

地方自治と男女共同参画社会条例

——長野県「男女共同参画社会づくり条例」
制定過程にみる諸問題——

飯倉 章
金子ゆかり

Local Government and Bylaw of Formation of a Gender-equal Society: The Constituting Process of Nagano Prefecture's Bylaw

Akira Iikura^{*1}
Yukari Kaneko^{*2}

Abstract

The Basic Law for Gender-equal Society was enacted in 1999 as the seventeenth basic law in Japan. It shows a formula to realize a gender-equal society and stipulates that local governments are responsible for the formulation and implementation of policies with regard to promoting the formation of a gender-equal society. As by law enacted, the prefectures shall establish prefectural plants for gender-equality. At the same time, as the law allowed local governments to have policies in accordance with the nature of their areas, the prefectures and their assemblies have begun to constitute, respectively, basic plans and bylaws which more or less reflect local circumstances. This essay attempts to clarify the constituting process of Nagano Prefecture's Bylaw for Making a Gender-equal Society and examine its characteristics. Due to the reluctance of the prefectural government and governors, the prefectural assembly started drafting the Bylaw first. Then, the prefectural government joined the drafting process. The activities of several related committees and hearings conducted in the prefecture enabled the bill to reflect local characteristics, such as the higher late of employment of women in Nagano prefecture. The bill initiated by both the local assembly and government passed in 2002.

(* 1 城西国際大学人文学部・教授)

(* 2 早稲田大学大学院公共経営研究科・修士課程在籍)

はじめに

男女共同参画社会基本法は、1999年6月23日に公布・施行された。この法律では、男女共同参画社会を実現するための基本理念が謳われ、行政（国、地方公共団体）と国民が果たすべき役割などが定められた。男女共同参画社会が国家的課題と位置付けられるに至った理由は、一つには、国連の世界女性会議、女性の地位委員会、女性差別撤廃委員会などの活動の影響が指摘できる。さらに、国内問題との関連も大きい。日本は、少子高齢社会を迎え、医療・介護・年金などの社会システムの再構築が喫緊の課題となる中で、女性の労働力確保、女性の出産・子育てと社会参加による自己実現の両立といった問題が看過できなくなっている。周知のように労働力の国際比較では、30歳から40歳頃にかけての女性の労働力は、先進国中で日本だけがM字型に落ち込んでいる。また、1973年の2.14をピークに低落傾向が著しい合計特殊出生率は90年代の終わりには1.3ポイント台で推移し、基本法施行後も低落傾向に歯止めがかからず、最近、2004年6月には1.29というこれまで以上に低い数値となり、「1.29ショック」と言われている。アメリカの合計特殊出生率は2.0を超えており、日本同様に低率であったヨーロッパ諸国において回復傾向が見られるなか、日本において出生率がこのまま低く推移すれば、医療・介護・年金などの社会政策の基盤が揺らぎかねないことは言うまでもない。このような状況において、出産、育児、介護など女性に偏って負荷となってきた社会的役割分担を変え、女性の社会参加を促すような職場や社会環境を整えられるかは、まさに国家的課題であり、男女共同参画社会の実現はこれらの問題の解決策として、さらにはより充実した社会生活を男女ともに送るためにも希求されているのである。

そのような問題を念頭に置いて、男女共同参画社会基本法は、国の17番目の「基本法」として、文字通り国の今後のあり方の根幹を定めたものであった。同法において、地方自治体との関係で注目されるのは、その第9条において、地方公共団体に、基本理念にのっとりた上での男女共同参画社会の形成促進に資する施策の策定および実施の責務を定めたことである。また第14条では、地方公共団体のなかでも、とくに都道府県に対して、男女共同参画社会の形成促進に関する施策についての基本計画の策定を義務付けた。

同法の施行に伴い、前述した第9条の趣旨を受け、また基本計画策定の根拠として、各都道府県では男女共同参画社会の推進のための条例（名称は各自治体で異なる）を制定する動きが強まった。とくに、同9条のなかでは、「国の施策に準じた施策」とともに、「その地方公共団体の区域の特性に応じた施策」の策定と実施の責務を謳っており、各都

道府県で独自性を有する条例の制定が期待されていると言える。早くも2000年4月には、東京都の「男女平等参画基本条例」、および埼玉県「男女共同参画推進条例」が全国に先駆けて施行された。

しかるに長野県における条例制定に向けての初期段階での動きは必ずしも活発なものではなかった。特に首長である県知事（新旧両知事）の側には、当初、積極的な取り組みの姿勢が見られなかった。そのため、長野県議会では独自に議員による条例案提案と制定（国会における議員立法に相当する）を目指す動きがあった。結果的には、多分に偶発的なきっかけにより知事が政策転換をし、長野県における条例は、議会と知事部局との協力の上で策定され、施行されるに至った。本稿の目的は、長野県における「男女共同参画社会づくり条例」の制定過程をつまびらかにしながら、その過程で浮かび上がった問題点、同条例の特徴について分析することにある。とくに共同執筆者の一人である金子は、当時、長野県議会議員として、また同条例制定調査会委員として、条例の制定に直接関わっていたため、条例立案者の側からの情報・知見も本論文には盛り込んだ¹。

