

男女共同参画行政に関する 推進体制と総合調整権の展開

大 西 祥 世*

目 次

はじめに

- 1 男女平等推進に関する国際人権基準の、国内実施
 - (1) 推進体制のあり方の対立——日本国憲法制定時に遡って
 - (2) 国連の「国際女性年世界会議」の開催
 - (3) 女性差別撤廃条約の批准
 - (4) 東西冷戦終結後の、国際人権への取り組みの拡充
 - 2 婦人行政と男女共同参画行政
 - (1) 総理府の「総合的・横断的な行政」か、労働省の「婦人行政」か
 - (2) 中央省庁等改革のインパクト——内閣・内閣府による「総合調整権」の新設
 - (3) 男女共同参画社会基本法の制定——「21世紀の最重要課題」という新たな位置づけ
 - 3 男女共同参画行政における「総合調整」の成果と限界
 - (1) 国際人権基準の取り入れ、国際的協調の推進
 - (2) 内閣府設置法における位置づけの変化
 - (3) 総合調整を行う推進体制としての「本部」
 - (4) 内閣の重要政策会議としての劣位
 - (5) ジェンダー平等推進を牽引する男女共同参画行政
- おわりに——今後の展開

はじめに

SDGs (国連持続可能な開発目標) やサステナビリティ (持続可能性), ダイ

* おおにし・さちよ 立命館大学法学部教授

バーシティ(多様性)は、国際的にも国内および地域社会でも、今まさに取り組むべき最重要課題として広く認識されている。こうした今日の喫緊の課題に取り組む際、ジェンダー政策の考え方は重要な柱の1つであるが、その推進体制についての先行研究は十分とはいえない。

ジェンダー平等推進および性差別撤廃は、1975年の「国際女性年」以降、各国政府、国際社会および地域・市民社会にて取り組まれ、状況は改善してきた。積極的な諸外国と比べて日本は、男女格差を測る指標である世界経済フォーラム「ジェンダーギャップ指数(GGI)」によると、2006年は80位で、15年後の2021年は120位¹⁾に後退するなど、男女間の格差や差別が依然として色濃く残っている。

そこで、本論文では、日本の総理府(旧)・内閣府(現)を中心とした男女共同参画行政について、その推進体制の展開を検討する。なお、「男女同権」、「男女平等」、「男女共同参画」、「ジェンダー平等」といった用語は、とくに断りがない限り同旨として用いる。

1 男女平等推進に関する国際人権基準の、国内実施

(1) 推進体制のあり方の対立——日本国憲法制定時に遡って

日本では第2次大戦の直後から、GHQは、女性が政治的・経済的・社会的に差別されないことが日本社会の改革に必要なので、その最初の一步となる女性参政権の付与をとりわけ重要視した。1945年10月4日の「五大改革指令」は、女性が政治に参画することで家庭内の男女同権を実現し、それがよりよい日本社会をつくりだす基盤になるという、立憲政策のトータルデザインを示しているといえる²⁾。同月24日に発効した国際連合憲章では、基本的人権や男女の権利の平等に関する信念が改めて確認された。

1946年11月3日に公布され、1947年5月3日に施行された日本国憲法では、男女平等に関して第13条、第14条第1項、第24条第1項・第2項、第44条が規定され、それぞれの実現に向けて、当時必要とされた法制度が整

えられた。

① 「女性行政」担当部局の設置に至るまでの対立

男女同権に向けた政策を担当する新たな行政組織として、日本政府およびGHQ内に、今でいう「総合的・横断的」な行政に取り組む部局として設置するか、労働行政の一部局として設置するかという論争があった³⁾。その論争とは、第一に、GHQ内部での構想起案の対立である。アメリカから日本に招かれた労働問題専門家の1人であるヘレン・ミアース氏による労働省に「婦人少年局」を設置する案と、GHQ民間情報教育局のエセル・ウィード氏による内務省に女性の地位向上に関するあらゆる業務を行う「婦人局」を設置する案との対立である。これに、日本の女性運動家が両者に分かれた第二の対立があったが、GHQの圧力の影響もあり、「労働省婦人少年局」案を支持する立場になった。第三に、GHQと日本政府の対立である。日本政府は当初、労働省労働基準局の中に「婦人少年課」（傍線筆者。以下、同。）を設置するという、より権限の弱い体制の組織を検討した。

結局、労働省内に婦人局を設置することが決定された（1946年8月21日）ものの、児童労働も所管する「婦人少年局」として1947年9月1日に立ち上げられた。

② 労働省婦人少年局の所掌事務

新設された労働省において、婦人少年局は、①婦人および年少労働者の保護、児童労働の禁止、労働者の家族問題といった労働者に関する施策だけではなく、②「婦人の地位向上その他婦人問題の調査及び連絡調整に関する事項」（労働省設置法第7条第6号）、すなわち、厚生省、文部省、農水省など他の省庁と所管が重ならない男女平等推進政策（例：女性の地位向上、家族問題に関するラジオ・映画・刊行物の資料整備、女性参政権の普及など）を一般的に担当する部局となり、他の省庁との連絡調整を担当した。この

