮婦人の福利増進のために、下記の事項にかんする意見を政府機関に具申し、その標準と方策を制定すること（保健社会部1987：51）。

上の第三点で言及されている「下記の事項」には、女性の労働条件改善、

職場拡大、福祉、保健と出産、参政権、売笑婦の廃止、不良婦女矯正などが含まれている。このような婦女局設置令の内容は、今日の視角からみても非常に先進的なものであると評価することができる。だが、当時の劣悪な現実のもとで、施行令に含まれる内容が、そのまま実行されたとは言い難い。実際、当時の記録を総合してみると、婦女局の実質的な活動での最大の業務は、各種の啓蒙講習会開催と教育事業であった。オモニ（母親）学校設置、選挙教育と啓蒙、児童衛生と家庭管理にかんする教育が主に実施された。その他の婦女局の主要業務は、公娼廃止問題であった。

1948年の政府樹立による行政改編で、婦女局は社会部傘下に属すようになった。婦女局には、女性の指導と教養にかんする事項を担当する「指導課」、そして婦女児童の保育と保護施設を担当する「保護課」が設置された（保健社会部1987：677）。ところが、当時の婦女行政担当者にかんする記録によれば、婦女局の政府内での組織的位相は、非常に不安定であったように思われる。予算の劣悪さは言うまでもなく、組織の統廃合が度々取り上げられたのである（韓国婦人会1985：173）。

1950年に勃発した韓国（朝鮮—訳者）戦争は、社会的混乱のなかで、たった今よちよち歩きを始めたばかりの婦女行政の性格と方向に大きな影響を及ぼした事件であった（黄晶美2001a：48）。戦争の渦中、「要保護者」に対する応急救護は、主に外国援助に依存しており、婦女局は外国援助物資を保護施設に配分するなど、施設管理を担当した。他方で、戦争期間中、女性は後方支援事業や奉仕活動に動員され、国民の日常生活と衣食住に対する国家の統制が強化された。

1946年から50年代にいたる婦女行政導入期の特徴は、次のいくつかの点に要約することができる。第一に、米軍政が設置した婦女局は、米国的民主主義の価値を導入し、女性の地位改善を闡明する契機となったが、婦女局は、外勢によって移植された機構として、実際的な女性たちの福利増進に寄与できるだけの基盤を持つことができなかった。第二に、韓国（朝鮮—訳者）戦争は、国家や社会の保護を必要とする女性を支援する事業の出発点となった

ものの、主に外国援助に基づいた一時的な応急救護事業にとどまり、より体系的な政策によって制度化することはできなかったのである。

3. 発展国家 (developmental state) : 女性に対する統制と動員

1961年に登場した朴正熙政権は、今日と同じ意味での女性政策を導入したのではないが、国家が主導する「改革」過程で女性に関連する多くの法を制定し、権威主義的国民動員過程に女性を大量に動員した。すでに政府樹立期に作られた婦女局は、職制に大きな変化はなかったが、5.16軍事クーデター直後に社会福祉関連法が大量に制定され、婦女局の業務が体系的な形態ではないが、それなりに法的根拠を持つようになった。他方で、セマウル婦女会やオモニ会などを組織し運営する「婦女指導事業」もまた、女性関連の国家行政の重要な比重を占めていた。言い換えれば、朴正熙政権期には、かつての婦女局組織のフレームワークが一方ではそのまま継続されながらも、他方では、これを「発展国家」¹⁾体制、すなわち高度成長を最優先目標に国家が市場と国民生活に介入する体制に合致するように、多少整備するという変化があったのである。このように発展国家に服する婦女行政モデルは、女性に対する国家介入の基本型として1980年代初めまで持続し、地域レベルでは今日でもその影響が残存しているといった実情にある。

1960～70年代の婦女行政および国家の女性動員から導き出される特徴は、次のいくつかの点に要約することができる。

第一に、5.16軍事クーデター直後、社会福祉関連の法が大量かつ一気に制定され²⁾、これらの法は、全般的な社会福祉行政だけでなく、女性に関連する政策の法的根拠を提供するものであった。特に、倫落行為等防止法(1961. 11. 9)、児童福利法(1961. 12. 30)、生活保護法(1961. 12. 31)などは、保健社会部婦女局の業務の依拠する法律であった。この他にも、1963年には社会保障にかんする法律が、1973年には母子保健法が制定され、朴正熙政権下で作られた法律は、1970年代末までほとんど改正されないまま残存したのである。

かつての婦女局事業は、非常に限られた範囲の一時的な応急救護や、体系的とはいえない婦女啓蒙事業にとどまっていたことから、1960年代の一連の立法過程は行政的な体系化を期するものとみることができる。だが、周知のように、倫落行為等防止法や児童福祉法は、女性の権益のための法ではなく、問題女性に対する国家の統制、あるいは児童保護のための間接的で一時的な母性保護を目的とするものであった。実際、いわゆる「要保護女性」、すなわち家出女性や「倫落女性」などを、国家は潜在的犯罪者とみなして取り締まったり、保護施設で一定の教育プログラムを履修するように課すなど、統制政策に偏っていた。また、片親家族や働く母親に対する政策も、一部の保護施設を管理する以外には、別段、支援策があったわけではない。制度的な側面でも、女性の権利と福利に対する母法³⁾が存在しない状況では、婦女局

-
- 1) 発展国家 (developmental state) は、第二次大戦後、東アジア諸国家の急速な経済成長を説明するために、日本、台湾、韓国などの発展を研究する過程で提示された概念である。発展国家論は、新古典派経済学の市場中心的な説明を批判しつつ、国家の介入が市場の形成を特定の方向に主導し、これとともに国家が主導する戦略的経済成長が可能であったと強調した。また、発展戦略を企画し主導する国家の自律性を強調するとともに、国家が社会から孤立しているのではなく、市場内行為者と国家が一定の関係網の上で結びついているという点、いわゆる国家の「胚胎した自律性 (embedded autonomy)」を強調する (Evans 1995)。ところが、既存の発展国家論は、国家—市場あるいは企業との関係を主に取り扱い、急速な経済成長を可能にした国家—家族—市場の連結網を深く分析しておらず、このような意味で没ジェンダー的な限界を持っている (黄晶美2001a: 26—8)。発展国家論に対する最近の論議としては、ユン・サンウ (2001)、Woo-Cumings (1999) を参照。
 - 2) 5. 16軍事クーデター直後、多くの法律が制定され、特に社会福祉に関連した立法が多かったことは、注目に値する。これは、軍事政府の正当性を主張し、また行政の体系を再整備して改革の雰囲気醸成するためのものと考えられ、韓国は社会福祉関連法が政治社会的混乱期に多く制定されたことは、政治社会学的分析を別に要すると思われる。ハム・チョルホの研究によれば、政府樹立以後、1990年までに制定された社会福祉関連法は合計40であるが、その制定時期別にみると、韓国 (朝鮮—記者) 戦争を前後する時期が5、5. 16革命政府下で20、10月維新以後3、5. 17政府で3など、計31が社会的政治的混乱期に制定され、選挙と関連しているという (ハム・チョルホ 1991: 262)。
 - 3) 女性政策全般を総括する母法だと呼べるほどのものが、まさに1995年に制定された「女性発展基本法」である。

の政策は、常に法的根拠が微弱であるという問題にさらされることとなり、政策の優先順位でも常に後回しにされ、予算と組織はすべて脆弱であった。このような意味で、1960～70年代に作られた法と政策、特に女性保護および福祉関連政策は、以後、女性政策の基本フレームワークが転換する過程で克服しなければならない課題をはらんだものであった。