なお、本論文では、「県」と書いた場合には、原則として県知事を首長とする執行機関としての県を意味する。周知のように、地方公共団体は、執行機関とともに議事機関としての議会を含むが、ここでは論文の性格上、県と県議会を区別して表している。また、本稿は、金子・飯倉両名の共同研究の成果を記したものであるが、基礎となったのは金子の知見・論考であることを明記しておきたい。論文の内容については両名が責任を負うことは言うまでもないが、いずれかの意見なり経験を反映した部分には、名前を記すなどして、それと分かるように配慮した。

I. 長野県「男女共同参画社会づくり条例」素案ができるまで

1. 基本法前からの女性政策と基本法施行後の動き——吉村知事時代

基本法施行後、一年以内に条例を制定した都県があったが、長野県では早期の条例制定には至らなかった。その理由としては、次の2点が挙げられる。

第一には、既存の女性政策が実施途上にあったことが挙げられる。長野県では昭和55年度に婦人の地位向上と婦人の福祉向上を基本目標とした第1次「婦人行動計画」をスタートさせた。それ以来、4次に亘って5ヶ年計画を実施し、基本法の成立前後の時期は平成8年度を起点とする「信州女性プラン21」という5ヶ年計画の「女性行動計画」の実施期間にあっていた。そのため、このプランの最終年度である平成12年度の終わり（2001年

3月)までに男女共同参画計画を策定し、その後に条例を制定しようと言う考えが中心を占めていた。1999年に基本法が国会で成立した後の同年6月議会での吉村午朗知事及び社会部長の答弁では、条例制定について県の明確な意志表示はなかった。

第二には、知事の交代が予測されるなか、男女共同参画社会に関連する条例には拙速を避けた方がよいという考えがあったことが指摘できる。一般的に、県議会では、既存の条例の改廃についてはある程度迅速な対応が可能であるが、新しい条例の立ち上げには、県民各層の意見聴取など基本的な合意形成が必要である。当時の吉村知事も、条例があればよいというのではなく、あまねく県民が共同して取り組まなければその目的は達成できないという認識を示していた²。また2000年の任期満了をもって、吉村知事の引退が予測されていた。仮に条例を引退前に制定したとしても、その実施や基本計画の策定は、先ほど述べたように次の知事の課題となる。それよりは、新しい知事の基で条例を制定し、さらに基本計画を練った方がよいという考えが議会内では支配的であった。このような状況で、当時、県議会においては条例が必要であるという認識はあったものの、制定を急ぐという雰囲気はなかった。

しかし、長野県議会が、何もしていなかった訳ではない。議会では、「長野県議会男女共同参画推進議員連盟」(当初、全議員62名中48名が参加)が、基本法施行後の1999年10月に設立された。この連盟は、遡ること、1988年設立の「婦人問題対策議員連盟」に始まり、「女性フォーラム議員連盟」を経て、女性施策と男女共同参画に関する施策に関して企画、研究を実施していた。

また、当時の長野県が女性政策全般に消極的であったということもない。「信州女性プラン21」は29項目の達成目標を設定したが、それらは概ね順調に達成されているとの認識を県側は示していた。内容的には、女性の登用率、啓発の為にセミナーや講習会の開催数、女性リーダーの育成、保育や子育て及び介護の支援拠点の数などの目標設定があった。なかでも、県の審議会などへの女性の登用率については、目標の25%を既に達成し27.8%になっており、県側には計画に従って施策を着実に遂行しているという自負も見えていた³。なお、この時期には女性問題に関するコミュニケーター制度(県の施策としては平成8年度に開始、平成15年度にて終了。平成16年度からは自主的な会員制度としての「推進会員」制度に移行)が設けられており、コミュニケーターたちは、その後の条例策定において、重要な役割を果たすことになる。その意味では、条例策定に向けての種まきはされていた。

また、女性の就業率が高いという特徴⁴をもつ長野県において、特に農業に係わる分野

では女性の労働が正当に評価されていなかったり、地域における近隣の行政への女性の参加が制限されているなど、まだまだ古い慣習が残る現実も見過ごせない状況であった。県の側では、2000年には、「信州女性プラン21」に替わる新しい計画の策定準備も始まっていた。このようななかで、男女共同参画社会の推進は、新たに選出される知事に課題として引き継がれてゆくことになる。

2. 消極的な知事と議員立法の動き

全国的な注目を集めた知事選挙で選出され、2000年10月には、田中康夫新知事が誕生した。田中県政発足直後の2000年12月議会においては、さっそく新知事の男女共同参画に対する見解を質すための質問がされている。当時の新知事の姿勢には、前知事の手法や、県職員、県議会の従来のある方から大きな転換を図るという決意があり、そこに前長期政権からの刷新を期待した県民の高い支持も集まっていたと解される。しかしながら、このときの議会での男女共同参画に関する答弁の内容は、基本的な考え方としては前知事時代と変わりばえのするものではなく、「長野モデル」に言及するなど、決意表明はあったものの、具体的手段・手法については触れていなかった。条例制定についても積極的な発言は聞けなかった。2001年になっても、長野県のスタンスは、条例ありきではなく、男女共同参画を推進する方法について検討し、その結果として、条例制定の可能性も否定しないというものに留まっていた。この頃知事は、平成13年度予算要望に盛り込まれてあった条例制定のための予算を全額削除してしまっている。

一方、部局においては、当時は、社会部にある女性課が中心となり、平成13年度を起点とする5ヵ年の県の男女共同参画計画である「パートナーシップながの21」の策定準備が進められていた。先にも述べたように、基本法では都道府県の基本計画の策定を義務付けており、こちらは待ったなしの状況であった。

