

男女平等関連法から見る平等性の指標

—法と男女共同参画基本計画のかかわり—

中 島 由美子

Examination about the Indicator of Gender-equality from law related to Gender-equal

Yumiko NAKAJIMA

(要旨)

計画の作成には、当該分野の政策課題やニーズを把握しビジョンや施策を体系的に提示しなければならない。その過程においては、科学的な専門知識、経済・社会状況やニーズ予測に関する統計情報、既存制度に関する知識との3つから構成されるといえる。本稿では、このうち、既存制度に関する知識が計画の策定・評価に必須になることを、幾多の法を持つ男女平等政策と男女共同参画基本計画のかかわりの中から、その評価基準となる平等性の指標を見いだすこととする。

(Summary)

In policy planning, the administration needs to think about three things. We need to identify which of those desires we can satisfy. I would like to examine the possibility of using policy evaluation as a way of ensuring administrations' effective implementation of the Plan of Action for the Promotion of a Gender-Equal Society as stipulated by the Indicator of Gender-equality from law related to Gender-equal.

1 はじめに

男女共同参画に関連する法律は、戦後間もなく制定された日本国憲法に男女平等の理念がうたわれて以来幾多の法律が制定された。近年では、平成11年に男女共同参画社会基本法が制定され、この法律に基づき、すなわち法定計画として男女共同参画基本計画が策定され、総合的かつ計画的

な取り組みが進められてきた。

この基本計画では、11の重点目標を掲げ、平成22年度までを見越した施策の基本的方向と、平成17年度末までに実施する具体的施策の内容を示している。よって、平成18年度よりは、男女共同参画基本計画（第2次）となるが、「これまでの取組を評価・総括し、新しい基本計画を策定する。」として第1部の基本的考え方で5つ¹⁾の重点項目をあげている。

しかしながら、その評価の過程は明らかにされていない。確かにそれらの重点項目は、第1次の反省と集大成の意味があることはおおよそ理解することができるが、万人にとって何を基準として評価しているのかわかりにくい。

そこで、本稿では、男女共同参画基本計画の評価する際に必要となる基準について論じる。については、評価される計画のあり方について概観し、次に男女平等を規定した関連法の成り立ちと、その間の行動計画や、男女差別に対する判例などの中から、それらの基準を見いだすこととする。

その中心となる平等を公平性・公正性の基準として考えると、丸尾直美他（1979）は、公正性について「公正という概念は、効率ということよりも、より強い価値判断を含む概念であるから、それを客観的に規定する尺度とそれに関する社会的合意の形成は、いっそうの困難を伴うであろう。」と述べている²⁾。

この困難を克服すべく、まず、関連法案等を平等性の観点から整理し、項目の類型化を行い、比較分析し、男女平等に関する平等性の指標についての考察を進めていく。

II 基本計画と分野別計画について

1 基本計画とは

周知のように、わが国自治体には総合計画が策定されており、おおむね「市町村計画策定方法研究報告」が提示する「基本構想」「基本計画」「実施計画」という3つの階層構造の計画体系を基盤にしている。3つの階層は、それぞれの役割を一体的に機能することが期待されている。

その中で、「基本計画」の具体的な役割は、総合計画の「基本構想」で提示する実現しなければならない将来像、すなわちその地域社会の当面している広範な課題を発掘し、それを体系化し、行政活動の責任領域や活動水準の拡大・縮小・変更の方向性を明らかにしたものである。さらに、この「基本計画」は計画内容の具体性よりも体系的に課題や施策を整理できたかが問われ、利害関係者の多様な意見を反映しているかで評価されている。

また、この総合計画を自治体内では、上位計画と位置づけ、下位計画は分野別計画とよばれ、ほとんどがその政策分野名に基本計画を加えて、分野別計画の名称としている。

この分野別計画は、それらの計画の策定根拠を定めた制度によって、法定計画、政省令・通達計画、条例計画、要綱計画などよばれている。この分野別計画も、政策体系の構築を目的とする計画であり、内容の具体性にかけるものも多い。

しかしながら、これらがいかに抽象的であっても、理念・構想・指針・方針などと同じではない。なぜなら、理念や構想は、課題や望ましい方向性が述べられているだけであるが、「基本計画」は、内容が具体的であれ抽象的であれ、それぞれの内容を確実に実行すると公的に定めたものであるからである。

「基本計画」の内容が抽象的な文言であればあるほど、机上の空論として無視され、具体的な事業にしても趣旨がさまざまに解釈され、それらの方針のとおりに行進できない場合が多い。そこで、少しでも具体的な事業やそれらの数値目標を盛り込むものが増えてきている。これは、策定担当部局として、関係部局との個別協議や、財政部局に対する予算折衝での根拠文書、すなわち、「基本計画」策定時に行われた審議会の諮問結果、関係団体からの要望事項、住民の実態調査などが反映され策定されているという事実も大きい。

しかし、この数値目標は、計画内容と利害が対立する部局にとっては脅威であり、ひいては、予算編成時の財政部局の裁量を制限することにもならない。こういったことから、「基本計画」になるべく具体的な内容に踏み込ませないようにしようとする動きもある。

また、策定担当部局であっても、具体的な業務水準や事業内容を確定させたいという意図と同時に、将来の自らの業務をも規定することになり躊躇する担当者も出てくる場合もある。

2 分野別計画とは

前述するように分野別計画は、根拠とするさまざまな制度により策定されているが、その計画の素案作成には、当該分野の政策課題やニーズを把握しビジョンや施策を体系的に提示する能力が必要である。それらの能力を基に多様な情報を一定の方針やビジョンに向けて整理しなければならず、その過程においては、幅広い調査を通じた当該分野に関する多面的な情報の蓄積が欠かせない。これらで得た情報を「政策知識」と呼ぶなら、それらは、当該政策における科学的な専門知識、経済・社会状況やニーズ予測に関する統計情報、既存制度に関する知識との3つから構成されるといえる。