体制は、1975年以降の「女性行政（後の男女共同参画行政）」のあり方にも大きく影響した。

(2) 国連の「国際女性年世界会議」の開催

① 第1回国際女性年世界会議（1975年）の影響

世界および日本にて、今でいう「男女共同参画行政」に取り組みられるようになったきっかけは、1975年の「国連女性年」および第1回国際女性年世界会議の開催であった。各国政府は同会議における決定事項を国内施策に取り入れて、「国内行動計画」を策定する責務を負った。その方法は、男女平等の推進や女性差別の撤廃は、生まれたとき、育つとき、学ぶとき、働くとき、ケアワークを担当するとき、ケアを受けるとき、死ぬときなど、人生のさまざまな場面で複合的に要請されるので、政策として取り組む際には、保健、教育、労働といった領域ごとのいわゆる「タテワリ行政」ではなく、「総合的・横断的」な施策が必要であり、それを実行するための「国内行動計画」を策定することを各国が合意した。

また、日本政府は、日本国憲法に盛り込まれた理念を尊重して、女性差別撤廃条約に賛成し、1979年に国連総会で採択する際に署名したが、批准に必要な国内法の整備に時間がかかり、実際の批准は1985年であった。同条約は、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ける男女の平等を基礎として、性に基づく区別、排除、制限を撤廃して、自由と基本的人権の保障をめざすものである（第1条）。日本国憲法の理念とも強いつながりがあるので、ようやく実現した批准は、憲法の理念を実現しようとした当時の女性たちを中心とした市民運動から大いに歓迎された。

② 「女性行政」の推進体制の整備

先に述べた国際合意である「国内行動計画」を日本政府として策定するため、1975年に閣議決定により、総理府に「婦人問題企画推進本部」を設

置した。また、これまで男女平等一般を担当してきた労働省を主管とするのではなく、新たに総理府に担当部局として「婦人問題担当室」を設けた。ただし、前述の労働省など他省庁が有した当時の権限は、この新たな組織に移管されなかった。総理府の新組織は省令で設置できる「係」級となり、閣議決定が必要な「課」よりも権限が弱い組織になった。政令、すなわち閣議決定を行う場合は、事前に各府省の事務次官による「事務次官会議」が行われる。閣議も事務次官会議も、その意思の決定は全会一致によることを原則とするので、大臣や事務次官が1人でも反対すれば成立しない。同室設置の根拠規定は、法律や政令ではなく「総理府令」であり、既得の権限を侵害されたくない労働省の意向が強く働いたことがうかがえる。

政府は1977年に「国内行動計画」を策定し、総理府はその実効性を確保するため、さらに「婦人に関する施策の推進のための『国内行動計画』前期重点目標」、「事務概要」などを作成した。日本の女性行政は、当時から、市民団体から政府へ、世界会議での国際的な合意を実施するよう求めるとともに、政策決定への女性の参加も求めた。政府・自治体の政策決定に女性を参加させることなどが要望され、政府と市民とが連携・協働した行政をめざして展開されていた。

③ 国家公務員や国の審議会委員への女性の登用促進施策の重視

政策決定への女性の参加については、第一に、国家公務員については1975年に婦人問題企画推進本部決定「行政機関における女性の登用等について」が策定された。第二に、審議会委員について、1977年に「国内行動計画前期重点目標」として「1982年までに女性比率を10%に」する目標値が初めて設定され、その後1981年の「同後期重点目標」では、「女性委員のいない審議会の解消」がめざされた。

(3) 女性差別撤廃条約の批准

女性差別撤廃条約につき、日本政府は国連総会で採択された1979年に署名したが、その批准は1985年であり、遅れた。国内法の一部を改正しなければ条約違反にあたるので、批准前に必要とされた法整備のための各省庁間・与党・経済界・労働界との調整に時間がかかったからである。

批准のために日本政府が整備・改正が必要と考えた法制度は、第一に、法務省所管の国籍法である。1974年に同法が改正され、子どもの国籍取得について、それまでの父が日本国籍であればその子どもは日本国籍を取得する「父系優先血統主義」（父が外国人、母が日本人の場合、その子どもは原則として日本国籍が認められない）から「父母両系血統主義」（父か母が日本国籍であれば、その子どもは日本国籍を取得できる）へ変更された。

第二に、1985年に労働省所管の「勤労婦人福祉法」（昭和47年法律第113号）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等女子労働者の福祉の増進に関する法律」（以下、「均等法」という）に改正された。同法は、同条約第2条(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」に対応する法律として制定されたが、実際には条約上要請された「すべての差別」ではなく、雇用における採用・福利厚生・転勤の差別禁止に限定された。

第三に、文部省所管の、それまで女性のみ必修であった家庭科を男女必修にする方針が示された。実際には、次期の学習指導要領の改訂の時期にあわせて、1989年に同要領に反映された。その周知期間を経るため実施はさらに遅れ、中学校は1993年から、高校は1994年からになった。

(4) 東西冷戦終結後の、国際人権への取り組みの拡充

① 国際人権基準としての「クリティカル・マス（30%）」の提唱

1990年代に入ると、東西冷戦解消後の新たな国際秩序の形成に、「民主主義」と「人権保障」が重視され、国連を中心とした「国際人権」への取り組みが活発になり、拡充した。男女共同参画行政についても例外ではな

く、1990年には「クリティカル・マス」、すなわち、ポジティブ・アクションとして「指導的な立場の女性比率を1995年までに30%にする」という具体的な数値目標が国連経済社会理事会決議にて初めて提唱された。日本では、1991年に「西暦2000年に向けての新国内行動計画（第1次改定）」が決定され、1992年に宮沢改造内閣（宮沢喜一総理）にて「婦人問題担当大臣」（初代大臣：河野洋平内閣官房長官）が初めて設けられた。