第二に、朴正熙政権は、短期間の急速な経済成長のために、戦略的に特定分野に資源を集中し、経済開発以外の他の領域、たとえば社会開発および社会福祉などは、成長を疎外する「浪費的な」領域とみなした。国家の物的支援で度外視された政策分野では、上から国民を動員して解決しようとした。各種の生活改善、虚礼虚飾打破、反共理念鼓吹、消費節約などの啓蒙事業のみならず、家族計画、農漁村所得増大、地域開発、環境改善などの多様な事業に女性が大規模に動員された。5. 16軍事クーデター直後、再建婦女会が組織されたことに始まり、家族計画オモニ会⁴⁾、セマウル婦女会⁵⁾など、「上から」組織され運営された女性組織が相当な規模で拡大し⁶⁾、このような婦女組織は婦女局だけでなく、総理室、内務部、農村振興庁、家族計画関連機関、地方行政機関などが協議し管理した（保健社会部1981）。高度成長戦略と結びついた権威主義的国家体制の下で、いわゆる「婦女指導事業」は、女性の生活に対する国家介入の重要な形態として定着したのである。婦女指導事業の延長線上で、女性会館、婦女福祉会館などの施設を建設、運営しつつ、この時期に作られた施設とプログラムは、以後、職業訓練や教養教育施設と

4) 家族計画オモニ会にかんする具体的な内容は、パク・ヒョンジュン、チョン・ギョングン、ハン・ダルソン、イ・シベク（1974）、『オモニ会研究』（ソウル大学保健大学院）を参照。

5) セマウル婦女会にかんする研究としては、シン・ヒョノク（2000）、パク・ホンス（1977）、『効率的な家族計画事業のためのセマウル婦女会活用方案研究』などを参照。

6) 政府資料によれば、家族計画オモニ会は、1968年創立され漸次拡大し、1970年代中盤には、27,000余箇所、74万名を超える会員がいた。1960年代末から組織されはじめたセマウル婦女会は、1979年80,000余箇所、婦女会に260万名を超える会員がいた。もちろん政府資料の信頼度が高いわけではないが、マウル（村一訳者）単位の婦女組織が相当の規模で存在したことは、明らかな事実である（黄晶美2001a）。

してずっと活用されてきた。このような婦女指導事業の制度的遺制は、女性政策が、女性の下からの要求に合致する内容に転換しなければならないという課題をはらんだものである。

第三に、1960年代と70年代を通じて、女性政策が法的、制度的に拡張したとみることは困難であるが、国家が推進する事業のうち女性関連の内容は、各種民間任意団体 (voluntary organization) を半官半民の性格で育成することによって推進された。セマウル婦女会や各種のオモニ会もこのような脈絡で成長した。ところが、1970年代に入ると、大都市の中産層女性を中心とする女性民間団体が徐々に増加し、特に「国連国際女性年」(1975年)は、女性団体の活動が社会的注目を集める契機となった⁷⁾。1970年代の女性団体の活動は、二面的な意味を持っている。まず、大都市の女性団体が、苦痛を受ける女性(女性労働者、母子家庭の母親)の問題を見過ごしたまま、国家事業と穏健な社会奉仕活動に重点を置いたという点で、両性平等にさほど寄与しなかったと評価することができる(ソ・ミョンソン1989)。だが、その一方で、女性団体の一部は、家族法改正運動⁸⁾、妓セン観光反対運動を展開し(イ・ヒョジェ1996)、この時期の女性団体の活動が、1980年代以後、女性運動が急成長する基礎となったのである。

4. 民主化と女性政策の志向変化：1980年代

1980年代は、韓国社会における「脱権威主義 民主化 (post-authoritarian democratisation)」が進行する新たな転換期であった。特に、1987年の汎国民運動の拡散は、政治変動を引き出しただけでなく、国家—市民社会の関係を全般的に変化させ、さらに、社会政策や女性政策の地平そのものを変える契

7) 韓国政府は、国際女性年を迎えて「韓国女性年宣言文」を発表し(1975. 3. 5)、韓国女性団体協議会では、すべての女性界が参加するセミナーを開催し、記念資料集も発刊した(韓国女性団体協議会1975)。

8) 家族法改正は、新民法が制定された直後の1950年代から女性団体が関心を寄せてきた問題であり、特に1973年6月には、61の女性団体代表と会員1,200名が集まり、「汎女性家族法改正促進会」を結成、女性団体独自の法改正案を準備もした(保健社会部1987)。

機となった。1980年代を通じて、女性運動は大きく成長し、他の進歩的民主化運動と事案によっては連帯・協力したり、時には女性独自の要求を強力に打ち出すようになる。マクロレベルで見れば、1980年代は、すでに70年代後半から成長しはじめたキリスト教女性運動や女性労働運動の流れを吸収した女性運動が、民主化運動の拡散とともに、その社会的影響力を拡大した時期であり、このような力量は、1990年代の法改正及び制定運動へと引き継がれ、女性政策の現実的な変化を可能にする原動力となった。1980年代の最も大きな特徴は、以前とは異なり、女性運動が主導的に女性政策の議題を提起し要求しはじめたということである。このような国家—女性運動間の関係変化は、女性政策の決定過程全般に大きな変化をもたらしたのであり、女性政策のパラダイム転換 (paradigm shift) を内包するものでもあった。

1980年代の女性政策の特徴を、ここでは女性運動の活性化、そして女性関連法制及び国家機構の変化に分けて見てみよう。

(1) 女性運動の成長

上で指摘したように、すでに1970年代後半には、女性団体が漸次活動を拡大し、女性労働者も労組を結成して生存権闘争を展開した。人権回復、維新反対、民主化争取という1970年代の運動の雰囲気と理論の延長線上に、1980年代初頭には知識人中心の女性団体が相次いで創立された。女性神学者協議会 (1980)、女性平友会 (1983)、もう一つの文化 (1984) などがそれぞれある (イ・ミギョン1998: 19)。また、女性の電話 (1983) は、妻に対する殴打、及び性暴力被害者に対する相談事業などを展開し、1987年には独自の女性労働運動団体として女性労働者会が結成されている。このような各部門の女性運動の結集体として、1987年には韓国女性団体連合 (以下、女連) が創立され、女連は、今日でも女性政策の重要な問題を提起し、立法運動を繰り広げるなど、活発な活動を展開している。

1980年代に成長した女性運動団体は、過去の政権に順応的で保守的な女性団体とは性格を異にしており、民族民主運動に賛同する女性運動として自ら

のアイデンティティーを規定した。したがって、これらの団体は、当初から女性政策に関心を持つものではなかったし、時期によっては、他の民主化運動と連帯しつつ、示威や集会、直接的な政治闘争に力量を集中することもあった⁹⁾。しかし、女性運動内部では、合法的な法改正や政策を要求する運動に対する関心が徐々に強化されはじめ、1990年代に入ると、圧力団体、市民団体としての運動方式に主に重きをおくようになる。1990年代の女性政策の変化は、女性運動団体の活動を抜きに語ることはできず、このような端緒は、80年代末から現れはじめていた。その代表的な事例が、1987年の男女雇用平等法（雇平法）制定である。

男女雇用平等法の制定（1987）は、勤労基準法（1953年制定）上の女性保護条項が死文化していた状況で、象徴的にはあるが、女性の平等な労働権と母性保護を規定する重要な事件であった。しかし、雇平法がこのような意義を持つものであったにもかかわらず、大統領選挙を前に拙速に導入され、日本の関連法をそのまま模倣するなど、問題が多かった。雇平法の最初の制定過程は、女性界や女性運動の声を全く反映しないものであった。このため、雇平法は、多くの批判を呼ぶこととなり、その後、4次にわたって改正されている。

「具体的に、男女雇用平等法制定に対する女性の要求が、法的対案として整理され、表出されていない状態で、1986年に与党によって法案が上呈された。女性界は、この知らせに接するや、大急ぎで公聴会を開催するなど、法案に対する検討と要求を提示した。しかし、この年の定期国会は、原案をそのまま通過させた。雇平法に対する論議と女性たちの要求は、このときからさらに活発になり…これ以降、立続けに補完されるようになった」（チョ・

