

地域課題に対応する男女共同参画条例の つくり方 ― 先行自治体を例に

大 西 祥 世

はじめに

1997年に埼玉県で男女共同参画条例の検討が始まってから、各自治体が進んだ内容を盛り込んで条例制定が促進されると考えられた。実際に、2000年3月に、埼玉県、東京都、長野県塩尻市、山梨県都留市、島根県出雲市の5自治体で先鞭をつけて制定された条例は、約10年後の2006年12月1日までに、市町村合併により失効したものも含めてのべ447自治体で制定されるほど広がった⁽¹⁾。

当時は、1995年に開催された北京会議の熱気が残っており、首都圏の自治体を中心に条例制定への機運が盛り上がった。1999年に制定された男女共同参画社会基本法（平成11年法律78号、以下「基本法」という）は、条例が、行動計画や担当セクション等の推進体制とともに、自治体の女性行政・男女共同参画行政（以下「女性行政」という）に必要な装備の一つになることを加速させた。

ただ、21世紀に入り、こうした条例に批判的な保守派の運動が活発となった。一部の自治体では、議会や首長に対して精力的に働きかけられて、条例制定の推進力が弱まるか、または、保守的な考え方が反映された条例が制定・改定されることがあった。

しかし、実際には、男女共同参画条例は年々着実に増えている。条例が制定された数を年度ごとにみると、2000年度は16条例、2001年度は53条例が新たに制定された。都道府県での整備がほぼ終わり制定ラッシュが一段落した2002年度は、全国で初めて保守派が賛同

(1) (財)地方自治総合研究所(自治総研)ウェブサイト「男女共同参画条例の一覧」
<http://www1.ubc.ne.jp/~jichisoken/archive/gender/index.html>。制定されたすべての男女共同参画条例をみることができる。なお、内閣府男女共同参画局が毎年行っている調査によると、2006年4月1日現在、46都道府県、15のすべての政令市、223市区、55町村の合計339自治体で条例が施行されている(内閣府男女共同参画局『地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況について(平成18年度)』)。

する条例が山口県宇部市で制定された影響で、制定の動きが全国的に停滞するかと思われたが、2002年度は60条例、それ以降の2003年度は59条例、2004年度は66条例、2005年度は80条例が制定されて、順調に数が伸びている⁽²⁾。2006年度以降は、市区の38.4%、町村の27.0%で制定が予定されている。平成の大合併によって自治体の数が減っている⁽³⁾なかでの、こうした伸長の動きは注目できよう。

そこで、本稿では、これまでに制定された全国の男女共同参画条例を個別に検討して、標準装備化されている内容と、特徴的な内容をもつ条例について考察したい。なお、紙幅の関係で、条例の名称等は略記する。各条文は、自治総研のウェブサイト「男女共同参画条例の一覧」を参照して欲しい⁽⁴⁾。

1. 男女共同参画条例と関連する法律との関係

男女平等の実現や性差別の撤廃、男女共同参画の推進に関しては、根幹となる5つの法律がある。そこで、5本柱となる、基本法および男女共同参画に関連するその他の4つの法律と、男女共同参画条例の関係について検討しておきたい。4つの法律とは、「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護に関する法律」（平成13年法律31号、以下「DV法」という）、「雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保等に関する法律」（昭和47年法律113号、以下「均等法」という。平成9年・平成18年改正、以下「改正均等法」という）、「教育基本法」（平成18年法律120号）、「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律106号）を指す。こういう法律と平仄を合わせて、地域の課題にも対応できる条例が必要となる。

男女共同参画条例は、国の女性行政が各省庁の間で分割されて取り組まれているところを、地域において、行動計画を中心に一体化し、地域と住民の人権と福利を促進し、市民の参画のもとで総合的な政策として展開するために有効なツールであるといってもよい。以下、国の法律との関係で、条例の内容をみてみたい。

(2) 内閣府男女共同参画局・同上。

(3) 市町村合併にともなう条例の動向について、大西祥世「男女共同参画条例の定着とゆらぎ」『月刊自治研』572号（2007年）16-18頁。

(4) 自治総研・前掲注(1)。

【1つめの柱：男女共同参画社会基本法】

基本法は、男女共同参画社会の実現のために、男女の人権の尊重、社会における制度又は慣行についての配慮、政策等の立案及び決定への共同参画、家庭生活における活動と他の活動の両立、国際的協調という5つの理念を定め、国、自治体、国民の責務を規定している。

各地の条例に標準的に盛り込まれた内容は、①「男女共同参画社会」の定義（基本法2条1項）、②積極的改善措置の導入（2条2項）、③自治体、市民の責務（9、10条）、④自治体が施策を実施するための法制上、財政上の措置（11条）、⑤基本計画、行動計画の策定義務（13条）、⑥民間団体への支援（20条）、⑦審議会の設置（21-28条）等である。加えて、先に述べた5つの理念等が盛り込まれている。いずれも、各自治体によって文言は多少異なるが、基本法の内容を条例にも取り入れている。これらは、どの自治体でも、条例を制定する前から取り組んできた女性行政の行動計画におおむね盛り込まれており、基本法と同じレベルに合わせたというよりも、それまでの取り組みの成果や市民の要望から、必要な事項を条例にも規定したと解するのが適切であろう。

責務の規定については、基本法では、国、自治体、国民の三者に対して設けられたが、実は、基本法の制定過程においては、事業者の責務を分けて規定すべきであるという意見が有力に主張された⁽⁵⁾。男女共同参画社会の実現には、雇用・労働分野での推進が不可欠だからである。しかし、政府は、国民の中に事業者が含まれると解釈して⁽⁶⁾、個別の条文は設けられなかった。そこで、衆参両院の議員は、各党の共同提案により附帯決議を採択して⁽⁷⁾、この立法者意思を明示した。自治体では、こうした市民の意見をふまえて、事業者の責務を定めていることが標準となっている。

また、事業者のほかにも、その役割の重要性に注目して、責務や役割の規定を設けたところもある。つまり、岡山県岡山市条例（7条1項）のように男女共同参画の理解を深め、性別にとらわれず個性を尊重して能力が発揮されるよう、男女共同参画の理念に配慮した

(5) 議論の概要は、内閣府男女共同参画局『男女共同参画社会基本法逐条解説』（ぎょうせい、2004年）50-61頁。

(6) 佐藤正紀政府委員の発言。第145回参議院総務委員会会議録第9号（平成11年5月18日）10頁。

(7) 参議院では「各事業者が、基本理念にのっとり、男女共同参画社会を形成する責務を自覚するよう適切な指導を行うこと」（参議院総務委員会平成11年5月21日）、衆議院では「各事業者が、基本理念にのっとり、男女共同参画社会形成に寄与する責務を有することを自覚して、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の推進を図るよう、適切な指導を行うこと」（衆議院内閣委員会平成11年6月11日）と決議された。

教育を行うようにする教育関係者⁽⁸⁾の責務や、北海道恵庭市条例（6条）、富山県魚津市条例（7条1項、2項）のように自治会・町内会といった地域団体⁽⁹⁾、静岡県浜松市条例（7条1項、2項）のように市民団体の責務⁽¹⁰⁾を定めるものである。

各地の条例では、こうした事業者や市民団体に関して、住民と別に、事業者としての責務を定める条文を置くことがあり、また、単に責務を課すだけではなく、その活動を促進するための支援を盛り込むこともある。女性たちは、さまざまな活動を行う意欲があっても、集まる場所もお金も情報も十分ではなかった。これに自治体が支援して、地域の男女平等の実現に大きな成果を上げたことから、条例でも市民活動への支援を規定する必要があるとされた。具体的には、青森県八戸市条例（9条）や福岡県直方市条例（15条）のように、情報提供や助成金の交付等を行うものがある。名古屋市条例は「それらの主体性に留意して」（15条）と明記している。