② 人権に関する国連諸会議の、国内への影響

1990年代前半は、国連を中心としたジェンダー平等に関する国際人権基準が促進される重要な会議の開催が続いた。世界人権会議（1993年、於：ウィーン）では、「女性の権利は人権である（Women's rights are human rights.）」が提唱され、世界各地で広く受け入れられた。また、国際人口・開発会議（1994年、於：カイロ）では、リプロダクティブ・ヘルス、リプロダクティブ・ライツ（生涯を通じた性と生殖に関する権利）が提唱された。

1995年の「第4回世界女性会議」は、国際的にも、日本にとっても、政策推進のアクセルとなった重要な会議である。同会議は中国の北京市郊外で開催されたので「北京会議」と呼ばれているが、その日本への影響は、次の3点に整理できるだろう。

第一に、当時、自治体の女性行政の「目玉施策」として、国際交流の推進を目的に「北京会議 NGO フォーラムへの市民派遣事業」が実施され、多くの自治体が数人から数十人規模のグループを現地に派遣した。同フォーラムには自治体からの派遣を問わず日本から約5000人が参加した。参加者は、国際的な最先端の議論と対話の熱気を持ち帰り、その後、自治体が設置した「女性センター／男女共同参画センター」を利用して活動し、「男女共同参画条例の制定」を求める市民運動や、DV 被害者の一時保護や自立支援のケースワーク活動を行う NPO が都市部・地方を問わず増加した。

第二に、DV やセクシュアル・ハラスメントは、カップルや組織内では

当たり前に起こり、かつ、女性のがまんするものではなく、先進国・途上国を問わず各国で生じている「女性に対する暴力」という人権問題であり、新たに対応する法制度を整備する必要があるという北京会議での活発な議論に触発され、日本でも政策課題として対応する必要性が明示的になったことである。

第三に、1975年以降に総理府がめざした「総合的・横断的」な行政と、労働省を中心とした「タテワリ行政」の推進体制という構造に変化があったことである。

2 婦人行政と男女共同参画行政

(1) 総理府の「総合的・横断的な行政」か、労働省の「婦人行政」か

総理府は1991年4月に、これまでの「婦人問題」に代わり、「男女共同参画型社会づくり」という、新しい政策目標を提起した⁴⁾。当時の意味は、「参加から参画へ」というもので、当初は、「単に女性の参加の場を増やすだけでなく、その場において政策・方針の決定、企画などに加わるなど、より主体的な参加姿勢を明確にするため」という、政策方針決定過程に実際に関わる、という趣旨であった。すなわち、「いすとりゲーム」に参加しても実際にいすに座っているのは男性のみ、という形式的平等が実現した状態ではなく、男性も女性も実際にいすに座って、意思決定にかかわるといふ、実質的平等の実現をめざす意味合いに限定される用語であった。

他方、1995年の北京会議を控え、日本政府としてジェンダー政策の推進体制の拡充がいわば国際公約として求められたこともあり、担当部局として「係」級で設置された総理府婦人問題担当室を「課」級に格上げすることが、労働省が所管する「婦人行政」との二重行政の回避とあわせて検討された結果、1993年に総理府と労働省とで協議が整った⁵⁾。すなわち、総理府次長と労働事務次官との「覚書」および総理府官房審議官と労働省婦

人局長との間で「確認事項」が合意された。

その内容は妥協的であった。「婦人問題企画推進本部」は、同年7月14日に、「男女共同参画型社会の推進に関する大綱」を決定し、「男女共同参画型社会推進行政」という新しい政策用語は生まれたものの、それが労働省との「二重行政解消」の決定打とはならず、1947年以來の各省庁間での推進体制を確認したにとどまった。その内容は下記のとおりである。

- ① 総理府が新たに担当する事務は、「男女共同参画型社会」についてのビジョンの設定とその実現に向けて各省が実施する施策を総合的にとりまとめた計画の策定であり、この事務は労働省が従来より所掌している事務とは全く異なる。
- ② 「男女共同参画型社会の形成」は、他省庁の所掌に属さない事務としての総理府の所掌事務ではなく、その形成に向けた個々の施策は各省庁がその所掌に応じて行い、総理府は今後ともそれを妨げない。
- ③ 総理府は、事務組織の整備を行うための組織要求または法令の改正、制定を行う場合は、労働省設置法、同組織令の文言（労働省の解釈を含む）に変更をきたさない。

すなわち、労働省婦人局（1984年7月に「婦人少年局」から改編）がそれまで担当してきた事務である「女性の地位の向上その他女性問題に関すること」はそのまま同局に残し、他の省の事務についても権限は従来通りとしたことで「タテワリ行政」の構造はそのまま残した。さらに、新たに総理府が担当する「男女共同参画型社会」の推進という事務は、他の省庁の権限を侵さないとすることで、当初よりジェンダー政策でめざされた、「総合的な、省庁横断型の行政」を行う推進体制は実現しなかった。

(2) 中央省庁等改革のインパクト

——内閣・内閣府による「総合調整権」の新設

そうした推進体制のあり方が大きく動いたのが、中央省庁等改革である。北京会議から3年後の1998年に中央省庁等改革基本法が成立し、内閣の機

能強化がめざされ、その手法として総合調整権が付与された〔資料1〕。

総合調整が必要とされる21世紀の最重要課題の政策分野として、経済財

〔資料1〕中央省庁等改革基本法（平成10年法律第103号）

第4条 政府は、次に掲げる基本方針に基づき、中央省庁等改革を行うものとする。

一 内閣が日本国憲法の定める国務を総理する任務を十全に果たすことができるようにするため、内閣の機能を強化し、内閣総理大臣の国政運営上の指導性をより明確なものとし、並びに内閣及び内閣総理大臣を補佐し、支援する体制を整備すること。