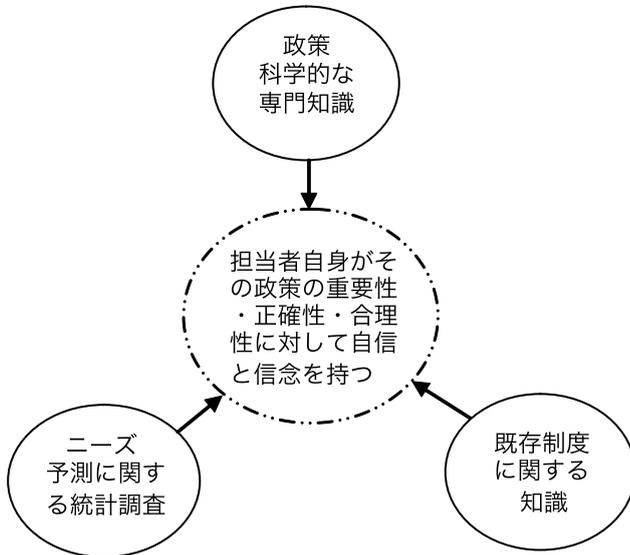
これらの政策知識を持って、最初から起爆剤的な意欲を確保しなければ、長期にわたって策定作業を続けるエネルギーは保持できない。さらに担当者がその政策分野の重要性・正当性・合理性を確信しながら責任を持って関係部局や関係団体に強く主張していくような「絶対化」の自信と信念を持たなければ、実効性の高い分野別計画の策定は不可能である。

たしかに、法的根拠を持つ分野別計画の策定は、自治体が一斉に取り組むことにもなり、いち早く策定した近隣自治体の基本計画を参考にして、あまり労力をかけずに策定されているものもある。その一つに本稿の主題となる男女共同参画基本計画があげられる。これは、平成11年に男女共同参画社会基本法が制定され、その目的達成のための手段を明記した男女共同参画基本計画の策定が国・県などに義務づけられ、平成17年4月現在、すでに47都道府県のすべてで、「男女共同参画」等の名称を冠した計画を策定している。それぞれ地域性に考慮はしてはいるが、策定率が高い埼玉県内で同時期に策定した市町村の担当者は、策定の過程が隣町を参考にして策定していることなど

からも、その実効性について疑問を寄せている。

この疑問の中身は、策定過程における「政策知識」とそれに伴う政策分野の重要性・正当性・合

図1 分野別計画策定時に担当部局に必須となる内的要件



注：筆者作成

と、ほとんどの自治体で「ニーズに関する統計調査」すなわち、男女平等に関する住民意識調査などの実態調査を行っている³⁾。

また、「既存制度に関する知識」については、男女の平等に関しては20を超える数の法律で規定されているが、担当部局は数の多さに注目するが、その規定されている平等性の本質に注目していない。

なぜなら、これらを総称し、男女平等関連法として扱うことにするが、基本法が「将来に向かって国、地方公共団体及び国民の男女共同参画社会の形成に関する取り組みを総合的かつ計画的に推進する」⁴⁾ ために制定された以上、これらの法律が何を期待して制定されているのかを精査することによって、基本計画として実行しなければならない内容が明らかになるのではなかろうか。

さらに、それら平等性の基準についても明らかにすることができると考え、次のⅢでは、男女共同参画の専門知識を補填しながら男女平等関連法と行動計画の中の平等性についての精査を行うこととする。

理化を担当者自身が確信するに至っていないからではなかろうか。分かり易くそれらを図に表すと次の図1のようになる。

分野別計画は「ニーズ予測に関する統計調査」を行うなどで、通常は2～3年にもわたる大規模な作業を要するため、上記の内的要件に加え、て予算・人員・時間等の外的要件も必須であることはいままでのない。

3 男女共同参画基本計画の内的要件

分野別計画である男女共同参画基本計画について、内的要件がどのように整っているかについて検討する

III 男女共同参画と行動計画

1 世界の男女共同参画と行動計画

1975年の国際婦人年世界会議で採択された世界行動計画⁵⁾は、男女平等について「男女平等の達成とは、両性とその才能および能力を自己の充足と社会全体のために発展させ得る平等な権利、機会、責任を持つことを意味する。そのため家庭および社会の中で両性に伝統的に割り当てられてきた機能および役割を再検討することが肝要である。」と定義している。すなわち、男女が社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野の活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的および文化的利益を享受することができ、かつ共に責任を担うべき社会を形成することは、何よりも人権の確立、民主主義の成熟という普遍的理念からの要請といえる。

1979年の第34回国際連合（以下、「国連」という。）総会では、女子に対する差別が権利の平等の原則および人間の尊厳の尊重の原則に反し、社会と家族の繁栄の増進を阻害するものであるとの考えから、各締約国が男女の完全な平等の達成を目的として、女子に対するあらゆる差別を撤廃することを基本理念とし、国連は、「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」⁶⁾の草案が採択され、1981年に発効し日本は1985年に批准した。この条約は、男女平等を実現するために、差別を取り除くだけでなく、「女性のための特別な暫定的措置」⁷⁾をとることの必要性を認めた。すでに、欧米各国ではアファーマティブアクション（Affirmative action）あるいはポジティブアクション（Positive Action）の名称で男女平等に向けて積極的差別是正措置の具体化が進んできている。

2 わが国の男女共同参画と行動計画。

しかしながら、わが国では、それらが結果として機能していない現状となっている。なぜなら、その当時のわが国最新の男女平等法であった「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女性労働者の福祉の増進に関する法律」（以下、「男女雇用機会均等法」という。）は、国の解釈により、過去の差別を是正するどころか、差別を温存する役目⁸⁾を果たしていた。

この男女雇用機会均等法は、1999年4月に、法律の中心的内容が、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を図ることなどと、法律の基本的理念も変わり、法律の名称も「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女性労働者の福祉の増進に関する法律」から、「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」（以下、「改正雇用機会均等法」という。）となった。

さらに、この年の6月、女子差別撤廃条約批准より遅れること15年の年月を経て、わが国に男女平等社会構築のための実行手法⁹⁾を明示した「男女共同参画社会基本法」が公布、施行された。

名称こそ共同参画となったが、英語表記では「The Basic Law for a Gender-Equal Society」である。

基本法は、人々の意識や行動、社会の慣習・慣行の中にある、女性に対する差別や偏見すなわち、男女の性別役割に対する固定的な考え方¹⁰⁾の偏りを是正し、男女の事実上、実質上の平等を目指しているが、果たして、基本法の法益である男女平等社会の実現は成されるのだろうか。基本法第8条に「国の責務」として男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を総合的に策定、実施する責務が定められ、それらの施策を総合的かつ計画的に推進するための計画書策定が国及び都道府県に対して法定となり、市町村も努力義務とされたことなどから、この計画書の実効性を測定するための平等性の基準の必要性が生まれた。次のIVでは、男女共同参画関連法の成り立ちと男女の平等性について整理することとする。

