

武生市男女共同参画推進条例と男女平等オンブッド

“Takefu Gender Equality Act” and Ombudsman system

彼 谷 環
KAYA Tamaki

はじめに 問題の所在

「男女共同参画社会基本法」が成立してから、これを具体化し実効性をもたせるため、全国の自治体で条例の策定が進んでいる。富山県内では、2002年4月1日から小杉町の「男女平等社会推進条例」が施行され、高岡市でも2003年春からの公布・施行に向け作業中である（なお、本稿は2002年10月末日脱稿のため、情報は当時のものに限られている）。

2002年9月6日、高岡市条例検討委員会代表団は福井県武生市を訪問した。「武生市男女共同参画推進条例」の成立に尽力した大久保恵子市議のコーディネートのもと、条例に日本初の「男女平等オンブッド」を導入した三木勅男市長と、（訪問当日、同市の初代「オンブッド」に就任した）豊中市男女共同参画推進センター館長の三井マリ子氏から、条例制定までの経緯とその内容につき現地での聞き取り調査を行なうことが目的であった。当日はさらに、特定非営利活動法人として運営されている「武生市男女共同参画センター」にも足を運び、NPO法人化の利点と課題について意見を聞いた。

本稿は、このときのインタビュー内容に依拠しながら、武生市条例の成立経緯と特徴を紹介するものであるが、それに関連する程度で、「男女共同参画社会基本法」の特徴とそれが抱える問題点ならびに、武生市「男女平等オンブッド」のモデルとなったノルウェーの制度についても簡単に述べることとする。

1 「男女共同参画社会基本法」の成立と「男女平等」の現実

1999年に成立した「男女共同参画社会基本法」（以下、「基本法」とする）は、男女の人権の尊重（3条）、社会における制度又は慣行についての配慮（4条）、政策等の立案及び決定への共同参画（5条）、家庭生活における活動と他の活動の両立（6条）、国際的強調（7条）という5つの基本理念を前提とし、男女共同参画社会の実現が「21世紀の我が国社会を決定する最重要課題」（前文）と位置付けている。とくに5条で、男女共同参画社会の形成には「男女が、社会の対等な構成員として、国若しくは地方公共団体における政策又は民間の団体における方針の立案及び決定に共同して参画する機会が確保されることを旨として」行なわれるべきだとしている点は、「基本法」を具体化する条例策定作業においても男女が共同してその任にあたるよう要請するものである。また、このような「基本法」の立場は、男女共同参画社会を促進するため、従来からの公私二分論に基づく性別役割分業社会を変革し、国や自治体だけでなく民間においても、男女が個人として人権を確立することを目指したものだと言えよう。

男女同権の実現に向けての国際的な動きに注目すると、1975年の国際婦人年以降開催されている国連世界女

性会議が、女性の地位向上を妨げる政治的・社会的状況、制度としての慣習を浮き彫りにし、各国政府に対して女性問題への取り組みと男女平等の実現に努力するよう要請してきた¹。そのなかで、「基本法」成立の直接の引きがねとなったのは、1995年の第4回北京会議とそこで採択された「行動綱領」であった。「行動綱領」とは、2000年までに各国政府や国連、NGOが行動しなければならないとされる361の基準を示した重要文書であり、その最大の目的は「女性のエンパワーメント」を阻害する全ての障害を除去することである²。そして、そこで挙げられた課題を解決するためには、第一義的に各国政府の実行責任が強調されている。ちなみに、国連開発計画（UNDP）が発表した2001年度版「人間開発計画書」によると、政治・経済における女性の意思決定参加を示す指標である「ジェンダー・エンパワーメント測定」（GEM）について、日本は162か国中31位（前年度41位）であった。GEMは、女性の所得割合、専門職・技術職・管理職に占める女性の割合、国会議員に占める女性の割合等が基準として用いられ、先進国の場合、基本的な人間の能力の伸び率を示すHDI（人間開発指数）³に比例して高いとされる。だが、日本の場合はそうした公式にあてはまらず、今後より一層の政府の努力や法制度上の整備が望まれる。

