HOKKAIDO UNIVERSITY

| | |
|---|---|
| Title | 男女共同参画社会の政策形成過程 ： 基本法の成立とナショナル・マシーナリー |
| Author(s) | 千田, 航 |
| Citation | 北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 15, 115-150 |
| Issue Date | 2008-12-12 |
| Doc URL | https://hdl.handle.net/2115/40086 |
| Type | departmental bulletin paper |
| File Information | JRJ15_005.pdf |




Hokkaido University Collection of Scholarly and Academic Papers : HUSCAP

# 男女共同参画社会の政策形成過程
## ―基本法の成立とナショナル・マシーナリー―

千田（ちだ）　航（わたる）

目　次

はじめに …… 117
第１章　先行研究と分析視角 …… 118
　１．ジェンダー派福祉国家研究 …… 118
　２．ナショナル・マシーナリー …… 120
第２章　男女共同参画社会基本法の政策形成過程 …… 122
　１．総理府女性行政の創設期 …… 122
　　１-１．「国際女性年」とナショナル・マシーナリーの設置 …… 122
　　１-２．「国内行動計画」 …… 123
　２．男女共同参画社会の登場 …… 123
　　２-１．80年代後半の状況 …… 123
　　２-２．「新国内行動計画」 …… 124
　　２-３．新国内行動計画の第一次改定 …… 125
　　２-４．検討会 …… 127
　３．「ビジョン」と「プラン」 …… 128
　　３-１．男女共同参画審議会の設置 …… 128
　　３-２．男女共同参画審議会での議論 …… 130
　　３-３．「ビジョン」と「プラン」 …… 132
　４．男女共同参画社会基本法の成立へ …… 134
　　４-１．自社さ３党政策合意 …… 134
　　４-２．行政改革会議 …… 135
　　４-３．設置法による男女共同参画審議会 …… 135
　　４-４．国会での審議 …… 136
第３章　男女共同参画社会基本法成立以降の転回 …… 136
　１．男女共同参画社会基本法成立以降の女性政策 …… 136
　２．内閣府の誕生と「骨太の方針」 …… 138

2-1．内閣府におけるナショナル・マシーナリーの位置づけ …… 138
2-2．「骨太の方針」の男女共同参画社会 …… 139
2-3．内閣府女性行政の具体的取組み …… 140
3．普遍的稼得者モデルへの転回 …… 140
第4章　基本法の成立とナショナル・マシーナリー …… 141
1．男女共同参画社会へ …… 141
2．ナショナル・マシーナリーの影響力 …… 143
むすびにかえて …… 145

## はじめに

本稿の目的は、男女共同参画社会基本法の政策形成過程を通して、日本の家族・ジェンダーの政策内容の変化を検討することにある。

男女共同参画社会基本法（以下、「基本法」とする）は1999年６月23日に成立し、施行された。この基本法は男女共同参画社会の形成の促進を目的として、基本理念や国・地方公共団体・国民の責務、基本事項を定めたものである。基本法において、男女共同参画社会は「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が確保され、もっ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」として定義された[1]。

本稿が基本法に着目する理由は、男女共同参画社会の理念が日本のジェンダー秩序に変化を求めたためである。日本はこれまで男性稼得者モデルの強固な国として代表的な位置にあった。しかし、基本法は日本の制度や社会慣行を男性稼得者モデルから転換させ、女性の地位向上だけではなく男性にも家族や地域への参画を求める法律であった。こうした男性稼得者モデルからの転換の動きは、日本の政策全体に関わる家族・ジェンダーの関係を捉えなおそうとする動きを含んでいるため、男女共同参画社会に着目する必要があると言える。

ただし、本稿は基本法の政策形成過程のみを検討するものではない。それは基本法での男女共同参画社会の定義や政策内容が1999年に唐突に登場したものではないからである。具体的な条文の議論は1997年に設置された設置法による男女共同参画審議会で行われた。さらに遡れば、1994年に設置された政令による男女共同参画審議会の答申である「男女共同参画ビジョン」が基本法の基本理念を枠づけている。したがって本稿は、比較的長期にわたる過程を扱うことになる。

こうした基本法に至るまでの過程を見ていくなかで、なぜ基本法の成立が可能だったのかという問いが生まれてくるだろう。これに対する答えはひとつに限られるものではないが、本稿ではナショナル・マシーナリーの役割に焦点を当てて政策形成過程を見ていく[2]。ナショナル・マシーナリーは、国内本部機構、女性行政推進機構と訳される女性政策[3]を扱う行政組織を指す。日本では1975年に総理府に設置された婦人問題企画推進本部を中心とする行政組織が初のナショナル・マシーナリーであったとされる[4]。

ナショナル・マシーナリーはその位置づけや機能が基本法の成立やその後の女性政策の内容に重要な役割を持つ。基本法に書かれた基本理念はジェンダー秩序の変化を促すうえで重要であったが、基本法が成立するまで男女共同参画社会の政策内容はあまり注目されてこなかった。政策内容が注目されない状態で、ナショナル・マシーナリーの位置づけは高まっていくことになった。そして2001年には、中央省庁再編で唯一昇格した組織となり、ナショナル・マシーナリーが女性政策を担う組織であることが明確になった。こうして、位置づけが高められたことによって男女共同参画社会の政策内容が注目されるようになっていった。男女共同参画社会は政府の基本的な戦略の一部となり、女性政策は小泉首相の構造改革や自民党中心の政権によって実施されていった。本稿ではこうしたナショナル・マシーナリーの位置づけの変化が基本法の政策形成過程やその後の女性政策に影響力を持っていることを指摘する。

なお、理論的にも、ジェンダー派福祉国家研究がこれまで挙げてきた成果を基盤として各国のジェンダー秩序の変化を観察する場合に、各国の制度や政策決定構造が女性政策に大きな意味を持つと言える。そのため、ナショナル・マシーナリーの影響力を説明することでジェンダー秩序の変化に制度や政策決定構造が役割を果たしていることを指摘したい。

本稿は以下の構成で議論を進めていく。第１章では、ジェンダー派福祉国家研究の議論を整理し、本稿で示す変化の見取り図を提示したい。また、ナショナル・マシーナリーについてもその必要性を説明する。第２章では、基本法の政策形成過程

を75年から99年までの期間を対象に述べていく。この章では基本法に至るまでの政策内容の変化とナショナル・マシーナリーの動きを中心に整理していく。第３章では、基本法成立後について検討する。この時期には男性の家庭・地域への参画よりも女性の自立に主眼が置かれる政策が見られるようになっていく。第４章では、これまでの議論をまとめ、基本法の政策形成過程を通した家族・ジェンダーの政策内容の変化とナショナル・マシーナリーの役割について述べる。

以上の構成から、日本の女性政策の変化を明らかにしていきたい。

## 第１章　先行研究と分析視角

本章では先行研究としてジェンダー派福祉国家研究を取り上げ、女性政策の方向を整理する。その整理から、女性政策のダイナミクスを捉える枠組みが不十分であることを指摘する。そして、そのダイナミクスを説明するためにナショナル・マシーナリーが必要であることを主張する。

### １．ジェンダー派福祉国家研究

1990年に福祉レジーム論が登場して以降、家族・ジェンダーが福祉国家研究の中で大きく取り上げられるようになった。エスピン・アンデルセンは福祉国家を保守主義レジーム、自由主義レジーム、社会民主主義レジームの3つに類型化した[5]。当初の福祉レジーム論では「脱商品化」と「階層化」の２つの指標によって各レジームが類型化された。「脱商品化」指標は「個人あるいは家族が市場参加の有無にかかわらず社会的に認められた一定水準の生活を維持することがどれだけできるか、というその程度」[6]を示しており、「階層化」指標は社会の階層化がどの程度進んでいるのかを示している。これらの指標によって提示された福祉レジーム論は、それまでの単線的な福祉国家発展論と異なり、多様な形での福祉国家の形がありうることを示した。

ジェンダー派福祉国家研究はこうした福祉国家研究に沿って登場する。エスピン・アンデルセンの福祉レジーム論において、女性の就労構造などへの注意は払われているものの、家族の扱いは国家や市場に比べて軽視されていた。フェミニストを中心としたジェンダー派福祉国家研究はそこを批判したのであった[7]。例えば、オコナーはエスピン・アンデルセンらの権力資源動員論が国家と労働市場の関係に注目しており、家族・ジェンダーを無視した立場であることを批判し、権力資源動員論にジェンダーの視点を取り入れるべきだと主張した。また、脱商品化指標は依存者としての女性を考慮した個人の自律によって補完されなければならないとした[8]。オロフも、権力資源動員論はケアの提供などの家族の役割が無視され、国家と市場の関係が中心になっていると批判し、賃労働へのアクセス、権力への能力、自律した家庭を維持形成する能力の３つの次元が新たに補完されなければならないとする[9]。

その後のジェンダー派福祉国家研究は、ジェンダーを組み込んだ類型論を作る動きとジェンダー派福祉国家研究独自のアプローチを模索する動きが見られるようになっていく。前者の動きとして、シーロフはオコナーやオロフの議論と同様にエスピン・アンデルセンの議論がジェンダーの視点を無視しているとしてジェンダーの視点から類型化を試みた[10]。シーロフは女性の有償労働のしやすさを示す「女性労働願望度」と国家による家族福祉の支援の程度を示す「家族福祉志向」の２つの指標から類型化を行い、４つの福祉国家モデルにまとめた。その中で、日本は「女性労働願望度」と「家族福祉志向」の両者が低い「後発女性動員福祉国家」とされた。この「後発女性動員福祉国家」は家族主義が強い南欧や東アジアに多く見られるモデルであった[11]。後者の動きとして、セインズベリは社会政策に着目し、「稼得者モデル」と「個人モデル」という２つのモデルを析出することで社会政策が女性をどのように取り込んでいるのかを整理した[12]。「個人モデル」は社会政策の単位を男性稼得者ではなく個人としているかが重要であるとする。「稼得者モデル」は保守主義レジーム

や南欧、日本などの家族主義の強い国々でよく見られるモデルである。ただし、自由主義レジームや社会民主主義レジームが単純に「個人モデル」ではないとし、「個人モデル」を実現している国はないとする[13]。

セインズベリのモデルは社会政策をジェンダーの視点から評価するために重要なモデルであると言える。ただし、「稼得者モデル」から「個人モデル」への移行を説明する場合、セインズベリのモデルでは「個人モデル」の多様な姿を十分に描ききれていないため、男性稼得者モデルから完全に移行できないことを説明できたとしても、多様な形態での男女の性別役割分担のあり方を説明することが難しいと指摘できる[14]。

こうしたなかで多様な形で「個人モデル」の具体的な方向性を示したフレーザーの議論は興味深い[15]。フレーザーは「個人モデル」の具体的な方向性として「普遍的稼得者モデル」、「ケア労働同等評価モデル」、「普遍的ケア提供者モデル」を挙げた。フレーザーは「脱工業化福祉国家のフェミニスト的ビジョン」として「普遍的稼得者モデル」と「ケア労働同等評価モデル」を提示する。「普遍的稼得者モデル」は女性を男性稼得者に近づけることで自立させようとする考え方である。この場合、無償労働からの解放を求めると同時に国家や市場が新たな担い手として無償労働の一部を引き受けることも求めることになる。「ケア労働同等評価モデル」は、無償労働からの解放ではなく、有償労働と同様の価値を無償労働に認めて無償労働の担い手である女性を男性稼得者と同等に評価しようとする考え方である。しかし、これらのモデルはそれぞれに問題を抱えているとフレーザーは指摘する。フレーザーは「普遍的稼得者モデル」を採用しても平等な余暇時間を享受できず、男性の生活パターンを人間の規範とするために男性中心主義的な原理を持つとする。また、「ケア労働同等評価モデル」は平等な収入を得ることができないうえ、無償労働に女性を留めておく周辺化の原理を持つと指摘する。そこでフレーザーはこれら2つの不利な部分を越えるモデルとして「普遍的ケア提供者モデル」を掲げる。これは男性に女性の労働をさせるモデルであり、男性も無償労働を担うことで多くの無償労働を担っている女性と同じ立場にすることを求める。後にセインズベリもフレーザーの議論を導入し、福祉国家がジェンダーを取り入れた後の戦略としてこうしたモデルを提示している[16]。