IV 男女共同参画社会基本法制定にいたるまでの法的変遷

1. 男女平等の法的根拠

(1) 日本国憲法にて

昭和21年に公布された日本国憲法では、第13条の個人の尊重にて、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他国政の上で、最大の尊重を必要とする。」とされ、第14条の法の下での平等で、「すべて国民は、法の下に平等であって、人種、信条、性別、社会的身分又は門地により、政治的、経済的又は社会的関係において、差別されない。」と規定されている。

(2) 教育基本法にて

昭和22年公布施行された教育基本法では、第3条にて「すべて国民は、ひとしく、その能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならないのであって、人種、信条、性別、社会的身分、経済的地位又は門地によって、教育上差別されない。」と規定されている。

(3) 女子差別撤廃条約まで

1979年に国連総会で採択。正式名称は、「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」。この条約は、男は仕事、女は家庭といった性別役割分業の固定観念を変えることが男女の完全な平等の達成に必要なものであるとの認識で貫かれ、社会・政治・経済・文化などあらゆる分野での男女平等を達成するための措置を定めている。

日本は国籍法、男女雇用機会均等法、教育における男女平等などの国内法を整備し、1985年にこの条約を批准した。女子差別撤廃条約の実施状況に関して締約国はレポートを提出する義務がある。国連女子差別撤廃委員会はこれを審議し、国連総会に検討の結果を報告することになっている。これらのように、戦後間もなく、日本国憲法で両性の平等と基本的人権がうたわれ、婦人参政権が

実現されながら、50余年を経過しても現存してしまう男女差別に対して、様々な法律が制定し施行されたが、その間の高度経済成長を支えた、「男は仕事、女は家庭」という男女の性別役割分担意識は社会に深く根付いている。しかし、バブル崩壊後の日本経済を再生する、新たな労働力としても女性の社会参画の必要性が強まり、いよいよ、差別解消の積極的改善措置を盛り込んだ、「男女共同参画社会基本法」が制定された。

2. 男女共同参画社会基本法概観

この法律の前文において、「男女共同参画社会の実現を21世紀の我が国社会を決定する最重要課題と位置付け、社会のあらゆる分野において、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っていくことが重要である」として、男女の人権が尊重され、かつ、少子高齢化等の社会経済情勢の変化に対応できる豊かで活力ある社会を実現することが緊要であり、男女共同参画社会の形成を総合的かつ計画的に推進することが本基本法の目的とされている。

基本法では男女共同参画社会の形成について5つの基本理念を第3条から第7条までに規定している。それらは、第3条において、男女が性別による差別的扱いを受けないこと等、男女の人権の尊重を定め、第4条では、男女共同参画社会の形成に当たっては、「社会における制度又は慣行が男女の社会における活動の選択に対して及ぼす影響をできる限り中立なものとするよう配慮」することを定めている。そして、第5条において、政策等の立案及び決定への共同参画の機会が確保されなければならないと規定し、第6条では、家庭生活における活動と他の活動の両立を男女ともに円滑に行わなければならないとしている。さらに、第7条で男女共同参画社会の促進は、国際社会の取組と密接な関係を有しており、国際的協調の下に行わなければならないとしている。なお、これらの中では特に「形成に当たって」の「配慮」を求める第4条が重視されるべきである。すなわち、社会制度・慣行の影響をできる限り男女の間で中立なものとするように配慮されなければならないのである。

また、基本法は、国、地方公共団体、国民の責務についても明確に規定しており、国の責務については、第8条で、基本理念にのっとり「男女共同参画社会の形成の促進に関する施策」を総合的に策定し実施する責務を有すると規定されている（なお、この施策には、積極的改善措置を含むと規定されており、積極的改善措置¹¹⁾とは男女が社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会に係る男女間の格差を改善するため必要な範囲内において、男女のいずれか一方に対し、当該機会を積極的に提供することをいう）。地方公団対の責務については、第9条で国の施策に準じた施策及び区域の特性に応じた施策の策定・実施の責務を規定し、国民の責務として第10条で男女共同参画社会の形成に寄与するように努めると規定している。第11条では、法制上又は財政上の措置を、第12条では、国会に男女共同参画社会の形成状況の年次報告等の提出を義務づけている。

次に、男女共同参画社会の形成の促進に関する基本的な事項として、第133条で、政府の男女

共同参画基本計画（積極的改善措置を含む。）策定の義務を、第 14 条で、都道府県の男女共同参画基本計画（積極的改善措置を含む。）策定の義務と、市町村の男女共同参画基本計画（積極的改善措置を含む。）策定の努力義務を規定している。

第 15、16、17 条で施策の策定等に当たっての配慮と、それに対する国民の理解の促進を図るための措置、それに伴う苦情の処理等を規定している。第 18 条では、「国は、社会における制度又は慣行が男女共同参画社会の形成に及ぼす影響に関する調査研究」等を推進するよう努めることを規定するなど、男女共同参画に係る影響調査は、従来の狭義の男女共同参画関連施策に加え、広義の男女共同参画関連施策をも視野に入れた新たな取組として位置づけられる。

そして、基本法は、特に第 4 条と第 15 条によって、男女共同参画の視点に立った政策過程の再構築、及びジェンダーの主流化という国内外の要請に法的基盤を与えたものといえる。

その社会の形成を促進するための施策についての基本的な計画の策定が、国・都道府県に義務づけられ、市町村においては、努力義務となったのである

3 男女共同参画社会基本法の認知

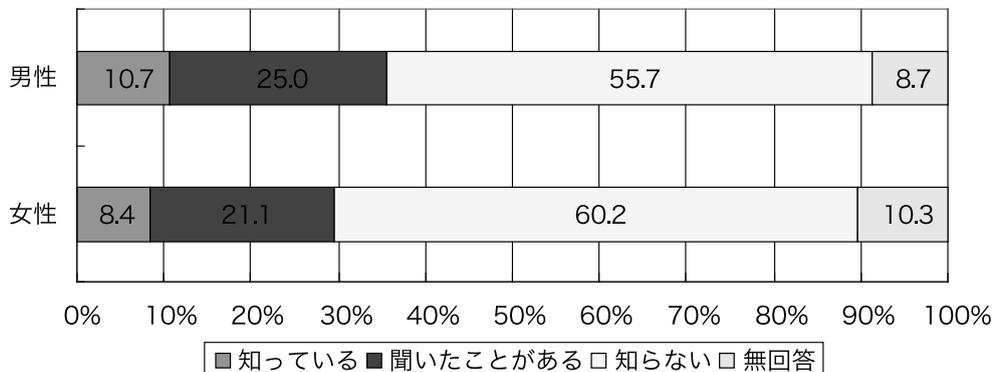
男女共同参画社会構築への切り札として誕生した基本法を概観したが、果たして、その法について、国民はどのように認識しているのだろうか。