ところで、日本も批准している国連女子差別撤廃条約は、「締約国が男女の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置をとることは、この条約に定義する差別と解してはならない」（4条）と規定し、いわゆる「ポジティブ・アクション」の導入を認めている。「ポジティブ・アクション」とは、一般的には、女性や人種的マイノリティなど、「過去における社会的構造的な差別によって現在不利益を被っている集団に対し、一定の範囲で特別な機会を提供することにより、実質的な機会均等の実現を目指す暫定的な措置」⁴と定義される。「基本法」にも、「ポジティブ・アクション」と同義の「積極的改善措置」が用いられており、国と自治体には、こうした「積極的改善措置」を含む「男女共同参画社会の形成の促進に関する施策」を講じる責務があると明記されている（9条）。

諸外国が採用する「ポジティブ・アクション」のなかでも、ノルウェー、フランス、韓国の取り組みがユニークである。

(1) まず、女性の参政権を1913年から認めているノルウェーは、1978年に「男女平等法」を通過・成立させ、その21条で「公的機関が4名以上の構成員を置く委員会、執行委員会、審議会、評議員会などを任命または選任するときは、それぞれの性が構成員の40%以上選出されなければならない。4名以下の構成員を置く委員会においては、両性が選出されなければならない」と定める。これにより、政策決定の場には男女いずれの性も「少なくとも40%」は存在していなければならないと、さらに政府自体もこれを実行することが義務付けられた。その結果、審議会における女性の割合は、1972年の10.3%から1994年には37%へ上昇し、現在では4割を満たしているとされる⁵。

ノルウェーで女性の地位が飛躍的に向上した理由のひとつが「男女平等オンブッド」の存在であろう。これは、「男女平等法」の遵守について監督する第三者機関であるが、（後述するように）情報提供請求権、調査・検査権を行使できるほか、自ら違反行為を禁止したり反復を防止する為の措置を命じることができる⁶。また、男性の育児休暇制である「パパ・クォータ」の取得状況が上がってきたのも、「男女平等オンブッド」の存在が大きい⁷。

(2) フランスの場合は、1999年の憲法改正の際「パリテ」（均等分割）規定を導入し、翌2000年に憲法上の要請を具体化した「パリテ法」が成立した。これは、小選挙区制で実施される国民議会（下院）選挙では、各政党は候補者の男女比差を2%以内におさえること、また比例代表で選出される元老院（上院）選挙と欧州議会選挙では、候補者名簿の順位を男女交互にすることを強制するものである。国民議会選挙で候補者の男女比差が2%を超えるときには、政党助成金が削減されるというサンクションを科すことで、制度の定着が企図されている⁸。「パリテ法」が功を奏してか、フランスで2001年3月に実施された選挙の結果、人口3,500人

以上の市町村における女性議員の割合は、選挙前の 21.8% から 47.5% に増大した。

だが、フランスで憲法改正が行われた背景には、地方議会選挙のクォータ制導入法案に対する 1982 年 11 月 18 日の憲法院の違憲判決がある⁹。憲法の国民主権原理は、男性だけでなく女性にとっても普遍的なものであるというのが、違憲判断の理由である。また、労働審判所など職能代表組織において、男女同数を実施するための法改正が行われつつあるとされている¹⁰。

(3) 韓国では、2000 年 2 月に政党法が改正され、その 31 条 4 項に「政党は比例代表全国区国会議員候補者と比例代表選挙区市・道議会議員候補者のなかで 100 分の 30 以上、女性候補を推薦しなければならない」とする 30%クォータ制が置かれた。韓国は、1995 年まで国家機関における女性の割合が日本より下回っていたが、1996 年に「女性発展基本法」が制定され、2001 年 1 月には女性省も発足した。将来的には女性省の職員の男女比率を 4 対 6 にすることが目指されている¹¹。2002 年 4 月の第 16 代総選挙では、女性議員は 9 名(3.0%) から 16 名(5.9%) に増加した。ただし、フランスと異なり、韓国のクォータ制には違反政党に対する制裁措置がないため、先の選挙でも全候補者における女性の割合は 25.7% にとどまった。

以上のような諸外国の積極的女性政策やそれを支える法制度をもとに、日本の「基本法」が抱える問題点を考察すると、さしあたり以下の点が指摘できよう。まず、1998 年 6 月に総理府から「基本法」案が提出され、わずか 1 ヶ月で市民からの意見提出が締め切られたこと、そして、一人の女性も存在しなかった第二次橋本内閣で法案が打ち出されたことである¹²。新たな制度を作り上げるには、本来、市民に対する周知徹底と慎重な議論の積み重ねが必要である。また、内容的にみても、「間接差別禁止」の文言が見送られ、苦情処理機関の設置も明記されておらず(17 条)「積極的改善措置」は国の施策に取り入れられたものの、企業は対象外とされた(8 条)¹³。その意味で、以下に紹介する武生市をはじめとする自治体条例が、「基本法」の不備を補う形で男女共同参画の実現に向けた独自の取り組みを行っているのは、非常に意義がある。