第10条第2項 内閣府の任務及び機能（略）は、おおむね次に掲げるものとする。

一 経済財政政策、総合科学技術政策、防災、男女共同参画その他の各省の事務に広範に関係する事項に関する企画立案及び総合調整

〔資料2〕内閣府設置法（平成11年法律第89号）

第4条 内閣府は、（略）行政各部の施策の統一を図るために必要となる次に掲げる事項の企画及び立案並びに総合調整に関する事務（略）をつかさどる。

九 男女共同参画社会の形成（略）の促進を図るための基本的な政策に関する事項

十 前号に掲げるもののほか、男女共同参画社会の形成を阻害する要因の解消その他の男女共同参画社会の形成の促進に関する事項

〔資料3〕厚生労働省設置法（平成11年法律第97号）

第4条 厚生労働省は、前条第一項及び第二項の任務を達成するため、次に掲げる事務をつかさどる。

七二 女性労働者の特性に係る労働問題に関すること。

七三 労働に関する女性の地位の向上その他労働に関する女性問題に関すること。

政、総合科学技術、防災、男女共同参画の4つが並列的に挙げられた（同法第10条第2項）。そして、内閣府設置法により「男女共同参画社会の推進」が内閣府の所掌事務とされ（第4条第1項第9号、第10号：当時）〔資料2〕、国務大臣と民間人がメンバーとなる推進会議が設置されることになった（基本法第25条第1項）。また、中央省庁等改革で行政組織のスリム化がめざされた中、唯一新しく設置された「局」が内閣府男女共同参画局であった。これにともない、当時の労働省女性局の後継である厚生労働省雇用均等・児童家庭局は、それまでの「女性の地位向上」のための施策を広く一般的に扱う権限から、「労働に関する女性の地位向上」という政策に特化して担当することになった〔資料3〕。

（3）男女共同参画社会基本法の制定

——「21世紀の最重要課題」という新たな位置づけ

1997年以降に政府は、男女共同参画社会基本法（以下、「基本法」という）の制定に向けて、中央省庁等改革の検討と平行して、具体的に動き出した。男女共同参画審議会設置法（平成9年法律第7号。施行：1997年4月1日）に基づき設置された「男女共同参画審議会」において、基本法の制定を念頭に審議が重ねられた。同法案は内閣提出法案として参議院に提出されたので、衆議院に先んじて審議が行われ、参議院で可決後、衆議院へ送付され、可決・成立した（平成11年法律第78号）。

立法の際に議論となった主な論点は、衆参各院における委員会での採決の際に決定された「附帯決議」によく表れている⁶⁾〔資料4〕〔資料5〕。すなわち、第一に、男女共同参画推進の実効性を確保する手段の導入、第二に、国のリーダーシップのあり方、いいかえれば、自治体の責務と地方分権との関係および事業者の役割の位置づけ、第三に、差別や人権侵害事案に対する監視・救済機関（裁判外紛争処理制度）の設置である。

〔資料 4〕男女共同参画社会基本法案に対する附帯決議（参議院総務委員会，1999 年 5 月 21 日）

政府は、本法施行に当たり、次の事項に配慮すべきである。

- 一 政策等の立案及び決定への共同参画は、男女共同参画社会の形成に当たり不可欠のものであることにかんがみ、その実態を踏まえ、国及び地方公共団体において、積極的改善措置の積極的活用も図ることにより、その着実な進展を図ること。
- 一 家庭生活における活動と他の活動の両立については、ILO 第156号条約の趣旨に沿い、家庭生活と職業生活の両立の重要性に留意しつつ、両立のための環境整備を早急に進めるとともに、特に、子の養育、家族の介護については、社会も共に担うという認識に立って、その社会的支援の充実強化を図ること。
- 一 男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の策定に当たっては、現行の法制度についても広範にわたり検討を加えるとともに、施策の実施に必要な法制上又は財政上の措置を適宜適切に講ずること。
- 一 女性に対する暴力の根絶が女性の人権の確立にとって欠くことができないものであることにかんがみ、あらゆる形態の女性に対する暴力の根絶に向けて積極的に取り組むこと。
- 一 男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の推進については、男女共同参画会議の調査及び監視機能が十全に発揮されるよう、民間からの人材の登用を含め、体制を充実させること。
- 一 本法の基本理念に対する国民の理解を深めるために、教育活動及び広報活動等の措置を積極的に講じること。
- 一 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。
- 一 苦情の処理及び人権が侵害された場合における被害者救済のための措置については、オンブズパーソン的機能を含めて検討し、苦情処理及び被害者救済の実効性を確保できる制度とすること。
- 一 男女共同参画社会の形成を国際的協調の下に促進するため、女子差別撤廃条約その他我が国が締結している国際約束を誠実に履行するため必要な措置を講ずるとともに、男女共同参画の視点に立った国際協力の一層の推進に努めること。