山内幸雄¹²⁾は、「基本法が「男女が性別による差別的取り扱いを受けないこと」また、「社会制度や社会的慣行が男女にとって中立でなければならない」という抽象的な規定であることを上げて、男女差別を解消するというよりは男女平等をいわゆる大ざっぱな形で表現しているだけだという風に感じられる。」と述べている。これは、男女差別には、「直接差別」と「間接差別」があり、その両方を禁止しなければ差別の解消につながらず、基本法では、その点が不明瞭であり、基本法の不備を是正したいとの考えであると理解することができる。

ここで、一般市民にとって基本法がいかに認知されているのかについて見てみると、基本法の翌年に、北九州市が 2000 年 9 月に実施した、「北九州市の男女共同参画社会に関する調査」¹³⁾において、「男女共同参画社会基本法の施行について」の設問に対して、「知っている」女性はわずかに 8.4%（男性 10.7%）。「聞いたことがある」女性は 21.1%（同 25.0%）。「知らない」女性は 60.2%（同 55.7%）など図 2 のようになった。このデータの結果から見ると、男女共同参画社会基本法の施行について「女性の方が男性より知らないことになるとともに、「聞いたことがある」者を含めても知っている女性は、29.5%（同 35.7%）しかいないことになる。

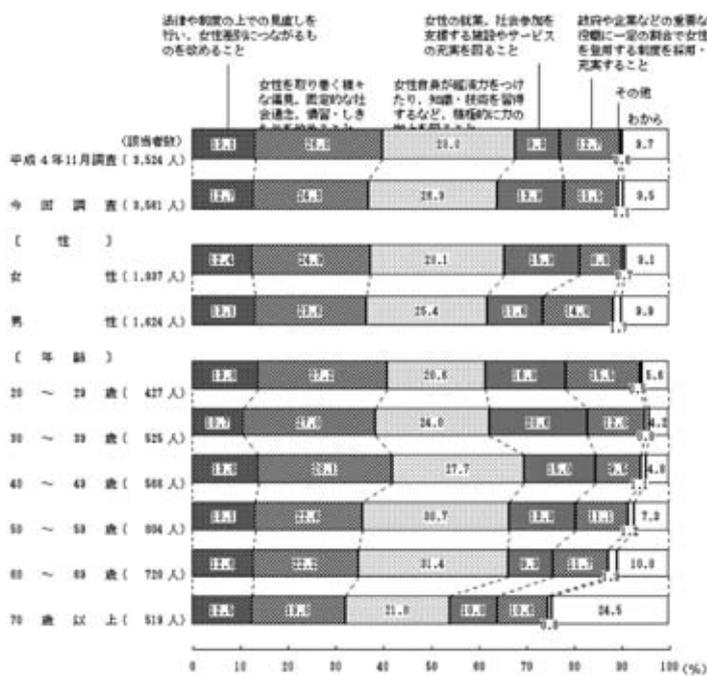
図2 男女共同参画社会基本法の施行について

2000年9月現在



出所：報告書データに基づき筆者作成

図3 男女があらゆる分野で平等になるために重要なこと



出所：内閣府男女共同参画局「男女共同参画社会に関する世論調査」（2002）

その翌年に行われた、2002年7月現在の内閣府男女共同参画局による「男女共同参画社会に関する世論調査」¹⁴⁾を見てみると、「男女があらゆる分野で平等になるために重要なこと」の設問で、「法律や制度上の見直しを行い、女性差別につながるものを改めること」が重要との回答に注目してみると、1992年11月現在では、全体で13.1%の人が重要と回答し、今回調査では12.7%（女性のみ13.1%）となっている。わずかながら減少したが、1年前の北九州市民のように基本法の

制定を知らない人なのか、それとも、山内の「基本法は不備」の考え方のどちらかであろう。年齢別でみると20～29歳は13.8%、30～39歳も13.8%と全体より多く、その間の30～39歳が10.7%と図3のとおりとなっている。

これまで男女平等の法的根拠とその成り立ち及び基本法を概観し、その認知度などの世論調査から「男女があらゆる分野で平等になるために重要なこと」にも、「法律や制度上の見直しを行い、女性差別につながるものを改めること」が重要であることがわかった。

それでは、男女平等を規定する既存制度の中で、「法の下での平等」、「差別の禁止」、「(平等のための)特別措置」、「(平等のための)地方公共団体の責務」、「女性差別の定義」などが定められているものを表1と表2で表した。

この表から読み取れることは、男女平等社会を構築するための差別にあたる事項を明確にし、それらを禁止している制度になっていることがわかる。この禁止条項をそのまま運用するならば、差別の撤廃が実現できるかのように錯覚するが、これが社会の風習や慣習によりなし崩しになっている現実にたどり着く。

あらためてこれらを整理し、男女平等関連法の平等性を一覧の表3にすると、法の守備範囲と差別の種類を限定することができた。この限定された事項が、基本法の積極的改善措置の実効性につながるとは考えられないだろうか。