本稿ではフレーザーの議論から基本法とその後の女性政策を整理する。その場合、男性稼得者モデルを前提として、女性を労働市場へと参入させることを積極的に推進する政策を持つ場合に「普遍的稼得者モデル」とする。ただし、男性中心主義的な原理を持つことを考えた場合に、ジェンダーの視点を欠いて労働市場の平等化を進めるため、それは低い脱商品化と高い階層化を伴うエスピン・アンデルセンの言う自由主義レジームとの親和性を持つと考えられる。これをシーロフの説明に当てはめると、「女性労働願望度」のみが突出することになる。また、「ケア労働同等評価モデル」は無償労働を有償労働と同等に評価する政策を実施している場合に用いることとする。無償労働と有償労働を同等に評価する政策としては、例えば育児休業給付などが考えられるが、周辺化の原理からは無償労働を維持できることが重要であると考えられ、労働市場への参画を促すような育児休業給付はこのモデルには該当しないとする。最後に、男性に女性の無償労働と有償労働を担わせる「普遍的ケア提供者モデル」は、労働時間の短縮によって男性の家庭や地域への参画を促すとともに無償労働と有償労働のつながりを持たせる政策を持つ場合とする。ワーク・ライフ・バランスの実現と読み替えてもいいが、その場合にも無償労働と有償労働が自由に行き来できるベーシックインカムなどの政策によってある性別がどちらかの労働に固定化することを避けなければならないだろう。

さて、モデルを提示することで議論を整理してきたが、これだけでは男性稼得者モデルからの転換のダイナミクスを捉えることができない。実際、各国で男性稼得者モデルからの脱却が模索される

なかで、「個人モデル」への移行は、いつ、どのように、どの程度、国家が男性稼得者モデルから移行したのかに関心が注がれる[17]。こうした関心をもとにした研究がジェンダー派福祉国家研究のなかでいくつか現れてきているが、大きな比重を占めるまでは至っておらず、特に、政治過程を通して女性政策がどのように形成されるのかを描くことはあまり注目されていない[18]。「主流派」の福祉国家研究において、権力資源動員論はコーポラティズムや階級交差、制度配置などを導入して政治過程を取り入れ、労働組合や社会民主主義政党による福祉国家形成の政治過程を描き出すことに成功した[19]。しかし、ジェンダー派福祉国家研究においては政治過程と結びつける議論が十分に取り入れられているとは言えない。そこで本稿では、これまでの議論と政治過程分析とを結びつけるものとしてナショナル・マシーナリーを取り上げ、ナショナル・マシーナリーが女性政策に与えた影響を説明していきたい。

## 2．ナショナル・マシーナリー

男性稼得者モデルからの転換のダイナミクスを捉えるためには具体的な転換を提示した政策や計画がどのようにして打ち出されてきたのかを観察する必要がある。そのためには政策形成過程においてどのような状況・制度のもとで政策やアイディアが提示されてきているのかを見ていくことが重要になってくる。

基本法の政策形成過程においてナショナル・マシーナリーが重要な役割を担った。はじめにも述べたように、ナショナル・マシーナリーは女性政策を推進する行政組織を指す。しかし、日本では主に総理府と内閣府に設置された女性行政組織のことを指し、他省庁の女性行政組織はナショナル・マシーナリーと言わない。それは、他省庁の女性行政組織が連絡調整機能や総合調整機能を持たないからである。また、他省庁の女性政策の展開では女性団体などの女性政策に関心のある個人や団体が中心となって政策が形成されるのではなく、労使などの対立の中で「女性」の問題が中心的な問題とはならずに政策が形成される[20]。したがって、ナショナル・マシーナリーは女性政策を推進するために総理府と内閣府に特徴的な行政組織であったと言える。

日本のナショナル・マシーナリーは1975年に婦人問題企画推進本部や婦人問題企画推進会議、婦人問題担当室などの設置から始まり、徐々に発展してきた（表1-1.）。婦人問題企画推進本部は女性政策の行動計画の決定組織として位置づけられ、構成員は首相を本部長、内閣官房長官を副本部長とし、委員を各省の事務次官とした。婦人問題企画推進本部がナショナル・マシーナリーのなかで唯一政治家の関与する場であったが、その人数は首相と内閣官房長官の２人であった。

婦人問題企画推進会議は女性問題に関心のある有識者が集められ、行動計画に対する意見を提出する会議であった。推進会議の構成員は労働組合や女性団体の代表、ジャーナリスト、学者が多くを占めており、女性が多かった[21]。そして、ここでの意見をもとに行動計画を作成する事務局が婦人問題担当室であった。婦人問題担当室は推進会議の意見を推進本部で決定できるような行動計画の具体的な内容を作成した。推進会議の委員や女性団体にとっては婦人問題担当室が女性政策の向上を訴えるための窓口であり、婦人問題担当室は要望を受け取ることで推進会議の委員や女性団体を政策形成に取り込んでいった。

ナショナル・マシーナリーの構造は、内閣府に男女共同参画会議が設置されるまで、大きな変化のないままであった。1975年にナショナル・マシーナリーが設置されて以降、婦人問題担当室は推進会議の人選を独占的に行うことができた。こうした人選による婦人問題企画推進会議は婦人問題担当室と協調し、時には議論を導引して行動計画の方針を決定する機能を有していた。最終的な決定を行う婦人問題企画推進本部では具体的な修正がされることなく行動計画が決定されるため、実質的な審議機関は婦人問題企画推進会議であったと言える。こうした行動計画の決定方式がナショナル・マシーナリーの構造であり、大きな役割を

表1-1. 日本でのナショナル・マシーナリーの変遷

| 設置年 | 本　部 | 事務局 | 審議会・会議 | その他 |
|---|---|---|---|---|
| 1975年 | 婦人問題企画推進本部 | 婦人問題担当室 | 婦人問題企画推進会議 | 本部に参与制度 |
| 1985年 | 本部構成員拡充 | | 婦人問題企画推進有識者会議 | 参与拡充 |
| 1991年 | | | | 婦人問題企画推進本部機構に関する検討会 |
| 1992年 | | | | 婦人問題担当大臣 |
| 1994年 | 男女共同参画推進本部 | 男女共同参画室 | 政令による男女共同参画会議 | |
| 1996年 | | | 設置法による男女共同参画会議 | 男女共同参画推進連携会議（えがりてネットワーク） |
| 2001年 | | 男女共同参画局 | 男女共同参画会議<br>各種専門調査会 | 男女共同参画担当大臣 |

（出所）著者作成

持つことになった。

ただし、当初の推進会議は法的に設置根拠を持たない会議であり、官房長官の下にあるひとつの私的諮問機関に過ぎなかった。そのため、婦人問題企画推進会議が提出するのは意見であり、ナショナル・マシーナリーの強化などは行動計画にそのまま反映されるものではなかった。したがって、行動計画に婦人問題企画推進会議の議論が具体的に反映されるためには意見として提出するのではなく、法的根拠をもって意見に重みを持たせることが重要になっていった。

ナショナル・マシーナリーのもとで、女性政策を積極的に推進しようとする流れが行動計画に反映されることが重要である。これは推進会議が法的根拠を持って安定的に作用することが必要になるだろう。法的根拠を持つことによって、行動計画の方針に推進会議の議論が反映されるようになっていくのである。その際でも、事務局は会議の人選を独占的に行うことができ、具体的に男性稼得者モデルの転換を示す答申を作成することができなければならない。こうしたナショナル・マシーナリーの位置づけと機能の変容が基本法の政策内容へと影響力を持っていると言えるのである。

ナショナル・マシーナリーが女性政策に与える影響は基本法以降も重要である。2001年の中央省庁再編によって男女共同参画会議が設置されることになり、これがナショナル・マシーナリーに変化をもたらした。それまでは推進本部・推進会議（審議会）・事務局という形態であったが、2001年からは、推進本部・会議・専門調査会・事務局という形態になった。会議の半数は首相と閣僚になり、各省庁との連携が確保される一方で事務局が独占してきた人選の半数は国会議員によって占められることになった。専門調査会の委員はこれまでのように比較的自由に人選することができたが、行動計画に与える影響は審議会ほどではなくなってしまった。こうしたナショナル・マシーナリーの変化によって事務局の主導的な立場は相対的に低下することになる。また、女性政策は経済財政諮問会議からの影響も受けることになり、フレーザーの言う「普遍的稼得者モデル」へと女性政策が転換することになったと言える。ナショナル・マシーナリーの構造が女性政策の推進に影響を持っていることが指摘できるだろう。

## 第２章　男女共同参画社会基本法の政策形成過程

第２章では男女共同参画社会基本法の政策形成過程を整理する。取り上げるのは1975年の総理府女性行政の誕生から1999年の基本法成立までの時期である。第１節では、1975年から1981年までの総理府女性行政の創設期を取り上げ、ナショナル・マシーナリーや「国内行動計画」の内容を見ていく。第２節では、80年代後半から行動計画の政策内容が基本法の政策内容に変化していく時期を取り上げる。そして、第３節では男女共同参画社会の政策内容を形成した政令による男女共同参画審議会を取り上げ、その議論と内容をまとめる。最後に、第４節では1999年の基本法の成立までの時期を取り上げる。本章を通して、行動計画の政策内容が女性の地位向上から男女共同参画社会へと変化し、その変化の背景にはナショナル・マシーナリーの存在があることを読み取れる。

### １．総理府女性行政の創設期

本節では1975年にナショナル・マシーナリーが設置されてから1977年に「国内行動計画」が策定されるまでの時期を見ていく。この時期に設置されたナショナル・マシーナリーがその後の男女共同参画社会の政策内容に影響を与えていくことになった。その第一歩が「国内行動計画」の策定である。「国内行動計画」の中心は女性の地位向上であったが、男女共同参画社会に向けた動きが一部で見られた。1981年には「後期重点目標」が掲げられ、女性差別撤廃条約への関与を含めて日本の女性行政を網羅的に取り上げる役目を行動計画が担っていった。したがって、この時期の行動計画が実際に女性行政で果たした役割は少なかったものの、それ以後の政策内容を拘束していたと言える。

#### １-１．「国際女性年」とナショナル・マシーナリーの設置

1975年にナショナル・マシーナリーが総理府に設置された[22]。これは世界女性会議の提言を受けたものであった。1972年の国連女性の地位委員会では1975年を「国際女性年」とする決議が採択されていた。そして1975年にメキシコシティで開催された第１回世界女性会議である国際婦人年世界会議が「国連女性の10年」を提唱した[23]。この世界女性会議で採択された「世界行動計画」では各国の法と政府機構について、第１に、女性に対する国内法を国際的な基準から再検討すること、第２に、関連の国際条約を批准していない場合には実行する措置を取ること、第３には、政府内に省庁横断的なナショナル・マシーナリーを設置することを要求した[24]。国内では「国際女性年」を受けて、1974年10月に労働省が「国際婦人年国内連絡会議」を開催し、翌月には外務省が「国際婦人年のための関係各省庁連絡会議」を設置した。また、市川房江は国際女性年に向けた民間の女性会議「国際婦人年日本大会」を組織するために多くの女性団体に呼びかけて「国際婦人年日本大会実行委員会」を組織した[25]。衆議院と参議院では「国際婦人年にあたり、婦人の社会的地位の向上をはかる決議」が採択され、この決議のなかで行動計画の策定が示された[26]。

政府は1975年にナショナル・マシーナリーとして婦人問題企画推進本部とその事務局としての婦人問題担当室を設置した[27]。婦人問題企画推進本部は首相を本部長、総理府総務長官を副本部長とし、本部員を関係10省庁の事務次官として組織された。また、内閣総理大臣の私的諮問機関として婦人問題企画推進会議が設置され、行動計画に対して有識者の意見を求めることになった。有識者には女性団体から登用される者や女性問題に関心のあるジャーナリストが多く含まれていた。しかし、婦人問題担当室と婦人問題企画推進会議は法令による根拠がなく、閣議の口頭了解によって設置された不安定なものであった。これらの組織とは別に、婦人問題企画推進本部の構成員が男性ばかりであったため、女性３人を含む参与を婦人問題企画推進本部に置くこととなった[28]。

### 1-2．「国内行動計画」

1977年１月27日に初めての行動計画である「国内行動計画」が婦人問題企画推進本部で決定され、２月１日に閣議報告された。「国内行動計画」は施策の基本的方向として、「法制上の婦人の地位向上」、「男女平等を基本とするあらゆる分野への婦人の参加の促進」、「母性の尊重及び健康の擁護」、「老後等における経済的安定の確保」、「国際協力の推進」を挙げた[29]。これらからは世界行動計画を受けて女性の地位向上が中心的な課題であったことがわかる。

また、男性の参加も視野に入れた行動計画であったことを示す部分もある。国内行動計画の目標は以下のように据えられる。

> 「国内行動計画は、憲法の定める男女平等の原則及び世界行動計画を始めとする国際文書に基づき、政治、教育、労働、健康、家族生活等に関して憲法が保障する一切の国民的権利を婦人が実際に男性と等しく享受し、かつ、国民生活のあらゆる領域に男女両性がともに参加、貢献することが必要であるという基本的な考え方に立って、それを可能とする社会環境を形成することを全体的な目標とする。」[30]