〔資料5〕男女共同参画社会基本法案に対する附帯決議（衆議院内閣委員会、1999年6月11日）

政府は、本法施行に当たり、次の事項に配慮すべきである。

- 一 家庭生活における活動と他の活動の両立については、ILO第156号条約の趣旨に沿い、両立のための環境整備を早急に進めるとともに、特に、子の養育、家族の介護については、社会も共に責任を担うという認識に立って、その社会的支援の充実強化を図ること。
- 一 女性に対する暴力の根絶が女性の人権の確立にとって欠くことができないものであることにかんがみ、あらゆる形態の女性に対する暴力の根絶に向けて積極的に取り組むこと。
- 一 男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の策定に当たっては、性別によるあらゆる差別をなくすよう、現行の諸制度についても検討を加えるとともに、施策の実施に必要な法政上又は財政上の措置を適切に講ずること。
- 一 男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の推進に当たっては、その施策の推進体制における調査及び監視機能が十分に発揮されるよう、民間からの人材の登用を含め、その体制の整備の強化を図ること。
- 一 各事業者が、基本理念にのっとり、男女共同参画社会の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。
- 一 男女共同参画社会の形成には、男女の人権の尊重が欠かせないことにかんがみ、苦情の処理及び被害者の救済が十分図られるよう、実効性のある制度の確立に努めること。

① 実効性を確保する「ポジティブ・アクション」の導入

日本が1985年に批准した女性差別撤廃条約は、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」は「差別」と解してはならない（第2条第1項）と規定し、条約の締約国にポジティブ・アクションの導入を促した。他方、日本で同条約の批准のために1985年に制定された均等法は当初、ポジティブ・アクションに関する規定は盛り込まれなかつ

た。2006年の改正均等法(2007年施行)においてようやくポジティブ・アクションに関して、事業主が取り組む「ことを妨げるものではない」(第8条)および取り組みたい事業主に対して国が相談・援助できる(第14条)として、消極に規定された。

基本法では、「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」ための「積極的改善措置」(同第2条第1号、第2号)について、国および自治体は、計画を策定して実施するよう義務づけられた(同第8条、第9条)。

② 自治体および事業者の責務

男女共同参画行政における国の責務と、自治体や事業者の責務の関係についても、大きな論点となった。

第一に、自治体については、当時、地方分権推進も大きな課題であった。先進的な自治体はこれまでも自ら率先して男女共同参画行政としてさまざまな施策に取り組んできたものの、その一方でたいへん消極的な自治体もあり、後者について国のリードを求める市民の意見が、基本法の制定時に多く寄せられた。

他方、地方分権を推進する立場からは、国の関与はできるだけ限定された方がよいため、この2つが両立する、すなわち、国の施策を最低限のレベルとし、それを上回る自治体は自由に展開できるようにとの趣旨で、「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。」(第9条)とされた。

第二に、均等法が制定・改正されても、依然として雇用における性差別は深刻であるので、基本法にて事業者の責務の強化を求める意見も多かつ

た。結局、事業者の責務は「国民」の責務（第10条）に含まれるとされ、特段の対応は取られなかった。法制度上、事業者の責務や取り組みの拡充が実現するのは、2015年の「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」（平成27年法律第64号。以下、「女性活躍推進法」という）の制定まで待たなければならなかった。

③ 差別や人権侵害事案に対する監視・救済機関（裁判外紛争処理制度）の設置

各国では、裁判外紛争処理制度（ADR）としての人権委員会やオンブズパーソンといった「国内人権機関」が、差別や人権侵害の被害者救済や、加害の再発防止に有用であるとして設置されている。政府から独立した第三者機関で、裁判所とは異なる、差別や人権侵害事案に対応する制度である国内人権機関のあり方について、1993年に国連総会は「国内機構の地位に関する原則」（以下、「パリ原則」という）を採択した。

日本でも同様の制度を求める意見が多く、実際、1997年に法務省に設置された「人権擁護推進審議会」で検討された時期と基本法の制定に向けた議論が重なったため、後者では、新たに「国内人権委員会（Human Rights Commission）」が設置されることを見越していれば「様子見」の扱いとされ、新たな体制は設けられなかった。

ただし、1999年に制定された基本法において、まったく対応がとられなかったのではなく、行政に対する苦情は総務省所管の「行政相談委員」が、私人間での事案は法務省所管の「人権擁護委員」が対応することを予定して、第17条に規定された。

その後、2002年に、「パリ原則」の基準を十分に満たしているとはいええないものの、国家行政組織法第3条第2項に基づく「行政委員会」（いわゆる3条委員会）として「人権委員会」を設置するための法案が国会に提出されたが、翌2003年に衆議院の解散により廃案となった。今日においても国内人権機関は設置されていないため、基本法第17条の立法目的の実現

は依然として不十分であるといえる。

3 男女共同参画行政における「総合調整」の成果と限界

(1) 国際人権基準の取り入れ、国際的協調の推進

日本の男女共同参画行政は、前史を含め、国際人権基準を国内で実施することが求められたことと、それを用いて国内の状況を改善しようとした市民や公務員・担当者の熱意を軸に、拡充してきた。政策理念も、新しい概念を含みながら少しずつ発展した。基本法制定の際も、日本国憲法の国際協調主義とこれまでの過程や成果が重視され、第7条および第19条として規定された。当初は女性の地位向上や形式的な男女平等の実現であった政策目標が、今日では、広く、SOGI(性自認、性的指向)に基づく差別解消や、ダイバーシティ&インクルージョンに発展している。

他方、国際人権基準との大きなギャップも顕在化している。たとえば、女性差別撤廃条約をはじめ、人権諸条約の「個人通報制度」は今日まで批准していない。また、雇用差別、家族の形成、女性に対する暴力への取り組みなど、国際人権基準からみれば十分でないことがらについて、日本政府は各条約委員会からの数次にわたり勧告を受けているが、それらへの対応は外務省に委ねられ、政府全体の対応は誠実および十分とはいえない。

(2) 内閣府設置法における位置づけの変化

内閣府設置法では当初(施行:2001年1月6日)、先述の「21世紀の最重要課題」の4つの政策分野について、同府の所掌事務として第4条第1項の第1号から第10号までに順次、並列して規定された。