基本法により策定を義務化された「基本計画」で扱うべき施策・事業。また、それらを評価するための基準として、これらの平等性が機能するのではなかろうか。

次のVでは、実質的平等と間接的平等を整理し、具体的な男女共同参画基本計画の平等性を提案する。

男女平等関連法から見る平等性の指標

表1 男女平等に関する国内法規の概要1

制定年	法令等名称	見出し等 条文	法の下での平等	差別の禁止
1947.5	日本国憲法	見出し等 第24条2 条文	配偶者の選択、財産権、相続、住居の選定、離婚並びに婚姻及び家族に関するその他の事項に関しては、法律は、個人の尊厳と両性の本質的平等に立脚して、制定されなければならない。	第14条 すべての国民は、法の下での平等であって、性別により、政治的、経済的又は、社会的関係において、差別されない。
1947.3	教育基本法	見出し等 条文		第3条（教育の機会均等） すべての国民は、ひとしくその能力に応ずる教育を受ける機会を与えられなければならないものであって、性別によって教育上差別されない。
1947.4	労働基準法	見出し等 条文		第4条（男女同一賃金の原則） 使用者は、労働者が女性であることを理由として、賃金について、男性と差別的取扱いはしてはならない。
1947.11	職業安定法	見出し等 条文		第3条（均等待遇） 何人も、性別を理由として、職業紹介、職業指導等について、差別的取り扱いを受けることがない。
1948.12	世界人権宣言（注4）	見出し等 条文	第7条（法の前での平等） すべての人は、法の下において平等であり、またいかなる差別をもなしに法の平等な保護を受ける権利を有する。すべての人は、この宣言に違反するいかなる差別に対しても、また、そのような差別をそそのかすいかなる行為に対しても、平等な保護を受ける権利を有する。	第2条（差別の禁止） すべての人は、性別により差別をも受けることなく、この宣言に掲げるすべての権利と自由とを享有することができる。
1967.9	同一価値の労働について男女労働者に対する同一報酬に関する条約	見出し等 条文		第2条（同一報酬の原則の適用）1 各加盟国は、報酬率を決定するために行われている方法に適した手段によって、同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬の原則の全ての労働者への適用を促進し、及び前記の方法と両立する限り確保しなければならない。
1979.12	女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約	見出し等 条文	第3条（女性の人権の保障） 締約国は、あらゆる分野、特に、政治的、社会的、経済的及び文化的分野において、女子に対して男子との平等を基礎として人権及び基本的自由を行使し及び享有することを保障することを目的として、女子の完全な能力開発及び向上を確保するためのすべての適当な措置（立法を含む。）をとる。	第2条（当事国の差別撤廃義務） 締約国は、女子に対するあらゆる形態の差別を非難し、女子に対する差別を撤廃する政策をすべての適当な手段により、かつ、遅滞なく追求することに合意し、及びこのため次のことを約束する。（注）
1989.11	子供の権利に関する条約	見出し等 条文		第2条（差別の禁止） 締約国は、その管轄内にある子ども一人ひとりに対して、子どもまたは親もしくは法定保護者の性別に関わらずいかなる種類の差別もなしに、この条約に掲げる権利を尊重しかつ確保する。
1995.6	家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約	見出し等 条文		第3条 1 男女労働者の機会及び待遇の実効的な均等を実現するため、各加盟国は、家族的責任を有する者であって職業に従事しているもの又は職業に従事することを希望する者が、差別を受けることなく、また、できる限り職業上の責任と家族的責任との間に抵触が生ずることなく職業に従事する権利を行使することができるようにすることを国の政策の目的とする。
1999.4	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	見出し等 条文		第2条（基本的理念） この法律においては、女性労働者が性別により差別されることなく、かつ、母性を尊重されつつ充実した職業生活を営むことができるようにすることをその基本理念とする。
1999.6	男女共同参画基本法	見出し等 条文	第5条（政策等の立案及び決定への共同参画） 男女共同参画社会の形成は、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、行われなければならない。	第3条（男女の人権の尊重） 男女共同参画社会の形成は、男女の個人としての尊厳が重んぜられること、男女が性別による差別的取扱いを受けないこと、男女が個人として能力を發揮する機会が確保されることその他の男女の人権が尊重されることを旨として、行われなければならない。

出所：筆者作成

（注：条文中「・○○・」の・は、その部分の条文が省略されていることを表す。）

表2 男女平等に関する国内法規の概要 2

制定年	法令等名称	見出し等 条文	特別措置等	地方公共団体の責務等	定められた用語の定義等
1947.5	日本国憲法	見出し等 条文			
1947.3	教育基本法	見出し等 条文		第3条（教育の機会均等） 2 国及び地方公共団体は、能力があるにもかかわらず、経済的理由によって就学困難な者に対して、奨学の方法を講じなければならない。	
1947.4	労働基準法	見出し等 条文		第2条（基本的理念） 2 事業主並びに国及び地方公共団体は、前項に規定する基本的理念に従つて、女性労働者の職業生活の充実が図られるように努めなければならない。（注3）	
1947.11	職業安定法	見出し等 条文			
1948.12	世界人権宣言 （注4）	見出し等 条文			
1967.9	同一価値の労働について男女労働者に対する同一報酬に関する条約	見出し等 条文			第1条（定義） 「同一価値の労働についての男女労働者に対する同一報酬」とは、性別による差別なしに定められる報酬率をいう。
1979.12	女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約	見出し等 条文	第4条（暫定的特別措置）1 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。ただし、その結果としていかなる意味においても不平等な又は別個の基準を維持し続けることとなつてはならず、これらの措置は、機会及び待遇の平等の目的が達成された時に廃止されなければならない。2 締約国が母性を保護することを目的とする特別措置（この条約に規定する措置を含む。）をとることは、差別と解してはならない。		第1条（女性差別の定義） この条約の適用上、「女子に対する差別」とは、性に基づく区別、排除又は制限であつて、政治的、経済的、社会的、文化的、市民的その他のいかなる分野においても、女子（婚姻をしているかいないかを問わない。）が男女の平等を基礎として人権及び基本的自由を認識し、享有し又は行使することを害し又は無効にする効果又は目的を有するものをいう。
1989.11	子供の権利に関する条約	見出し等 条文			
1995.6	家族的責任を有する男女労働者の機会及び待遇の均等に関する条約	見出し等 条文			
1999.4	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	見出し等 条文			
1999.6	男女共同参画基本法	見出し等 条文	第8条（国の責務） 国は、第三条から前条までに定める男女共同参画社会の形成についての基本理念（以下「基本理念」という。）にのっとり、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策（積極的改善措置を含む。以下同じ。）を総合的に策定し、及び実施する責務を有する。	第9条（地方公共団体の責務） 地方公共団体は、基本理念にのっとり、男女共同参画社会の形成の促進に関し、国の施策に準じた施策及びその他のその地方公共団体の区域の特性に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。（注2）	第2条（定義）1 男女共同参画社会の形成 男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もつて男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会を形成することをいう。二 積極的改善措置 前号に規定する機会に係る男女間の格差を改善するため必要な範囲内において、男女のいずれか一方に対し、当該機会を積極的に提供することをいう。