2 武生市条例の制定過程と特徴

武生市は、1998 年 12 月議会で女性プランの策定が提言されると、男女共同参画室(市部長局)の創設(99 年 4 月)、プランに着手する男女共同参画推進会議の発足(同年 6 月、以下「推進会議」とする)、武生市女性センター研究会の発足(2000 年 4 月)を次々と実現させた。

武生市における条例制定の経緯を眺めると、2000 年 9 月議会で市民から条例制定に対する強い要請があることが報告され、翌 10 月の「推進会議」で初めて条例の必要性が議論された。以来、先進地への視察、素案の検討を重ね、2002 年 4 月 1 日から 22 日まで条例案が市の HP に掲載され、市民の意見を聞く機会がもたれた。市民側の動きとしては、すでに 2001 年 12 月時点で武生男女平等市民研究会(会長・大久保恵子市議)の「市民案」が提言されたが、市民からの要望収集、男女共同参画政策アドバイザーからのアドバイス、法令審査会幹事会による条文検討会議を経て、「内容的に市民案よりも進んだ」(大久保市議)とされる条例案が 2002 年 6 月 12 日に市議会で議決され、同月 19 日公布施行された。

結果として「市民案」以上のものが出来あがった理由を武生市側の説明に基づいて整理すると、第一に、市と「推進会議」、女性センターの連携がうまく作用したこと、第二に、女性政策研究者として実績のある三井マリ子氏を政策アドバイザーに任命し、積極的に意見を登用したこと、第三に、三井アドバイザーとの連日にわたる徹夜の議論を通じて、現場に携わる職員も多くを学習したこと、そして、三木勅男市長自身が自然体で「男女平等」を受け入れられるパーソナリティであったことが決定的だとされる。だが、条例が成立するまでの道程は決して平坦なものではなかった。

福井県は共働き世帯率が全国 2 位であるが、町内会から企業まで役職者における女性の割合はゼロに近い。

自身の結婚時、妻の求めに応じて妻の氏に変えた三木市長は、市が導入しようとした40%クォータ制を、「社会がまだ熟していないのに、行政は勇み足」とする市民の批判に対して、「社会が変わるのを待っていては遅い。外から揺り動かすことが必要だ」と反論する。市長の決断の根底には、「女性も男性と同じ割合で能力をもつ人がいる。人口増加と同じ割合でその効果が生じる」という考えがある¹⁴。

一方、三井アドバイザーによれば、「完成した条例は原案からかなり後退したものになった」と、評価は厳しい。法令審査会での条例案に対する厳しいチェックによって、北欧並みの制度導入には至らなかった。

次に、武生市条例の内容と特徴について概観する。

武生市も、国の「基本法」が明記するように、条例の必要性について以下の諸要因を挙げる。すなわち、「国際化、情報化、女性の社会進出増加などの社会環境」の変化、「『男は仕事、女は家庭』といったような性別による固定的役割分担意識」に基づいた「慣習・慣行による弊害や偏見」、「少子化の進行」である¹⁵。これに対応するには、「男女平等による活性化」が必要だとされた。

条例の目玉となる13条は次のように定める。

「13条1項 市長その他の市の執行機関は、その設置する附属機関などの委員を任命し、又は委嘱する場合には、男女いずれか一方の委員の数が委員の総数の10分の4未満とならないよう努めるものとする。

2項 市長は、一方の性が極端に少ない職域への格差是正のため、数の少ない方の職員の積極的採用、登用及び能力開発に努めるものとする。

3項 市長は、職員が性別にかかわらず、子育て、家族の介護などへの家族的責任を果たすことができるような環境づくりに努めるものとする。

4項 市長は、市と取引関係がある事業者及び市から補助金の交付を受ける者に対し、その事業者などの男女共同参画の推進状況について、必要があると認めるときは報告を求めることができる。」