この時期に知事が条例制定にあまり積極的でなかったことには、幾つかの理由が考えられる。一つには、議会との対立のなかに埋没して、男女共同参画社会の推進という課題の優先順位が相対的に低かったことが考えられる。周知のように田中知事と県議会の多数派とは、当時から激しく対立しており、そのなかでこの課題に関しては十分な審議も尽くせなかった。また、知事には、この課題で議会にリーダーシップを取られる懸念もあったかと思われる。さらに言えば、知事側には、当初、基本計画に大胆な全国的に注目を集めるような施策を盛り込みたいという強い意図があったとも言われており、その分、議会の議員提案による条例制定については消極的であったと言えるかもしれない。一方、議会側に

は、知事の態度が不明確で、議会本会議において知事から条例制定を否定する答弁もあり得るとの懸念から、あえて条例制定の如何を直接問うことは避けた方がよいとの判断もあったと言える。

このような状況にあって、2001年初めには、条例の制定計画が「未定」という都道府県は全国で沖縄県と長野県のみという事態になった。このことを受け、長野県議会男女共同参画推進議員連盟では、県の方針を待つばかりではいけないとの認識から2001年2月の定例会期中に、条例を議員提案で成立させるための準備に入ることを申し合わせた。議員提案も特別珍しくはない時代となっはいたが、議案の議会への提出は、地方公共団体の長の重要な事務であるので、それを先取りするような動きであったとも言えよう。

このような議会側の動きを受けて、長野県の社会部からは共同で条例案策定作業に当たりたいとの申し入れがあり、県の男女共同参画推進委員会（「労働・産業・経済」「教育」「保険・医療・福祉」「行政」「女性団体」「人権」「学識経験者」「国際協調」「地域女性コミュニケーター」の各界から）と議員連盟、及び県の部局からなる「男女共同参画推進条例制定調査会」⁵が2002年3月に設置された。筆者の一人である金子も、この調査会の一員として活動した。調査会が設置される前には、知事の男女共同参画条例に関する認識の変化が、2001年10月に見られるのであるが、この点は次の節に詳しく書く。

この調査会は、県委員会・県部局と議会が共同で調査に当たるという点においては、全国では初の試みとなった。とかく知事と議会との対立にばかり焦点が当てられていたこの時期にあって、県執行部と議会が共同調査に当たっていたということは特筆すべきことであるかもしれない。

平成13年度の終わり（2002年3月）から14年度を通じて、この調査会は10回の会議を重ね（最終回2002年11月）、条例案要綱素案、条例案要綱、ついで条例案の作成にあたった⁶。

一方、議員連盟は、条例を議員提案で通した宮城県や、推進機関や苦情処理機構を設置した鳥取県を先進県として視察し、当該地域の県知事、部局職員、議員との意見交換などを通して、先進地域の事例に学べる点はないか検討した。長野県は後発県として条例案策定に取り掛かったが、逆に後発県の利得として先進自治体の事例に学べるということがある。そのようなポジションを大いに利用しようと考えたのである。

他方、県行政執行部は、平成12年度末（2001年3月末）に完了した「信州女性プラン21」に替わるものとして、平成13年度から男女共同参画推進のための基本計画として「パートナーシップながの21」を発足させていた（ちなみにその後、知事は長野県から信

州への改称を提唱しているが、この基本計画に関しては、逆に「信州」から「ながの」へと語句が変わっている)。そのなかに盛り込まれた計画を進める中で、ある意味では偶発的ではあるが知事の認識が変化し、知事は条例推進へと政策転換をすることになる。

3. 知事の政策転換と知識人の助言

2001年に県行政執行部は新規にスタートした「パートナーシップながの21」に盛り込まれた計画を進める中で、10月下旬に「ジェンダーフリー・トップシンポジウム」を県女性総合センターにて開催した。これには、東京大学大学院教授である上野千鶴子氏の講演と、同氏と田中知事との対談がセットされた。講演と対談の中での上野氏の発言が、知事に与えた影響は大きかったと思われる。たとえば上野氏は「女性にかかわる課の名称や、その課が県庁のどの部に存在するかで取り組みの姿勢がわかる」と指摘したが、これについては知事が即座に、「じゃあ、社会部じゃなくて企画局にうつせばいいのね」と発言した。その後、担当部局課は変更になった。

この対談では条例制定についても話題となり、知事は「どうして条例がないといけないの？」と問いかけた。これに対して上野氏が「知事は何年か経つと人が変わるけれど、条例はずっと残りますよ」と答えると、知事はその場において、社会部女性課の課長に「じゃあ、来週までに条例案をつくって」と指示した（むろん一週間やそこらで条例案はできなかったが）。

また、当日会場には前述のコミュニケーターが多数参加しており、会場からも条例を作るべきであるとの発言があった。知事の「長野県の現状はどうなっているのか」という問いかけに対して、女性課長は「県民の多くは条例を望んでいます。あとは知事のご判断です」と答えている。

さらにこのシンポジウムでは、県の審議会などに占める女性の登用比率に関しても「半数が望ましい」との発言が、知事の口から飛び出した（ちなみにこの登用比率については後述するが、その後、ピーク時よりも低迷している）。このシンポジウムは、それまで条例制定に積極的とは思えなかった知事の姿勢が転換したことを強く印象付けた。