市民活動の自主性、自律性を尊重するのは、自治体としては当然である。いずれにせよ、自治体の女性行政は、草の根の女性市民に自治体が後押しされて発展してきたものである。以前より市民活動の重要性は認識されている。今日では、行政運営への市民との連携・協働の必要性がどの自治体でも指摘されるようになっており、これも、条例に標準装備化されて当然の規定であろう。

なお、行動計画に関しては、審議会や市民の意見をきいて策定することと、施策の実施状況を年度ごとに公表することが標準的に規定されている。加えて、計画の策定や施策の

(8) 岡山市条例を皮切りに全国で教育関係者の責務が盛り込まれるようになり、現在ではのべ94条例に規定がある。さらに、教育関係者に加えて、保育関係者の責務も規定するものとして、秋田県潟上市条例7条、山梨県韮崎市条例8条、岐阜県多治見市条例7条。

(9) その他、北海道倶知安町条例6条、宮城県石巻市条例7条1項・2項（同旧石巻市条例も同じ）、新潟県妙高市条例7条1項・2項（同旧新井市条例も同じ）、同上越市条例7条1項・2項、同旧三和村条例7条、広島県旧因島市条例7条1項・2項、福岡県筑紫野市条例8条。

(10) その他、福島県喜多方市条例7条1項・2項（旧喜多方市も同じ）、埼玉県草加市条例6条、新潟県新潟市条例7条1項・2項、同三条市条例7条1項・2項、長野県飯田市条例8条、同大町市条例6条、静岡県磐田市条例6条1項・2項、愛知県豊橋市条例7条1項・2項、同岡崎市条例7条1項・2項、三重県名張市条例6条1項・2項、京都府宇治市条例8条1項・2項、高知県高知市条例7条1項・2項。

実施状況を自治体議会に報告するところもある⁽¹¹⁾。三重県条例や鳥取県条例は、計画策定に際して議会の議決を経ることを定めている⁽¹²⁾。これは、市民の代表である議員を巻き込んでその承認を得ることで、計画の実効性をより高めようとするものであり、評価できよう。

【2つめの柱：DV法】

DVの問題は、1995年の第4回世界女性会議（北京会議）を契機に、各地で問題意識が急速に高まり、自治体の政策課題としても位置づけられて、市民への啓発、被害者の一時保護、NGOへの財政的な支援等が施策として取り組まれた。DVへの対応はこうした市民と自治体の動きが国に先行したが、2001年に、衆参両院の女性議員たちの間で急速に立法化の機運が盛り上がって、議員立法によって国の法律として成立した。2004年と2007年に改正されて、DV被害者への対応はますます強く求められている。

DV法は、自治体にさまざまな責務を課しているが、「DV条例」の制定は求めている。DV法は、自治体に対して、福祉事務所や配偶者暴力相談支援センターを中心として、関係機関が連携しながら、被害者の救済と支援を行うこと（3条、8条の3、9条、23-25条）、とくに都道府県に対しては総合的にDV対策に取り組むための基本計画を策定することを求めた（2条の3）。こうした取り組みをしっかりと行うためにも、サポートの仕組みは、支援を行う施設の設置条例等で明示するとともに、対応する基本原則について男女共同参画条例で規定することは重要である。

DV被害者が、加害者のもとを離れて生活を立て直そうというとき、命の安全の確保、

(11) 議会に、計画策定を報告するのは、福島県会津美里町条例12条3項（旧会津高田町条例も同じ）、同檜葉町条例13条3項、富山県旧大門町8条3項、同旧大島町条例8条3項、三重県松坂市条例9条4項（旧松坂市条例も同じ）、岡山県井原市条例11条4項、大分県旧湯布院町条例8条3項。

計画の実施状況を報告するのは、宮城県条例16条、愛知県条例14条、山口県条例16条、埼玉県松伏町条例17条、富山県南砺市条例10条3項、同旧井波町条例8条3項、同旧大山町条例27条、同旧小杉町条例15条、鳥取県旧鹿野町条例11条1項、岡山県新見市条例10条1項（旧新見市条例も同じ）、同真庭市条例11条。なお、福岡県福津市条例は、実施状況を考慮して新たに講じようとする参画促進施策を議会に提出する（9条2項。旧福岡町条例も同じ）。

計画策定と実施状況の両方を報告するのは、三重県条例8条4項・12条、宮城県旧岩出山町条例11条4項・12条、水戸市条例9条3項・10条1項、鳥取県旧青谷町条例7条3項・8条、同旧八東町条例10条3項・14条、島根県出雲市条例10条3項・11条、同旧出雲市条例11条3項・12条。

(12) 三重県条例8条4項、鳥取県条例8条1項、三重県旧津市条例8条4項。

住む場所、子どもの養育・教育、生活費、病院の治療費、保護命令の申立てや離婚等の法的手続きといった、さまざまな問題に直面する。それらに対して、一時保護施設の利用、生活保護の手続き、教育委員会への連絡といった支援を自治体は提供できる。ただし、自治体または担当者によって、対応や支援の内容がまちまちであるのが現状である。これには、利用できる制度を知らない、相談にのる相談員の配置がない、知っていても研修が不足していて十分な対応ができない、関係機関どうしの連携が不十分である、といった理由が考えられる。こうした状況を改善するため、石川県羽咋市条例（9条1項、2項）や岡山県条例（23条1－3項）、同岡山市条例（21－27条）のように、DV被害者の救済と支援に取り組むこと等を条例に明記して、しっかり対応していこうとするところが多い。その自治体がとくに被害者が多いとか、これまでDV対策に熱心であったというよりも、条例に盛り込むことで、施策を充実させようとしているように見受けられる。また、支援を行うセンターや施設の設置条例は、都道府県をはじめとして、各地で制定されている。

【3つめの柱：均等法】

労働における男女平等の実現と女性の地位向上は、日本国憲法の制定後60年来、一貫して取り組まれてきた政策課題である。1985年に均等法が制定されて、1997年と2006年に改正されて、より一層重点的に取り組まれるようになった。ただ、雇用機会の均等に関しては、厚生労働省の出先機関である都道府県労働局がさまざまな法律上の権限をもっている。自治体は、産業振興や労働問題、少子化対策を担当するセクションが、女性労働者の相談や、仕事と家庭の両立支援策に関する広報といった事業を行っている。女性行政では、事業者に対して、広報活動を通じて理解を深めたり、情報提供等を行ってきた。

しかし、男女平等の実現には、自治体がこうした均等法のすき間の事業に取り組むだけでは不十分とされて、条例に規定することで、より一層具体的に取り組もうとした。たとえば、事業者の責務や役割を定めて、施策への協力を求めるところが多い。鳥取県条例は、事業者に対し、均等法や育児介護休業法を遵守して男女共同参画を推進すること（7条1項）と、県の施策に協力すること（7条2項）の努力義務を定めている。事業者就業形態の改善⁽¹³⁾を求めるものもある。

また、単に責務を定めるだけでなく、もう一步ふみこんで、事業者自らが行動することを促す方法を用意して、自治体とともに取り組んでいこうとするものもある。女性は妊

(13) 埼玉県上里町条例6条2項。

娠・出産、子育て等を理由に、会社を辞めたり、休んだり、労働時間が短くなって、会社にとっては労働効率がよくないとされて、長時間労働をこなして仕事を休まない男性を中心とする職場環境が作りあげられてきた。これが、男女共同参画社会をつくるための妨げとなっていることから、それに風穴をあけよう、女性の活用を進める重要性に気がつききっかけにしてもらおう、という試みである。