出所：筆者作成

（注：条文中「・○○・」の・は、その部分の条文が省略されていることを表す。）

注1¹⁵⁾ 注2¹⁶⁾ 注3¹⁷⁾ 注4¹⁸⁾

表3 法から導く平等性の指標と差別の具体的要件

法の下の平等	両性	差別の禁止	性別により差別されない	特別措置等	暫定的措置	地方公共団体等の責務	教育の機会均等	女性差別等の定義					
	法の制定に際し、本質的な平等		配偶者の選択 財産権 相続 住居の選定 離婚並びに婚姻 家族に関するその 他の事項 (1947.5)		すべての国民は政治的、 経済的又は、社会的関係 において (1947.5) 教育上 (1947.3) 女性労働者が母性を尊重 されつつ職業生活を営め る (1999.4)		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、差別と解し てはならない (1979.12)		能力が有る者 対しての奨学 (1947.3)	同一価値労働に 対する男女労働 者の同一報酬			
			すべての人		男性と差別的取り扱いを してはならない		積極的改善措置		職業生活の充実 が図られるよう 努める	性別により差別 なしの報酬率の こと (1967.9)			
	賃金 (1947.4)				男女間の格差を 改善するために 必要な範囲内 において、男女の いずれか一方に 対し当該機会を 積極的に提供す ること (1999.6)		女性労働者の (1947.4)			女子に対する差 別とは			
	平等な保護を受ける 権利 (1948.12)		男女同一		差別の禁止		何人も性別を理由として 差別的取扱いをしてはな らない		地方公共団体等の責務	責務	性に基づく、区 別排除又は制限 であって、政治 的、経済的、社 会的、文化的、 市民的いかなる 分野においても 女子が男女の平 等を基礎として 人権及び基本的 自由をを認識し 享有し、又は行 使することを害 し、又は無効に する効果又は目 的を有するもの (1979.12)		
	女子に対して男子と の平等		労働者の同一価値労働・ 同一報酬 (1967.9)				あらゆる形態の差別を非難 女子に対し (1979.12)			男女共同参画社 会の形成の促進 に関し施策を策 定し、実施する こと (1999.6)			
	あらゆる分野、特に 政治的・社会的・経 済的及び文化的分野 において (1979.12)		保護者の性にかかわら ず、いかなる種類の差別 もなし		子ども1人ひとりに対し て (1989.11)		地方公共団体等の責務		女性差別等の定義				
	男 女		社会的対等な構成員 (1999.6) 方針の立案および決 定に共同して参画す る機会の確保 (1999.6)		差別を受けることなく					家族の責任を有する者 であって職業を持っ ている者も、職業に従 事することを希望す る者も (1995.6)			
	法の下の平等		法の下の平等		差別の禁止		性別による差別的取扱い を受けることなく		特別措置等	暫定的措置	地方公共団体等の責務	教育の機会均等	女性差別等の定義
							男女が個人としての能力 を発揮する機会の確保、 人権の尊重						

注：筆者作成

V 男女共同参画基本計画の平等性

1. 実質的男女平等

基本法では、男女平等を人権の問題としてとらえるとともに、男女平等を法令上の平等 (de jure equality) のみならず、慣習、慣行等を含めた事実上の平等 (de fact equality)、ないし形式的平等でない実質的な平等としてとらえている。

また、基本法第3条で男女が個人として能力を発揮する機会が確保されることについて、大沢 (2002)¹⁹⁾ は、「何が結果の平等であるのかも単純でないが、男女平等を求める場合においても、

個人の自由を尊重し社会の活力を維持していく必要がある。そのためには個人の努力を反映しないような形での結果の平等を求めるべきでなく、実質的な機会均等の確保を目指すべきであると考えられる。」と述べているが、この「個人の努力を反映しないような形での結果の平等を求めない」について具体例を上げるならば、国民年金法の第三号被保険者制度は、1986年4月より実施され、それまで任意加入者として国民年金保険料を納付していた専業主婦の保険料納付の機会を剥奪した。それは、専業主婦の個人の自由を尊重し、社会の活力の維持につながったのだろうか。さらに、1961年に妻への世帯への貢献(内助の功)の評価から所得税法に配偶者控除が制度化された。この配偶者控除は、妻が夫の仕事がやりやすいように世話をし、家庭をきりもりして夫を援助すると解すれば「内助の功」は、夫の賃金や職務上の地位など仕事に反映されるものであって、税で評価される性格のものではないのではなかろうか。現在の年金改革など、それまでの専業主婦個人の努力²⁰⁾は、またも、反映されない形で、法改正の議論が進められている。

男女不平等は、個人の努力にかかわらず、戦前では、工場法など戦時の女子労働政策の形成によって始まり、幾多の法律で性別役割分業が形になり、戦後の高度経済成長で確立²¹⁾された。政策としてつくられた男女不平等に対して、基本法は、政策として男女平等社会を構築しなければならない。

機会の平等に対してA.M.オーカン²²⁾は、「機会の不平等に起因する経済的不平等は、機会が平等であるにもかかわらず生じる不平等に比べてさらに忍びがたい。しかし、機会の平等の概念は公正な競争の考え方に根ざしているスタートライン上に一列に並んでいる状況を念頭に置く。」と述べている。このことは、ある人はスタートが速く、他の人はハンディキャップを負っているなど、家族間の社会的・経済的不平等などがあり、競争は不公平ではなかろうか、そもそも機会の平等というスタートラインを見つけることは困難であり、そのライン上の不平等な位置をいかに是正するかがないかぎり、競争を公平にすることはできない。

ここで、アメリカの最高裁判所が少数グループの権利保障のために、平等条項の内容にもり込むものが時代とともに変わってきたことに注目したい。最高裁判所は、形式的平等の保障から、さらに進んで平等の実質的内容を問題とするようになった。平等条項が単に州の差別行為を禁止することに留まらず、それまでの不平等を是正して、平等な状態を作り出す積極的な義務を州に負わせるところまできた。裁判所は違憲が明らかになった事例において様々な救済方法を命じる衡平法上の広い権限をもっているとされる。裁判所はこの権限に基づいて行政に積極的措置を命じ、裁判所の監督のもとに平等な状態を作り出すための運営に当たさせた。

しかし、裁判所が救済面に限るとはいえ、平等の実質的内容に立ち入り、その実現を保障しようとすればするほど、本来は政治的プロセスに任されるべき決定選択の分野に踏み込むこととなる。ことに限りある資源・機会を多数の人々にどう分配するかという問題になると、裁判所の判決という形が最も適切か、それとも、裁判所には必要な情報を集めて的確な判断を下せる能力がどこまであるのかといったことが問われる。男女共同参画社会の構築には、女性も男性もすべての個人が社

会的・文化的に形成された性別（ジェンダー）にとらわれず、互いにその人権を尊重し、各人の個性に基づいて生きることは、将来に向かって豊かで安心できる社会を構成する上で最も肝要な条件といえる。そのためには、あらゆる社会制度・慣行に男女共同参画の視点を反映させ、職場、家庭、地域社会、学校などの多くの領域に、的確な取組を展開できるかという問題につながっている。つぎは間接差別について述べることにする。