この目標を見る限り、当時からの目標として「男女両性がともに参加、貢献すること」が掲げられていた。

「国内行動計画」は婦人問題企画推進会議の意見を経て以上の内容となり、このように男性の参加や女性の社会参画について述べられていた。しかし、推進会議の提言内容がすべて取り入れられたわけではなく、具体的な方策も掲げられていなかった。このため女性団体を中心に「国内行動計画」は不十分であるとの抗議が起こった[31]。したがって、この当時の推進会議はナショナル・マシーナリーのなかで有効に機能していなかったと言えよう。

同年10月に策定された「国内行動計画前期重点目標」では、審議会における女性の比率を10%にすることや、若年定年制・結婚退職制などの計画的解消、育児環境整備の努力が盛り込まれた[32]。ただし、この中には妻の働きを評価する部分があり、「妻の労働及び家事・家業への貢献が法律上も正しく評価され、男女の実質的平等が確保されるような方向で民法等関係諸規定を再検討する必要がある」と書かれており、妻の立場が重視されていた。

その後、1981年には「婦人に関する施策の推進のための『国内行動計画』後期重点目標」が策定され、教育や雇用、農村漁村での女性の地位向上が重点とされた[33]。また、この「後期重点目標」では1985年に批准することになる女性差別撤廃条約に向けた内容も盛り込まれた。さらに、重点目標を担当する省庁が明記されるようになり、総理府はもちろんのこと、厚生省や労働省、文部省、農林水産省が担当省庁として挙げられた。

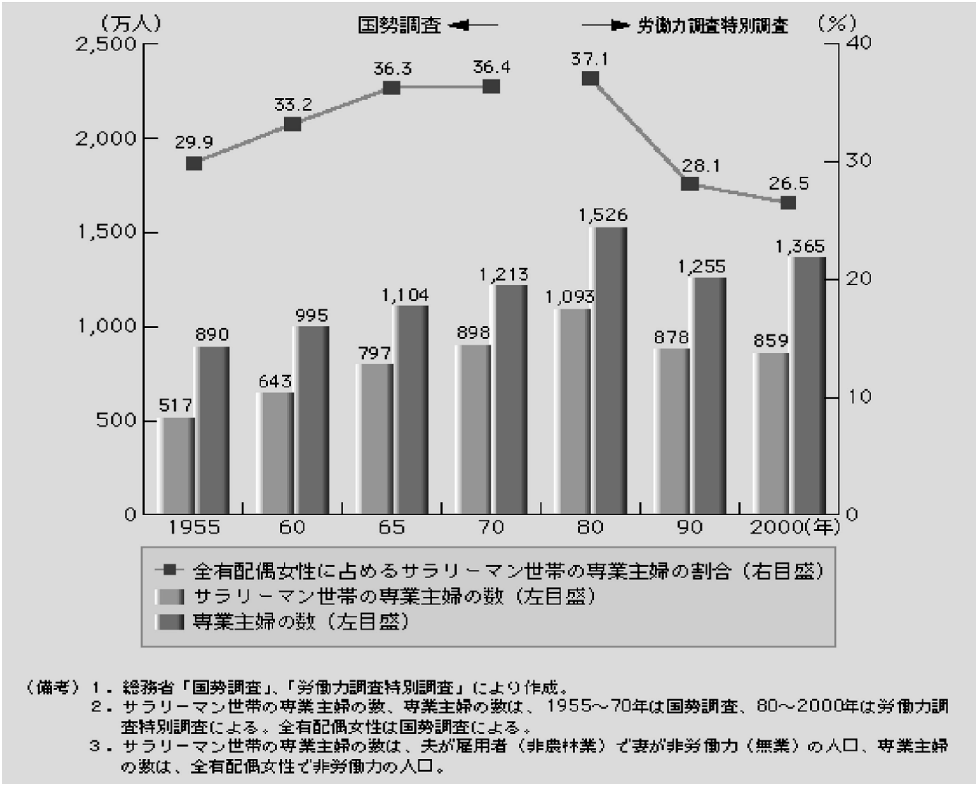
## 2．男女共同参画社会の登場

第２節では1985年まで続いた「国連女性の10年」の終了後からナショナル・マシーナリーの検討会が1993年に報告書を出すまでの時期を扱う。80年代から90年代前半にかけては、女性の社会進出が進み、専業主婦の割合も減少していくなかで、1987年の「新国内行動計画」が男性に地域参加・家庭参加を促すようになっていった。また、「第一次改定」では検討会の設置という新しい展開が見られた。検討会が設置されてから、基本法の制定に向けた動きが登場し、法令・制度面でも変化が現れてくるようになった。

### 2-1．80年代後半の状況

80年代に入ってから女性の社会進出などが顕著になり始め、男性稼得者／女性ケア提供者という伝統的な家族像は次第に限界を迎え始める。雇用者全体に占める女性の割合は1975年の32%を境に上昇に転じ、80年には34.1%、85年には35.9%と女性が労働市場に多く参入するようになっていった[34]。また80年代に入ってから専業主婦の割合が低下し始め、サラリーマン世帯の専業主婦の数は

図2-1. 専業主婦の展開




（出所） 内閣府　平成13年度『国民生活白書』

1980年からの10年で271万人も減少することとなった（図 2-1.）。1985年には女性差別撤廃条約の批准があり、批准に対応するために男女雇用機会均等法が成立した。

その一方で80年代から家族基盤を支えるべく現状の男性稼得者モデルを固定化しようとする政策が打ち出されていく。1980年の相続税の配偶者控除制度に始まり、85年には第三号被保険者制度と相続税の配偶者特別控除制度の導入、87年には配偶者特別控除制度が導入された。また、配偶者控除の限度額は84年、87年、88年、89年と年々引き上げられていった。

以上のように、80年代以降、男性稼得者／女性ケア提供者の形態に変化が生じ始め、それに対する戦略をどのようにとるのかに関して政治的な動揺時期に入っていったと言える。こうしたなかで男女共同参画社会が登場し、男性稼得者モデルからの転換を打ち出していくことになる。行動計画は基本法の政策内容へと次第に変化し、それを阻害する状況もあまり存在していなかった。

## 2-2. 「新国内行動計画」

「国連女性の10年」の最終年である1985年にはナイロビで第３回世界女性会議が開催され、2000年までの男女平等を達成するための方策を掲げた「女性の地位向上のためのナイロビ将来戦略」が採択された[35]。また、同年に日本は女性差別撤廃条約に批准した。

これらの状況を女性行政に反映させるため、1986年に婦人問題企画推進本部が拡充され、本部員の構成が関係10省庁の事務次官から全省庁の事務次官となった。婦人問題企画推進会議は婦人問題企画推進有識者会議へと改組されることとなった。1987年５月には婦人問題企画推進本部の参与

制度も拡充された。ただし、この時点でのナショナル・マシーナリーは1975年のナショナル・マシーナリーと大きな違いがあるわけではない。有識者会議への改組は事実上名称変更であったと考えられる。違いがあるとすれば、推進本部の参与が２名増えたことと連絡調整を全省庁にわたって行うために全省庁の事務次官が本部員となったことであった。

こうしたナショナル・マシーナリーのもとで1987年５月に「西暦2000年に向けての新国内行動計画」（以下、「新国内行動計画」とする）が策定された。この「新国内行動計画」は、これまでの「国内行動計画」の内容を発展させるほかに、「ナイロビ将来戦略」にあった平等・発展・平和の項目を強調したものであった。また、1985年に批准した女子差別撤廃条約の内容も含まれていた。「新国内行動計画」の施策の基本的方向は、「男女平等をめぐる意識改革」、「平等を基礎とした男女の共同参加」、「多様な選択を可能にする条件整備」、「老後生活等をめぐる婦人の福祉の確保」、「国際協力及び平和への貢献」の５つであった[36]。さらにこの「新国内行動計画」からは基本的施策と具体的施策の両方が書かれることになった。具体的施策のなかでワーク・ライフ・バランス[37]を見直すための労働時間の短縮や2000年までに各種審議会などの女性委員の割合を15パーセントまでに高める提言などを行った。推進本部の本部員が全省庁の事務次官になったため、具体的施策の担当省庁は全省庁が対象となった。

以上のような特徴のほかに、「新国内行動計画」では男性の参加がより積極的に提示されていることは強調しておいてもよいだろう。この「新国内行動計画」の副題が「男女共同参加型社会の形成を目指す」となっており、「新国内行動計画」が女性のものだけではないことが示されている。具体的な内容も男性の積極的な参加を志向している。「基本的考え方」には「男性の地域・家庭参加」が男女共同参加型社会の実現に必要だと書かれている[38]。男性の視点は具体的な施策の展開のなかにも表れている。例えば、施策の展開の第１項目は「男女平等をめぐる意識変革」であり、その第１目標は「固定的性別役割分担意識の是正」である。第２項目の「平等を基礎とした男女の共同参加」では「地域社会及び家庭生活における男女共同参加の促進」が据えられている。第３項目の「多様な選択を可能にする条件整備」では就業形態や育児期の条件整備を女性のみではなく男女共通のものとして発展させることが重要であるとしている。こうした男性の視点の導入は「国内行動計画」のなかにある「男女両性がともに参加、貢献することが必要である」という基本的な考え方をさらに発展させたものだと考えられる。

### ２-３．新国内行動計画の第一次改定

「西暦二〇〇〇年に向けての新国内行動計画（第一次改定）」（以下、「第一次改定」とする）が策定されたのは1991年である。この時期は、リクルート事件以降の政治腐敗を解消するため政治改革関連３法案を国会に提出するなどの出来事を経て、1993年からの非自民連立政権へと向かっていく時期であった。こうした時期に策定された「第一次改定」は男女共同参画社会という言葉を生み出した行動計画であるだけではなく、基本法の嚆矢となる検討会を立ち上げた行動計画でもあった。

「第一次改定」は1990年に国連社会経済理事会で採択された「西暦2000年に向けての婦人の地位向上のためのナイロビ将来戦略の実施に関する第１回見直しと評価に伴う勧告及び結論」を受けて策定された。この勧告は24の勧告から構成され、ナショナル・マシーナリーに関する勧告も含まれていた。有識者会議の委員らにとってはナショナル・マシーナリーに関する勧告があることによって検討会を立ち上げる国際的な根拠が強められた状態になった[39]。

「第一次改定」では副題が「男女共同参画型社会の形成を目指す」となった。「新国内行動計画」では「男女共同参加型社会」であり、それを「男女共同参画型社会」に改めただけではあるが、「男女共同参画」という言葉がこの「第一次改定」で

初めて登場したことになる。男女共同参画室の初代室長となった坂東真理子は、「参加」が「参画」と改められた背景を1985年の「ナイロビ将来戦略」にあった“full participation”を「共同参画」と訳したためだと説明する[40]。ここで注意すべきことは現在の「男女共同参画」の英訳が“gender equality”だということである[41]。男女共同参画に“gender equality”の考えを含むかどうかは、94年からの政令による審議会で議論されるが、「第一次改定」の段階では「男女共同参画」にジェンダーの視点を入れることまでは考えられていないことがわかる。

後の「男女共同参画ビジョン」を読めば、ジェンダーの視点を取り入れて男女の積極的な関与を推進する内容が多く見られる。しかしながら、「男女共同参画」という言葉が多くの論者・団体に不評であることは多くの文章で見られる。例えば、国際婦人年連絡協議会は98年に発表した「西暦2000年に向けての民間行動計画」で「男女共同参画型社会」ではなく「男女平等参加型社会」を提言した[42]。また社会民主党も同年に「男女平等基本法」の制定に向けた党の方針を示している。さらには1999年に連合が「共同参画」を「平等参画」に改めるべきとの要望書を提出し、日弁連も法律の名称を「男女平等基本法」または「性差別禁止法」にすべきとの要望書を出していた[43]。

こうした提言からは「共同参画」よりも「平等」を重視する声があったことがわかる。しかし、「男女平等社会」とするわけにはいかなかった。なぜならば「平等」に対して消極的な勢力への配慮が必要であったからである。坂東真理子は「平等という言葉は憲法でも使われているのだが、『結果の平等』『まったく同じ』を連想して反対する人がいたことも『共同参画』という新しい言葉をうむ遠因だった」[44]と述べており、女性の社会参加に消極的な人にとっても「男女共同参画」が受け入れやすい言葉であったと考えられる。審議会委員であった大沢真理は「男女平等」という言葉を使用すると、憲法や民法によって法の下の平等が達成されているという意見や、能力と努力によって生じている格差を平等にせよという法律であるという意見が財界や官僚から生じるとする[45]。このように「男女共同参画」という言葉は「平等」を明記しない曖昧な言葉であるために、基本法の成立に抵抗する勢力との対立を事前に回避できたとも言える。「第一次改定」の段階で「男女共同参画」にした理由は推進本部で決定する際に「平等」を入れないことで問題なく決定するための配慮だったと考えられる。