福島県大玉村条例（12条）や奈良県大和高田市条例（17条）等では、自治体が男女共同参画に熱心な事業者を表彰できるとしている。男女共同参画の状況について事業者から報告を求める制度が設けられたところもある。たとえば、その企業の男女共同参画状況に関する報告を、自治体の入札に参加する事業者に求めるもの⁽¹⁴⁾、補助金を受け取っている団体から求めるもの⁽¹⁵⁾、市が出資する団体から求めるもの⁽¹⁶⁾、ある程度規模の大きい事業者から求めるもの⁽¹⁷⁾等がある。このように、報告を求める制度は自治体によってさまざまである⁽¹⁸⁾。また、兵庫県条例（13条）のように、事業者と協定を結ぶものもある。

さらに、女性の職員を積極的に活用したり、管理職への登用を促したりするポジティブ・アクションが取り入れられた。自治体は、地方公務員法13条の規定もあって、男女が平等の職場という印象があるが、実際にはそうとは言い難い。2003年4月1日現在、一般行政職のうち、女性の職員の割合は24.5%である⁽¹⁹⁾。2005年4月1日現在、女性の管理職は都道府県で3.7%、市区で5.1%（政令市を含む。政令市のみは4.3%）、町村で5.6%である⁽²⁰⁾。夫婦ともに同じ自治体に勤務していた場合、共働き職員の解消や、夫が管理職に昇格すると妻は退職する慣行があることもある⁽²¹⁾。大分県日田市では2006年1月に、夫婦や親子等、同居している市職員の給与をそれぞれ20%自主的に返上することが求めら

(14) 山梨県北杜市条例7条4項、福岡県福津市条例6条3項（旧福岡町条例も同じ）。

(15) 東京都小金井市条例19条、広島県広島市条例17条。

(16) 高知県高知市条例14条、福岡県古賀市条例17条、長崎県長崎市条例13条。

(17) 東京都条例13条2項、神奈川県条例11条1項。

(18) 条例に基づきその状況を、自治体契約の評価要素に加えることを肯定するものとして、碓井光明「女性のチャレンジ支援策——公共契約を通じた支援をめぐる」ジュリスト1237号（2003年）76頁。

(19) 総務省「地方公務員給与の実態」2003年。地方公務員数の男女別統計は、5年ごとに調査が実施されている。

(20) 内閣府男女共同参画局・前掲注（1）。なお、民間企業では、2005年で課長相当職は5.1%、部長相当職は2.8%である（同『男女共同参画白書平成18年版』（2006年）59頁）。

(21) 植本眞砂子「地域ニーズと公務労働」高木郁朗、連合総合男女平等局編『女性と労働組合』（明石書店、2004年）97-100頁。これによると、2000年4月までに確認できる範囲で53自治体が男女別の退職勧奨制度をもっていたとのことである。

れた⁽²²⁾。このように、能力も意欲もある女性たちが、それらを発揮するにはまだまだガラスの天井がある。恵まれているといわれる自治体職場でもこうした様子であることから、千葉県習志野市条例（4条2項）や神奈川県横須賀市条例（8条7号）、福岡県岡垣町条例（4条5項）のように、役所（役場）が地域の男女共同参画を実現するモデルや模範となることをめざすものがある。条例で定めることで、男女共同参画を広げていこうという意気込みが感じられる。ただ、自治体だからこそ地域のリーダーシップを取るべきだとこれを評価する面と、恵まれていると批判する面の両方があるだろう。

こうした施策には、繰り返しになるが、均等法上の、都道府県労働局雇用均等室の取り組みと重なるように見受けられる部分もある。自治体はそれぞれ工夫して、独自の方法を生み出し、しっかりと取り組んでいこうとしている。その権限を条例に規定することは、自治体にとって必要であろう。

【4つめの柱：教育基本法】

教育の分野では、第2次大戦後に制定された教育基本法（昭和22年法律25号）に、教育の機会均等（3条）と男女共学（5条）⁽²³⁾が定められ、学校教育法（昭和22年法律26号）に基づく学習指導要領に沿って、男女平等の教育が行われてきた。

自治体においては、教育問題は教育委員会の所掌と考えられ、そこでは、議会の制定する条例ではなく、教育委員会の制定する教育委員会規則が基本とされていた。そのこともあって、これまでの女性行政の行動計画では、男女平等推進教育が主な施策の一つに位置づけられてきた。

その成果の一つが、家庭科の男女共修化、男女混合名簿の採用、隠れたカリキュラムの発見等である。しかし、近年、これらの男女平等教育はジェンダーフリー教育であり、その推進は男女の性差をなくすことをめざすものだと、保守派から反対意見が表明されて、そのあり方をめぐって論争になることがある。

男女共同参画条例は、前述の理由により、教育の問題と直接かかわるものはないが、教育関係者の責務を定め、男女共同参画を推進する教育を行うことを求めている。

(22) 職員742人のうち夫婦は33組であった。しかし、組合の反対で自主的返上が実現しなかったため、市長は、2年間、夫婦や親子等同居する市職員の給与を20%削減する条例案を2006年3月議会に提案しようとしたが、結局断念した（読売新聞2006年2月7日、13日、3月5日）。

(23) 5条には「男女は、互いに敬重し、協力し合わなければならないものであって、教育上男女の共学は、認められなければならない。」とある。

なお、2006年に教育基本法（平成18年法律120号）が制定され、前述の教育基本法は廃止された。新教育基本法は、教育の目標として男女の平等を重んずること（2条3項）と、教育の機会均等（4条1項）を定めた。これを条例がどのように受けとめるかは、今後の課題と考えられる。

【5つめの柱：食料・農業・農村基本法】

農業分野では、1995年から家族経営協定⁽²⁴⁾の締結を促進して、農家における女性の参画促進と地位向上が図られてきた。1999年に「食料・農業・農村基本法」（平成11年法律106号）が制定されて、女性の農業経営における役割を適正に評価するとともに、女性が自らの意思によって農業経営及びこれに関連する活動に参画する機会を確保するための環境整備を推進するものとされた（26条）。これに続いた「水産基本法」（平成13年法律89号）では、水産業における男女共同参画の推進が求められた（28条）。2001年に改正された「森林・林業基本法」（旧林業基本法。昭和39年法律161号）は、20条に基づき2006年に策定された「森林・林業基本計画」で、「女性の林業経営への参画や女性林業者によるネットワーク化を促進するとともに、森林組合の女性役員の参画目標の設定及びその達成に向けた取組を推進する」とされた。このように、国法では、農林水産業における女性の参画と主流化が強く求められている。

しかし、実際には、いまだに十分に実現していない。こうした女性たちは、仕事と家庭生活の線引きがあいまいで、無償労働（アンペイドワーク）が当然視されることもある。労働時間や給与が決まっておらず、労働者としての地位が低いことが多い。

そこで、自治体は、条例にもおのおのの法律と同様の規定を盛り込んで、さらに、範囲を商工業、自営業にも拡大して、女性たちの地位をより向上させて、経済的な自立をめざし、その能力を十分に活用して、いきいきとした人生を送ることを推進しようとしている。国が行っている「女性の再チャレンジ施策」の追い風もあって、これらに加えて、女性の起業支援も女性行政の主な施策と位置づけて、取り組んでいる。こうした支援には具体的