9) イ・ミギョンは、1980年代の女性運動が「基層女性」、すなわち女性労働者や貧民女性に焦点を当てており、活動方式においても先導的な青年活動家組織に近かったと表現している。すなわち、「1987年から80年代末まで、草創期女連の地方団体は、基層女性を支援する先導的な青年活動家組織の性格を帯びていた」（イ・ミギョン1998）。

ヒョン1996:26)。

雇平法では、性差別に対する定義が漠然としており、同一労働同一賃金規定もまた曖昧で、法の実行を強制できる処罰規定が整備されていなかった。このような法的不備のために、女連は、雇平法制定直後の1988年に改正運動を展開した。すなわち、1988年7月、雇平法改正案を提出し、早急な法改正を要求する大会、署名運動、教育活動、宣伝活動など、世論形成に力を注ぎ、さらに「男女雇用平等法改正のための特別委員会」を構成した。このような運動を基礎にして、1989年3月の臨時国会において雇平法の第一次改正が成し遂げられたのである(チョン・カンジャ1998:51)¹⁰⁾。

(2) 政府機構の変化

1980年代には、女性政策を担当する政府機構にも大きな変化が起こった。1970年代まで、女性関連の政府部署は、保健社会部傘下の婦女局¹¹⁾が唯一のものであり、上で指摘したように、婦女局の政策は、権威主義国家の上からの女性統制及び動員に焦点を当てたものであった。1980年代中盤から女性政策に男女平等や差別撤廃のような新たな政策議題が導入されるのには、国内的な女性運動の活性化とともに国際的な女性人権運動の成長が大きな契機となった。1975年の国際女性年を起点に、国連を中心として女性の地位向上と

10) 雇平法第一次改正の主要内容は、「差別」に対する規定(2条2項)を新設するものである、その内容は次のようになる。

- ① この法で「差別」というのは、事業主が勤労者に性別、婚姻または家族のなかでの地位、移民などの事由で、合理的な理由なく、採用または勤労の条件を異なるものにしたり、その他の不利益な措置を取ることを言う。
- ② 勤労女性に対する母性保護は、この法で言う差別とみなさない。
- ③ 現存する差別を解消するために、国家、地方自治体または事業主が暫定的に特定の性の勤労者を優遇する措置を取ることは、この法で言う差別とはみなさない。

11) 婦女局は、1963年に「婦女児童局」にその名称が変わった。1981年に全斗煥大統領が政権を執った後、婦女児童局は再び「家庭福祉局」に変えられた。このような名称の変更にもかかわらず、「指導事業」と「保護事業」から成る婦女行政の性格は、1987年にいたるまで大きく変わることはなかった。

人権にかんする国際的関心が高まり¹²⁾、このような趨勢に直面して、1984年には国連女性差別撤廃条約が韓国国会でも批准された。条約加入に際して、1983年に韓国女性開発院が設置された。また、女性政策審議委員会(1983)、政務長官(第2)室(1988)などが設立され、女性政策を専門に担当する政府機構が漸次整備されたのである。

しかし、このような政府機構は、具体的な実務組織や予算の確保という面で限界があった。したがって、女性政策の具体的な実行を担うには役不足であり、女性政策専門担当機構の位相昇格という象徴的次元にその意味を求めざるをえなかった。このような限界から、以後、女性界は女性政策を専門に担当し、それを具体的に実行することのできる機構の設置を持続的に要求するようになった¹³⁾。

5. 1990年代以後、女性政策の変化

上で見たように、1980年代には市民社会の空間が拡張し、社会運動とともに女性運動が活性化したことで、女性政策が過去の「婦女行政」から両性平等政策へと転換しうる転機を準備した。国連をはじめとする国際機構において、女性の人権と両性平等に対する関心が高まったこともまた、韓国政府に対して、これ以上この問題に無関心でいられないようにする圧力として作用した。しかし、男女平等を実現しうる政策体系と手段が確立されたわけでもなければ、女性政策を後押ししうる法的、行政的体系が備わったといえる状況でもなかった。もちろん、韓国憲法には、すでにずっと以前から男女平等権が明示されていたが、これは象徴的な意味にとどまっており、実際には、伝統的な美風良俗を保護するという美名の下に不平等な法が存続してきたのである(キム・ソンウク1998:41)。

12) 国連レベルの国際女性運動と女性関連人権協約にかんする詳細な内容は、シン・ヘス(1999)を参照。

13) このような要求のなかで、大統領直属の女性特別委員会、女性部が設置されるようになった。女性政策専門担当機構にかんする具体的論議については、キム・ソンウク他(1993)を参照。

女性政策に関連する立法と行政機構の整備は、1990年代を通じて持続的に展開された。1990年代には、何よりも女性に関連する各種の法が大量に改正・制定され、政府も、どの時代よりも女性政策に多くの関心を示した。金泳三政府では、世界化推進委員会において女性政策を積極的に論議し、いわゆる「女性社会参加拡大10大課題」を発表した。金大中政府では、大統領直属の女性特別委員会を設置して、政府の各部署に女性政策担当官を新設した。本章では、法と国家機構が変化する過程を考察し、このような変化の意味、そして新たに提起される争点を考察しようと思う。

(1) 女性政策の法制化

1990年代を通じて女性関連の多くの法が制定され、なかでも、大きな法の制定及び改正を要約したのが、次ページの表1である。

このように女性関連法が数多く制定されたことは、それ自体、韓国女性政策に画期的な変化をもたらしたものと評価することができる。女性政策が、法的根拠に立脚して体系的に執行され始めたことこそが、1990年代の女性政策における最も大きな意義だと言うべきであろう。このような法改正過程をより細かに分類し、学問的に評価する作業はそれ程簡単なことではない。第一に、まず、法改正及び制定過程が、一貫した原則や政策方向によって進行的なものでなく、国会通過や圧力団体間の意見調節過程などで、状況に応じて調整されたり変質した部分も多かった。第二に、法改正闘争は、家族法改正運動に見られるように、韓国女性運動のなかでも長い歴史を持つので、韓国社会内部の論議過程を考慮して法改正の実質的意味を理解することが必要である。

キム・ソンウク教授は、1990年代の法改正過程を次の3つの流れに分類している。

- ① 不平等な法の改正及び実効性確保のための補完的な改正：家族法，男女雇用平等法改正

表1 1990年代の女性関連法の制定および改正

年度	名称	その後の改正	主要内容
1990	家族法 (改正)	・ 現在 (2002) 審議中	戸主の権利・義務大幅削除, 戸主相続を戸主承継に変更, 父系と母系すべて8親等で親族範囲調整, 離婚時の財産分割請求権の新設など
1991	嬰幼兒保育法 (制定)	・ 97年改正	嬰幼兒保育事業の体系化, 保育施設の拡充促進, 国家及び自治体の託児責任の強調
1994	性暴力犯罪の処罰及び被害者保護等に関する法律 (制定)	・ 97年改正 ・ 98年改正	性暴力犯罪予防及び被害者保護, 13歳未満未成年者に対する性暴力は非親告罪 (97), 隠しカメラ処罰条項新設 (98)
1995	女性発展基本法 (制定)		憲法上の平等権命令を実現するための国家の義務を具体化した行政法, 暫定的優遇措置規定, 女性政策基本計画樹立, 女性発展基金設置など
1995	倫落行為等防止法 (改正)	・ 性売買防止法 (代替立法) 請願中	倫落行為者とその相手に対する処罰の強化, 倫落行為業主など搾取・幫助者に対する処罰の強化
1995	男女雇用平等法 (2次改正)	・ 99年3次改正 ・ 2001年全文改正	募集・採用時の不平等な条件要求の禁止, 育児休職対象者を勤労女性の配偶者である男性勤労者に拡大 (2次改正), 間接差別禁止, 職場内セクシャル・ハラスメント予防及び被害救済 (3次改正)
1998	家庭暴力犯罪の処罰等に関する特例法 (制定)	・ 99年改正	家庭暴力予防と被害者保護に対する国家と自治体の責務を規定, 家庭暴力相談所と被害者保護施設の設置, 被害児童に対する機関従事者の秘密厳守義務 (99)
1998	国籍法 (改正)		子女の国籍は父母両系主義, 夫婦の国籍は選択主義を採択
1999	男女差別禁止及び救済に関する法律 (制定)		男女差別の範囲を雇用差別から拡大 (教育, サービスの提供及び利用, 法と政策の執行における男女差別), 公共機関におけるセクシャルハラスメント禁止, 女性特別委員会 (女性部) に職権調査権付与
1999	女性起業支援に関する法律 (制定)		国家及び自治体の女性起業活動推進のための総合的支援対策, 中小企業庁に「女性起業活動推進委員会」を設置
1999	国家公務員法及び地方公務員法 (改正)		育児休職申請時, 休職許可の有無が任意規定から強制規定に変更, 休職を理由にした不利な処遇の禁止