その後、内閣官房および内閣府が担当する事務が増大したために、それらをスリム化して、官邸機能の強化をめざす「内閣の重要政策に関する総合調整等に関する機能の強化のための国家行政組織法等の一部を改正する法律」(平成27年法律第66号)が制定され、それにともない内閣府設置法も

改正された。

改正内閣府設置法（施行：2016年4月1日）では、上記4つの政策分野の規定の第4条第1項における位置づけについて、経済財政は第1号～第3号と変化はなかったが、経済財政とその他の政策分野の間には当時の第2次安倍晋三内閣が重視した地方創成などが挿入され、それぞれ繰り下がった。科学技術は第4号～第6号から第13号～第15号に、防災と男女共同参画はセットになってそれぞれ第7号・第8号から第18号・第19号に、第9号・第10号から第20号・第21号に規定された。これにより、21世紀初頭に「最重要課題」として4分野が特化された意味合いはうすれたといえよう。

また、同法第4条第2項は、改正前は総合調整を行う事務について、高齢化、障害者、交通安全、消費者などが例示列举されていた。改正後は、「内閣総理大臣を長とし、前項に規定する事務を主たる事務とする内閣府が内閣官房を助けることがふさわしい内閣の重要政策について、当該重要政策に関して閣議において決定された基本的な方針に基づいて」と包括的な規定となり、内閣のリーダーシップを強化した。これにより、閣議決定で定められた方針があれば、内閣官房が所管外の事項についても積極的に総合調整を行うことができる⁷⁾法的根拠が明確になり、「官邸一強」への礎となった。なお、「閣議決定」により内閣の下に担当本部を設置すれば、事実上、行政の組織および事務を増やすことができるため、憲法上の要請（憲法第73条第4号）である「行政組織法律主義」⁸⁾の空文化につながるものが懸念されよう。

(3) 総合調整を行う推進体制としての「本部」

1994年7月12日の閣議決定により、総理府に置かれたそれまでの「婦人問題企画推進本部」の後継として、新たに「男女共同参画推進本部」が内閣に置かれた。同本部は、中央省庁等改革を経て、本部長の内閣総理大臣および副本部長の内閣官房長官、国务大臣（内閣府特命担当大臣、男女共同参画担当）ならびにすべての国务大臣が出席する、内閣が総合調整権を行

使するための推進体制として拡充された(閣議決定, 2000年12月26日)⁹⁾。その庶務は、内閣府が行うこととされた。

男女共同参画推進本部は、総理府が庶務を行っていた1994年から中央省庁等改革前の2000年末までの6年間に12回開催された(1994年8月12日, 同12月9日, 1996年3月5日, 同5月21日, 同8月7日, 同12月13日, 1997年7月1日, 1998年7月17日, 同11月6日, 1999年4月23日, 2000年8月15日, 同12月26日)。他方、内閣の下で「本部」となった2001年1月以降2022年6月までの21年間は10回開催され、その活動は鈍化した。すなわち、小泉純一郎総理の下で2001年6月5日に第13回, 2003年6月20日に第14回, 2004年4月27日に第15回, 2006年4月4日に第16回, 福田康夫総理の下で2008年4月8日に第17回と、ほぼ2年ごとに開催されたが、第18回は6年後の、安倍晋三総理の下で2014年8月5日であって、その活動を一時休止したように見える。第19回は2年後の2016年3月22日であったが、第20回は5年後の菅義偉総理の下での2021年3月9日であった。ただし、第21回は同年6月16日, 第22回は岸田文雄総理の下で2022年6月3日に開催されて活発になった。

このように長期にわたり開催されなかった理由は明らかではないが、政治的な状況が影響したと思われる。すなわち、第一に、6年間開催されなかった2008年から2014年までの、前半4年間はいわゆる「ねじれ国会」によって政治が安定せず、男女共同参画推進は最優先の政策課題として位置づけられなかったことが考えられる。

第二に、5年間開催されなかった2016年から2021年までは、安倍晋三総理の下で、政府は「女性活躍推進」という政策課題を「官邸主導」にて取り組む最優先政策と位置づけたからであろう。すなわち、政府は「すべての女性が輝く社会づくり本部」(以下、「女性活躍推進本部」という)を2014年10月3日に閣議決定により設置した¹⁰⁾。同本部の構成員は男女共同参画推進本部と重複するが、その庶務は「内閣府の助けを得て、内閣官房において」担当することとされた。実際、2014年から2022年までの約8年間に

12回の会合が開催された（2014年10月10日，2015年6月26日，同9月25日，2016年3月22日，同5月20日，2017年6月6日，2018年6月12日，2019年6月18日，2020年7月1日，2021年3月9日，同6月16日，2022年6月3日）。このうち，第10回・第11回・第12回は連続して，男女共同参画推進本部と女性活躍推進本部の合同会議として開催された。

安倍晋三総理の強いリーダーシップに支えられた女性活躍推進本部の下，女性活躍推進法案が検討され，結局，2015年8月に同法は制定された。経済的な女性のエンパワメントを推進するための法制度は，諸外国では2008年のリーマンショックの影響から脱する成長戦略として，また，男女平等を実現するため，2010年ごろから整備され始めた¹¹⁾。ジェンダー平等に関する法整備の多くは，日本は諸外国に比べておおむね20年程度の「時差」が生じてきたが，同法に関しては当時の政策的重要性が反映されたためか，時差は5年程度であった。