(24) 家族経営協定は、農業経営に参画する個人、とくに女性の地位及び役割を明確化し、その意欲と能力を十分に発揮できるようにするため、農家の経営の方針や家族一人ひとりの役割、働きやすい環境づくり等について、家族の話し合いにより取り決めるものである。1995年に農林水産省から「家族経営協定の普及推進による家族農業経営の近代化について」（平成7年2月7日付け7農改B第103号構造改善局長、農蚕園芸局長）が通知されて、全国に普及した。2006年3月31日現在、全国34,521戸で締結されている（農林水産省経営局普及・女性課「家族経営協定に関する実態調査結果について」（2006年））。

な予算が必要なことから、きちんとした法的根拠をもって実施しようと、和歌山県条例（12条1項）のように、条例に盛り込む例が増えているように思われる。

こうした農林水産業、商工業の女性支援は、フルコースで装備されているというよりも、自治体の規模や、都市、農村といった地域性に合わせて、選択的に装備されている。地域課題にあった支援策に対応したものが必要といえよう。

なお、福井県小浜市条例は、「小浜市食のまちづくり条例」と連動させて、男女が健康の保持と食の大切さを考えることを市民に求めている（3条6号、5条3項）。

2. 地域課題への対応と男女共同参画条例

さて、これまでみてきたように、国の「5本柱」の法律では、自治体による男女共同参画条例を直接には求めてはいない。しかし、他の自治体で先行した条例を参考にして制定が進み、次第に内容が進化して、さまざまな特徴が現れてきた⁽²⁵⁾。条例では、地域課題により具体的に対応するために、基本法よりもふみこんだ内容のものが必要となる⁽²⁶⁾。自治の本領は、地域の市民の必要とするところを、市民の参画のなかで、迅速に、簡便に、総合的に確保するところにある。この原則は、男女共同参画条例においても追求されるべきであろう。

自治体は、男女平等を具体的に推進させようと、条例にさまざまな工夫をしている。たとえば、市民にわかりやすくするため、条文を口語化することもあるが、内容面での特色ある規定が注目される。内容の特色をもとにそれを分類すると、次のように整理できる。

(25) 辻村みよ子「地方公共団体の男女共同参画政策」辻村みよ子、稲葉馨編『日本の男女共同参画政策』（東北大学出版会、2005年）127頁。同『自治体と男女共同参画』（イマジン出版、2005年）30頁。

(26) こうした観点から、埼玉県条例の制定に中心的な役割を果たした審議会委員がモデル条例を提示した。山下泰子、橋本ヒロ子、齊藤誠『男女共同参画推進条例のつくり方』（ぎょうせい、2001年）。都道府県と政令市の条例を中心にその特徴を比較・検討したものとして、橋本ヒロ子「男女平等条例制定の状況とその成果」都市問題95巻2号（2004年）15-30頁、男女共同参画研究会「自治体における男女共同参画の動き」同編『男女共同参画ハンドブック〔加除式〕』（ぎょうせい、2004年）1002-1127頁、辻村・同上（東北大学出版会）129-132、300-314頁。

(1) 人権侵害の救済と解決

性差別や人権侵害は、社会に依然として残されており深刻なので、そうした被害にあったときには、救済と解決を行って欲しいと女性市民から強く求められてきた。自治体は、そうした政策ニーズに対して、女性センターに相談窓口を設置する等、さまざまな事業を行って対応してきた。しかし、市民の要望のレベルは高く、十分に答えられていない点もある。そこで、条例で位置づけて、しっかりと取り組んでいこうとするものがある。

その一つが、性差別や人権の概念を、基本法よりも深化させて、国際人権基準に照準を合わせて規定することである。

これは、第一に、性差別の概念を直接差別に限定せず、間接差別を含むとするものである。直接差別とは女性／男性の性別を直接の理由とする差別である。間接差別とは正当性のない性中立的な条件を課すことによって一方の性別の者を結果的に著しく不利益に取り扱うことである⁽²⁷⁾。つまり、直接性別を理由とする差別ではなく、表面的には男女を平等に扱っていても結果的に男女に差別が生じているもののことである。国際社会では、従来からこの間接差別の扱いが問題とされてきた⁽²⁸⁾。国内的にも、長年女性たちが、条例の中に盛り込むように求めてきた。こうした動きを受けて、2006年に改正均等法は、間接差別を禁止する規定を盛り込んだ（7条）。これは画期的なことであるが、厚生労働省の定義は限定的で、①性別以外の事由を要件とする措置（男性、女性という性別に基づく措置ではなく、外見上は性中立的な規定、基準、慣行等に基づく措置）であって、②他の性の構成員と比較して、一方の性の構成員に相当程度の不利益を与えるもの（当該基準等を満たすことができる者の比率が男女で相当程度異なるもの）を、③（当該措置の対象となる業務の性質に照らして当該措置の実施が当該業務の遂行上とくに必要である場合、事業の運営の状況に照らして当該措置の実施が雇用管理上とくに

(27) 浅倉むつ子監修『導入対話によるジェンダー法学〔第2版〕』（不磨書房、2005年）64-66頁。

(28) イギリス性差別禁止法1条1項b号（1975年）、ノルウェー両性平等法（1978年）、E S C A P ハイレベル政府間会議「北京行動綱領の更なる実施に向けての勧告」（1999年）para. 40、「雇用、職業訓練および昇進へのアクセスならびに労働条件についての男女均等待遇原則の実施に関する理事会指令76/207/E E Cを改正する2002年9月23日の欧州議会および理事会の指令2002/73/E C」等。欧州司法裁判所の裁判例は、柴山恵美子、中曽根佐織編訳『EU男女均等法・判例集』（日本評論社、2004年）。

必要であること等の) 合理的な理由がないときに講ずることとされている⁽²⁹⁾。具体的には、間接差別の事例を、①労働者の募集又は採用にあたって、身長、体重、体力を要件とすること、②総合職の募集又は採用にあたって、転居をとまなう転勤を条件に盛り込むこと、③労働者の昇進にあたって、転勤の経験を要件とすること、の3点に絞り込んだ⁽³⁰⁾。

各条例にはこうした限定的な解釈は採用されていない。条文では、その多くが「男女が直接的であるか間接的であるかを問わず性別による差別的取り扱いを受けない」という理念規定にとどまるものが多い。この改正均等法の水準に合わせるのか、それとも国際人権基準の線まで上昇させるのか。その具体的な内容は、条例の改正よりも、行動計画の内容として定まるように思われる。注意深く見守る必要がある。

第二に、リプロダクティブ・ヘルス/ライツの保障である。これは、1994年にエジプトのカイロで開催された世界人口開発会議(カイロ会議)で女性の権利として国際的に確認された⁽³¹⁾。一般的には、「生涯にわたる性と生殖に関する健康と権利」と訳される。これには、①誰と結婚するか、子どもを産むか産まないか、産むならばいつ産むかといったことを、家長や国家が決めるのではなく、女性、またはカップルが自分で決める権利、②そのための情報や手段を得る権利、③最高水準の健康を実現する権利が含まれる⁽³²⁾。ただ、ローマ・カトリック法王庁がこの節に関して全面的な留保を表明する等、避妊を禁止したり、女性の性的自己決定権を否定したりするイスラム教やキリスト教のカトリックを国教とする国々によって、強い反対が表明された。2000年にアメリカでの共和党政権の誕生と保守化とも重なって、日本でも宗教系右派、保守派から同様の反対意見が提起されている⁽³³⁾。

日本では、1999年の基本法の制定過程では、リプロダクティブ・ヘルス/ライツは

(29) 労働者に対する性別を理由とする差別の禁止等に関する規定に定める事項に関し、事業主が適切に対処するための指針(平成18年厚生労働省告示第614号)第3間接差別。