これらの発言を受けて、2001年12月の県議会では、議員連盟の幹事長を務める牛山好子議員が、シンポジウム会場での発言の内容について知事に確認を求めた。確認事項としては、男女共同参画の担当課の名称を女性課から変更すること、所属部局を部局横断的に推進できるところに移すこと、条例の制定に関すること、女性人材の登用のための手段の多様化の検討について、および審議会委員のバランスを男女半数ずつにすることなどであっ

た。これに対して知事は、課の名称や所属については慎重に研究、対応していくと答え、人材確保については採用の検討に着手していることなどを答えた。また、審議会の女性委員登用率は男女50%ずつが望ましいと明言し、それに向け努力するとの答弁があった。さらに条例の制定については、「条例を制定するという前提のもとでの検討を鋭意行いたい」と答弁した。これは、県執行部の側からは最初の、条例制定に対する積極的なコメントであった⁷。

このような知事の政策転換については、結果的には条例制定が促進されたことを評価する声もある一方で、関係部局との緻密な打合せをするなど熟慮の上で下した決断とは思えないこと、シンポジウム会場での対談などが引き金になって、旧知の間柄の知識人の勧めにより条例制定を決意したという感が拭えないことなどから、どの程度この問題を理解し、重要性を認識しているのか疑問を呈する声もあった。そのような疑問の背景には、この年の4月、知事が副知事の理想像を述べながら、「金をぶら下げても、女の人をぶら下げても変わらない人」と発言したことがあった。この発言は、議会で女性軽視ではないかと批判された。ほかにも女性タレントを知事室で膝に乗せてシャンパンで乾杯した「事件」もあった。このようなことで、知事自身の男女共同参画社会に対する認識に疑問を持つ意見もあったのである⁸。

いずれにしろ、かつて「条例ありきではない」としていた知事判断のハードルは、上野氏との対談と会場からの発言で、いとも簡単にクリアされた。偶発的な形であるにしろ、このシンポジウムによって、議会側としては知事から言質を取ることができ、条例促進に弾みがついたのである。

もしも、この対談がなければ、どうなっていたらだろうか。一つには、議会が議員提案をして条例案を可決したとしても、知事の側から何らかの理由により、再議に付されて、なかなか条例が施行されなかった可能性がある。地方自治法では、地方公共団体の長に、議会で議決を経て認められた条例について再議に付する権限を認めている（地方自治法第16条、同法176条）。県の場合には、知事にこの再議に付する権限があり、そうすることにより、あるいはそうすると示唆することによって、知事は条例制定にある程度の影響力を行使することができる。

但し、再議に付する際には「理由を示す」必要があり、その理由としては、議会の議決が議会の権限を越えているとか、国で定めた法令に違反するなどといったものに限られるため、この再議権は乱用できない仕組みになっている。また、再議に付されたとしても、議会はこの再議に付された議決を出席議員の三分の二以上の同意で再可決して、

確定させることができる。これはアメリカ合衆国憲法で大統領の拒否権に対抗して議会で認められたオーヴァーライドと似ている。アメリカでは、大統領が法案を拒否した場合に、上下両院本会議がそれぞれ出席議員三分の二以上の賛成でその法案を再可決すれば、拒否権を覆して法案が成立する。しかし、日本の地方自治の場合には、首長には議会に対抗して更なる条例阻止の手段が認められている。すなわち再議決された条例に関しては県知事の場合、総務大臣に対して審査を申し立てることができるのである。審査を受けて、総務大臣は裁定を行なう。この裁定に不服な場合には、知事・議会とも裁判に付することができる（地方自治法第176条）。要するに、合理的な理由が必要であるが、再議権を用いれば、条例の制定をある程度、先送りすることは可能である。

それでは男女共同参画条例の場合、仮に知事がなかなか同意しないままに条例が議決されたとしたら、再議に付される可能性はあったろうか。まったくなかったとは言えないが、先に述べたように再議の場合には理由を付する必要があるため、法律上、あるいは憲法上も意見が分かれるような争点が含まれるような場合以外には、再議とすることはできなかったであろう。

しかし、知事が条例案の提出を何らかの理由で遅らせて、先送りとなっていた可能性は否定できない。県委員会・部局と県議会が共同調査で条例案を作成している以上、知事の同意なく条例案を議会が提出することは困難である。知事が男女共同参画条例に気乗りしない、あるいは案そのものに満足できないなどの理由で、先送りという状態が続く可能性もまったく無かったとは言いきれない。このように考えてみると、偶発的にせよ、上野氏と知事との対談が持った意味は大きかったと言える。

知事が前向き姿勢に転換したことも弾みとなって、条例案作成に当たっての議論は次の節で詳しく述べるが、2002年の2月定例議会においては、宮澤敏文県議が知事の条例制定に向けての姿勢を再確認し、筆者（金子）も一般質問において、条例案は議員提案で異論がない旨の確認をおこなった⁹。その後、条例調査会が条例案を煮詰める作業に入り、2002年6月には「条例案」（素案）が出来あがった。

Ⅱ. 長野県「男女共同参画社会づくり条例」案の特徴と議決まで

1. 条例案を策定するに当たっての狙い

2001年から活動を開始した男女共同参画推進条例制定調査会は、当初の申し合わせとして、以下の点に留意して、地域特性を反映した独自の条例案を策定することとした。

まずは、条例案策定への着手が遅かったので、逆に後発自治体であることの利点を生かして、先進各自治体の条例を比較検討して、その良いところは積極的に取り入れて、よりよい条例とすることを申し合わせた。