このように、条例ではクォータ制を導入するだけでなく、2項で職員に対する男女平等策を講じるよう求める。さらに、市と利害関係をもつ事業者に対しては、その男女共同参画の状況の実態を報告するよう「求めることができる」とされた。この点、多くの自治体条例で定められている「事業所の責務」が、「事業活動にあたっての男女共同参画の推進」や「国や県の施策への協力」にとどまっていることからみても、武生市ではこれに相当する規定を6条に置きながら¹⁶、市と契約関係を結ぶ事業所にはより厳しい態度をとっている。

さらに武生市では、性差別などに関する苦情処理機関の設置とあわせて、条例内容に実効性をもたせるべく「男女平等オンブッド」(以下、「オンブッド」とする)という独自の機関を置いた。

「18条1項 市は、男女平等オンブッド(以下「オンブッド」という。)を置く。

2項 オンブッドは、3人以内とし、市長が委嘱する。」

「オンブッド」の責務と職務内容については、別に同条例の施行規則が詳細に定める。それによると、「オンブッド」の責務は、「男女共同参画社会実現の擁護者及び観察者」として公正・適切に職務を遂行すること(8条1項)であり、そこにある職務とは、男女共同参画社会の形成を推進する施策等について市民から苦情の申出があったときは、これを調査し市長に報告するとともに、申出人に結果を通知すること、性別を理由とする差別的取扱いや人権侵害に関する相談があったときは、助言や指導を行うとともに、市や国・県の関係機関と協力し、適切な措置を講じること、男女共同参画社会の形成の推進のために、「自己の発意によって事案を取り上げ、調査し、市長に意見を述べること」である(9条)。とくに3点目は、市民からの申出や苦情がなくても、オンブッドが民間から市に至るまで「自発的に」調査できる、という画期的内容となっている。これは、ノルウェーのオンブッドにならって導入された制度であるが、「ノルウェーでさえ申立制度だけでは誰も利用しなかった。主体的に専門家が問題提起できるようにしなければ、実際に機能しない」(三井氏)という意識に基づいている。

さらに、オンブッドが監視機能を有する独立機関として位置付けられていることは、以下の条文からも明らかである。10条1項は、「オンブッドは、前条〔9条〕第1項第1号の〔市民からの〕苦情に関する調査の結果、必要があると認めるときは、関係する市の機関に対し、施策の改善に係る意見表明をすることができる」として、「意見表明」の権能を付与し、11条では「オンブッドから意見表明を受けた市の機関は、当該意見表明に対する是正などの措置についてオンブッドに報告するものとする」とし、オンブッドへの「報告義務」を明記する。さらに、12条の「オンブッドは、必要があると認めるときは、活動成果を公表することができる」という規定とあわせると、市や市と関係する事業所はオンブッドとの緊張関係のなかで、男女共同参画社会の形成推進にむかって積極的に努力していくことが求められている。

3 おわりに

武生市「男女平等オンブッド」のモデルとされるノルウェーでは、先述した男女平等法を実施・監督するため、オンブッド以外にも、「平等な地位のための不服審査委員会」(以下、「不服審査委員会」とする)が設置されている¹⁷。オンブッドが自発的に又は他者からの求めに応じて、情報提供要求権、調査・検査権を行使してもなお自主的な解決が得られない場合には、不服審査委員会に事件を送付することができる。オンブッドが委員会に送付しないと決定した事件の当事者・関係者も、委員会に申立てができる。さらに、情報提供義務への違反に対しては、罰金もしくは3ヶ月以下の禁固刑が科され、委員会またはオンブッドによる禁止・措置命令違反にも罰金が科される。なお、ノルウェーのオンブッドは、男女平等法以外の法律の男女平等条項の実現についても、関係省庁に意見を述べ、法改正を求めることができる。

一方、武生市では、男女平等を実現する条例に罰則規定を置くことはその性質上適当ではないとの配慮から、是正措置を講じない事業所等があれば、12条の「オンブッド」による「活動成果の公表」規定を適用し、その存在をマスコミを通じて世間に知らしめることで、事業所の自主的な問題解決を促すという。

武生市男女共同参画推進条例が抱える課題としては、今後の運用において、「オンブッド」が市民の意識にどの程度定着し、活用されていくかにかかっている。三井氏曰く、「オンブッドは広告塔。利用者に『この人がオンブッドなんだ』とイメージを持ってもらわなければならない。ノルウェーの『子どもオンブッド』は、どの子どももよく知っているコメディアンです。市長と同レベルにまで市民にその存在が浸透し、オンブッドの介入により問題解決の実績が上がれば、同様の制度を取り入れる自治体も増えていくと思われる。