(30) 男女雇用機会均等法施行規則(昭和61年1月27日労働省令第2号)2条1-3項。

(31) 世界人口開発会議行動計画7.2項。1995年の北京会議でも女性の権利の一つとして確認された(北京行動綱領「C女性と健康」para. 89-111)。

(32) 金城清子『ジェンダーの法律学〔第2版〕』(有斐閣、2007年)131頁。

(33) リプロダクティブ・ヘルス/ライツを認めると、人工妊娠中絶について母体保護法や刑法(墮胎罪)に抵触するおそれがあるとしたものとして、たとえば、「県内の幼稚園、小学、中学、高等学校ジェンダーフリー教育を行わないよう求める陳情」(鹿児島県議会陳情4006号平成15年6月24日受理)、「自民党過激な性教育・ジェンダーフリー教育実態調査プロジェクトチーム会合(7月7日)提出資料」(2005年)。

具体的には条文上規定していないが「男女の個人としての尊厳が重んぜられること」（3条）に含まれると解された⁽³⁴⁾。女性専用外来が2001年に千葉県立東金病院に設置されて、その後公立病院に急速に拡大する等、自治体ではリプロダクティブ・ヘルス／ライツが重視された。しかし、21世紀に入って国会の議論で性教育の内容や方法と関連づけた批判が現れた⁽³⁵⁾。そのためか、自治体でもリプロダクティブ・ヘルス／ライツをめぐる、鋭い対立が起きることもある。東京都荒川区では、2004年6月に区議会に上程された条例案に、母子の生命と健康の尊重には胎児の生命を十分に尊重することが盛り込まれたが⁽³⁶⁾、これを含めていくつかの条文に区内外からの賛成・反対の両意見が多く寄せられたため、区長は条例案を撤回した⁽³⁷⁾。

こうした逆風の中でも、実際には、リプロダクティブ・ヘルス／ライツの保障を盛り込む自治体は多い。東京都日野市条例（2条4号）のように、男女平等の実現には国際社会との協調が重要と考えて、男女共同参画の推進は生涯にわたる性と生殖に関する健康と権利が尊重されることを旨として行うよう規定する自治体もある。今日では、女性の高齢化だけではなく、病院の産婦人科の廃止、産婦人科医の減少、女性の出産リスクの増加等が進み、リプロダクティブ・ヘルス／ライツをめぐる状況は厳しさを増している。条例でこれを規定して、自治体がリプロダクティブ・ヘルス／ライツに関する施策に取り組むことは、ますます必要とされていよう。

第三に、表現や情報に関するものである。ポルノグラフィや女性を男性の従属物とみたり、性別役割分業を前提としたりする表現に関しては、それが性差別や人権侵害を生み出し、固定化し、助長するものであると、長年女性運動が主張してきた。国際社会では、こういう考え方が十分に理解されている。ところが、日本国内では、表現の自由という憲法上の権利があるという主張が強くて、わいせつ物とされたものを除

(34) 佐藤正紀政府委員の発言。第145国会参議院総務委員会会議録8号（平成11年5月13日）29頁。内閣府男女共同参画局・前掲注（5）96頁。

(35) たとえば、国会では一部の議員により（財）母子衛生研究会編『思春期のためのラブ&ボディBOOK』が健康な心とからだや性について正しい理解を深めるために作成されたとするが、性教育として問題があること、低用量ピルは不同意墮胎罪に抵触するおそれがあるのに服用を奨励する内容になっていると批判された。山谷えり子議員の発言（第154回衆議院文部科学委員会会議録12号（平成14年5月29日）29頁）。

(36) 荒川区男女共同参画社会基本条例（案）7条。荒川区議会平成16年第2回定例会会議録（平成16年6月23日）。

(37) 区長は6月25日に議長に対して「議案撤回請求書」を提出し、7月1日に議会に承認された。同上（平成16年7月1日）。

き、規制されることはほとんどなかった。自治体では、こうした状況を打破して、性差別的な表現や情報をなくして男女平等な地域を実現しようと、取り組み始めている。埼玉県条例は「何人も、公衆に表示する情報において、性別による固定的な役割分担及び女性に対する暴力等を助長し、及び連想させる表現並びに過度な性的な表現を行わないように努めなければならない」（8条）と規定し、その先鞭をつけた。

ただし、これらは努力義務であり、宣言的な条文で、具体的な取り組みはよくわからない。施策としては、まずは行政広報物の表現を見直す取り組みが始まっているが、市民への浸透はまだまだ不十分といえよう。他方で、青少年保護育成条例を改正して、暴力や性の過度な表現がある図書やゲームを規制しようとする自治体もある。こうしたものに対して、男女共同参画条例を根拠にジェンダーの視点を導入することが望まれよう。また、神奈川県条例（9条）のように、市民の性表現や情報に関するメディアリテラシー（情報を読み解く力）の向上に自治体が取り組むことを定めるものもある。

もう一つの方法は、解決を支援する機関や実際に解決を行う機関を設置することである。オンブズパーソンや苦情処理機関と呼ばれる、裁判外の紛争解決機関（ADR）である。

先に挙げた諸権利の保障については、実は、条例が制定される以前も、女性行政の行動計画に盛り込まれていた。しかし、理想的な内容が盛り込まれているのに実効性が乏しく、実際の施策は意識啓発の取り組みのみ、という場合も少なくない。これは、絵に描いた餅と批判されてきた。女性行政の審議会からは、そのカベを突破して、性差別や人権侵害の解決が望まれていた。その際には、スウェーデンやノルウェーの男女平等オンブズマンがモデルとして挙げられた。こうした国内人権機関は、先進国でも途上国でも設置が進められており⁽³⁸⁾、日本でも導入への機運が高まった。

しかし、性差別や人権侵害の事案の解決支援に自治体に取り組むことには、公私二元論や司法権の独立といった、私人間の争いに自治体が介入すべきではないとする考えもあり、自治体は及び腰であった。他方で、東京都労働相談情報センター（前労政事務所）等のように、相談者と相手方から話をきいて、あっせんや調整という方法で

(38) 国内人権機関は、国連パリ原則で設置水準が定められている。国連人権センター編（マイノリティ研究会訳）『国内人権機関』（解放出版社、1997年）。諸外国の国内人権機関について、山崎公士、NMP研究会編『国内人権機関の国際比較』（現代人文社、2001年）。

解決を支援する相談窓口もあり、活用されている⁽³⁹⁾。

国の基本法制定や自治体の条例制定の際に、オンブズパーソンを導入する議論は活発となった。しかし、国では基本法17条で、既存の人権擁護委員と行政相談委員を活用して対応することとされた。自治体では、国よりも一歩前に出て、埼玉県で苦情処理委員（条例13条）が設置された。それに続いて、川崎市⁽⁴⁰⁾等で本格的な人権オンブズパーソンも設置された。

他方、日本での国内人権機関の設置をめざした人権擁護法案が、2002年3月の第154回国会に提出された。しかし、人権の概念や人権委員会の委員に国籍条項を課すかどうか等をめぐって論争となり、反対が強くなった。衆議院の解散にともない、2003年10月に廃案となった。ほぼ同じ時期に、いくつかの自治体議会で、委員が解決のために強い権限をもつことに懸念が示されて、苦情処理機関そのものへの風当たりが強くなった⁽⁴¹⁾。他方、条例で苦情処理機関を必ず設置すべきであるという意見があった⁽⁴²⁾ためか、実効性が十分に期待できないものも多くみられるようになった⁽⁴³⁾。

(2) 政策決定過程への女性の参画促進

政策方針決定過程に女性を増やして、いかにして男女の共同参画を進めるかということも、自治体にとっては大きな課題である⁽⁴⁴⁾。

これを実現するための方法は、第一に、ポジティブ・アクションの数値化がある。ポジティブ・アクションは、日本では、1985年の女性差別撤廃条約の批准以降、条約を履行するために、暫定的特別措置の実施（条約4条1項）が女性運動を中心に強く求められてきた。北欧やEU諸国で、実際に存在する性差別や人種差別等、さまざま