2 間接差別

平等のもう一つの大きな論点として、基本法に間接差別の禁止を明記すべきか否かについて、小委員会の段階から基本法の国会審議²³⁾の段階に至るまで常に議論された。

憲法第14条は「経済的、社会的関係」という主観的権利を保障していることなどから、女子差別撤廃条約第1条の「差別」の定義に配慮し憲法解釈をすると、同条は「間接差別」を禁止したものととして解釈されなければならない²⁴⁾。

もとより、1995年の女子差別撤廃委員会報告のなかの日本の報告に対する最終コメントにおいて、「日本政府は、民間部門において女性が直面している昇進や賃金についての間接的な差別を取り扱うためにとった措置について報告すべきであると。」と述べており、さらに、1997年5月の男女雇用機会均等法の改正の際、「いわゆる「間接差別」については、何が差別的扱いであるかについて引き続き検討すること。」の国会付帯決議もなされている。

しかしながらそれにもかかわらず、1999年の基本法制定時においても、「間接差別の概念自体について、何を持って間接差別というのか我が国の社会的合意が得られていないように思われる。」また、「社会制度・慣行の議論は単純に禁止という議論になじまない面があるように思われる。」などという主観が男女共同参画審議会に存在²⁵⁾していた。結局、それまでの女性労働裁判の判例で、「明確な差別的意図がはっきりしない場合」に、種種の状況から差別を容認したとの推認が行われた状況を考慮し答申²⁶⁾は、「直接差別」、「間接差別」という用語を用いなかった。基本法は、この考えに基づき「男女共同参画社会の形成は、男女が性別による差別的取り扱いを受けないことを旨として行わなければならない。」と規定²⁷⁾した。

これは、基本給を構成する本人給についての三陽物産事件²⁸⁾の判例から導かれており、この判決の意義は、「間接差別」適用の道を開いたことである。しかし、判決は、まず「世帯主・非世帯主の基準は形式的に見る限り、男女の区別とは一応無縁のものと評すべきかに思われる」と述べつつ「被告は、住民票上、女子の大多数が非世帯主に該当するという社会的な現実及び被告会社の従業員構成を認識しつつ、女子従業員に一方的に著しい不利益が生じることを容認して本人給の基準を制定したものと確認することができ、これは女子であることを理由として賃金を差別したものである。」として、本件の給与規定（世帯主基準）が労基法第4条²⁹⁾に違反することを認めたのである。男女共同参画審議会はこの事件が「明確な差別意思がない場合」の判例としてとらえたのに対して、判決は、ことさらに、「差別を容認する意思」を問題としている。

すなわち、世帯主の基準は、形式的に見る限り男女の別によって本人給に差を付けるものではないが、女性従業員の本人給を男性従業員のそれより一方的に低く抑えられる結果となることを容認して運用されたものは女性差別であったのだ。

これらのことから、基本法の「性別による差別的取り扱いを受けない」とは、いわゆる直接差別³⁰⁾並びに間接差別³¹⁾的取り扱いを禁じていることになる

VI 男女共同参画の平等性の基準

さて、これまで述べてきた男女平等関連法の分析から見た平等性の指標には、法が禁じる直接差別に加えて、間接差別までも禁じていることを導き出した。そのイメージが図4であるが、本モデルは、具体的な事業に平等性の評価基準としての実証を行う前段階である。今後の検証を行いながら、より測定し易い平等性の指標としていく予定である。

図には、法の下に平等でありながら、歴然と存在する「結果の平等」と「機会の平等」、これらは、「実質上の平等」と「法の下での平等」と言い換えることができ、直接的な差別は法で明文化しているが、間接的な差別を明文化した法制度の拡充が待たれることはいうまでもない。

やはり、基本法による法定計画である「男女共同参画基本計画」の守備範囲の中心が間接的差別の解消であり、間接差別を解消するための施策でなければならない。そして、これらの実効性は、差別を解消するための直接的、間接的な平等性の指標で、あらかじめ設定した数値目標に対して、計画期間にどこまで達成できたかを測定することが、政策の実現に有効であると考えられる。

図4 男女共同参画基本計画のための平等性の概念

平等の種類	平等の区分		差別容認の意思の有無
結果の平等	事実上の平等	間接差別の禁止	積極的改善のための差別意思を容認する意思のある措置 (Affirmative action)
			差別を容認する意思のあるもの
機会の平等	法の下での平等	直接差別の禁止	差別を容認する意思のないもの

法の守備範囲 → (左側)
 基本計画の守備範囲 ← (右側)

出所：筆者作成

おわりに

今後の課題として、本稿で提案した平等性の指標が、男女共同参画基本計画の評価システムの評価基準になることは疑う余地がないが、すでに、男女共同参画基本計画を評価しつつ、「男女共同

参画基本計画」(第二次) 策定の波が国をトップに到来する。

折しも、作家の上坂冬子氏との対談³²⁾で、基本法制定時の首相であった森元総理大臣が森政権下の平成12年に策定した「男女共同参画社会基本計画」(第一次)を「失敗だった」と打ち明けている。森氏は「男女共同参画社会を男女共同家族社会にすべきだった。」と述懐しているが、この計画は法定計画であり、国・県は策定義務の規定があり、市町村についても努力義務となっているのである。このような状況の中、男女共同参画基本計画の評価が、平等性の評価指標を基準として実施できる評価システムの構築を急ぎたい。

(なかじま ゆみこ・高崎経済大学大学院地域政策研究科博士後期課程)