「第一次改定」のもうひとつの重要な役割は検討会の設置にある。1975年に婦人問題企画推進本部、婦人問題担当室、婦人問題企画推進会議が設置されて以降、ナショナル・マシーナリーは部分的な拡充が行われてきたものの、世界女性会議を中心とするナショナル・マシーナリーの要請に十分応えたものではなかった。そのため、婦人問題企画推進有識者会議ではナショナル・マシーナリーを強化するための検討会を作ろうとする動きが出てきていた。有識者会議の委員であった有馬真喜子と藤原房子、そして有識者会議座長の縫田曄子の鼎談によれば、積極的にナショナル・マシーナリーの強化を求めていた有馬と藤原の議論は次の会議の議事録でいつも消えていたという[46]。議事録に議論が載らないことについて縫田が抗議すると、委員であった宮崎勇が議事録に記録すべきだとの意見を表明した。その出来事以降、議事録にナショナル・マシーナリーの強化についての議論が掲載されるようになったという[47]。宮崎は経済企画庁事務次官を務めた後に有識者会議の委員となっていたために行政の内情に詳しく、事務局も言うことを聞かざるをえなかったようである。この結果、「第一次改定」に対する有識者会議の意見のなかに、法的根拠の伴うナショナル・マシーナリーの強化を求めることと、それに伴って婦人問題企画推進本部に権限を集中させる必要があること、そのための検討委員会の設置を求めることなどを要望するに至った[48]。こうした一連のやりとりや有識者会議の意見が「第一次改定」に反映され、検討会の設置が書き加えられることとなった。

### 2-4．検討会

「第一次改定」を受けて1991年８月に「婦人問題企画推進本部機構に関する検討会」が設置された。検討会の役割は「今後に期待される機能の在り方、制度上の仕組み及び法的整備等について」の検討であった[49]。この検討会では、初めて基本法の議論が提起された。

まず行わなければならなかったのは検討会の人選であった。この検討会の結論から男女共同参画審議会が設置されるわけだが、検討会が開催されていたときは第二次臨時行政調査会のフォローアップ期間として臨時行政改革推進審議会が開かれており[50]、行政改革を推進するなかで各関係省庁が新しい審議会を設置することは行政改革の理念に反するという注文があった[51]。こうした状況があるため、行政の内情を知っており、かつ女性行政にも明るい人選が必要であった。そこで当時の総理府審議官高岡完治は、座長に労働省婦人少年局長であった赤松良子を起用するほか、有識者会議の委員である元経済企画庁事務次官の宮崎勇を座長代理に起用した。また、新たに女性行政に明るく総務庁事務次官も務めた古橋源六郎を起用し、関係省庁との調整に力点を置いた人選を整えていった（表2-1.）。

この検討会の第１回目で基本法を制定すべきであるという議論が登場している。これは古橋源六郎が発言したものであり、周囲の委員は展開の速さに驚いていた[52]。しかし、行政改革の圧力が強く、関係省庁との調整も難しかったために、報告書では「必要に応じて法令上の整備を含め検討すべき」[53]という内容を盛り込むだけにとどまり、基本法の制定に関する具体的な内容は取り上げられなかった。このように基本法の制定は具体的な内容が取り上げられずに終わったが、報告書では推進体制のあり方について積極的に強化すべきであることを示し、本部体制の見直しや、諮問機関に

表2-1. 婦人問題企画推進本部機構に関する検討会委員（役職は当時のもの）

| <委員> | | |
|---|---|---|
| 座長 | 赤松良子 | 21 世紀職業財団会長 |
| | 有馬真喜子 | 国連婦人の地位委員会日本代表 |
| | 猪口邦子 | 上智大学教授 |
| | 小谷宏三 | 公害等調整委員会委員 |
| | 小早川光郎 | 東京大学教授 |
| | 脊戸明子 | ボランティア活動推進国際協議会日本支部事務局長 |
| | 利谷信義 | お茶の水女子大学教授 |
| | 中村紀伊 | 主婦連合会会長 |
| | 中村桂子 | 早稲田大学教授 |
| | 人見康子 | 明海大学教授 |
| | 藤原房子 | ジャーナリスト |
| | 古橋源六郎 | 国家公務員等共済組合連合会理事長 |
| 座長代理 | 宮崎勇 | 大和総研理事長 |

（出所）縫田曄子編『あの人、このとき―女性行政推進機構の軌跡』、2002年、252頁。

よる国民の意見の取り入れ、基本的な計画の樹立とその総合的な推進、計画の推進状況についての定期的公表、事務体制の整備などを求めた[54]。

この報告を受け、婦人問題企画推進本部は1993年７月14日に「男女共同参画型社会づくりに向けての推進体制の整備について」を決定した。これは非自民連立政権である細川内閣の誕生を１ヶ月前に控えてのことであった。その内容は検討会の報告書に基づいており、この決定によって男女共同参画有識者会議は政令による男女共同参画審議会となり、行動計画に対して意見を述べるにとどまっていたものが、首相からの諮問に対して答申をする会議へと強化されることになった。このナショナル・マシーナリーの強化によって行動計画の内容が大きく書き換えられることになっていった。検討会は推進本部・会議・事務局というナショナル・マシーナリーの形態のなかでは外れる位置にあったが、ナショナル・マシーナリーの働きを有効に機能させるために大きな役割を持っていたと言えるだろう。

## ３．「ビジョン」と「プラン」

第３節では、1994年の政令による男女共同参画審議会の設置から1996年に「男女共同参画ビジョン」（以下、「ビジョン」とする）と「男女共同参画2000年プラン」（以下、「プラン」とする）が策定されるまでを見ていく。この「ビジョン」と「プラン」が男女共同参画社会の政策内容を明文化したと言っていいだろう。また、この時期の男女共同参画社会がジェンダーの視点を導入したことは日本の女性政策にとって大きな出来事であったと言える。55年体制が崩壊し、政治的な混乱が見られたこの時期であったが、ナショナル・マシーナリーは行動計画の影響力を保持し続け、ジェンダーの視点を取り入れた行動計画の策定が可能であったと言える。

### ３-１．男女共同参画審議会の設置

自社さ３党連立の村山政権が成立する５日前の1994年6月24日、「総理本府組織令の一部を改正する政令」と「男女共同参画審議会令」によって総理府に男女共同参画室と男女共同参画審議会が設置された。男女共同参画審議会は婦人問題企画推進有識者会議からの改組であり、有識者会議は私的諮問機関から法的根拠のある審議会となった。この時期にナショナル・マシーナリーが法的根拠を初めてもつことになった。同年７月には閣議決定で婦人問題企画推進本部が男女共同参画推進本部に改組された。これによって、推進本部は総理府から内閣官房へと置き換えられ、推進本部の本部員は事務次官から閣僚に変更された。初代の男女共同参画室長は婦人問題担当室長から引き続き坂東真理子が務めることとなった。坂東は初めて労働省出身以外の室長であった。ここでのナショナル・マシーナリーは1975年からの推進本部・会議・事務局という形態から推進本部・審議会・事務局という形態に変化したことになる。推進本部の本部員は閣僚に変更されたために政治家の関与が大きくなったことになるが、代理として事務次官が立てられることが多かったり、社民党やさきがけが入った連立政権で伝統的な家族観を堅持する意見が反映されにくかったりしたために大きな影響力はなかったと考えられる。そのため、会議から審議会へと法的根拠がある組織になったことがこの時期のナショナル・マシーナリーにとっては重要な変化であった。

政令による男女共同参画審議会は「内閣総理大臣の諮問に応じて、男女共同参画社会の形成に関する基本的かつ総合的な事項を調査審議し、及び当該諮問に関連する事項について、大臣に意見を述べること」[55]を所掌するとされた。政令による審議会は21世紀に向けて男女共同参画社会の方向性を示すことが目的であった。政令による審議会の答申である「ビジョン」をもとにして、行動計画である「プラン」が作成されることになった。

審議会の委員は女性問題に関する専門家を中心に人選が行われ20名が任命されたほか、1995年４月から新たに専門委員が7名任命された（表2-2.）。こうした人選は事務局が男女共同参画基本法を作るための答申を容易に作成するための人選であっ

表2-2. 政令による男女共同参画審議会委員（役職は当時のもの）

| | | |
|---|---|---|
| <委員> | | |
| （第３部会長） | 有馬　真喜子 | （財）横浜市女性協会理事長 |
| | 岩男　寿美子 | 慶應義塾大学教授 |
| | 江村　英子 | 前生活改善実行グループ全国連絡研究会会長 |
| | 岡澤　憲芙 | 早稲田大学教授 |
| | 川口　順子 | サントリー株式会社常務取締役 |
| | 木村　尚三郎 | 東京大学名誉教授 |
| | 小谷　直道 | 読売新聞社論説委員 |
| | 小宮山　洋子 | 日本放送協会解説委員 |
| | 志熊　敦子 | （財）日本女子社会教育会理事長 |
| | 谷口　隆志 | 勤労者福祉振興財団理事長 |
| 会長代理 | 利谷　信義 | お茶の水女子大学教授 |
| | 中村　紀伊 | 主婦連合会参与 |
| 会長 | 縫田　曄子 | ジャーナリスト |
| | 樋口　恵子 | 東京家政大学教授 |
| （第１部会長） | 藤原　房子 | ジャーナリスト |
| （第２部会長） | 古橋　源六郎 | 国家公務員等共済組合連合会理事長 |
| | 松本　惟子 | （財）婦人少年協会常務理事 |
| | 八代　尚宏 | 上智大学教授 |
| | 山野　和子 | フォーラム・「女性と労働21」代表 |
| <専門委員> | | |
| | 大沢　真理 | 東京大学助教授 |
| | 大森　真紀 | 早稲田大学教授 |
| | 奥山　明良 | 成城大学教授 |
| | 木村　陽子 | 奈良女子大学助教授 |
| | 原　ひろ子 | お茶の水女子大学ジェンダー研究センター教授 |
| | 宮内　義彦 | オリックス（株）取締役社長 |
| | 横田　洋三 | 東京大学教授 |

（出所）男女共同参画審議会『男女共同参画ビジョン―21世紀の新たな価値の創造』、1996年、84頁。

た[56]。

### 3-2．男女共同参画審議会での議論

政令による男女共同参画審議会は男女共同参画社会を推進することが明らかであるため、審議会委員に男女共同参画社会の理念を反対する者はおらず、原理的な対立が存在しない審議会であった。審議会が始まった直後はヒアリングが中心に行われ、自由討議を経て1995年4月からは別途設けられた部会での議論が開始された[57]。

NGOなどからの意見を採り入れるための論点整理の公表に向けた取りまとめは1995年11月末に開かれた第12回の審議会からであったが、実際の具体的な議論は第13回審議会から始まった。

第13回審議会ではジェンダーの定義をどうするかが問題になった。そこではジェンダーを積極的に位置づけたい立場とそうではない立場で意見の相違が見られた。ジェンダーを積極的に位置づけたい立場の委員はジェンダーの定義に厚みをつけようとした。他方、そうではない立場は「ジェンダーの視点」を定義する煩雑さやジェンダーに対する認知度の低さから「ジェンダーの視点」という言葉を削除すべきだと考えていた。ただし、この立場の委員はジェンダーの考え方を否定しているわけではなく、ジェンダーの定義が明確になれば答申でジェンダーという言葉を使用してよかった[58]。第13回審議会で再度ジェンダーの定義について扱われた際、「社会的・文化的に形成された女性と男性の格差」に「歴史的」という言葉を入れることには反対しなかった。これは最初から強硬に反対していなかったということのほかに、第13回審議会の２日後に論点整理が公表されることを優先させたためだと考えられる。

「男女共同参画審議会部会における論点整理」は1995年12月27日に公表され、96年２月25日までの２ヶ月間NGOなどから意見や要望を募集した[59]。このほかにも審議会委員が直接参加して意見交換を行う会議も開催された。

1996年６月３日の第16回審議会からは答申の取りまとめに向けての議論が始まり、ここでもジェンダーの定義が問題となった。ジェンダーという言葉を削除すべきとの立場は消えていたがジェンダーの定義が曖昧であったために問題となった。一方には「ジェンダーというのは自然なことでも当然なことでもなくて、人為的に歴史的経緯があって作られたものであって、それ自体不当性を含んでいるから、ジェンダー自体が解消されなければならない」とする立場が存在し、他方には「ジェンダー自体はある程度仕方がないといいますか、むしろそれは生物学的自然に基づいて発展したものであるから、それ自体を解消するというのではなくて、その上に不合理な格差が展開しているのを解消できるものは解消しようという立場」が存在していた[60]。こうした対立は次回の審議会まで持ち越されることになった。また第16回審議会では、女性の側に軸足を置いた議論だけではなく男性に関しても積極的に書くようにして男女共同参画審議会という名に適した男女の平等な扱いをすべきであるという意見が出された。