- ② 平等を促進するための支援法の制定：女性発展基本法・嬰幼兒保育法制定
- ③ 従来の私的領域に対する法的関与の拡大：性暴力特別法，家庭暴力防止法制定

(キム・ソンウク1998から再整理)

このような分類は、単に政策領域による名目上の分類よりも、韓国における論議の展開過程を適切にうまく反映している。第一点目は、急速な近代化と社会変動にもかかわらず、依然として伝統的男女差別を存続させる法を改正するというものである。代表的なものが、家族法であり、女性の生存権と市民権の根本をなす職場での差別をなくすための雇平法もこれに該当する。

第二点目は、より典型的に男女平等を支援するために、過去にはなかった法規定と政策的手段を準備するものである。男女平等を実現する国家の義務を規定した「女性発展基本法」、女性が社会活動を行うことができるよう保育に対する社会的責任と保育の量的、質的な拡充を規定した「嬰幼兒保育法」などが、これに当たる。

第三点目は、個人的で私的な領域、特に女性の身体と性に対する侵害と虐待などを根絶するために法を制定したものである。とりわけ、「性暴力特別法」、「家庭暴力防止法」などは、女性団体の積極的な問題提起と圧力団体としての活動を通じて法制化に成功したという点に注目しなければならない。韓国女性団体連合傘下に、「性暴力特別法制定推進特別委員会」が1992年3月に結成され、同年7月には「性暴力対策に関する特別法（案）」を国会に提出した。1993年にも、何回にもわたってデモを行ったり、公聴会、文化祭などを開催するという活発な活動を展開し、94年に性暴力特別法が施行されるのに大きな役割を果たしたのである（ミン・キョンジャ1999：55-60）。

(2) 女性政策専門機構の体系化

女性関連法の改正及び制定とともに、1990年代には女性政策を担当する国

家機構が大幅に改編された（表2参照）。既存の女性政策担当行政機構は、主に補佐的・参謀的機能に限定され、政策領域でも経済・労働・産業など、資源の分配と直接関連した政策分野には発言権を持つことができず、社会・文化領域にその活動範囲が制約されていた（キム・ソンウク1993）。1988年に設置された政務長官（第2）室もまた、執行力をもたない超ミニ部署であった。

表2 1990年代女性政策担当機構の変化の主要沿革

時期	名称	主要内容及び活動	備考
1995年 5～8月	世界化推進委員会 女性政策小委員会活動	女性社会参加拡大10大課題 の準備	大統領政策 諮問機構
1995年5月	北京世界女性会議開催	ジェンダー主流化（gender- mainstreaming）観点の導入	
1998年	大統領直属女性特別 委員会設置	6部署に女性政策担当官室 設置	政務第2長官室 の廃止
2001年	女性部設置	政府内女性政策の企画，総 合	女性特別委員会 廃止

女性政策専門担当機構の設立に対しては、女性界からも持続的に要求されてきたが、何よりも決定的な契機となったのは、大統領の選挙公約の実践や実現の意志であった。1995年には、大統領政策諮問機構である世界化推進委員会内に女性政策小委員会が構成され、女性政策全般に対する専門家の諮問と検討が実現し、また98年には大統領直属の女性特別委員会が設置されたことが、その良い例である。

これとともに、国際的な性平等基準の導入もまた、女性政策の体系化に大きく寄与した。たとえば、女性差別撤廃条約のような国際条約加入によって、条約の事項を履行するための政府の努力や、1995年の北京世界女性会議の核心的な議題を韓国の女性政策に導入するなどの変化がそれである。世界化推進委員会の女性10大課題や女性発展基本法の立法が、すべて1995年に実現したのは、世界女性会議の直接的な影響であるといえよう。

北京会議以前まで、女性政策分野は、国家政策のどの分野と比べても、重きを置いて取り扱われることはほとんどなかった。女性を発展の主体とみるよりは、発展の疎外者や、その恵みを受ける集団とみなしており、…女性政策は…周辺的に取り扱われたのである。だが、第4次世界女性会議以後、…より総合的で体系的な女性発展のために中長期計画を樹立し、同時に男女平等と女性の地位向上のために、社会の基本与件を整えようとする法制定に拍車をかけるようになった（韓国女性開発院2000「北京行動綱領履行調査報告書」：12）。

① 世界化推進委員会女性小委員会の10大政策課題

世界化推進委員会は、大統領の時限的な政策諮問機構であったために、女性政策専門担当機構とみることはできない。しかし、上でも指摘したとおり、世界女性会議以後、女性政策に対する政府の関心がとみに高まった状況で、世界化推進委員会が準備したいいわゆる10大女性課題は、以後、政策の下絵として働くようになる。「女性の社会参加のための10大課題」計画とは、表3のようになる。

世界化推進委員会の10大課題は、以前の女性政策論議を新たに拡張させる重要な議題を提示した。最も注目すべきものは、母性保護および保育に対する社会的責任を明示し、また女性の就業や社会参加の増進を可能にする具体的で実質的な方案を準備しようとしたという点である。もちろん、この論議が、それ自体として画期的な現実の変化をもたらすものではなかったが、女性政策の指向する点を提示したという面では評価でき、特に、限定的なものであっても、女性に対する暫定的優遇措置（政府委員会に女性参加目標率の導入）を含めたことも意味がある。

しかし、この10大課題を推進するためには、政府関連部署間の意見対立に対する複雑な調整が必要であり、そのため、この複雑な過程を担当する核心機構がない状態では、実現困難な点が多くならざるをえなかった。世界化推進委員会女性小委員会で提示した課題、そして女性発展基本法に明示された

表3 世界化推進委員会の女性の社会参加拡大のための10大課題

政策課題	細部の課題	主管部署
1, 保育施設の拡充及び内実化	・ 共同育児協同組合の活性化 ・ 宗教施設活用方案の講究	保健福祉部
2, 放課後児童指導制度導入	・ 放課後の児童指導拡大 (示範事業) ・ 放課後の児童指導の全国の実施	政務 (第2)
3, 学校給食の全面实施	・ 学校給食拡大	教育部
4, 女性の公職参加比率を高めるための目標の設定	・ 公務員の公開競争採用時, 女性任用促進方案導入 ・ 公務員養成教育機関の女性入学制限制度の廃止 ・ 各種政府関連委員会への女性委員の参加拡大	総務処 財政経済院 内務部 建設交通部 政務 (第2)
5, 公企業女性雇用インセンティブ制度の導入	・ 公企業女性雇用インセンティブ制度導入	財政経済院
6, 母性保護費用の社会的負担体系の確立	・ 出産休暇現金給与の公共部門分担方案講究 ・ 雇用保険の育児休職奨励金制度の拡大	保健福祉部 労働部
7, 女性人材養成体系の拡充・改善	・ 女性人材の技術教育強化及び女性教育専門部署の指定 ・ 女性職業訓練体系の内実化	教育部 労働部
8, 女性関連の政府ネットワーク構築	・ 女性関連政府ネットワークの構築	政務 (第2)
9, 女性発展基本法の制定	・ 女性発展基本法の制定	政務 (第2)
10, マスメディアを通じた性差別意識の改善	・ 各種放送関連委員会の女性参加比率の拡大 ・ マスメディアの性差別の指数及び基準整備 ・ 女性問題に対する公益広告の制作及び普及	公報処 政務 (第2) 公報処