なお，男女共同参画推進本部は，単体で開催された会議（第1回～第19回）の議事要旨などは公開されていない。他方，女性活躍推進本部（男女共同参画推進本部との合同会議を含む）の会議はいずれも議事要旨が公開されている。

(4) 内閣の重要政策会議としての劣位

内閣の総合調整機能を果たす「重要政策会議」は，2022年5月末現在，内閣府設置法第18条第1項に基づく「経済財政諮問会議」¹²⁾および「総合科学技術・イノベーション会議（2011年～2014年は総合科学技術会議）」¹³⁾，同第2項に基づき設置され，その所掌事務は個別法に規定される¹⁴⁾「中央防災会議」（災害対策基本法第11条）¹⁵⁾および「男女共同参画会議」（基本法第21条），2013年に新たに加わった地方創成に関する「国家戦略特別区域諮問会議」（国家戦略特別区域法第29条）の5つである。男女共同参画会議は，中央省庁等改革にあわせて，先述の「男女共同参画審議会」を発展的に解消して，2001年1月に設置された¹⁶⁾。

いずれの会議も、定数は異なるが、内閣総理大臣から指定された国務大臣および内閣総理大臣から任命された民間議員によって構成されることは共通する。他方、男女共同参画会議の特徴は、第一に、男女共同参画会議以外の議長は内閣総理大臣であるのに対し、同会議の議長は内閣官房長官である。第二に、同本部の前身である「男女共同参画審議会」に引き続き、民間議員のジェンダー・バランスを図るため、男女のいずれか一方の議員が10分の4未満であってはならない（基本法第25条第3項）というポジティブ・アクションが導入された。

内閣総理大臣の男女共同参画会議における位置づけは、「議長」でも「議員」でもないが、会議に出席して発言することもある。内閣総理大臣が会議に出席しなかった回数に着目すると、2014年10月6日の第44回を境に大きく変化している。「男女共同参画会議」が発足した2001年1月から2014年10月までの前半期において、森喜朗総理は第1回・第2回とも出席し、第3回から第23回までの小泉純一郎総理は6回欠席し、第24回から第26回までの安倍晋三総理はすべて出席し、第27回から第29回までの福田康夫総理は1回欠席し、麻生太郎総理は第30回・第31回ともに出席した。民主党を中心とした政権となった鳩山由紀夫総理は第32回から第34回まですべて出席し、第35回から第39回までの菅直人総理は2回欠席し、野田佳彦総理は第40回・第41回ともに出席した。

2012年12月に政権に復帰した安倍晋三総理は、その後2824日間の長期政権であったが、同会議の開催頻度はそれまでに比べて緩やかになった。同会議への出欠は、安倍総理は第42回と第43回は出席したが、2014年10月16日の第44回から第60回までに出席したのは第47回のみで、その他は欠席15回、不明1回であり、第1次安倍晋三内閣および他の内閣と比べると出席しなかった回数が増えた。第61回から第64回の菅義偉総理は出席1回、欠席3回、第65回から第67回までの岸田文雄総理は出席1回、欠席2回であった。

また、同会議の運営にあたり、その発足当初は、内閣官房長官が男女共

同参画担当大臣を兼務して同会議の議長を務めることが前提とされていた。男女共同参画担当大臣は初めて任命された1992年以降ごくわずかな一時期を除き、内閣官房長官が兼務したからである。しかし、2005年10月31日に発足した第3次小泉改造内閣以降、内閣官房長官ではなく、他の国務大臣（内閣府特命担当大臣）が別の政策分野と兼ねて任命されることが続いたため、同会議は第21回（同年12月26日）以降、議長は形式的に内閣官房長官が務めるものの、実際には内閣府特命担当大臣（男女共同参画担当大臣）が議事を進行することとなった。加えて、メンバー外の副大臣が、メンバーである国務大臣の代理として出席する回数も増えた。

このように、男女共同参画会議は、内閣法においては同じように内閣の「重要政策会議」と位置づけられた他の4つの会議と比較すると、「総合調整権」の行使について制度面でも運用面でもやや劣位に置かれていることがわかる。

(5) ジェンダー平等推進を牽引する男女共同参画行政

男女共同参画会議は、こうした推進体制としての劣位がありながら、同会議およびその下に設置された各専門調査会の議論をふまえた「会議決定」という手法により、政策を拡充し、ジェンダー平等推進を牽引する役割も果たしてきた¹⁷⁾。たとえば、ワーク・ライフ・バランスの推進、2001年に施行されたDV法の実施および改正、女性に対する暴力の撤廃、災害・防災対応におけるジェンダーの主流化、ポジティブ・アクション、女性のチャレンジ支援・女性活躍推進である。そうした政策推進の前提となるジェンダー統計の作成にも積極的に取り組んできた。

これらの政策は、主務官庁が複数あるため、これまでは各省庁の分担管理原則（内閣法第3条第1項、国家行政組織法第2条第2項）に基づき実施されてきたが、内閣の総合調整権が導入されることにより、憲法に規定された「国務を総理する」内閣の権限（第73条第1号）に基づく取り組みがより円滑になるように思われる。

おわりに——今後の展開

人権保障は国際的には、2006年に発足した国連の人権理事会や各種の委員会、関係部局を舞台にして、「国家の人権保護義務の確保」、「救済へのアクセスの充実」とともに「企業の人権尊重責任の推進」の3つの柱を前提して取り組まれている。日本の男女共同参画行政は、この動きから取り残されることがないように、政府としても、今後はますますビジネスや市民社会と連携・協働して推進することが必要である。その指針となるものの1つがSDGsである。SDGsの17の目標のなかの「ジェンダー平等を達成し、すべての女性および女児のエンパワメントを行う」(目標5)が、他の目標、たとえば、貧困、教育、働き方、気候変動などと複合的に組み合わせられて総合的・横断的に取り組まれることが「ジェンダーの主流化」であり、政策の実効性がより確保できることになるだろう。