第16回審議会から８日後の６月11日に第17回審議会は開催された。まず、ジェンダーの定義に対する基本的な考え方は、Ａ案、Ｂ案、Ｃ案からなる３つの案を提示された。Ａ案は「男性の特性、すなわち生物学的性差に由来する社会的役割の違いを前提とせずに男女平等の実現をめざす立場」であり、「『ジェンダー』からの解放、ジェンダーフリーを志向する方向性を表現した案文」になっている。Ｂ案は「男性の特性を是認した上で、男女平等の実現をめざす立場」であり、「生物学的機能に差があるのだから社会的役割に違いがあることは当然であり、それは差別でないとする考え方に解釈できる案文」になっている。そして、Ｃ案は「『ジェンダー』の意味するところが必ずしも社会に定着していない段階では、問題の所在を、性別に基づく固定的な意識、慣習、慣行に限定して、『ジェンダー』という用語を使わずに表現する案文」になっている。これら３つの案に沿って議論が行われたが、Ａ案への賛成が２名の委員によって表明され、そのほかの意見がなかったためにＡ案が採用されることになった。Ａ案が採用さ

れた理由としては、審議会の議論の方向性からＢ案の立場を取る者は消えてしまったことと、ジェンダーを答申に入れないとするＣ案の立場にとっては定義が明確になればよかったということが挙げられよう。

男女共同参画社会の軸足の置き方に関しては「女性の側が抱えている問題が依然として深刻なのであるから、女性問題の解決に軸足を置くべきであり、男性問題を並列すると問題の所在が曖昧になるおそれがあるという考え方」と「女性問題の解決は男性問題の解決と密接不可分であり、全体を通してジェンダーに着目したアプローチによるのであるから、女性問題にもっぱら軸足を置くような議論は避けるべきである」という考え方が整理された。しかし女性問題を重視したい立場と男性も含めた審議会答申にしたい立場の間での議論はまとまらず、答申作成の中心的な委員会である起草委員会に一任した。その後の審議会で男女の軸足の置き方に関する議論は登場することはなく、結果として後者を優先させる形になった。

この審議会では税制の問題や税制と無償労働の関係も取り上げられた。配偶者扶養控除に関して縮小や撤廃まで踏み込んだことは言えないのかという意見や1994年の社会保障制度審議会報告と同様の記述にまではしてもいいのではないかという意見が出された。これは94年の社会保障制度審議会で、できるものに関しては世帯中心の社会保障制度から個人中心の社会保障制度へ転換が必要であると言及をしていたためである[61]。このほかに、無償労働の評価が配偶者控除とどのような関係にあるのかが議論になった。ある委員からは無償労働の評価と配偶者控除制度に関してこの審議会でやるものなのかどうかという疑問が呈された。専門委員からは大蔵省が配偶者控除の根拠として無償労働の評価と言っていることに関して、税制で評価されているところのみ女性の無償労働が評価されると矛盾を起こすことになりかねないとも指摘された。以上の議論からわかるように、税制と社会保障制度、無償労働の評価の問題は委員の間で議論をすべきかが合意に至っておらず、審議会での十分な議論はできていなかった。

1996年７月22日に開催された第19回審議会は答申前の最後の審議会であった。ここではナショナル・マシーナリーの強化について議論が及んだ。ナショナル・マシーナリーをどのように位置づけるかに関しては大きく２つの考え方がある。一方は官房長官を女性問題担当として兼務させることによって省庁横断的な総合調整機能を発揮できるようにする考え方であり、他方は女性問題担当大臣を官房長官とは別に任命し男女共同参画行政を中心に扱う部門をほかに立ち上げる考え方であった。ただし、これら２つの考え方以外にもナショナル・マシーナリーの位置づけについては幅がある。審議会では官房長官を女性問題担当として兼務させたうえで、経済企画庁や科学技術庁のような形で総理府に女性庁を置いて総合調整機能と男女共同参画行政の推進の両立を可能にさせようとする考え方も提示された。

このようにナショナル・マシーナリーの位置づけは多様である。審議会の総意はナショナル・マシーナリーの位置づけがどのようになろうとも大臣やそれを補佐する機関が男女共同参画社会の推進に取り組むことであったが、全員が特定の位置づけ方に合意しているわけではなかった。また行政改革が進む中で、省庁の形態がこれからどのように変化していくのかを特定することも難しかった。そこで審議会では、総合調整機能の重要性から当時の官房長官が女性問題担当を兼務する形を適当であると認識しつつ、将来的には専任の大臣も視野に入れ、「女性問題担当大臣については、多岐にわたる関連施策の調整を効果的に行う観点から、当面は、内閣の要でもある内閣官房長官が引き続きその任に当たることが適当であると考える」とした。

1996年７月30日、第20回審議会で答申が提出された。諮問した村山富市首相は既に退陣しており、橋本龍太郎首相に対して答申が提出されることになった。橋本は審議会で「社会のあらゆる分野に女性が男性とともに参画し、ともに社会を支える男女共同参画社会の形成は、わが国の重要な政策

課題」だと挨拶をして答申を受け取った。

### 3-3.「ビジョン」と「プラン」

「男女共同参画ビジョン」は1996年7月30日に審議会の答申として出され、それをもとにして同年12月13日に行動計画である「男女共同参画2000年プラン」が推進本部で決定、同日閣議報告された。「ビジョン」と「プラン」の時期は自社さ連立政権の時期であり、自民党が伝統的な家族観に基づく議論を展開することには限界があった。そのため、審議会の議論は女性政策に積極的な社民党やさきがけに支えられながら「ビジョン」と「プラン」に結びついていったとも言える。

「ビジョン」の構成は冒頭の「はじめに」を除くと3部構成になっている（表2-3.）[62]。以下では「ビジョン」の特徴的な部分を具体的に見ていきたい。

第1部「男女共同参画社会への展望」の「男女共同参画社会基本法の基本的な考え方」では、男女共同参画社会の定義と男女共同参画社会の理念・目標を掲げている。男女共同参画社会とは「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加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」と定義される。この男女共同参画社会の定義は、1994年に政令による審議会が設置される根拠となった総理府本府組織令のなかに書かれていたものであった。また、「この答申は、女性と男性が、社会的・文化的に形成された性別（ジェンダー）に縛られず、各人の個性に基づいて共同参画する社会の実現を目指すものである」とし、政府が初めて「ジェンダー」に関して具体的に述べる答申になった。「ジェンダー」という言葉の扱いは、審議会で「男性の特性、すなわち生物学的性差に由来する社会的役割の違いを前提とせずに男女平等の実現をめざす」という案文が採用され、「社会的・文化的に形成された性別」となった。

「ビジョン」では「男女共同参画社会の理念と目標」として5つの目標を掲げた。それは、「人権の確立」、「政策・方針決定過程への参画による

表2-3. 男女共同参画ビジョンの構成

| | |
|---|---|
| はじめに | |
| 第1部 | 男女共同参画社会への展望 |
| 1 | 男女共同参画社会基本法の基本的な考え方 |
| 2 | 男女共同参画と経済・社会構造 |
| 第2部 | 男女共同参画社会への取組 |
| 1 | 性別による偏りのない社会システムの構築 |
| 2 | 職場・家庭・地域における男女共同参画の確立 |
| 3 | 政策・方針決定過程への男女共同参画の促進 |
| 4 | 性別にとらわれずに生きる権利を推進・擁護する取組の強化 |
| 5 | 地域社会の「平和・開発・平等」への貢献 |
| 第3部 | 総合的な取組に向けた推進体制の整備・強化 |
| 1 | 取組体制の明確化と国内本部機構の組織・機能等の拡充強化 |
| 2 | 国、地方公共団体、NGO間の連携・協力の強化 |

（出所）男女共同参画審議会『男女共同参画ビジョン―21世紀の新たな価値の創造』、1996年。

民主主義の成熟」、「社会的・文化的に形成された性別（ジェンダー）に敏感な視点の定着と深化」、「新たな価値の創造」、「地球社会への貢献」の５つであった。

第２部「男女共同参画社会への取組」では、「性別による偏りのない社会システムの構築」で「性別による偏りにつながる制度・慣行の見直し・検討」や「男女が共に有償労働と無償労働をバランスよく担える社会制度の構築」といった項目が立てられており、これまでの行動計画では見られなかった制度や慣行の見直しが掲げられることとなった。そのうち「男女が共に有償労働と無償労働をバランスよく担える社会制度の構築」では、無償労働の評価に関して調査研究を進めるべきであるとされた。77年の「前期重点目標」では「妻の働きの評価」が１つの目標に掲げられたが、「ビジョン」では「妻」という言葉を出さずに無償労働の評価を入れた[63]。また、第２部の「職場・家庭・地域における男女共同参画の確立」では「雇用等の分野における男女の均等な機会と待遇の確保」や「男女の職業生活と家庭・地域生活の両立支援」が挙げられており、具体的な取り組みとして男女雇用機会均等法や労働基準法の見直しの検討、パートタイム労働者への条件整備、年間総労働時間1800時間の達成に向けた努力などが掲げられた。

第３部「総合的な取組に向けた推進体制の整備・強化」の「取組体制の明確化と国内本部機構の組織・機能等の拡充強化」では、具体的な取り組みとしてナショナル・マシーナリーの強化が取り上げられている。政令による男女共同参画審議会が97年３月31日に存置期限を迎えるにあたって、法律に基づく諮問機関を設置すべきであるとした。また「基本的な法律について速やかに検討を進めるべきである」として基本法の成立を要請した。

男女共同参画推進本部は審議会答申を受けて行動計画を年内中に策定するように動き出した。新しい行動計画である「男女共同参画2000年プラン」は「ビジョン」以外にも第４回世界女性会議の内容を入れて策定された[64]。答申を出し終えた第22回審議会と第23回審議会は「プラン」に対する意見を述べる場として事務局によって設定された。

審議会の「プラン」に対する答申は政府に対する要望として、ナショナル・マシーナリーの強化や「ビジョン」の施策の早期実現、基本的な法律の検討、男女共同参画社会の実現に向けた人材の育成、男女共同参画社会の形成の新たな審議会の設置などを求めた[65]。

「プラン」は従来の行動計画のように国際的な動向を受けて行動計画に反映させたものではなく、ほぼ「ビジョン」の内容を踏襲して作成され、2000年までの具体的施策を全省庁に割り当てることになった。「ビジョン」での「男女共同参画の視点に立った社会制度・慣行の見直し、意識の改革」、「男女の職業生活と家族・地域生活の両立支援」、「女性に対するあらゆる暴力の根絶」などの項目はこれまでの行動計画には見られないものであった（表2-4.）。

以上の「ビジョン」と「プラン」の内容は男女共同参画社会の実現に向けて、女性の参画だけではなく、男性の家族や地域への参画も求めていた。これまでの行動計画でも固定的性別役割分担意識の是正を述べていたが、それ以上に社会の制度や慣行の見直しや広範な領域での男女の共同参画を求めるなど、「ビジョン」と「プラン」から大きな変化が現れた。これは明示的に男性稼得者モデルからの転換を示したものであると言える。さらに、第１章での議論から見ると、セインズベリの言う「個人モデル」への道を志向し、フレーザーの言う「普遍的稼得者モデル」、「ケア労働同等評価モデル」、「普遍的ケア提供者モデル」のいずれかへの転換を促していると見ることができる。これまでの国内行動計画が男性への家庭、地域への参加を促してきた流れを強化して、「プラン」において、労働時間の短縮や父親の家庭教育参加の支援、無償労働の数量的把握といった具体的施策を示していることは「普遍的ケア提供者モデル」への道筋をも描いていると言えるかもしれない。こうした男性稼得者モデルからの転換を示すことができた背景としては、ナショナル・マシーナリーが制約を受けずに議論を組み立てられる環境に

表2-4. 男女共同参画2000年プランの構成

| | |
|---|---|
| 第１部 | 基本的考え方 |
| 1 | 経緯等 |
| 2 | 基本的考え方と構成 |
| 第２部 | 施策の基本的方向と具体的施策 |
| Ⅰ | 男女共同参画を推進する社会システムの構築 |
| 1 | 政策・方針決定過程への女性の参画の拡大 |
| 2 | 男女共同参画の視点に立った社会制度・慣行の見直し、意識の改革 |
| Ⅱ | 職場・家庭・地域における男女共同参画の実現 |
| 3 | 雇用等の分野における男女の均等な機会と待遇の確保 |
| 4 | 農山漁村におけるパートナーシップの確立 |
| 5 | 男女の職業生活と家庭・地域生活の両立支援 |
| 6 | 高齢者等が安心して暮らせる条件の整備 |
| Ⅲ | 女性の人権が推進・擁護される社会の形成 |
| 7 | 女性に対するあらゆる暴力の根絶 |
| 8 | メディアにおける女性の人権の尊重 |
| 9 | 生涯を通じた女性の健康支援 |
| 10 | 男女共同参画を推進し多様な選択を可能にする教育・学習の充実 |
| Ⅳ | 地球社会の「平等・開発・平和」への貢献 |
| 11 | 地球社会の「平等・開発・平和」への貢献 |
| 第３部 | 計画の推進 |
| 1 | 施策の積極的展開と定期的フォローアップ |
| 2 | 調査研究、情報の収集・整備・提供 |
| 3 | 総合的な推進体制の整備・強化 |