次には、長野県の地域特性に留意して、条例案に反映させることである。長野県では、IT産業など製造業を始め、女性の就業率が高い。また、農業における女性の就業率も高い。一方で、古いしきたりを重視する慣行も残っている。このような長野県における地域特性を考慮して、条例案に少しでも反映させることにした。

三番目としては、広く全ての県民が男女共同参画社会の重要性を認識することができ、また実効ある条例にするため、条例の名称を親しみやすいものとするのと、各条文をできる限り分かりやすい表現にすることであった。

以上の申し合わせを念頭において、調査会では条例案の策定の具体的作業に入った。

2. 長野県「男女共同参画社会づくり条例」案の特徴

条例の素案¹³⁾は、2002年6月に公開されたが、その後の公聴会を経て、修正が加えられた。素案および最終案は、次に列挙するような特徴を持つものとなった。

(1) 条例の名称を公募して親しみやすい名称に

議員連盟の名称案やその他の仮称では「男女共同参画推進」という表現が多く、また先進県の条例も「推進条例」という文言を使用したものが多かった。従って素案の段階では「推進条例」としていた。しかし、県民フォーラムの場にて、名称は「公募してほしい」との意見があり、調査会では条例の名称を公募した。その結果、応募件数をもっとも多く、これまでの調査会の審議内容や考え方をよく反映しているということで「長野県男女共同参画社会づくり条例」に名称を決定した。

(2) キーワードの選択

条文の内容の検討において、使用文言として「男女共同参画社会の形成」をキーワードとするか、「男女共同参画社会づくり」をキーワードとするかが、論点となった。結論としては、「男女共同参画」を、県民自らが「つくる」という積極的意志が感じられる表現であるという理解から、さらに、親しみやすい条例にするという申し合わせから、条文の各所に「男女共同参画社会づくり」というキーワードを盛り込み、さらに、最終的には条例の第1章の第2条（定義）にその意味を示すこととなった。

(3) 前文における工夫

前文作成においては、分かりやすさと、長野県の特徴を反映して、条例制定への決意が感じられるものとなるよう工夫した。

(4) 間接差別の禁止

国の基本法や都道府県条例のトップをきって制定された東京都、あるいは大阪府の条例においては、「間接差別の禁止」は特に記述されていなかった。しかし、埼玉県、宮城県などの条例には盛り込まれていた。男女が性別によっていかなる差別的な扱いを受けないという趣旨から考えると、その差別が直接的なものでないとしても、結果として差別的状況にあるものまでを差別として含め、間接差別を禁止することが必要となる。言うまでもなく、間接差別の禁止は、より積極的な改善を求める表現である。長野県においても「直接的であるか間接的であるかを問わず」との文言で、最終的には条例の第3条、及び12条に盛り込むこととした。

(5) 生涯にわたる性と生殖に関する健康と権利の尊重

「生涯にわたる性と生殖に関する健康と権利の尊重」という視点は、リプロダクティブ・ヘルス/ライツの概念に対応するものである。これは国際的にも比較的新しいものであり、国の基本法にはコメントがないが、古い慣習や、「家の嫁」という考えから、子供のできない「嫁」が離縁させられたり、子供の出産を本人の希望以上に強要されるという事例があることから、男女が平等に相互の健康や権利を尊重し合うことが必要との判断により盛り込まれた。ちなみに長野県の合計特殊出生率（2002年）は、1.47と全国平均の1.32よりも0.15ポイント高かった（人口動態統計による）。

(6) 男女間における暴力の禁止、セクシャルハラスメントの禁止

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（いわゆるDV防止法。2001年4月公布）は配偶者からの暴力について規定しており、また、雇用機会均等法も職場における暴力の禁止を規定している。この条例では、それらの範囲を超え、「何人も家庭、職場、学校、地域社会等において」とあらゆる場において、男女間の暴力とセクシュアル・ハラスメントの禁止を規定している。

(7) 公衆に表示する情報に関する留意について盛り込む

この条項については、憲法に規定されている表現の自由の侵害にならないか、が議論された。最終的には、公共の場、あるいは公共交通機関という限定を置いた上で、「固定的な役割分担又は男女間の暴力等を助長し、又は連想させる表現」「みだりに女性の身体を強調する等の過度の性的表現」を「行わないよう努めなければならない」

という表現で決着をみた。

(8) 国際的協調を盛り込む

今日において、地域は世界とも密接な関係にある。その為に「国際的協調」の一項を加えた。最終的には「国際社会の動向を踏まえた取組」とした。

(9) 県職員の勤務する職場における性別による固定的な役割分担意識の払拭

県が率先して取り組むという姿勢が必要ということから、盛り込まれたものである。

(10) 拠点施設「男女共同参画センター」の機能充実のための全県各地の地方事務所との連携

拠点施設を設けるという条例をもつ県は多いが、長野県は南北に長く、また山谷によって分断された地勢である。このことから、拠点施設のみならず、県の地方事務所単位毎に施策を推進し、さらに連携をはかるという活動支援体制を整える旨を明記した。また、市町村との連携も明記されている。