(39) 東京都『東京都の労働相談の状況平成11年度～17年度』（2000－2006年）。各年度の報告書は、<http://www.hataraku.metro.tokyo.jp/>。

(40) 川崎市男女平等かわさき条例7条。同人権オンブズパーソン条例。

(41) 大西洋世「自治体男女平等オンブズパーソンの活動と意義」今川見編『行政苦情救済論』（全国行政相談委員連合会、2005年）285頁。

(42) 山下ほか・前掲注(26)137-140頁。

(43) 苦情処理機関の機能については、紙幅の関係で詳述できない。別稿で検討したので、そちらを参照して欲しい。大西洋世「男女共同参画に関する苦情処理制度の機能」自治総研336号（2006年）51-73頁。

(44) 片山善博「自治体行政正常化としての男女共同参画」『都市問題』97巻1号（2006年）9-13頁。

な差別を撤廃するためには必要であるとして導入が進む⁽⁴⁵⁾と、日本でも女性運動が紹介して自治体や国に導入を働きかけるようになり、本格的な検討が進められた。日本政府や憲法学界からはかつて、日本国憲法第14条の「法の下での平等」は形式的平等を保障するものであり、ポジティブ・アクションの導入は結果の平等をめざすので男性に対する不平等が生じて逆差別であるという説が主張されたが、近年では、合憲と考える憲法学説も有力になってきた⁽⁴⁶⁾。

自治体ではそうした諸外国の例から学んで、数値目標を設定して、政策方針決定過程に男女ともに参画する方法として、ポジティブ・アクションを採用しようとする機運が高まった。女性行政では、以前より、地域の住民は男女ほぼ半数ずつであるのに、男性だけが政策方針を決めていることはおかしいので改善しようと、審議会等委員に女性を3割以上登用することを要綱で決めたり、要綱を定めても十分に効果が上がらないときは、審議会を所管する担当課と女性行政担当課との事前協議制を導入する等、いろいろと試みていた。そうした実績もあって、条例の制定をきっかけに、男女共同参画に関する審議会にポジティブ・アクションを導入したところが多くみられた。男女共同参画の審議会だけではなく、自治体のすべての審議会にポジティブ・アクションを実施する自治体もでてきた。

ポジティブ・アクションの数値目標として、もっとも多いのが、「男女いずれかの性が10分の4未満にならない」という「10分の4条項」である。同じ内容で、委員総数の4割未満（東京都条例16条2項）、6割を超えない（東京都墨田区条例24条2項）とするものもある。兵庫県条例17条のように、10分の4条項よりもさらに厳しい「男女の均衡を図る」という「2分の1条項」を導入するところもある。ただし、2分の1条項については、まったく半分ずつにするのは難しく、また、これまでの女性行政は、政策決定過程で通常は圧倒的に主流である男性の声にかき消されてしまいがちな、女性市民の声を政策により深く反映しようとして審議会でも検討されてきたとい

(45) EUの取り組みについて、柴山恵美子、中曽根佐織編『EUの男女均等政策』（日本評論社、2004年）。各国のクォータ制は、辻村みよ子編『世界のポジティブ・アクションと男女共同参画』（東北大学出版会、2004年）、<http://www.quotaproject.org>に詳しい。

(46) 内閣府男女共同参画局ポジティブ・アクション研究会「ポジティブ・アクション研究会報告書」（2005年）7-8頁。同研究会委員の辻村教授は、ポジティブ・アクションを明記した基本法や諸条例が、憲法学でいう形式的平等論を超えて一定程度で実質的平等実現のための特別措置を容認しうるものであることは重大な意味をもっている、と指摘した（辻村みよ子『ジェンダーと法』（不磨書房、2005年）76頁）。

う経緯があるが、これと逆行するものともいえよう。福岡県行橋市条例は、すべての審議会に10分の4条項（11条）を定めるとともに、男女共同参画の審議会では女性委員の数が2分の1未満にならないように求めて（28条4項）、工夫した。

国では、こうした自治体の動きに後押しされたのか、女性のチャレンジ支援策として2020年までに指導的立場の女性が30%となるように取り組むこと⁽⁴⁷⁾、女性の国家公務員の登用を促進すること⁽⁴⁸⁾、審議会の女性委員の割合を10分の4未満にならないようにすること⁽⁴⁹⁾、といった指針を設けて、ポジティブ・アクションに取り組むようになった。

第二の方法は、男女共同参画の担い手となる市民の育成である。これは、男女共同参画推進員を委嘱したり、人材そのものを育成しようというものがある。男女平等の推進には、地域の市民活動やNGOが果たす役割が大きい。しかし、自治体のなかには、自分の地域にはそうしたグループはいない、活動はない、と判断するところもある。そうした状況は適切とはいえないので、担い手を育成して、活動を積極的に行ってもらいたいという自治体側の意向が垣間みえる。ただ実際には、推進員の活動は、自治体からの要請により、地域における啓発活動へ参加することにとどまっていることが多い。行政の下請けではなく、地域の男女共同参画推進を草の根で進めようとするには、推進員の意識だけではなく、自治体の市民活動に対する姿勢が問われるだろう⁽⁵⁰⁾。

(3) その他の、特徴的な規定

その他、全国各地の条例の中には、さまざまな特色をもつものがある。たとえば、

(47) 男女共同参画推進本部決定「女性のチャレンジ支援策の推進について」（平成15年6月20日）

(48) 男女共同参画推進本部決定「女性国家公務員の採用・登用の拡大等について」（平成16年4月27日）

(49) 男女共同参画推進本部決定「国の審議会等における女性委員の登用の促進について」（平成18年4月4日）。

(50) 福井県では、2006年3月に、県が委嘱した推進員が県の生活学習館（女性センター）の図書資料室からフェミニズムに関する図書（約150冊）を内容が過激で不適切なので、撤去するよう要望した。県はいったん拒否したものの、それらの本を書架から別の場所に一時移し、また書架に戻すという事例が明らかになった（中日新聞2006年8月21日）。その後、撤去した本のリストの公開をめくり、撤去された本の著者である上野千鶴子教授らが原告となり、情報公開を求める裁判が提起された。事件の経緯については、「Against GFB」のウェブサイト http://www.cablenet.ne.jp/~miming/case_Fukui.html。

性同一性障害を有する人や多様な性をもつ人、先天的に身体上の性別が不明瞭な人の人権への配慮を求めるもの⁽⁵¹⁾、人身売買や売買春を禁止するもの⁽⁵²⁾、国際的な協調のなかでもアジア地域との連携・相互協力を定めたもの⁽⁵³⁾、高度情報社会に対応した技術や知識を得る学習環境の整備を定めたもの⁽⁵⁴⁾、女性の政治活動への参画が促進されるよう環境整備をうたうもの⁽⁵⁵⁾、委員等が男女同数になるよう配慮を求めるクォータ制を規定するもの⁽⁵⁶⁾、長寿社会において充実した老後を送るための自立や社会参加を促す施策をうたうもの⁽⁵⁷⁾、ひとり親家庭へ必要な対応を行うもの⁽⁵⁸⁾、公共施設の環境整備を求めるもの⁽⁵⁹⁾、研究機関との連携を規定するもの⁽⁶⁰⁾、男女共同参画の視点に立った観光・文化をうたうもの⁽⁶¹⁾、スポーツ・レクリエーション活動で個人の能力を発揮したり、政策決定過程や指導に平等な参画をめざすもの⁽⁶²⁾、ジェンダー統計を整備するもの⁽⁶³⁾、訴訟資金貸付制度を規定するもの⁽⁶⁴⁾等である。いずれの条例も、地域課題に対応しようとする自治体の積極的な姿勢が現れており、これに基づいてどのような施策に取り組みられるのか期待される。