なお、本稿は武生市条例の紹介を主な目的としているため、クォータ制をはじめ「ポジティブ・アクション」に対する憲法上の男女平等原則から導出される問題点 男性に対する逆差別、女性の真の実力が評価されないという批判 については、検討することができなかった。近く公刊される、福島県男女共生センターの受託研究(代表・辻村みよ子東北大学教授)の成果を待ち、さらなる考察の糧としたい。

最後に、本稿執筆にあたっては、武生市企画財政部企画調整課の田中重美氏から資料の提供をいただくとともに、高岡市条例検討部会副部会長の齊藤正美氏、同検討部会員で「男女共同参画社会基本法ネットワーク in 富山」(シャキット富山35)の山下清子氏からは、高岡市の条例案作成に関わる機会を与えていただいた。また、諸外国の最新データについては、「シャキット富山35」が主催する「とやま女の政治塾」(2002年7月13日)で行われた富山県立大学教授・奥田實氏の講演録を参考にさせていただいた。あわせて、ここに感謝の意を表したい。

¹ 富岡恵美子・吉岡睦子編『現代日本の女性と人権』(明石書店、2001年)10頁。

² 北京「行動綱領」は女性のエンパワーメントを促進するための12のポイントを挙げる(A 貧困、B 教育、C 健康、D 暴力、E 武力紛争、F 経済、G 権力、H 制度的仕組み、I 人権、J メディア、K 環境、L 少女)。とくに「F 経済」では、政

策決定への女性の完全かつ平等な参加を確保する新機関を創設し、政府機関を通じた私企業への「ポジティブ・アクション」の促進が奨励されている。また、「G 権力」では、公的機関で働く男女割合の目標を設定し、目標達成に取り組むことが要請されている。

- 3 HDIの算出には、平均寿命、成人識字率、就学率、国民所得が用いられる。
- 4 大沢真理編集代表『21世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法』（ぎょうせい、2000年）300頁の「用語解説」参照。なお、アメリカで同義に用いられる「アフーマティヴ・アクション」については、山川隆一「アメリカ」『諸外国のアフーマティヴ・アクション法制』（東京女性財団、1996年）31～71頁参照。
- 5 ノルウェーの男女平等法の成立過程とクォータ制導入までの議論については、三井マリコ『男を消せ！ノルウェーを変えた女のクーデター』（毎日新聞社、1999年）144頁以下参照。
- 6 ノルウェーに学ぶ会『「平等」の先の平等 報告集』（2001年）参照。ノルウェーで女性議員が爆発的に増加した背景には、男女平等法やクォータ制の導入の法制度的変革以外に、比例代表制の採用に加え、有権者が政党リスト上の候補者名を書きかえることができる「名簿変更権」の導入が指摘される。三井・前掲書 176頁以下。
- 7 「パパ・クォータ」（父親割当て）は、ノルウェーの育児休暇制度が1993年に改正した際導入され、父親も4週間の育児休暇を取得しなければいけないとされる。「愛の強制」と呼ばれるこの制度により、それまで4%だった男性の育児取得率が、98年現在では80%に上ったとされる。三井・前掲書 56～57頁。
- 8 糠塚康江「パリテ その後」法律時報 73巻1号（2001年）88頁以下。
- 9 建石真公子「フランスにおける市町村会選挙と国民主権」法政論集 156号（1994年）155頁以下。
- 10 辻村みよ子『市民主権の可能性』（有信堂、2002年）205頁。
- 11 朝日 2001年2月15日付。
- 12 以上、三井前掲書 147～148頁。
- 13 中里見博「ジェンダーが揺さぶる憲法構造の変容」法律時報 73巻1号（2001年）56頁以下の注 25 参照。
- 14 9月6日の市長懇談会、朝日 2002年8月18日付け「ひと」欄参照。
- 15 武生市企画財政部企画調整課男女共同参画室「武生市男女共同参画推進条例の概要」。
- 16 6条「事業者は、基本理念にのっとり、その事業活動を行うに当たっては、男女が対等に参画する機会の確保に努めるとともに、子育て、家族の介護その他の家庭生活における活動及び職業生活などの活動が両立できる職場環境の整備に務めなければならない。」
- 17 以下、大沢・前掲書 67頁。