(チョ・ウン1996: 160~161)

女性政策が実現するためには、実質的に政策を企画・立案し、一貫して執行することのできる機構を拡充する必要があったのである。

② 大統領直属女性特別委員会の設置

女性特別委員会は、以前の政務 (第2) 長官室に代わる女性政策担当機構として、金大中大統領の就任直後の1998年2月に設置された。女性政策を効率的に執行するための行政機構の形態に対しては多くの批判はあるものの、

大統領直属の特別委員会という形態は、それなりの長所と短所を備えていた。女性政策に対する官僚制全般の理解が低く、部署間の政策調整が困難な現実的条件の下で、大統領の執行意志と密着しつつ政策を推進することができるということは、長所として作用した。しかし、他方で、政策の企画と立案は可能だが、実質的な政策の執行は、他の行政部署に依存せざるをえないという限界もあった。すなわち、女性特別委員会委員長は、長官ではなく「長官級」であり、出発当時には準立法権、準司法権もなかったという点、そして大統領直属機構であるという点以外には、関連部署を総括調整できる権限がなく、女性政策専門担当部署であっても実権がないという点で、以前の政務(第2)長官室の問題点から大きく踏み出しえたものではなかった(チョン・ヒョンベク2001)。

女性特別委員会は、何よりも女性発展基本法に明示された政策を執行する機構であり、その主要な機能は、①女性政策に対する総合的な企画・調整、②男女差別事例に対する調査及び是正、③女性発展基本法上の基本施策施行のための諸般の措置、④男女平等促進及び女性発展のための政策開発、⑤女性の地位向上と関連した大統領諮問などであった(チャン・ソンジャ1995: 5)。

表4 女性特別委員会の重点事業

1998年	1999年
<ul style="list-style-type: none"> ・女性政策推進体系強化, 第1次女性政策基本計画(1998~2002)施行 ・女性地位向上のための法と制度改善: 男女差別禁止法制定, 軍加算点制改善 ・脆弱分野に対する女性の代表性を高めること: 政府委員会の女性参加拡大及び女性採用目標制の目標率の上方調整 ・経済難深化による女性問題に積極的に対処すること: 失業対策に対する女性部門の補完, 家庭暴力防止のための総合対策樹立 ・国際協力強化のための女性の役割増大 	<ul style="list-style-type: none"> ・女性政策基本計画の持続的な推進 ・男女差別の事例に対する是正の強化 ・政治, 行政府部門における女性代表性を高めること ・「第2建国運動」を通じた生活意識改革の汎国民的拡散 ・女性失業総合対策の樹立と施行 ・知識基盤社会における女性人材の育成対策の推進 ・家庭暴力防止総合対策の持続的推進 ・女性に対する性暴力を発生させる有害な環境改善 ・女性の国際協力及び統一に備えた活動の強化

(資料: チャン・ソンジャ1999)

特に注目すべきは、労働部、法務部、農林部、教育部、行政自治部、保健福祉部など6部署に「女性政策担当官室」を設置・指定し、女性関連政策の部署間相互協力と調整の経路を整備したことである。それとともに、各地方自治体にも女性政策を専門に担当する新たな機構が、女性政策担当官と類似した形態で広がった。このような変化は、政策の実効性とは別に、女性政策担当機構の質的变化を企図する出発点としての意味を持っている。すなわち、第一に、過去の家庭福祉局や女性福祉課とは区別される女性政策担当機構が新設されたことで、男女差別を改善し、積極的に女性の社会参加を模索するいわゆる「ジェンダー主流化 (gender-mainstreaming)」の政策パラダイムが導入される契機となったのである。第二に、新たな女性人材が、女性政策担当官として官僚制に進出するようになり、彼女たちの多くは女性団体や女性学会での経歴を持つ新しい世代である。これらは、韓国の第一世代「フェモクラート (femocrat)¹⁴⁾」だと言うことができ、フェモクラートの登場は、男性中心の組織であった官僚制内に女性進出を増大させる勢力化 (empowerment) 過程であると同時に、国家行政に女性中心的な観点を導入することのできる潜在力を持っているのである。

③ 女性部の設置

金大中政府は、大統領選挙公約で約束した通り、2001年1月に女性部を新設した。女性部の組織は、1室 (女性政策室) 3局 (差別改善局、権益増進局、対外協力局) で構成され、全体職員は女性特別委員会 (49名) の二倍以

14) フェモクラートとは、官僚 (bureaucrat) とフェミニスト (feminist) の合成語としてオーストラリアではじめて使用された用語である。オーストラリアでは、フェミニズム的な目的を追求する女性がフェミニストとして官僚界に進出し、これが労働党政府の積極的な公共政策拡大と結びついて、女性を支援する多様な公的プログラムの設置と予算確保など、注目すべき成果を挙げたのである。最近になって、女性運動と女性政策が密接に関連し、また女性団体の活動に対する政府支援が増大しており、フェモクラートの存在は、女性政策及び女性運動を分析する際、無視できない要因となった。(黄晶美2001b: 87-94参照)。女性運動団体で活動した女性人士が官僚制に進出したのは、金大中政府が民主化運動出身の人士を官職に広く登用したことと気脈を一にする。

上の規模の102名に増員された¹⁵⁾。さらに、女性部の設置は、女性運動がずっと提起してきた要求案が貫徹した結果として、女性運動の大きな成果と見ることができる(チョン・ヒョンベク2001)。

女性部設置は、1990年代を通じてずっと進められてきた女性政策の量的、質的变化が定着し、新たなジェンダー主流化パラダイムに立脚した政策の制度化であるという点で大きな意味がある。しかし、実際、女性部の政策執行過程で提起されている問題もあるが、その第一の点は、女性に関連する政策の総括と調整が実際にどの程度可能なのか、そして第二点は、女性部の執行力がどの程度実効性を保障されうるのかというものである。

まず、女性部の業務領域をみれば、政府組織法上、女性部の役割は、「政府内女性政策の企画・総合」と規定されている。具体的には、かつて女性特別委員会が担当した業務、すなわち女性発展基本法に基づく女性政策調整業務と男女差別禁止法に基づく男女差別改善業務を担当した。ここに、過去において異なる部署が担当していた女性関連政策の一部を移管したのであるが、保健福祉部の所管であった家庭暴力・性暴力被害者予防及び保護業務(家庭暴力防止法及び性暴力特別法に根拠)、日本軍慰安婦被害者支援業務(日帝下日本軍慰安婦に対する生活安定支援法に根拠)、そして労働部所管であった「働く女性の家」運営などがこれである。女性政策を「総括調整」する部署として女性部が、未だに他の部署に残る、女性労働者に対する母性保護や保育業務等を追加的に移管されねばならないかどうか、でなければ直接的な細部の政策執行は他の部署に委ねて、総合的な企画及び調整の役割をさらに強化しなければならないかどうかについては、いまだに明確な方向が定まらない状況である。これと関連して、女性部が官僚制内で、どの程度、安定的な位相を確保するのか、そして、他の部署の業務を移管する場合、不必要な部署間の対立を誘発したり、女性関連業務が逆に孤立して周辺化されたりすることはないのかなどを、慎重に考慮しなければならない。女性部の業務体