-
- (51) 北海道北見市条例3条2項（旧北見市条例も同じ）、大阪府門真市条例3条2号、同東大阪条例3条2号、同四條畷市条例3条2号。性的指向を含めるものに、宮崎県旧都城市条例2条1号。性同一性障害を理由とした差別を禁止するものに、福岡県八女市条例7条4項。
- (52) 福岡県筑紫野市条例11条2項。
- (53) 福岡県北九州市条例13条、同福岡市条例24条。
- (54) 茨城県つくば市条例13条。
- (55) 新潟県上越市条例14条1項。
- (56) 岡山県美咲町条例16条3項、福岡県那珂川町条例4条6項、同岡垣町条例4条3項、同筑前町条例4条4項（旧三輪町条例も同じ）。新潟県上越市条例は、市長及び執行機関（地方自治法第180条の5第1項、第3項）、ガス水道局、議会に対して、委嘱する委員や意見をきく市民、任用する職員にもクォータ制の適用を拡大した（13条1-6項）。
- (57) 岩手県金ヶ崎町条例9条8項。
- (58) 鳥取県条例16条。同条は、母子家庭の母、父子家庭の父、その他特別な配慮を必要とする者を対象とする。
- (59) 埼玉県久喜市条例14条。
- (60) 静岡県静岡市条例20条1項（旧静岡市条例も同じ）、山梨県旧小淵沢町条例21条1項、同旧市川大門町条例18条1項、同鰺沢町条例17条1項、愛媛県松山市条例23条。
- (61) 静岡県熱海市条例8条。
- (62) 茨城県水戸市条例4条5号。
- (63) 東京都小金井市条例20条3項、同清瀬市条例14条。
- (64) 大阪府豊中市条例18条。同市は、性別による差別的な扱い、セクシュアル・ハラスメント、DV、ならびに個別労働関係紛争に係る訴訟を提起する際に、当事者（原告）に対して50万円を限度として資金の貸付を行っている（豊中市訴訟等に係る資金の貸付けに関する条例3-5条）。

なお、こうした特徴には、同一の都道府県内で多くみられるものがある。その都道府県に特徴的なニーズに応えるものなのか、その地域に活発なNGOがあるのか、近くの自治体を気にした単なる横並び意識なのか、条文からは不明である。

3. 条例で重視される視点

以上のように各地の条例を検討した結果、条例の制定によって、自治体は次のような取り組みを行って、男女平等の地域をつくろうとしていることがわかった。先に述べたことをもう一度整理することとなるが、まとめとして検討したい。

(1) 人権保障の重視

第一に、人権保障の重視である。男女共同参画の推進が女性に関する人権と深く関わることは、北京会議等、国際的にも広く認められているところであり、基本法にも「男女の人権」という表現を通じて取り入れられている。しかし、国の場合は、従来からこの点への関心が弱く、加えて、男女共同参画行政は内閣府男女共同参画局、人権行政は法務省人権擁護局という省庁間の仕分けの悪影響もあって、人権保障の重視は、必ずしも明確に表現されていない。

これに対して自治体は、なんといっても市民に一番近い政府であり、地域社会で女性が抱えている人権問題がよくみえているし、解決に向けての市民からの要望や要求も直接に届く。また、国と違って首長制なので、トップの決断があれば、総合的な取り組みがスムーズに動き出す。

実際、男女共同参画条例では、人権保障について、基本法よりも質量ともに充実させていることがわかる。人権は、何を権利として認めるか、何を差別として権利侵害や不平等を認めるかという定義が議論となる。性差別の分野では、男女の区別と差別の異同は何かという点から、平等は形式的平等か実質的平等か、保護と平等はどういう関係にあるか、差別は直接差別のみか間接差別も含むのか、といった点が鋭く議論されている。また、性差別的表現や性情報の規制は、表現の自由と緊張関係にある。リプロダクティブ・ヘルス/ライツは、女性固有の権利があるか、人権は普遍的かという人権概念の根本を問う。性的指向や性同一性障害については、セクシュアル・マイノリティの権利という新たな人権分野として想起される。ポジティブ・アクション

の導入は、逆差別という批判と表裏一体である。

こうした議論の多い概念に対して、当事者は「自分の問題はわがままではない。人権問題だ」と主張してきた。それが運動や裁判の提起、行政への政策要請によって、徐々に認められ、権利として獲得してきた。セクシュアル・ハラスメントやドメスティック・バイオレンスのように、コミュニケーションのツールとか、夫婦間には当たり前とされてきたようなことが、社会的にも法的にも権利の一つとして認められて、それを防止するための法律も制定された。

しかし、当事者が権利として主張しているものの、まだまだ社会的、法的にはそれと確立しているとは言いがたいものもある。そうした権利には、日本ではコンセンサスが得られないとして十分に認知されていない⁽⁶⁵⁾が、国際人権条約や欧州人権条約等の地域間条約といった国際人権基準として、すでに確立しているものもある。こうした権利について、自治体は、いわば国際基準を先取りして、人権概念を国よりも豊かにしているところが多い。これは、人権保障という面からも、地方自治の推進という面からみても、画期的なことである。

(2) 相談と事後的救済の重視

第二に、相談と事後的救済の重視である。今日の自治体では、さまざまな業務において相談窓口を設置している。市民が相談をもちかけることのできる窓口の数が100を超える自治体も珍しくはない。

これらの窓口では、市民からの行政に対するクレームにとどまらず、日々のくらしで困っているのを助けて欲しい、という悲痛な訴えもある。ただ、相談に来る市民の側には、自分がどの窓口に行けばいいのかもよく知られていないことが多い。また、およそ自治体では解決困難な、家族内部のトラブルや、近隣住民との心理的なトラブルの相談もある。そうした相談に対応する中から、制度のすき間や政策課題を発見することもある。こうした内容が、政策ニーズとして積み重ねられ、施策化されてきた。

そこで、差別や人権侵害の解決支援が、自治体にも求められているのである。その際には、当事者から話をきくだけで終わりにするのではなく、被害者の問題を解決するには、自治体とそれ以外の機関やNGOとの連携が必要であるという認識をもって、地域におけるどのような資源を活用できるのかを当事者とともに考え、自治体のもつ

(65) 内閣府男女共同参画局『女子差別撤廃条約実施状況報告第5回報告（仮訳）』（2002年）。

ている権限や資源を有効に活用することが必要になる。そのため、条例にも、自治体が男女共同参画の施策に関する苦情と、性差別や人権侵害に関する相談にきちんと対応することが、標準的に盛り込まれているのである。

(3) 男女共同参画によるまちづくりと自治の強化

第三に、男女共同参画によるまちづくりと自治の強化である。これには、さまざまな施策が用意されている。

まずは、神奈川県横浜市条例11条⁽⁶⁶⁾のように、女性センター、男女共同参画センターを、男女共同参画を推進する拠点となる施設として条例で位置づけて、その役割を強化するものがある。

さらに、ポジティブ・アクションを実施してあらゆる分野に女性・男性の共同参画を促すことが挙げられる。とくに、これまで女性が少数派だった自治体の政策方針決定過程、つまり、審議会委員、職員、管理職に女性を登用することが重視されている。これは、地域に住んでいる人は男女がほぼ半々であるので、政策づくりは男女どちらかの視点に偏らないようにするための対応である。