(11) 女性就業率が高いという特性の反映と正当な評価のもとに女性の能力が十分に発揮される環境の整備

長野県の代表的な地域特性の一つに挙げられるのが、女性の就業率及び農業就業率の高さである。一方、現状において、自営の農林業、商工業に従事する女性の多くは、経営における位置付けがあいまいなままである。そのような現状を考慮して、働く女性が正当な評価を受け、方針の決定にも参画できるように、県の施策として能力が十分に発揮される環境づくりを盛り込んだ。同様の趣旨を盛り込んだ宮城県の条例においても、特に農林水産業および自営の商工業と書かれているが、長野県においても第21条に取分けて書き込むこととした。

ちなみに平成13年度より「農に生きる男女共同参画プラン」が実施されているが、「農村女性団体連携会議」の報告に目を通すと、啓発の講習会や役職登用、家族経営協定締結などにおいて進捗が見られるものの、まだまだ地域によって、あるいは役職の重さによって目標から相当乖離しているところもあるというのが現状である。

(12) 苦情や人権侵害事例について、第三者的専門的立場から対応できる「男女共同参画推進指導委員（素案では「監視委員」）」を設置し、処理のシステムを設ける

各県においても、苦情処理が盛り込まれているが、問題があるときに、審査する特定の機関を設けてあるところは限られている。さらに、苦情の申し出を知事にするべきか、第三者機関にするべきかについても議論があった。この条例案では、ま

ずは現行の県の相談窓口で苦情を受け、その対応に不服があるときに第三者機関に持ち込むという処理システムを作り詳述した。この点は、一步踏み込んだ条例と評価されると思われる。

3. 公聴会開催と意見集約から議員提案による可決まで

男女共同参画推進条例制定調査会は、条例案の素案を県のホームページに掲載し、意見を求めた。それとともに、2002年7月から8月にかけて県下4ヶ所（長野、松本、上田、伊那）において公聴会¹¹を開催し、多くの意見を受けた。ネット等も含み、合計で400件を超える意見が寄せられた。また公聴会では延べ830名の参加者から多岐に亘る発言があった。

そのなかでも代表的なものを挙げると、次の通りである。

まずは「男女共同参画」という表現に対して、違和感を表明する意見が寄せられた。この表現は、政府も男女平等と区別するために使用したものであるが、「男女同権」「男女平等」を戦後教えられてきた世代の人々からは、何かあいまいな表現に感じられるとの指摘があり、「男女平等」などの馴染みのある表現に変えてほしい、あるいは「男女共生」がよいなどの意見も出された。

ほかには、施策をより実効性のあるものとするため、クォータ制（人数割り当て制度）を文言として入れてほしい、という意見もあった。

また、具体的に「必要な措置を講ずる」とはどのような事か、「財政上の措置」とはどのような事か、「監視委員」というより「適正化委員会」の方がよい、などの質問意見があった。このような意見を受けて、委員会の名称については再考し、原案の「監視委員」から最終的には「推進指導委員」に変更することとした。

その他、賃金格差、パートタイム問題、児童虐待、市町村との関係などについても質問意見が寄せられた。さらに、事業者でも労組のある事業者に勤務する女性は20%しかおらず、労組のないところに73%が雇用されていることから、経営者の基本的理念についてもっと具体的記述がほしいという要望もあった。また、分かりやすい条例案策定を心がけはしたが、表現をさらにわかりやすくしてほしいとか、事業者の表彰規定を設けているところもある（大阪府など）ので盛り込んだらどうか、学校についてはどう考えるか、長野県は高齢化率も高い¹²のでそのことも反映させてほしいなど、多種多様な意見が寄せられた。

これらの公聴会で県民の関心は高かったと思われる。というのも、この2002年には、6月議会において知事の不信任案が可決され、その後、知事は議会を解散せずに戦略的な失

職をして、夏には出なおし知事選挙が行われたからである。そのような中で開催された公聴会であったため、県民の関心も高かった。周知のように、9月には田中知事の再選が決まったが、選挙に当たって知事の公約に盛り込まれた男女共同参画社会づくりに関する項目は、「審議会委員の公募制の導入を促進し、女性の比率が平均50%に達するよう努めます」というものであった。

また、この年は、「ジェンダーフリー教育」の問題から波及して、「男らしさ女らしさ」論争が巻き起こった年でもあった。基本法は女らしさ、男らしさまで否定するものであるのかないのか、家庭内の問題に政治が口出しするのはおかしいのではないか、といった議論が起きた。そのような議論のさなか、山口県宇部市の条例には、男らしさ女らしさを否定することなく、男女の特性を認めあう、専業主婦を否定しないという趣旨の表現が加えられた。しかし、長野県の条例案制定過程においては、すでに条例案が出来上がっていたこともあって、この種の議論が起こることはなかった。むしろ、まったくこの点に配慮しなかったのでもなく、条例案が提案された2002年の12月議会における政信会（議会内会派）望月雄内議員の賛成討論の中では、「男女がお互いを尊重し合う上での男らしさ、女らしさを否定するものは全くないと考えます」と、コメントが入れられている。

さらに提案理由説明には、性的少数者についても配慮した旨が付け加えられた。これは牛山好子議連幹事長と筆者（金子）が性同一性障害者であるという県民と意見交換をしたことが、直接の契機となっている（詳しくは注を参照されたい¹³⁾。

公聴会の結果、当初の条例案には多少の文言の変更が加えられた。その上で、2002年12月議会で条例案は議員提案され、全会一致で可決を見たのである。

Ⅲ. むすび——評価と期待——

「長野県男女共同参画社会づくり条例」はこのようなプロセスを経て2002年12月26日に公布・施行されるに至った（一部規定は2003年4月1日施行）。この条例は県執行部局、推進委員会と県議会が条例案の策定から共同して取り組み、公聴会を経て、議員提案により議会においても全会一致で可決を見た。