15) 2002年1月現在、女性部組織は、1室3局12課、職員は120名に増員された(女性部「2001女性白書」)。

系の整備は、女性政策の制度化及び女性政策担当機構の体系化において、未だに残る課題だと言えよう。

第二に、女性部の執行能力が、法的、制度的にどの程度保障されているのかは、女性政策の効果を占う重要な問題である。女性部は、男女差別禁止法によって、性差別事項に対して「是正勧告権」を持っており、これによって職場内のセクシャル・ハラスメントが社会問題化されるなど、相当な成果を収めたのも事実である。しかし、「是正勧告権」は、「是正命令権」には及ばないものとして、準司法権を確保できない状態である（チョン・ヒョンベク 2001）。また、女性関連の政策は、他の部署と協力すべき事案が多いが、他の部署できちんと履行されているかを監督する手段がない点も問題である。予算面でも、女性部の予算は、規模が非常に小さい。さらに、政府予算全般をジェンダー主流化と男女平等の視角から点検する必要がある、国民経済全般に対する女性の寄与と、国家事業が女性の生活に及ぼす影響などを総括的に評価することが要求されている。このように、女性部が立案した事業計画が実質的な成果を挙げるためには、強力な執行力と準司法権や立法権の確保、他の部署の政策を総括監督できる制度的装置の準備、そして予算上の支援などが課題として残っている。

6. 結論：女性政策変化の意味と争点

これまで見てきたように、1990年代以後、韓国の女性政策は、様々な関連法の制定及び改正、女性特別委員会と女性部の設置など、法的、制度的に発展を遂げてきた。以前の女性政策が、一時的であり、周辺的な事業にとどまったのに比べれば、このような変化は肯定的に評価できる。

第一に、何よりも女性政策が引き続き法制化されてきた。女性政策の根拠となる法律が制定され、男女平等と矛盾する過去の法が部分的に改正され、また女性政策を専門に担当する行政機構が拡張されるなど、女性政策の制度的根拠が整備されたのである。

第二に、ジェンダー主流化（gender-mainstreaming）の観点から、女性政策に

導入され、男女平等と女性的視角を積極的に政策に導入する変化が起こった。女性を家庭にのみ限定された婦女子と認識した過去の行政とは異なり、少なくとも宣言の次元では、女性が平等に働き、人間としての人権が保障され、過去に女性を排除してきた分野への進出も可能にする新たな認識が導入された点である。

第三に、市民社会内の女性運動と国家官僚制内の女性政策は、1990年代を通して、肯定的に相互作用し、女性政策をかつて例を見ないほどに拡張させるシナジー (synergy) 効果を働かせたと評価することができる。女性運動団体の要求が、法の制定及び機構の設置に結実し、女性運動出身の人士が官僚制内に登用され、逆に女性運動団体は相談事業や教育事業などを国家の予算支援で活発に実行する協力関係が構築されたのである。女性運動及び NGO と国家政策が、どのような方式の関係を結ぶのかは、女性政策の成否を左右する重要な要因である。

しかし、肯定的な評価に劣らず、これまでの女性関連政策の展開過程に対して批判的な声も少なくない。

最大の問題は、短期間のうちに多くの法が作られたために、男女平等と女性の権利に対する一貫した原則が貫徹されるというよりは、状況に応じて臨機応変に女性問題に対応する場合が多かったという点である。このようなやり方で、法律と政策がモザイクのように累積し、原則が欠如しており (チョ・ヒョン1999)、また大部分の法律が選挙に勝つためや政党間の係争関係の中で政治的に妥結されたものが多い (チョ・ヒョン1996)¹⁶⁾。見かけ上は、女

16) 例を挙げれば、1995年の女性発展基本法の制定過程を、チョ・ヒョン教授は次のように説明している。「世界化推進委員会の女性政策作業は、大統領選挙公約の一部として執権勢力の政治的決断によって断行されたものである。女性発展基本法の制定が、二ヶ月という非常に短い期間に断行されるという拙速な立法となったことも、このような政治性に起因するものと見られる。したがって、この問題をめぐる性の政治が可視化される時間的余裕がなかった状況で、新韓国党と国民会議は、行政委員会の審議過程で電撃的に単一案を作り、本会議に提案した。当時、女性界は、法自体の制定には異議がなく、ただ両党の法案に対する討論に参加して、修正意見を提出する程度にすぎなかった」(チョ・ヒョン1996: 30)。

性政策に大きな変化が生じたことに間違いはないが、実際には、女性の平等権や福祉権が一貫した原則で確立されたのではないのである。このような問題は、家族政策、女性福祉政策、性暴力処理などで等しく見られる問題である。韓国の女性政策が一層飛躍するためには、女性の市民権に対する一貫した原則を法理的側面と制度的側面で確立することが必要となっている。

第二に、女性政策の積極的な導入は、必然的に国家政策全般に対する再検討を要求するようになる。たとえば、母性保護制度の例を取り上げてみれば、産前産後休暇や育児休職を利用する女性就業者のみに影響は限定されるものではない。より根本的には、家族関係において、男性家長を一次的な生計扶養者と認定するのか、また現実的な次元で財源をどこから持ってくるのかなどに、問題は拡張していくのである。ある面では、住宅、残業、労働市場、保健、基礎生活保障、医療保険、雇用保険、失業対策、科学技術支援など、すべての分野の政策が性別によって差別的な効果を生み出しうるし、女性内部でも所得や学力、地域によって異なる結果をもたらす可能性がある。このような意味で、女性政策は、単に直接的に女性を対象とする一部の政策に限定されるのではなく、その他の政策が女性に及ぼす差別的効果に対する監視と改善にまで拡張されなければならない¹⁷⁾。

第三に、上で指摘したように、韓国女性政策の拡張は、女性運動の努力と要求がなければ成し遂げることができなかつたものであり、また女性運動に対する国家の支援が増大することで、団体活動が安定的に再生産される基盤を整えるようになった。しかし、最近では、女性運動内部で、これに対する

17) たとえば、オーストラリアの女性政策担当部署である女性局は、保育施設拡充と母性に対する支援政策、家庭暴力犠牲者のための避難所設置などの事業とともに、他の部署の予算を審議し、多様な政策が女性の地位に及ぼす影響を評価する制度を導入した。女性政策担当部署が、女性の立場から他の部署の予算を評価するということは、非常に画期的であり、また女性政策の主流化に必ず必要なことであるといえよう。オーストラリアの女性担当部署は、1974年、総理直属の Women's Affair Section として設置され、75年には、Women's Affairs Branch、77年には、Office of Women's Affair (保守党執権下で家庭部傘下に移管)、82年から再び総理直属の Office of the Statue of Women として再編された (Sawer 1995: 27)。

批判の声が提起されている。

国家の財政支援に対する女性団体の高い依存度が、現実的に女性団体の活動を制約する可能性を持っているためである。また、政府の財政支援を巡る女性団体間の競争は、これまでの連帯の経験とネットワークの枠組みを傷つける危険を発生させている。…国家に対する女性運動の影響力が増大し、女性運動の要求を公的な領域に受け入れさせ、政策化させてきたが、それが拡大するにつれ妥協の可能性もまた高まっており、それが真の女性大衆のためのものであるのかという批判に直面している（キム・ヒョンジョン2000：101-102）。

いまや女性政策は、世論の圧力に後押しされ、運動団体の手を借り、短期的な成果を挙げるにとどまらず、より長期的に女性運動と女性大衆の力量を増大させることのできる方案を模索しなければならない時点に達しているのである。