他方、女性市民が自治会等の意思決定過程に参画すること、男性市民が地域活動へ参画すること等によって、男女がともにまちづくりを行い、地域を活性化させようとするものがある。

こうした、地域のあらゆる領域に女性の参画促進を求めることは、結局は「自治」のあり方そのものを問い直すことにつながっているといえよう。自治体の「自」とは、実は圧倒的な男性中心社会であったのではないだろうか。地方分権推進委員会の第2次勧告や最終報告でも表明されたように、女性の参画を促進することは住民自治の拡大・強化となり、男女共同参画の実現なしに分権型社会の創造は完成しないだろう⁽⁶⁷⁾。自治体は条例を制定することによって、このことに取り組もうとしているのである。

(4) 自治体行政へのジェンダーの主流化

第四に、自治体行政へのジェンダーの主流化である。自治体、市民、事業者、教育

(66) それまで横浜市では、横浜市フォーラム条例（昭和63年条例10号。2004年に横浜市男女共同参画センター条例に改称。）を根拠として女性センターが設置・運営されており、これに男女共同参画条例が加えられた。

(67) 地方分権推進委員会『第2次勧告』（1997年）、同『最終報告』（2001年）。

関係者、地域団体の責務を定めて、おのおのが男女共同参画の理解を深めることと、自治体の施策に協力することを求めている。

また、女性行政はその当初から、行動計画の進行管理、政策評価、市民公聴会の開催、パブリック・コメントの実施、審議会委員の公募委員制等を行って、基盤の弱い女性行政を市民の声で強化しようとした。いずれも今日では行政手法として当たり前のものとなったが、当時の担当者は試行錯誤して開発したものである。そのためか、女性行政担当セクションは「庁内NGO」等と呼ばれ、その名のとおり、もっとも市民に近い立場から、自治体の行政改革を切り拓いてきた。こうしたしくみの整備や地域社会のさまざまなアクターの責務を条例に規定することで、女性行政の視点を自治体行政全体に反映しようとしている。

なお、ジェンダーの主流化には揺り戻しも起きている。いわゆるバックラッシュと呼ばれる、男女の特性論や、性別役割分業の固定化を強調する条文の取り入れである。男女の特性を強調する「男女の違いを認めつつ」「男らしさ女らしさを否定せず」という文言は、多くの場合前文に置かれている⁽⁶⁸⁾。こうした条文について「『男性と女性は違う』ことを強調する議論は、性差を理由とする差別的取扱いを正当化することにつながるおそれがあるため警戒が必要となる」⁽⁶⁹⁾と、男女の機能特性論につながるものとの批判もある。また、山口県宇部市条例は専業主婦を否定することなくという文言がある（3条5号）。宮崎県都城市条例と千葉県市川市条例では、改正された際に新たに盛り込まれた。

こうした保守化の傾向は、保守派側の勢いある主張や女性運動側の危機感をもつ論調により、全国的なうねりとなって拡大しているように指摘されることが多い⁽⁷⁰⁾。実際には先に述べたように、限定的である。ただ、条例として成立しなかった千葉県、東京都荒川区、福岡県筑後市といった、条例がいったん議会に提案されてから撤回されるという事例もあることから、実際には条例制定を機会に、自治体、議会、市民との大きな論争が巻き起こっていることには、留意する必要がある。

(68) 都府県では、宮城県、東京都、京都府、大阪府、広島県の各条例の前文にある（「都道府県・政令指定都市等の男女共同参画推進条例の比較」辻村・前掲注(25)（東北大学出版会）300-309頁。市町では、千葉県市川市（改正）、福島県小浜市、岐阜県高山市、鳥取県鳥取市、岡山県総社市、福岡県二丈町、長崎県旧三和町、大分県杵築市、宮崎県都城市の各条例である。

(69) 辻村・前掲注(25)（東北大学出版会）134頁。

(70) それぞれの立場の論文は多数あるが、紙幅の関係で掲載できない。詳しくは、大西祥世『女性と憲法の構造』（信山社、2006年）312-316頁の注146-150。

さらに注目しておきたいのは、こうしたバックラッシュが起きた21世紀になってからも、条例はたくさん制定されており、その圧倒的多数がこれまでの女性行政のあゆみを継承・発展する内容をもっていることである。それだけではなく、男女の特性論に関する文言があっても、全体を通してみると、条例は性差別の撤廃、男女共同参画の推進をめざすものである。その結果、条例に基づき制定された行動計画とみると、たとえば、2005年に策定された宇部市男女共同参画基本計画は、生命の尊重といった項目はあるが、男女の役割を固定化するような施策はみられない。

おわりに

女性行政は、「総合性」「地域性」「当事者性」の3つの視点の確保が重要である。第一の「総合性」とは、縦割り行政になりがちなところを、男女共同参画の視点、ジェンダーの視点を横に通す、横串しとなる視点である。これは、国よりも自治体行政の方が、得意とする手法であろう。第二の「地域性」とは、地域の問題は、その地域で解決することである。被害者の救済、再発防止、加害者への対応のために最も重要であり、解決のプロセスで発見した課題を自治体の政策として取り組むこともできる。第三の「当事者性」とは、当事者のニーズに基づいて行政を行うことである。何がジェンダー・バイアスなのか、ジェンダー・バイアスに基づく差別や人権侵害なのかは、行政の職員や専門家と呼ばれる人が一方的に決めるのではない。日々悩み、困っている人々の訴えがもとなる。

自治体行政は、もともとどの行政領域でも、総合性、地域性、当事者性が重視されて、取り組まれてきた。ゆえに、こうした自治体政策と女性行政の親和性を最大限に生かした行政の展開が、これからも求められている。女性行政を単なるサービスではなく、法的根拠を明確にして自治体行政の一分野として位置づけるためにも、条例を制定することが望ましいのは当然である⁽⁷¹⁾。本稿では、各地の条例を検討することによって、男女共同参画条例は、これまでの女性行政で取り組まれてきた施策をさらに拡大、強化するとともに、

(71) 内藤和美教授は、条例を制定する理由として、①地域の固有性に対応した施策の推進の法的根拠が必要、②議会で制定された法規という根拠をもつことで、より強力に実効を追求しうる、③首長の政治的意思や財政状況に関わらず政策の継続性がある程度確保される、④基本法は性格上具体的な人権確保の効力や個別具体的施策を具体化するため、としている（日本女性学会ジェンダー研究会編『男女共同参画／ジェンダーフリー・バッシング』（明石書店、2005年）151-152頁）。

今日の政策課題にも意欲的に取り組もうとして、制定されていることがわかった。

ただ、全国の条例をみると、地域の課題から生み出されたというよりも、首長や行政担当者の横並び意識、あるいは一部の審議会委員の強いリーダーシップによって制定された条例も見受けられる⁽⁷²⁾。そうした条例は、首長や地方議会の有力議員からの揺り戻しには弱いかもしれない。他方で、性差別をなくし、男女平等を推進しようと、市民参画型で地域課題に対応して制定された条例は、バックラッシュにも対応できているように思われる。要するに、男女共同参画条例は、国の5本柱の法律を活用しつつ、その地域の課題は何か、それに取り組むにはどういう条文が必要なのかを軸として定めることが重要であろう。

(おおにし さちよ (財)地方自治総合研究所特別研究員)

(72) 山口智美教授は、条例制定運動が、女性学が行ってきた性差別の告発から、行政発信・学者主導型の「男女共同参画」「ジェンダー・フリー」に替わっていくのに大きな役割を果たしたと指摘した(山口智美「『ジェンダー・フリー』論争とフェミニズム運動の失われた10年」上野千鶴子ほか編『バックラッシュ!』(双風舎、2006年)263頁)。