（出所）総理府男女共同参画室編 『男女共同参画2000年プラン＆ビジョン』、1997、1-5頁。

あったことが挙げられる。

### 4. 男女共同参画社会基本法の成立へ

本節は1996年の第２次橋本政権の誕生から男女共同参画社会基本法の成立までを扱う。政策内容は既に「ビジョン」で確定しており、基本法の基本理念に取り入れられていった。また、この時期は審議会などのナショナル・マシーナリーの内部での動きよりも外部での動きが影響を与えることとなった。３党政策合意によって基本法の準備が早期に実施され、ナショナル・マシーナリーの強化が行政改革会議の進行によって明確になっていったことが外部での動きとして挙げられる。

#### ４-１．自社さ３党政策合意

「男女共同参画ビジョン」から３ヶ月後、1996年10月20日に行われた第41回衆議院議員選挙の結果を受けて第２次橋本内閣が発足した。選挙公約

において各党ともに男女共同参画社会の形成に向けて公約を掲げていた。第２次橋本内閣でも自由民主党、日本社会党、新党さきがけの３党連立政権であったが、日本社会党、新党さきがけは閣外協力で連立政権に参加した。この閣外協力にあたって結んだ３党の政策合意「新しい政権に向けての３党政策合意」が基本法の成立への推進力となった。

３党の政策合意では男女共同参画社会を実現するための「女性基本法」制度等について合意が成立した[66]。基本法の制定は「プラン」で「男女共同参画社会の実現を促進するための基本的な法律について、検討を進める」とは書かれていたものの、具体的な日程などは決まっていなかった。しかし、当時の社会民主党党首土井たか子と新党さきがけ議員団座長堂本暁子によって政策合意のなかに盛り込まれ、具体的な審議が進んでいくことになった[67]。ナショナル・マシーナリーの強化についても政策合意の中に盛り込まれていた。

### ４-２．行政改革会議

第２次橋本内閣では行政改革が目玉となり1996年11月28日に第１回行政改革会議が開催された[68]。行政改革会議はナショナル・マシーナリーにとって重要であった。それはこの会議の答申から始まる中央省庁再編によって内閣府に男女共同参画会議が置かれ、ナショナル・マシーナリーの形態が推進本部・審議会・事務局から推進本部・会議・専門調査会・事務局へと変化したからである。また男女共同参画室は男女共同参画局に昇格したことで事務体制は強化されることになる。

ナショナル・マシーナリーの変化が引き起こされた理由は２つ考えられる。ひとつは行政改革会議に猪口邦子が参加したことである。行政改革会議の委員のなかで猪口は唯一の女性であった。行政改革会議は女性を入れて議論をするために、委員として猪口を選んだと言える。また、３党政策合意も有効であったために女性委員の存在が大事だったとも考えられる。猪口は「婦人問題企画推進本部機構に関する検討会」で委員を務めていたため、基本法へ向けた動きがあることを認識していた。ただし、女性は必要であったが行政改革会議の委員を「優れた見識を有する者」[69]から任命することがより重要であるため、女性であることよりはむしろ国際政治や経済に詳しい委員が必要だった。そして、事務局の原案には男女共同参画社会行政に関する記述はなかったのである[70]。

このように女性であることは行政改革会議にとってはあまり重要ではなかった。しかし女性の委員は猪口１人であったため、政府からは国際政治の専門家の立場と女性の立場からの意見を言うように求められたという[71]。女性の立場から意見を求められていると認識した猪口は男女共同参画室と連携し、男女共同参画会議を内閣府の４つの重要政策会議のひとつとして位置づけることに成功したのであった。

もうひとつ行政改革会議において重要だったことは、この会議を官僚主導にしないことであった。行政改革会議は省庁のOBを委員として選ばず、事務局の調査員も官民同数で選任された[72]。行政改革会議は政治主導の象徴であったために可能な限り官僚による会議の支配を避けたかったのである。したがって、戦後の女性政策を主導してきた労働省はヒアリングで意見を述べるにとどまり、行政改革会議に労働省女性行政の重要性を認識させることができなかった。その一方で、総理府女性行政はもともと総理府にあったために内閣府での位置を確保できたのであった。

### ４-３．設置法による男女共同参画審議会

1997年、男女共同参画審議会設置法による男女共同参画審議会はその目的を男女共同参画基本法制定に向けた基礎的条件を整備することとし、内閣総理大臣から「男女共同参画社会の実現を促進するための基本的事項」について諮問を受けて設置された。設置法による男女共同参画審議会は売春対策審議会を吸収する形で設置され、基本法について考える「基本問題部会」と女性に対する暴力について考える「女性に対する暴力部会」の２つの部会から構成された。基本問題部会は基本法

に盛り込むべき事項の原案を作成するために基本法検討小委員会を設置した[73]。その際、古橋が小委員会委員長となり、委員には大沢も加わった体制になった[74]。小委員会は11回の議論を重ね、1998年５月26日に検討結果を基本問題部会に報告し、同年６月16日に「男女共同参画社会基本法（仮称）の論点整理」を公表した。中間取りまとめとして論点整理を公表して意見を募集する方法は政令による男女共同参画審議会と同様であった。

設置法による男女共同参画審議会は1998年11月４日に「男女共同参画社会基本法について」を答申した。答申の内容は、「ビジョン」を抽象的に記述した内容となっていた。「はじめに」では、男女共同参画基本法の制定を提言し、「男女共同参画社会基本法の必要性」では、ビジョンで書かれた5つの目標を掲げた。「基本法に盛り込むべき内容」では、名称には「男女共同参画社会基本法」が適当であるとし、盛り込むべき内容として「法律の目的」、「基本理念」、「国、地方公共団体、国民の責務」、「法政上又は財政上の措置」、「年次報告」、「基本計画」、「国民の理解を深めるための措置」、「推進体制」、「苦情等の処理」、「国際的強調のための措置」、「地方公共団体及び民間団体による活動を促進するための措置」を挙げた[75]。また、「ジェンダー」という言葉は論点整理のなかで、「ジェンダー」を基本法に盛り込む案と「ジェンダー」が一般には十分に理解されていないのではないかという案の両論併記となった[76]。最終的には後者が採用され「基本理念」のなかに「ジェンダー」という言葉を入れることは断念されることとなった。99年２月26日には法案が閣議決定され、国会に提出されることとなった。

### ４-４．国会での審議

国会審議では民主党が対案として提出した「男女共同参画基本法」の議論が中心となった。ただし、これは「法案を一緒によりよいものへ議論を深める中で国会の外でもこの法案についての認識が深まり、うまく使えるような機運が高まることも希望」して対案を出したのであった[77]。基本法の条文が抽象的な内容であるために解釈に幅があり民主党の意見は男女共同参画社会基本法に含まれるという理由から、結果的に民主党は対案を取り下げることになった。

なお、民主党の対案が反映され基本法に取り入れられたものとして前文がある。設置法による男女共同参画審議会の議論のなかで基本法制定の趣旨を理解しやすくするために前文案を作って議論したこともあった[78]。しかし、1964年から男女共同参画社会基本法までに制定された基本法で前文がついたものは議員提出法案の１本のみであったことや、前文を入れても法制局で必ず取られるだろうとの認識があったために見送られてきた。

なお、国会審議のなかで、自民党の議員からは専業主婦を軽視することによって家庭の崩壊につながるのではないかという質問が出された。しかし、無償労働の評価によって専業主婦の評価も行うとの答弁によって解決されている[79]。

国会審議は静かに進行し、1999年６月15日に本会議で可決、６月23日に公布、施行された。全会一致での可決であった。

## 第３章　男女共同参画社会基本法成立以降の転回

第２章では1975年のナショナル・マシーナリーの誕生から1999年の基本法に至るまでの政治過程を見てきた。行動計画が男性稼得者モデルから個人モデルへの移行を示しており、基本法以降の女性政策によってどのようなジェンダー秩序へと展開していくのかが示される状況になったと言えるだろう。

男女共同参画社会の政策内容は2000年の「男女共同参画基本計画」に受け継がれたが、本章で見るように、具体的な政策は「普遍的稼得者モデル」となっていったと言える。これには「骨太の方針」とナショナル・マシーナリーの影響があったと考えられる。

### １．男女共同参画社会基本法成立以降の女性政策

基本法の基本理念にある、社会における制度又

表3-1. 男女共同参画社会基本法成立以降の女性政策の動き

| 西暦 | 法律・計画などの動き | 主な会議などの設置 |
|---|---|---|
| 2000年 | 介護保険法<br>ストーカー行為規正法<br>男女共同参画基本計画 | |
| 2001年 | DV防止法 | 男女共同参画会議<br>内閣府男女共同参画局 |
| 2002年 | 母子及び寡婦福祉法・児童扶養手当法改正 | |
| 2003年 | 次世代育成支援対策推進法<br>女性のチャレンジ支援策 | |
| 2004年 | 配偶者特別控除の廃止（一部存置）<br>児童手当制度拡充<br>DV防止法改正<br>少子化社会対策基本法<br>子ども・子育て応援プラン | |
| 2005年 | 男女共同参画基本計画（第２次）<br>女性の再チャレンジ支援プラン | 女性の再チャレンジ支援検討会議 |
| 2006年 | 労働時間等の設定の改善に関する特別措置法<br>再チャレンジ支援総合プラン | 再チャレンジ推進会議（内閣官房） |
| 2007年 | 均等法改正<br>育児・介護休業法改正<br>児童手当制度拡充<br>離婚時厚生年金分割制度<br>仕事と生活の調和憲章<br>仕事と生活の調和推進のための行動指針<br>DV防止法改正 | 仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）に関する専門調査会 |

（出所）著者作成

は慣行についての配慮（第４条）、家庭生活における活動と他の活動の両立（第６条）などはジェンダー平等と男女の仕事と家庭の両立を掲げていると読める。しかし、実際の政策はジェンダー平等や仕事と家庭の両立というよりも、女性の労働市場への参加を中心とした政策が打ち出されていく。これは「普遍的稼得者モデル」に近いだろう。これまでのところ、児童手当の拡充や育児・介護休業法の改正など女性の就労支援に関する政策が主に展開され、男性に家庭生活との両立支援を行うような政策は展開されていない（表3-1.）。例えば2002年に改正された児童扶養手当法の改正では、母子家庭の母に対する手当が受給後５年を経過すると半額を超えない範囲で減額され、期限を設けて減額していくことで母子家庭の就労や自立を促進する制度へと改正された。また育児・介護休業法の改正では2007年から育児休業給付金を40%から50%へと拡充させた。しかし、育児休業給付金は職場復帰後に給付される育児休業者職場復帰給付金を休業前賃金の10%から20%へと引き上げたものであり、就労を継続することで給付されるようになっていた[80]。

女性政策に限らず日本の福祉政策が「普遍的稼得者モデル」へ向かっていると指摘できる。政府は2007年に「成長力底上げ戦略推進円卓会議」を設置し、「福祉から雇用へ」を推進するための５ヵ年計画を策定する予定であり、就労支援は母子家庭世帯、生活保護世帯、障害者等の就労移行の

具体的な目標を設定することになっている[81]。また日本では、2005年の介護保険法の見直しや障害者自立支援法の成立によって「自立支援」という形で当事者負担が増大しており、市場優位の形が見られる[82]。

## 2．内閣府の誕生と「骨太の方針」

### 2-1．内閣府におけるナショナル・マシーナリーの位置づけ

2001年4月1日から内閣府が新たに誕生し、総理府女性行政も内閣府女性行政として新しい位置づけをもつようになった。内閣機能の強化として重要政策会議が4つ設けられ、そのうちのひとつが男女共同参画会議であった。これは行政改革会議での議論を通して重要政策会議へと格上げされた。