約半世紀にわたる韓国女性政策の展開過程を、本稿では簡略に整理してみた。新たな政策の現実的効果は、多様な実証的資料と事例を収集し、厳密に評価しなければならないであろう。しかし、女性政策の効果を量的に測定することは非常に困難であり、女性問題をどのように定義し、その解決を何とみるのかに応じて、結果は異なって解釈される可能性がある。女性政策には、様々な政治的レトリックや、複雑な官僚的用語がごちゃ混ぜになっているが、その背後には、「女性問題」を定義し、その原因を診断して一定の方向の解決策を提示する認知のフレームが存在する。例を挙げれば、国家は、何を「女性問題」と認知しているのか、そしてその問題に対する公的な責任や国家介入の必要性をどこに求めているのか、国家は女性を家庭に所属する「婦女子」とみるのか、あるいは自立した「市民的個人」とみるのかなどによって、政策の性格と範囲は異なっているのである。そのような意味で、女性にかんする「政策パラダイム (policy paradigm)」¹⁸⁾に注目する必要がある。

1960～70年代に女性政策を支配したパラダイムは、「発展主義」であった。

女性は、国家が追求する発展戦略に合わせて、時には統制され、時には動員された。権威主義的支配体制は、一方で、女性が「健全家庭」を守り、家父長的規範に順応するように要求し、貧困や社会的混乱によって家族から引き離された女性は社会的保護を受けることができないまま、「潜在的犯罪者」として冷遇されたのである。他方で、発展主義パラダイムは、女性が国家発展に身を捧げ奉仕するように要求した。女性は、婦人会、オモニ会などの組織を通して、家族計画、地域開発と環境改善、反共・維新などの国家理念弘報のような国家事業を遂行し、容易に動員することができる安価な人力として活用された。こうした活発な活動にもかかわらず、女性の声を下から代弁する役割は果たすことができず、常に「上から指導される」組織にとどまったのである。

1980年代には、民主化運動の高揚とともに女性運動も成長し、女性は生活の現実から生じる問題を下から提起し始めた。民主化時代の「民主化パラダイム」のなかで、男女平等は明らかに重要な価値観として台頭した。ところが、このときの男女平等は、社会全体の平等問題と重ねて提起され、独裁時代に抑圧された基層民衆に生存権を保障する問題と同一視された。女性問題もまた、貧民女性と女性労働者の生存権を中心に提起されたのである。

1990年代には、女性問題を「女性の観点」から見ようとする新たな動きが現れた。民主化時代にはついで提起されえなかった「女性固有の問題」に関心が集中し、以前には個人的・私的問題と思われていた性暴力や家庭暴力が公的な争点として取り扱われるようになった。女性運動の努力で、性暴力特

18) Peter Hallは、政策パラダイム概念を次のように説明している。「政策決定者たちは、通常、一定の観念と標準のフレームワークのなかで仕事をするが、これは政策目的とそれを達成するのに適用される政策手段だけでなく、彼らが処理しようとする問題の性格そのものを規定するものである。…このようなフレームワークは、政策決定者たちが自分の仕事に対して、意思疎通を図る過程で使用する用語そのものに胚胎する (embedded) ものであり、これは、大部分当然のことといえ、そのため詳細に検討する必要のないものと見られるために、非常に影響力がある。私は、このような解釈のフレームワークを政策パラダイムと呼んでいる」(Hall 1993: 279)。

別法、家庭暴力防止法も制定された。また、男女差別の概念はさらに拡大され、雇用・昇進・報酬面での直接的な差別だけでなく、「間接的な差別」までも包括するようになり、1999年には、「セクシャル・ハラスメント」の予防及び処罰にかんする法規定が設けられ、女性部に申告が急増するようになった。

しかし、上で指摘したように、女性の観点、女性の権利を女性政策の中心原理として確保したとみるのは難しい。「女性中心主義」の視角は、依然として社会的な認知を受けておらず、女性に対する暫定的な優遇措置、母性保護制度、セクシャル・ハラスメント処罰問題などは、まだ批判材料として残っている。韓国の女性政策の現状では、「女性中心主義」の視角は、過去の政策パラダイムである「発展主義」と「民主化論理」の間に挟まれて、未だ自らの位置を占めることができなかつたと見るができる。女性の社会進出を拡大させるために、女性を優遇し保護しようとする立場に対しては、典型的に二つの類型の反対が出ているからである。たとえば、母性保護を強化し、公的な保育を増やそうとすれば、これに必要な費用が経済成長と国家発展に莫大な負担を強いることになるという反対意見が強い。また、女性に優先的に仕事を与え、高級職にも一定の女性比率を割り当てるということに対しては、「男性を逆差別」することになるために、平等に反するという声が高い。経済が困難になり、社会的危機が近づくにつれ、女性政策に反対する世論はさらに強められる。このように依然として強く残っている「発展主義」と「民主化パラダイム」の間で、新たな女性中心主義的原則を定着させることができるかどうかは、まだ不確実である。女性を国家発展の対象や、手段とみてしまったり、女性政策を例外的で恩恵を施す措置としてみる視角を脱し、女性の人権と市民権を普遍的に保障する政策へと「パラダイム転換 (paradigm shift)」を起こすことができるかどうか、韓国の女性政策の重要な課題なのである。

【参 考 文 献】

〈一次資料及び政策報告書(韓国語)〉

国会女性特別委員会資料集(1998)『여성관련 법률의 입법과정과 향후의 과제(女性關連法律の立法過程と今後の課題)』

国会女性特別委員会資料集(1999)『모성보호정책-근로여성의 모성보호 관련법 중심으로(母性保護政策-勤勞女性の母性保護關連法を中心に)』

大統領直属女性特別委員会(1999)『女性白書』

保健福祉部(1993)『保健福祉白書』

保健社会部(1981)『여성과 새마을 운동(女性とセマウル運動)』

保健社会部(1987)『婦女行政 40 年史』

女性部(1999)『女性白書』

女性部(2000)『女性白書』

장성자(チャン・ソンジャ)(1999)「1999 年度大統領直属女性特別委員会主要業務」韓國女性学会第6次워크·쇼പ്പ『신정부 여성정책의 현황(新政府の女性政策の現況)資料集』

韓國婦人會總本部(1985)『한국여성운동 역사:1945-1963 인물중심(韓國女性運動の歴史: 1945-1963 人物中心)』

韓國女性開發院(2000)『北京行動綱領履行調查報告書』

韓國女性開發院(1997)『여성정책의 현황과 전망:21 세기를 향한 여성정책(女性政策의 現況と展望: 21 世紀に向かう女性政策)』

韓國女性團體協議會(1975)『세계여성의 해 기념자료집-1975 년 세미나를 중심으로(世界女性年記念資料- 1975 年のセミナーを中心に)』

〈研究論文及び単行本〉

1. 韓国語

김선옥(キム・ソンウク)(1998)「여성과 법,이룬 것과 이루지 못한 것(女性と法、達成されたことと達成できなかったこと)」韓國女性研究会編『여성과 사회(女性と社会)No.9』,창작과 비평(創作と批評社)。

김선옥(キム・ソンウク)他(1994)『여성일정비율 할당제 도입에 관한 연구(女性一定比率割当制導入に関する研究)』韓國女性開發院。

김선옥(キム・ソンウク)他(1993)『여성정책담당 국가행정기구의 기능강화 방안(女性政策担当国家行政機構の機能強化方案)』韓國女性開發院。

김엘림(キム・エリム)(1999)『男女雇用平等法 시행 10 년의 성과와 과제(男女雇用平等法施行 10 年の成果と課題)』韓國女性開發院

김엘림(キム・エリム)(1994)「신정부 여성노동정책의 동향과 과제(新政府의 女性政策의 動向과 課題)」韓國女性研究会編『여성과 사회(女性と社会)No.8』,창작과 비평(創作と批評社)。