ところでこの条例は、基本法と比較して、条例のもつ特質からすると、どのように評価されるであろうか。憲法94条では、地方公共団体は「法律の範囲内で条例を制定することができる」と定めている。また法令に違反しないことも条例の条件である。一方で、

国の法令よりも厳しい規制基準を設ける、いわゆる「上乘せ条例」や、国の法令の規制対象事項に類似ないし近接する事項についても規制を行なう「横出し条例」も存在する。その点から、この長野県の条例はどう評価されるだろうか。結論から言えば、この条例は基本法の内容をほとんど逸脱するものではない。「上乘せ条例」や「横出し条例」の性格はあまり強く持っていないと言えるであろう。

しかし、この条例に独自性がないということではない。たとえば、苦情処理については、まずは知事に申し立てをし、知事の対応に不服がある場合に、「男女共同参画推進指導委員」に申し出ができるようにしている。この二段階の処理システムを採用している他都道府県は、ほかにはあまり多くない。また、「生涯にわたる性と生殖に関する健康と権利の尊重」という考えは、基本法には盛り込まれていないものであり、「横出し条例」的な性格を持つものと言えよう。さらに第12条における「男女間における暴力の禁止、セクシャルハラスメントの禁止」については、DV防止法や雇用機会均等法の範囲を超えて、「家庭、職場、学校、地域社会等において」とその範囲を広げており、ある意味では「上乘せ条例」的な性格を持っている。また、「間接差別の禁止」も、基本法には明記されていないので、「上乘せ条例」的な性格を表していると言えよう。

次に条例制定に対する知事および県の反応、対応を見てみよう。条例可決直後の記者会見で田中知事は、「条例が突きつけているものは重い」と述べているが、一方で県の懸案となっている審議会や委員会の女性比率については、「女性が進出し、結果として5対5になることが望ましい」と述べ、数値目標達成のための優遇措置には否定的な考えを示している¹⁴。

一方で、基本計画には大きな影響が見られる。条例の制定により、それ以前に策定されて実施されている長野県の男女共同参画基本計画「パートナーシップながの21」（平成13年度～17年度）は、できるだけ早い時期に条例の内容を反映するものとならなければならない。そこで、長野県男女共同参画審議会は、三度にわたる審議会を経て、2004年3月11日に基本計画の改定について答申し、そのなかでは「条例の趣旨を計画に反映させるための改定」が盛り込まれた¹⁵。一方で、第3回の審議会の議事録を見ると、県が唐突に打ち出した「コモンズ」という概念をいかに計画に取り込むか、苦慮の様子がうかがえる¹⁶。結果的に策定された平成16年3月改定版「パートナーシップながの21」には、「男女共同参画の視点を持った新たなコモンズの創出をめざします」と盛り込まれたが、言葉のみが先行している印象は否めない。但し、条例の内容を反映した改定部分については、かなり具体的な施策が盛り込まれた。

もちろん条例も基本計画も、成果を挙げなければならない。その点ではどうであろうか。この種の指標として（ある意味では過大視されているが）、注目されるのは、県の審議会等への女性の登用率である。これについては、1999年3月27.8%、2000年3月27.9%、2001年3月28.8%と、28%前後で推移していたが、2002年3月には23.9%に急落し、その後も微増（2003年3月24.2%）に留まっている。急落の原因には、審議会委員の定数の見直しなどもあるが、全国都道府県の平均26.2%を下回り、2006年3月末の35%以上の目標達成には厳しい状況である。むろん知事の出直し知事選挙時の公約の50%の努力目標には、遠く及ばない。一方で、県内の市町村では、長野市、松本市、上田市などで登用率が30%を超えており（2002年4月1日）、全市町村でも24.4%（2003年3月末）と県の登用率をわずかながら上回っている。また県職員に占める女性管理職（課長級以上）の割合を見てみると、2003年4月1日現在で2.7%と全国平均の4.8%を2.1ポイントも下回っている。女性の就業率（平成12年）が、52.6%と全国平均の46.2%を6%以上も上回っていることからみても、県における女性管理職の少なさは目立っていると言える。むろん、これらの数値は、一朝一夕に変わるものではなく、条例や基本計画の成果は、もう少し長期的視点に立って評価すべきであろう。

これまでに見てきたように、長野県「男女共同参画社会づくり条例」は案の共同策定と議員提案を行なったという点、また公聴会やインターネットなども利用しての一般からの意見の聴取などにより積極的に合意形成に努めた点など、県史においてもその制定過程は特筆に価するものであった。条例案策定への着手は遅かったが、最終的には全国の県で37番目に条例は施行された。条例調査会では、ときおり女性の意見と、事業者の代表者の意見が対立し、議論になったこともあった。立場の違う者同士が、同じ目標に向かって取り組むことで合意が形成される過程は、議会と知事の対立に明け暮れた当時の長野県政を考えると、その意味でも特筆すべきものであったかもしれない。そのような条例であるが故に、なおのことその成果には今後とも注目し、期待したい。