- (1) 男女共同参画基本計画(第2次) <http://www.gender.go.jp/>
- (2) 赤沢昭三 桜井等至 丸尾直美『総合福祉経済学』好学社、1979年 18-19
- (3) 筆者が独自に悉皆調査する。「男女共同参画基本計画に関する考え方評価及び進行管理調査」(平成14年9月)並びに男女共同参画局 <http://www.gender.go.jp/>
- (4) 前文
- (5) 国際婦人年大阪の会『資料・国際婦人年一國連婦人の10年から二一世紀』(創元社、1985) 41頁
- (6) 国連人権委員会及び婦人の地位委員会を中心とする基本的人権の尊重、男女平等の実現について積極的な取り組みが行われてきたのにも拘らず、女子に対する差別が依然として広範に存在していることから、昭和42年、第22回国連総会において、「女子に対する差別の撤廃に関する宣言」(以下「宣言」と略す。)が採択されその後締約に向けた各国の検討の結果。
- (7) 外務省HP http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/josi/3a_001.html
- (8) 住友電工男女賃金差別事件(平成一二年七月三十一日判決言渡・同日原本領収 裁判書記官 平成七年(ワ)第八〇〇九号 賃金等請求事件(口頭弁論終結の日 平成一二年五月三十一日))における、均等法の適用は施工前に遡らないことを理由に、均等法施行前の男女別労務管理を免罪し、さらには、均等法施行前に違法でなかったものは、企業に是正義がないとしている。
- (9) 基本法第13条第14条による、『男女共同参画基本計画』の策定の義務・努力義務規定。
「男は職場、女は家庭」、「女らしさ」「男らしさ」など、社会的・文化的に形成された性差に対するもの。
- (10) 男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会に係る男女間の格差を改善するため必要な範囲内において、男女のいずれか一方に対し、当該機会を積極的に提供すること
- (11) 1999年10月15日山梨学院大行政研究センター主催による公開シンポジウム「男女平等社会の実現と自治体の役割」をテーマに開催された時の発言。山内幸雄「シンポジウムに込めた拘泥と挑戦」地方自治ブックレット(2002)No.24 11頁
- (12) 『北九州市の男女共同参画社会に関する調査<<調査報告書>>』北九州市市民局女性行政推進部(2001)86頁 調査対象は、男女各1000名
- (13) 有効回収数(率)3,561人(71.2%) 調査不能数(率)1,439人(28.8%)
- (14) (a) 男女の平等の原則が自国の憲法その他の適当な法令に組み入れられていない場合にはこれを定め、かつ、男女の平等の原則の実際的な実現を法律その他の適当な手段により確保すること。
(b) 女子に対するすべての差別を禁止する適当な立法その他の措置(適当な場合には制裁を含む。)をとること。
(c) 女子の権利の法的な保護を男子との平等を基礎として確立し、かつ、権限のある自国の裁判所その他の公の機関を通じて差別となるいかなる行為からも女子を効果的に保護することを確保すること。
(d) 女子に対する差別となるいかなる行為又は慣行も差し控え、かつ、公の当局及び機関がこの義務に従って行動することを確保すること。
(e) 個人、団体又は企業による女子に対する差別を撤廃するためのすべての適当な措置をとること。
(f) 女子に対する差別となる既存の法律、規則、慣習及び慣行を修正し又は廃止するためのすべての適当な措置(立法を含む。)をとること。
(g) 女子に対する差別となる自国のすべての刑罰規定を廃止すること。
- (15) 都道府県男女共同参画計画等)
第十四条 都道府県は、男女共同参画基本計画を勘案して、当該都道府県の区域における男女共同参画社会の形成の促進に関する施策についての基本的な計画(以下「都道府県男女共同参画計画」という。)を定めなければならない。

- (17) (啓発活動)
第三条 国及び地方公共団体は、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ついて国民の関心と理解を深めるとともに、特に、雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を妨げている諸要因の解消を図るため、必要な啓発活動を行うものとする。
- (18) 第1条 自由平等・同胞の精神
すべての人間は、生まれながらにして自由であり、かつ、尊厳と権利とについて平等である。
- (19) 前掲大沢（2002）114頁
- (20) 2002 群馬県男女共同参画記念週間の女性サミットぐんま（事務所渋川市）の分科会において、当時、専業主婦として、国民年金を納付していた参加者の意見として、「法律が勝手に変わって、私たち専業主婦の人権がないがしろにされた気がした。確かに払わないことで得をした気分の人もいただろうが、多くは、自ら払うことで国民の義務を果たし、自らの年金を確保する思い無視され、憤ったことを今も覚えているだろう。」
- (21) 社会政策による性別役割分業については、塩田咲子『日本の社会政策とジェンダー』（日本評論社、2000）3-31頁参照。
- (22) A.M. オーカン（新聞陽一訳）『平等か効率か』（日本経済新聞社、1976）103頁
- (23) 1999年5月13日参議院総務委員会にて、質問者：江田五月、答弁者：野中官房長官など。国会会議録参議員総務委員会-8号
- (24) 横田耕一「条約の国内法的効力（3）—憲法学はどう応えるのか」ジェンダーと法 No.1（2004128-131頁）
- (25) 前掲大沢（2002、110-111頁）
- (26) 男女共同参画審議会は、「男女共同参画ビジョン」を答申として、1996年7月に総理大臣に提出。
- (27) 基本法第3条
- (28) 三陽物産事件＝東京地判（1994・6・16）判例時報1502号32頁
- (29) 労基法基本原則—男女同一賃金
- (30)
- (31) 間接差別とは、基準が男女別になっていなくても、それを適用した結果、一方の性が排除されて不利になることをいう。例えば、女性が多くを占めるパートや契約社員、派遣スタッフという非正社員に対する差別や、コース別雇用による差別は間接差別である。
- (32) 「月刊自由民主」（平成十八年一月号）

【主要参考文献】

1. 齊藤達三『総合計画の管理と評価』勁草書房（1994）
 2. 赤沢昭三 桜井等至 丸尾直美『総合福祉経済学』好学社（1979）
 3. 中島由美子「男女共同参画基本計画への政策評価適用の可能性について」、『地域政策研究』5-4号、高崎経済大学地域政策学会（2002）
 4. 宮川公男「会計検査院への期待の高まりに寄せて」、『会計検査院研究』第16号（1997）
 5. 齊藤達三（1999）『実践自治体政策評価』ぎょうせい
 6. 齊藤達三（1995）『地域経営のための事業別予算入門』ぎょうせい
 7. 龍慶昭／佐々木亮（2000）『「政策評価」の理論と技法』多賀出版
 8. 山谷清志（1997）『政策評価の理論とその展開』晃洋書房
 9. P.H. Rossi, H.E. Freeman（1999）Evaluation: A Systematic Approach, Six Edition, sage
 10. 『Empowerment Evaluation』1996 David M.Fetterman Shake J Kaftarian Abraham Sage Publications, Inc.
 11. 総理府（1999）『男女共同参画白書』大蔵省印刷局
 12. 大沢真理編集代表（2002）『21世紀の女性政策と男女共同参画社会基本法<改訂版>』ぎょうせい
 13. 打越綾子『自治体における企画と調整』（2004）日本評論社
 14. 中島由美子「男女共同参画基本計画への政策評価適用の現状」『日本地域政策研究』第3号、日本地域政策学会（2005）
- 収集資料「いわて男女共同参画プラン」他70地方自治体基本計画書

付記

研究の入口で、学問を究めることへの憧れと戸惑いを、その過程にご自身の研究への夢とロマンを示され「学問の前に王道は無く誰もが平等」と、その現実に導いていただいた。

拙稿が退官記念号の末尾を汚すことも、長谷川秀男博士の導きと信じ、これまでのご指導に心より感謝を申し上げます。