女性活躍推進本部は、2015年から2021年まで毎年度、「女性活躍加速のための重点方針」を決定してきた。2022年度は、6月3日に、同本部と男女共同参画推進本部が合同で「女性活躍・男女共同参画の重点方針2022(女性版骨太の方針2022)」¹⁸⁾を決定した。政府の最重要政策のとりまとめという意味合いをもつ「骨太の方針」という略称が付されたのは初めてである。ジェンダー政策の位置づけが政府内で変化したのか、今後の展開が注視されよう。

同方針では新たに、1977年に設置された独立行政法人国立女性教育会館(NWEC)の所管を、予算や人員とともに文部科学省から内閣府に移すとともに、全国に355か所ある各自治体の男女共同参画センターの機能強化を図り、女性のエンパワメントのより一層の推進をめざすとされた。実現すれば、1975年からめざされた総合的・横断的なジェンダー政策の推進という理念により一層近づくであろう。

今日のCOVID-19のパンデミックへの対応、国際情勢の変化など、国

の政府だけでは解決できない「政策課題」が山積みである。1945年の第2次大戦後の未曾有の状況に際して唱えられた、女性が政治に参画し、家庭および労働の場にも参画してジェンダー平等を実現することがよりよい日本社会をつくりだす基盤になるという「立憲政策のトータルデザイン」は今一度噛みしめてみる価値がある。今日のグローバル社会における価値の実現に向けて、男女共同参画行政がさらに発展していくことを期待する。

なお、本論文は、日本行政学会2022年度研究会共通論題I（2022年5月21日）における報告内容をもとに、大幅に加筆修正して作成した。会員ではない筆者に報告の機会を与えていただいた同学会に、深く感謝申し上げます。また、紙幅の関係で男女共同参画に関連する厚生労働省、文部科学省、農林水産省などを中心とした各省および自治体の推進体制については十分に上げることができなかった。別稿に譲りたい。

◎ 主な参考文献（注に挙げたものを除く）

- 大沢真理『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、2002年）。
- 大西祥世「地域課題に対応する男女共同参画条例のつくり方」自治総研345号（2007年）70-93頁。
- 大西祥世「ビジネスと人権」法学教室497号（2021年）34-38頁。
- 鹿嶋敬『男女平等は進化したか：男女共同参画基本計画の策定、施策の監視から』（新曜社、2017年）。
- 神崎智子『戦後日本女性政策史』（明石書店、2009年）。
- 辻村みよ子「女性差別撤廃条約と『同一の権利（same rights）』保障」法学館憲法研究所 Law Journal 25号（2022年）23-45頁。
- 辻村みよ子編『概説 ジェンダーと人権』（信山社、2021年）。
- 辻村みよ子ほか編『講座ジェンダーと法第4巻 ジェンダー法学が切り拓く展望』（日本加除出版、2012年）。
- 篠田暉子『あのとき、この人 女性行政推進機構の軌跡』（ドメス出版、2002年）。
- 坂東真理子『男女共同参画社会へ』（勁草書房、2004年）。
- 坂東真理子『日本の女性政策』（ミネルヴァ書房、2009年）。

横山文野『戦後日本の女性政策』（勁草書房，2002年）。

注

- 1) http://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2021.pdf
- 2) 大西祥世「『政治的，経済的又は社会的関係において，差別されない』の保障」立命館法学361号（2015年）3-7頁。
- 3) 大西祥世『女性と憲法の構造』（信山社，2006年）98-106頁。
- 4) https://www.gender.go.jp/about_danjo/law/kihon/situmul-3.html
- 5) 「『婦人問題は労働省。管轄は侵しません』総理府，『課』設置で覚書」（朝日新聞，1993年12月11日夕刊）。
- 6) 第145回国会参議院総務委員会会議録11号（1999年5月21日）2頁。同衆議院内閣委員会議録7号（1999年6月11日）13頁。
- 7) 瀬戸山順一「内閣官房・内閣府の業務のスリム化」立法と調査364号（2015年）15-16頁。上田健介「憲法学からみた国の行政組織における企画・立案と総合調整」法律時報92巻11号（2000年）131頁。
- 8) 大石真『憲法概論Ⅰ』（有斐閣，2021年）314頁。
- 9) <https://www.gender.go.jp/kaigi/honbu/jisseki.html>
- 10) <https://www.cas.go.jp/jp/seisaku/kagayakujosei/index.html>
- 11) 大西祥世「女性活躍およびジェンダー平等を推進する法実践——日欧の比較」立命館法学377号（2018年）22頁。
- 12) <https://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/index.html>
- 13) <https://www8.cao.go.jp/cstp/>
- 14) <https://www.chisou.go.jp/tiiki/kokusentoc/shimonkaigi.html>
- 15) <https://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/>
- 16) 内閣府男女共同参画局編『逐条解説 男女共同参画社会基本法』（ぎょうせい，2004年）153頁。
- 17) https://www.gender.go.jp/kaigi/danjo_kaigi/index-ka2.html
- 18) https://www.gender.go.jp/policy/sokushin/pdf/sokushin/jyuten2022_honbun.pdf

* 本論文は，科研費助成（JP22H00811）による研究成果の一部である。また，インターネット資料の最終アクセス日は2022年6月16日である。