男女共同参画会議は男女共同参画審議会を改組した会議である。政令による審議会も設置法による審議会も有識者だけで構成されており、政治家の関与はなかったと言ってよいが、男女共同参画会議では構成員が有識者と閣僚になり、重要政策会議であるため内閣官房長官が議長となった。したがって、男女共同参画会議の設置によって会議の構成員の半数は政治家になった。2001年以前は男女共同参画推進本部のみが閣僚の関与する場であったが、2001年からは男女共同参画推進本部に加え、男女共同参画会議でも閣僚が関与するようになった。また、男女共同参画会議にはその下に専門調査会を設置できるようになっており、具体的な政策を有識者が検討するための会議は専門調査会が役割を担うことになった。事務を行う男女共同参画室は男女共同参画局となり、特命担当大臣が設置されることになった。男女共同参画担当大臣は2001年以降も官房長官が兼務してきたが、2005年からは官房長官とは別に男女共同参画担当大臣が置かれている。こうして強化されたナショナル・マシーナリーは連絡調整機能だけではなく男女共同参画社会の形成に向けた「企画及び立案並びに総合調整に関する事務」[83]を行うこととなった。

2001年からのナショナル・マシーナリーは、それ以前の推進本部・審議会・事務局という形態から推進本部・男女共同参画会議・専門調査会・事務局という形態へと変化することになった。こうしたナショナル・マシーナリーの変化は弊害も指摘できるだろう。

例えば、第2次「男女共同参画基本計画」での議論が挙げられる。2005年に閣議決定された「男女共同参画基本計画」では、それまでにはない「『社会的性別』（ジェンダー）の視点」という注意書きが登場した。そこにはジェンダーとセックスの違いや、ジェンダーの中にも男女共同参画社会の形成を阻害するものとしないものが存在すること、「ジェンダー」という用語を用いての性差の否定・人間の中性化・伝統文化の否定は真の男女共同参画社会とは異なることなどが書かれている。こうした動きは「バックラッシュ」や「ジェンダーフリー・バッシング」とも呼ばれ、ジェンダーの議論に関する火種となっている[84]。これをナショナル・マシーナリーとの関連から考えた場合、首相や閣僚の影響力が大きくなり、ナショナル・マシーナリーが政治家の影響を受けるようになったことが要因として考えられる。男女共同参画会議の議員が男女共同参画審議会のように事務局によって比較的自由に人選をできたのであれば、政治家からの影響を受けずにジェンダーに関する注意書きが出てくることはなかったであろう。1994年から男女共同参画審議会が設置されていたときは自社さ連立政権の時期であり、社民党やさきがけに女性政策を推進する議員がいたことが大きかったが、2005年には自民党が女性政策の中心におり、「バックラッシュ」を好意的に捉える自民党の議員が男女共同参画会議にいるなかでジェンダーに関する注意書きが出てきたと考えられる[85]。こうした事例はナショナル・マシーナリーのなかで女性政策に関心のある個人や団体が大きな役割を担っていることを示しているだろう。

ナショナル・マシーナリーにおいて事務局が人選を制約され、女性政策を積極的に推進する議員が男女共同参画会議で中心に存在していない状況

では、男女共同参画局や男女共同参画会議が自発的に女性政策を展開する能力に制約があると考えられる。こうした影響から、ナショナル・マシーナリーの外にある経済財政諮問会議の「骨太の方針」によって女性政策は影響を受けるようになっていく。

### 2-2．「骨太の方針」の男女共同参画社会

「骨太の方針」は経済財政諮問会議が中心となって策定する「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」の通称である。2001年から毎年「骨太の方針」が閣議決定され、構造改革の基本方針を定めるものになっている。この「骨太の方針」のなかに男女共同参画社会に関する記述が見られる。ただし、「骨太の方針」で描かれる男女共同参画社会像は、男女共同参画社会を女性の意欲や能力によって方向付けていくことになる。

構造改革の方針と男女共同参画社会の共存が強く打ち出されるのは「骨太の方針」のなかでも小泉純一郎が首相になった直後の2001年と2002年に閣議決定されたときであった。

2001年６月26日に閣議決定された「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」には構造改革のための改革プログラムが掲げられた[86]。このうち生活維新プログラムには「人々が自らのライフスタイルに合わせ、男女が共同して社会に参画し、将来にわたってのびのびと働き生活できる基盤を整備する」としている[87]。この「骨太の方針」には、社会保障制度が「働く意欲のある女性」にとって不利な面を持つことを指摘し[88]、「働く意欲と能力のある女性」の就業を抑制しないような制度の見直しと労働法制の見直しを進めると述べるなど[89]、一見すると「ビジョン」や「プラン」、男女共同参画基本計画に示されているような「男女共同参画の視点に立った社会制度・慣行の見直し、意識改革」や「雇用等の分野における男女の均等な機会と待遇の確保」、「男女の職業生活と家庭・地域生活の両立支援」などの項目と同じ方向性をもっているように見える。

しかし、女性や高齢者に「働く意欲（と能力）のある」という修飾語が付いていることは問題であろう。2001年の「骨太の方針」は「働く意欲（と能力）のある女性や高齢者」に対して多様な選択を可能にする中立的な制度への転換や労働法制の見直しを行う。他方で働く意欲や能力を向上させる方策を述べておらず、「働く意欲（と能力）のある女性や高齢者」に対して門戸を開く性格を持っていると言える。

2002年の「骨太の方針」時期からは「男女の共同参画」や「多様なライフスタイル」が曲解されるようになっていく。2002年６月25日に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」は経済活性化戦略や税制改革、歳出の構造改革が主なテーマになっている[90]。男女共同参画社会は「骨太の方針」のなかの人間力戦略と関係する。人間力戦略とは「人間力向上のために、一人一人の基礎的能力を引き上げるとともに、世界に誇る専門性、多様性ある人材を育成し、国としての知識創造力を向上させる」戦略を言う[91]。この人間力戦略のなかに「高齢者、女性、若者等が、ともに社会を支える制度の整備」と「挑戦者支援」の項目がある。「高齢者、女性、若者等が、ともに社会を支える制度の整備」の項目には「男女共同参画社会を構築し、女性が働くことが不利にならない制度設計にする」ことが書かれており、男女共同参画社会の政策内容と合致するが、その前文には「能力に応じた賃金・就業体系」の導入が必要だとされている[92]。また、「挑戦者支援」の項目では具体的に「女性の個性や能力が活用されるようなチャレンジ支援策」を男女共同参画会議にまとめるよう求め、「結果の平等主義から脱却し、男女ともに新たな挑戦や再挑戦がしやすい社会を構築するとともに、努力が報われるような仕組みを構築する」としている[93]。

税制改革の項目では「多様なライフスタイルの下で、国民一人一人が個性と能力を十分に発揮」することが求められる。そこでは「仕事と育児の両立のための環境整備を進めるとともに、女性の就業を始めとするライフスタイルの選択に中立的な社会制度の構築を進め」、多様なライフスタイル

のためには配偶者に関する控除等に関し検討することや相続と生前贈与の選択を歪めない税制を検討することとなる[94]。社会保障制度改革の項目では男女共同参画社会の理念と合致した年金制度を構築するとしている[95]。

このように2002年の「骨太の方針」を見ると、男女共同参画社会の政策内容は「多様なライフスタイル」のもとで「能力の発揮」が求められている。そして女性は高齢者や若年者と同列に扱われるか、男性を含めた「国民一人一人」のなかに吸収されていくことになる。ただし「骨太の方針」は女性行政のみを扱う基本方針ではないため、こうした「国民一人一人」という表現になると考えられ、女性が特別な存在ではなく「国民一人一人」に還元されたと断言することはできない。しかし、2003年以降の「骨太の方針」で女性や男女共同参画社会の扱いが少なくなっていくこともまた事実ではある。こうした「骨太の方針」を受けて内閣府女性行政は具体的な取組みを行っていった。

### 2-3．内閣府女性行政の具体的取組み

2001年に男女共同参画局が中心となって「男女共同参画基本計画」が策定され、この行動計画に基づいて内閣府女性行政や各省庁の女性行政が進んでいくことになる。そのなかで2001年から内閣府女性行政が主に行ってきた施策は「女性のチャレンジ支援」と「女性に対する暴力の防止」、「ワーク・ライフ・バランスの推進」の3つであった。本稿ではこのうち「女性のチャレンジ支援」について見ていきたい。

「女性のチャレンジ支援」は前節で述べた2002年の「骨太の方針」の要請によって策定することを求められた。「女性のチャレンジ支援策について」として2003年４月８日に男女共同参画会議で意見を述べた。「女性のチャレンジ支援策について」では、女性のチャレンジ支援策の必要性について述べられており「構造改革に女性のチャレンジは不可欠」として「意欲と能力のある女性が社会で活躍」することが期待されている[96]。

また、「女性の新しい発想や多様な能力を活かせる」ように、「上」へのチャレンジ、「横」へのチャレンジ、「再チャレンジ」の３つのチャレンジの支援を挙げる[97]。「上」へのチャレンジは「政策・方針決定過程に参画し、活躍することを目指す」チャレンジであり、「横」へのチャレンジは「起業家、研究者・技術者等、従来女性が少なかった分野に新たな活躍の場を広げる」チャレンジのことを指す。また、「再チャレンジ」は「出産後も仕事を継続、再開することを希望する女性が安心して出産、育児を選択することを可能にする」チャレンジを指す。

こうした「女性のチャレンジ支援策」は女性の労働市場への参画を促進するものとして位置づけられるものの、「意欲と能力のある女性」に対して「政策・方針決定過程」への参画と「起業家、研究者・技術者等」への参画を支援するものであり、労働市場へ参画している女性は「再チャレンジ」を支援されることになる。支援の方法としてポジティブ・アクションの促進を掲げている面では評価できるが、女性のチャレンジ支援策としてはかなり狭い範囲に限定した支援策だと考えられる。

「女性のチャレンジ支援策」は、後に「骨太の方針」に掲げられる「再チャレンジ支援」の名のもとに「女性の再チャレンジ支援プラン」を2005年にまとめることになる。新たに「女性の再チャレンジ支援策検討会議」が設置され、女性のチャレンジ支援策のなかでも「再チャレンジ支援策」に特化し、再就職支援や企業支援、必要な子育て支援の充実、再チャレンジを目指す女性に向けた学習・能力開発支援の推進などを掲げた[98]。

「女性のチャレンジ支援策」は女性行政の推進を担うため、「骨太の方針」に比べると「女性」へ関心が向けられている。しかし、「骨太の方針」の影響を受け、「意欲と能力のある女性」が男女共同参画社会の形成に必要な存在として考えられている。

## ３．普遍的稼得者モデルへの転回

これまで基本法成立以降の「骨太の方針」と内

閣府女性行政を見てきた。「骨太の方針」に積極的に採用された男女共同参画社会は「意欲と能力のある女性」に限定する形で捉えられるようになったと言えるだろう。この延長線上にある「女性のチャレンジ支援」は「政策・方針決定過程」への参画と「起業家、研究者・技術者等」への参画を支援するか、既に労働市場へ参画している者への「再チャレンジ」を支援する方策となった。

こうした「意欲と能力のある女性」を求める議論は次第に女性を高齢者や若者などと一緒に取り扱い、男性を巻き込んで「意欲と能力のある」人間と「意欲と能力のない」人間へと分けることになる。2002年の「骨太の方針」で男女共同参画社会よりも「多様なライフスタイルのもとで国民一人一人が意欲と能力を発揮する」社会が積極的に述べられるようになったことがその影響力を物語っている。「多様なライフスタイルのもとで国民一人一人が意欲と能力を発揮する」社会では男性や女性、高齢者、若者ももはや関係なく、「意欲と能力」に応じて社会に参画していくことになる。こうした社会は確かに共同に参画する社会である。

基本法成立までの総理府女性行政は「意欲と能力」がないと見なされてもポジティブ・アクションなどの是正策や積極的な就労支援策を取り入れることで「人間力の向上」を図るだろう。しかし、「骨太の方針」では税制改革で「すべての人・企業が公正に負担すると同時に、真に必要な場合には低所得層等に配慮する」[99]のであり、選別主義的で限定的な方針しかとっておらず、財政再建下で拡充された女性政策は児童手当と育児休業給付くらいである。

こうして基本法成立以降の内閣府での女性政策を見ていくと「男性稼得者モデル」から「個人モデル」への道筋は「普遍的稼得者モデル」へと転回していったと言える。ナショナル・マシーナリーは「普遍的稼得者モデル」への転回に基本法成立以前のような主導的な行政組織として機能したわけではかった。ナショナル・マシーナリーが推進本部・男女共同参画会議・専門調査会・事務局という形態になったことによって女性政策を積極的に推進する立場の委員はナショナル・マシーナリーの中心的なアクターではなくなり、自民党の閣僚を多く含むようになった。こうした背景から女性政策は自民党や小泉政権の流れに沿うように形成されていったと言っていいだろう。

## 第４章　政策内容とナショナル・マシーナリー――

最後に、これまでの議論を整理して本稿を終えたい。まず政策内容について女性の地位向上から男女共同参画社会の政策内容への変化を整理していく。そしてナショナル・マシーナリーの役割について整理する。日本の家族・ジェンダーの政策内容は女性の地位向上から男女共同参画社会へと変化し、その変化に役割を果たしたのがナショナル・マシーナリーであったということが確認できる。