〈注〉

- 1 本条例の制定過程については、以下の県・県議会関連のホームページに情報が公開されている。「長野県男女共同参画社会づくり条例」については、<<http://www.pref.nagano.jp/kikaku/danjo/jyorei.htm>>から関連ページに入ることができる。「長野県男女共同参画社会づくり条例」のテキスト（解説付き）は、<<http://www.pref.nagano.jp/kikaku/danjo/setumei.htm>>。なお、筆者の一人、金子は1999年から2003年まで長野県議会議員を務め、現在は早稲田大学大学院公共経営研究科修士課程に在籍している。
- 2 そのような認識を反映して、たとえば長野県は、青少年健全育成条例が全国の都道府県で唯

- 一制定されていない。
- 3 長野県社会部女性課『平成11年度女性施策の概要』1999年4月。
 - 4 長野県の女性就業率は、平成12年の国勢調査によると、52.6%で、全国平均の46.2%を大きく上回っている。同調査によると、男性の就業率（75.9%。全国70.9%）、高齢者の就業率（31.7%。全国22.2%）のいずれも高い。
 - 5 「男女共同参画推進条例制定調査会」の活動については、<<http://www.pref.nagano.jp/gikai/tyosa/tyousatop.htm>>を参照のこと。
 - 6 調査会の概要・日程・審議の概要については、<<http://www.pref.nagano.jp/gikai/tyosa/tyousa1.htm>>; <<http://www.pref.nagano.jp/gikai/tyosa/tyousa2.htm>>; <<http://www.pref.nagano.jp/gikai/tyosa/tyousa3.htm>>を参照のこと。
 - 7 『第330回長野県議会会議録』平成13年12月。
 - 8 『第328回長野県議会会議録』平成13年6月。「ぶら下げても」発言については、151ページ。なお、知事はこの発言については、「決して女性を侮蔑したわけではございません」と答弁している。「膝乗せシャンパン事件」については、153-55ページ。いずれも、新聞・雑誌等でも多数報道された。
 - 9 『第331回県議会会議録』平成14年2月。
 - 10 長野県議会『長野県男女共同参画推進条例（仮称）条例案要綱（素案）』。この素案から公聴会を経て、2002年9月に「条例案要綱」がまとめられた。素案のテキストは、<<http://www.pref.nagano.jp/gikai/tyousa/tyousa5.htm>>にある。条例案要綱から条例案が策定されて議会に提出された。
 - 11 <<http://www.pref.nagano.jp/gikai/tyousa/tyousa5.htm>>に、公聴会で寄せられた意見と、調査会のそれに対する考え方がある。
 - 12 長野県の老年人口割合は、22.8%で全国平均の19.0%（概算値）を3.8%上回っている（2003年10月1日毎月人口異動調査より）。
 - 13 条例案が上程される数ヶ月前に、県内に在住する「性同一性障害」であるという人から筆者（金子）は電話を受けた。話を聞いてみると、「男女」という表現そのものが、自己の性について決着していない障害をもつ人々には疎外感を感じさせるということであった。「性同一性障害」はWHOも認定している疾病である。数回にわたり、意見交換をするなかで、男女という個体の区別は厳然として存在していること、そしてそのどちらを選択するもしないも、最終的に自己の性として確定したところに、相互の性の尊重があれば、それらの人々も納得してくれるのではないだろうか、という気づきを得た。しかし、これは最終的には基本的人権に属する課題である。そこで、これらの人々に配慮し、条例案の提案理由説明に「なお、頂いたご意見の中には、いわゆる性的少数者に関するものがあり、調査会では、こうした性的少数者をこの条例においてどう位置付けるべきかについても議論がなされたところであります。その結果、この点につきましては、人権上、重要な問題を含んでおり、輕輕に結論付けることはできず、今後時間をかけて検討すべき課題であるとの認識で一致したところであります」という一節を加えた。後日、性的少数者への配慮が議場で表現されたことと、小さな記事ではあったが新聞に報道されたことは、嬉しかったと、その人から連絡を受けた。
 - 14 「男女共同参画条例成立、知事「課題重い」」『朝日新聞』2002年12月14日付け（ネット版2002年12月15日更新。asahi.com: MYTOWN: 長野）を参照。
 - 15 長野県男女共同参画審議会『パートナーシップながの21（長野県男女共同参画計画）の改定について（答申）』2004年3月11日。
 - 16 『平成15年度第3回男女共同参画審議会（平成16年2月9日（月））議事録』。なおこの議事録と答申は<<http://www.pref.nagano.jp/kikaku/danjo/info.htm>>からダウンロードできる。

〈参考文献〉

- 関哲夫（編）『男女共同参画社会：世界・日本の動き、そして新たな課題へ』（ミネルヴァ書房、2001年）
- 金城清子『ジェンダーの法律学』（有斐閣、2002年）
- 大沢秀介『憲法入門』補訂版（成文堂、2001年）
- 大沢真理（ほか）『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）
- 総理府内閣総理大臣官房男女共同参画室『男女共同参画白書 平成15年版』（財務省印刷局、2003年）
- 広岡守穂、広岡立美『よくわかる自治体の男女共同参画政策：施策のポイントと課題』（学陽書房、2001年）
- 国立女性教育会館、伊藤陽一、杉橋やよい（編）『男女共同参画統計データブック：日本の女性と男性』（ぎょうせい、2003年）
- 赤岡功（ほか）『男女共同参画と女性労働：新しい働き方の実現をめざして』（ミネルヴァ書房、2000年）
- 伊藤公雄『男女共同参画が問いかけるもの：現代日本社会とジェンダー・ポリティクス』（インパクト出版会、2003年）