김현정(キム・ヒョンジョン)(2000)『여성운동과 국가의 과제에 관한 연구(女性運動と国家の課題に関する研究)』梨花女子대학교女性学科修士論文。

민경자(민·키ョン자)(1999)「성폭력 여성운동사(性暴力女性運動史)」韓國여성

- 의전화연합 엮음(韓國女性の電話連合編) 『한국 여성인권운동사(韓國女性人權運動史)』, 한울아카데미(한울·아카데미)。
- 박민자(박·민자) (1995) 「한국가족정책과 가족(韓國家族政策と家族)」 女性韓國社会研究会編 『가족과 한국사회(家族と韓國社会)』 經文社。
- 박형중·정경균·한달선·이시백(박·히ョン조, 차·키ョン기, 한·달선, 이·시백) (1974) 『어머니회 연구(オモニ会研究)』 서울대학교保健大学院。
- 박홍수·오인환·정경균·김혜순(박·홍수, 오·인환, 정·경균, 김·혜순) (1977) 『효율적인 가족계획사업을 위한 새마을부녀회의 활용방안 연구(効率的な家族計画事業のためのセマウル婦人会の活用方案研究)』 延世大学校社会科学研究所·大韓家族計劃協會。
- 서명선(서·명선) (1989) 「유신체제하의 국가와 여성단체(維新体制下の国家と女性団体)」 『여성학論集』 第9集。
- 서울대 사회과학연구소(서울대학교社会科学研究所) (1998) 『1980 ~ 1990 年代 한국의 여성지위 변화(1980 ~ 1990 年代의 한국女性の地位變化)』。
- 신현옥(신·현옥) (2000) 『국가개발정책과 농촌지역 여성조직에 관한 연구 : 1960-70 年代 마을 부녀조직의 역할과 활동을 중심으로(國家開發政策と農村地域女性組織に関する研究 : 1960-70 年代マウル婦人組織の役割と活動を中心に)』 延世大学校社会学科博士学位論文。
- 신혜수(신·혜수) (1999) 「여성관련 국제인권협약과 여성운동(女性関連国際人權協約と女性運動)」 한국여성의전화연합 엮음(韓國女性の電話連合編) 『한국 여성인권운동사(韓國女性人權運動史)』, 한울아카데미(한울·아카데미)。
- 심영희·정진성·윤정로(심·영희, 정·진성, 윤·정로) (1999) 『모성의 담론과 현실(母性の談論と現実)』, 나남출판사(ナナム出版社)。
- 양현아(양·현아) (1999) 「한국가족법에서 어머니는 어디에 있(있)나(韓國の家族法でオモニはどこにいる(た)のか)」 심영희·정진성·윤정로(심·영희, 정·진성, 윤·정로) (1999) 『모성의 담론과 현실(母性の談論と現実)』, 나남출판사(ナナム出版社)。
- 여성부, 韓國女性開發院(2001.11.16) 「여성과 가족정책 세미나: 가족정책의 새로운 전망(女性と家族政策セミナー: 家族政策の新しい展望)」
- 윤상우(윤·상우) (2001) 「동아시아 발전국가론의 비판적 검토-한국의 경험을 중심으로(東アジア發展國家論の批判的検討-韓國の經驗を中心に)」 『경제와 사회(經濟と社会)』 第50号。
- 이미경(이·미경) (1998) 「여성운동과 민주화운동-여연 10년사(女性運動と民主化運動-女連10年史)」 韓國女性단체連合編 『열린 희망, 한국여연 10년사(開かれた希望、韓國女連10年史)』 동덕여자대학교 한국여성연구소(トンドク女子大学校韓國女性研究所)。
- 이혜숙(1999) 「잘 잘랄 권리, 잘 키울 책임(よく切られる權利、よく育てられる責任)」 심영희 외(심·영희他) (1999) 『모성의 담론과 현실(母性の談論と現実)』, 나남출판사(ナナム出版社)。

- 이효재(イ・ヒョジェ)(1996)『한국의 여성운동-어제와 오늘(韓国の女性運動-昨日と今日)』(増補版) 정우사(チョン우社)。
- 장성자(チャン·송지야)(1999)「여성특위의 위상과 업무(女性特委の位相と業務)」한국여성학회第6次ワークショップ資料集『신정부 여성정책의 현황(新政府女性政策の現況)』。
- 정강자(チョン·칸지야)(1998)「事務職女性労働者運動」한국여성단체連合編『열린 희망, 한국여연 10년사(開かれた希望、韓国女連10年史)』동덕여자대학교 한국여성연구소(トンドク女子大学校韓国女性研究所)。
- 정현백(チョン·ヒョン벡)(2001.2.22)「김대중 정부의 여성정책 3년에 대한 총괄 평가 및 정책 제안(金大中政府の女性政策3年に対する総括評価及び政策提案)」女連『김대중 정부의 여성정책 3년평가 및 정책 제안을 위한 토론회(金大中政府の女性政策3年評価及び政策提案のための討論会)』發表文。
- 조은(조·운)(1996)『절반의 경험, 절반의 목소리-여성정책의 현장(半分の経験、半分の声-女性政策の現場)』미래미디어(未來メディア)。
- 조은·이정옥·조주현(조·운, 이·지온옥, 조·츄히ョン)(1996)『근대 가족의 변모와 여성문제(近代家族の変貌と女性問題)』서울대학교 출판부(ソウル大学校出版部)。
- 조현(조·히ョン)編(1996)『兩性평등과 한국 법체계(兩性平等と韓国の法体系)』梨花女子大学校出版部。
- 조현(조·히ョン)(1996)「법적 兩性평등과 성의 정치:여성관련법 제·개정을 중심으로(法的兩性平等と性の政治:女性関連法の制·改定を中心に)」『한국여성학』第12卷1号。
- 조현(조·히ョン)(1999)「사회변동과정에서의 여성정책의 위상과 의미(社会變動過程における女性政策の位相と意味)」한국여성학회月例發表原稿。
- 조흥식·김혜련·신혜섭·김혜란(조·훈식, 김·헤리ョン, 신·헤소프, 김·헤란)(2000)『여성복지학』学志社。
- 한국여성정책研究会『한국의 여성정책(韓国の女性政策)』未來人力研究院。
- 함철호(함·철호)(1991)「한국 사회복지에 대한 사회통제적 고찰-복지법과 복지비를 중심으로(韓国社会福祉に対する社会統制的考察-福祉法と福祉費を中心に)」한국복지研究会編『한국의 사회복지 1(韓国の社会福祉1)』이론과 실천(理論と実践)。
- 黄晶美(2001a)『개발국가의 여성정책에 관한 연구-1960~70年代 한국 부녀행정을 중심으로(開發国家の女性政策に関する研究-1960~70年代の韓国婦女行政を中心に)』ソウル大学校社会学科博士学位論文。
- 黄晶美(2001b)「여성정책과 젠더정치-복지국가 및 후발국가의 사례를 중심으로(女性政策とジェンダー政治-福祉国家及び後発国家の事例を中心に)」한국여성연구소『페미니즘 연구(フェミニズム研究)』創刊号。

2. 英語文献

- Abramovitz, M. (1996) (revised edition), *Regulating the Lives of Women - Social Welfare Policy from Colonial Times to the Present*, South End Press, Boston.
- Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation*, Princeton University Press.
- Gordon, L. (1990) 'The New Feminist Scholarship on the Welfare State', in L. Gordon ed., *Women, the State, and Welfare*, University of Wisconsin Press.
- Harding, Lorraine fox. (1996) "The Quest for Family Policy." In *Family, State and Social Policy*, edited by Lorraine fox Harding, London: Macmillian.
- Kamerman, Sheila B. & Alfred J. Kahn (eds.). (1978). *Family Policy-Government and Families in Fourteen Countries*. New York: Columbia University.
- Sainsbury, D. (1994). Women's and men's social rights: gendering dimensions of welfare states. In Sainsbury, D. (Ed.). *Gendering Welfare States* (pp.150-169). Sage.
- Sawer, M. (1995) "Femocrats in Glass Towers?": The Office of the Status of Women in Australia', in D.M. Stetson & M. Mazur eds., *Comparative State Feminism*, Sage.
- Skocpol, T. (1992), *Protecting Soldiers and Mothers - The Political Origins of Social Policy in the United States*, The Beiknap Press of Harvard University Press.