### １．男女共同参画社会へ

まだ男性稼得者モデルの強い1977年に女性の地位向上を中心とした「国内行動計画」が策定されたことは日本の女性政策にとって大きな出来事であった（表3-2.参照）。しかし不十分な点が多かったために政策内容を充実させる必要があった。「国内行動計画」の政策内容は「世界行動計画」の内容のうちで日本に取り入れられる項目を中心に構成されており、女性団体などからは積極性が足りないと批判される行動計画となった。

政策内容はまだ具体化されておらず、基本的な方向を示したものの他省庁への影響力が少なかったと考えられる。また、固定的な男女の役割分担意識を是正することは「国内行動計画」の基本的な考え方で示されているものの施策に盛り込まれることはなかった。こうした「国内行動計画」を出発点として「前期重点目標」や「後期重点目標」では具体的な施策を提示し、担当省庁を割り当てることで行動計画は政策内容の具体化や省庁横断的な政策内容に向けて動き始めていった。

1987年に策定された「新国内行動計画」はこれまでの「国内行動計画」の政策内容から平等・発

表3-2. 行動計画の変遷

| 名　称 | 決定機関 | 決定年月日 |
|---|---|---|
| 国内行動計画 | 婦人問題企画推進本部 | 1977年１月27日 |
| 国内行動計画前期重点目標 | 内閣総理大臣官房（婦人問題担当室） | 1977年11月２日 |
| 婦人に関する施策の推進のための「国内行動計画」後期重点目標 | 婦人問題企画推進本部 | 1981年５月15日 |
| 西暦2000年に向けての新国内行動計画 | 婦人問題企画推進本部 | 1987年５月７日 |
| 西暦2000年に向けての新国内行動計画（第一次改定） | 婦人問題企画推進本部 | 1991年５月30日 |
| 男女共同参画2000年プラン | 男女共同参画推進本部 | 1996年12月３日 |
| 男女共同参画基本計画 | 閣議 | 2000年12月12日 |
| 男女共同参画基本計画（第２次） | 閣議 | 2005年12月27日 |

（出所）『岩波 女性学事典』に筆者が加筆して作成。

展・平和の項目を強調したものであった。固定的な男女の役割分担意識の是正はより積極的に提示され、「男性の地域・家庭参加」や「地域社会及び家庭生活における男女共同参加の促進」、「家庭・育児の責任は男女双方の責任」など男性の視点が導入されるようになった。さらに「新国内行動計画」では基本的施策のほかに具体的施策が書かれるようになった。1991年には「新国内行動計画」の第一次改定が行われた。この「第一次改定」では男女共同参画社会という言葉が登場することになった。改定であるため大きな変化はなかったが、育児や介護の面では職業と育児・介護との両立を図るための条件整備が盛り込まれた。また「第一次改定」では基本法を策定しようとする動きもあり、そのための検討会の設置も盛り込まれた。

基本法への大きな動きとなったのは1994年に設置された政令による男女共同参画審議会での議論であった。政令による審議会は男女共同参画社会の中長期的な目標を1996年の答申である「ビジョン」に描き、それが行動計画である「プラン」に反映されることになった。「ビジョン」には「男女共同参画社会の理念と目標」として、「人権の確立」、「政策・方針決定過程への参画による民主主義の成熟」、「社会的・文化的に形成された性別（ジェンダー）に敏感な視点の定着と深化」、「新たな価値の創造」、「地球社会への貢献」の５つが掲げられた。この理念と目標をもとにして、「性別による偏りのない社会システムの構築」、「職場・家庭・地域における男女共同参画の確立」、「政策・方針決定過程への男女共同参画の促進」、「性別にとらわれずに生きる権利を推進・擁護する取組の強化」、「地球社会の『平等・開発・平和』への貢献」が取り組むべき課題となった。これらはほぼそのまま「プラン」に取り入れられることになった。

この時期は「男女共同参画社会を推進する社会システムの構築」が政策内容に盛り込まれることで、日本の制度や慣行を見直し固定的な役割分担意識の是正を図ろうとする政策内容が表れた時期だと捉えることができる。「ビジョン」と「プラン」によって男性稼得者モデルからの転換が明白になったと言える。

「ビジョン」や「プラン」の内容は、設置法による男女共同参画審議会を経て、基本法で立法化されることになる。その際の基本理念は、男女の人権の尊重（第３条）、社会における制度又は慣行についての配慮（第４条）、政策等の立案及び決定への共同参画（第５条）、家庭生活における活動と他の活動の両立（第６条）、国際的協調（第７条）となり、行動計画よりも抽象的な表現に留まって

はいるが、「ビジョン」や「プラン」の政策内容を引き継いだものとなっている。

2001年の中央省庁再編以降は、男性稼得者モデルが「普遍的稼得者モデル」へと転回することになる。「女性のチャレンジ支援策」は2002年の「骨太の方針」の要請から策定された。構造改革と女性のチャレンジが結び付けられて、「意欲と能力のある女性が社会で活躍」することが期待される内容となった。一連の「女性のチャレンジ支援策」は、基本法に示される政策等の立案及び決定への共同参画や「第一次改定」での仕事と育児・介護との両立支援などと合致し、そうした意味では男女共同参画社会の政策内容を受け継いで策定されたものだと言える。しかし、男女共同参画社会の政策内容は「意欲と能力のある女性」に限られず、男女すべての個人が政策の対象となっていたはずである。「意欲と能力のある女性」のチャレンジ支援に限定する政策は選別主義的であったと言える。

男女共同参画社会の政策内容は、男性稼得者モデルが強いなかで、基本法成立までの長い年月をかけて孵化したのであった。基本法や「ビジョン」、「プラン」で示された男性稼得者モデルからの転換は、2001年以降、徐々に「普遍的稼得者モデル」へと転回していったのであった。

### 2．ナショナル・マシーナリーの影響力

1975年、ナショナル・マシーナリーは総理府に設置された。婦人問題企画推進本部は首相を本部長とし、総理府総務長官を副本部長とした。また、本部員は関係10省庁の事務次官として組織された。この段階での政治家の関与は首相と総理府総務長官だけであった。したがって、女性問題に関心のある市川房枝らは例外として、行動計画はあまり政治家が関わらずに決定されていくことになる。このため行動計画に固定的な男女の役割分担意識の是正を盛り込んだとしても反対が起きなかったと言える。

このときには、推進本部だけではなく婦人問題企画推進会議を設置し、行動計画に対して有識者の意見を求めることとなった。有識者には女性が多く登用され女性団体の代表者や女性政策に関心のあるジャーナリストも含まれており、女性団体などから意見を盛り込んで行動計画を策定することが可能となった。したがって、女性の地位向上や男女共同参画社会の政策内容に非協力的な勢力が行動計画の策定過程に参入することを回避しながら、女性団体の意見を取り込むナショナル・マシーナリーの仕組みが1975年には現れていたことになる。事務局は比較的自由に会議の人選を行うことができ、会議の意見が部分的に取り入れられ、行動計画を生み出していくことにつながった。

こうしたナショナル・マシーナリーの構造を労働省女性行政と比較すると理解しやすい。労働省女性行政のなかに設置された婦人少年問題審議会は経営者団体と労働組合と公益委員から構成され、対立した主張があるなかで合意形成を行っていく審議会であった[100]。そして「女性」であるがゆえに諸政策が推進されていくのではなく、利益対立のなかから生じる帰結として労働省の女性政策が捉えられるのである[101]。例えば、女性差別撤廃条約の署名と批准では、署名の際に国籍法の改正、男女家庭科共修、雇用上の差別禁止の３つが問題となった。直前の課長レベルの連絡会議で法務省が国籍法の改正に理解を示したため、それを発端に問題が解決していくことになった[102]。署名の際には閣僚や自民党の有力議員が忙しかったため、署名の閣議決定が滞りなく行われた[103]。その際、男女雇用機会均等法の成立も視野に入っているのにも関わらず経営者団体の反対がなかったことについて、深い関心を持っていたのが女性だけであるからだと説明できる[104]。

こうした説明は説得的であるが、労働省女性行政の行政組織と総理府のナショナル・マシーナリーの違いを見た場合には別の議論が可能である。女性差別撤廃条約の署名と批准は労働省女性行政が中心的な役割を担っておらず、総理府の婦人問題担当室と外務省が中心となって準備が進められた。経営者団体に関心がなかったのではなく、総理府のナショナル・マシーナリーのなかに経営者

団体が組み込まれていないため、経営者団体の関心が女性差別撤廃条約に向かなかったと言える。ナショナル・マシーナリーは女性団体を中心に意見を聞き、あるいは婦人問題企画推進会議を通して女性問題に関心のある有識者からの意見を受ける形を取っている。さらに政治家が関与できるのは婦人問題企画推進本部で決定をするときのみであり、ナショナル・マシーナリーにおいては閣僚や自民党有力議員の影響力は少なかった。一方で労働省では審議会での労使の対立が鮮明であり、労働組合側の女性代表や公益委員によって女性政策が推進されるものの、経営者団体が大きな拒否権を持つことになる。こうした行政組織の位置づけの違いによって女性差別撤廃条約の説明が可能である。

さて、こうしたナショナル・マシーナリーをその形態で見ていくため年代で区切るとするならば、80年代までと90年代、2001年以降という区分が可能であろう。

1975年からのナショナル・マシーナリーは推進本部・会議・事務局から成り立っていた。行動計画は婦人問題企画推進会議が意見を出し、それを反映して事務局が内容を作成し、推進本部が決定することになっていたが、婦人問題企画推進会議の意見は反映されないことがあった。推進会議の意見が「国内行動計画」に十分に組み入れられなかったことや、ナショナル・マシーナリーの強化に関して会議の議事録で毎回削除されていたという話は意見が反映されなかったことを示している。婦人問題担当室と婦人問題企画推進会議には法令による根拠がなく、閣議の口頭了解によって設置された不安定なものであった。また当初の役割は連絡調整機能だけに限定されるものであった。1975年にナショナル・マシーナリーが設置されたことは他の影響を受けることなく行動計画を策定することに良い条件であったが、位置づけや機能が十分ではなかったため1977年の「国内行動計画」は政策内容に具体性や積極性を欠き、省庁横断的な政策内容にならなかったのであった。

ナショナル・マシーナリーが変化したのは90年代に入ってからである。1991年の「第一次改定」で、婦人問題企画推進有識者会議は検討会の設置を行動計画に盛り込むことに成功した[105]。検討会での議論によって有識者会議は男女共同参画審議会となり、審議会として行動計画の答申を出すことになったのである。また、1975年以降法律の根拠がないままであったナショナル・マシーナリーはここで法的に位置づけられることとなった。こうしてナショナル・マシーナリーは推進本部・審議会・事務局という形態になり、55年体制が崩壊し不安定な政局が続くなかで、審議会の議論を中心として安定的に行動計画を策定することができたのであった。

政令による男女共同参画審議会は「ビジョン」を作成することが目的となっており、「ビジョン」は女性政策の総合的な見通しを提示することにその役目があったため、女性政策の総合調整機能をナショナル・マシーナリーが担うようになっていった。この総合調整機能によって策定された政策内容が基本法の前提となっていることは第2章で見てきた。

さて、2001年からは再びナショナル・マシーナリーが変化することになる。中央省庁再編によって新たに男女共同参画会議が設置され、その下部組織として専門調査会が置かれることになった。これによってナショナル・マシーナリーは推進本部・男女共同参画会議・専門調査会・事務局という形態になった。これは事務局が中央省庁再編の中で唯一昇格した部局であったことなど利点もあったが、政治家の関与を増やし、女性政策を積極的に推進する人々を相対的に減少させるという点では問題を孕んでいた。行動計画の内容は「ビジョン」と「プラン」を継承して「男女共同参画行動計画」に盛り込まれることになったが、2000年頃から登場した「バックラッシュ」と呼ばれる動きが行動計画にジェンダーの注意書きを盛り込ませることになり、ナショナル・マシーナリーが女性政策の推進と伝統的な家族観とのせめぎ合いの場となった。

また、内閣機能の強化で首相の基本方針を共有

するようになった内閣府女性行政は「骨太の方針」で掲げられた「意欲と能力のある」女性や高齢者に対する中立的な制度への転換や、「多様なライフスタイルの下で、国民一人一人が個性と能力を十分に発揮」することを受けて、「女性のチャレンジ支援策」を具体的に進めていくようになった。これらは男女共同参画会議が内閣府の重要政策会議に位置づけられることによる。これまでは法的根拠を持たなかったり、政治家の関与が少なかったりしたために、政治家や他省庁をいわばバイパスする形で男女共同参画社会について行動計画を策定することが可能であったが、男女共同参画会議が内閣府の重要政策会議のひとつとなることによって、「内閣総理大臣の政治の基本方針を共有」するための内閣機能の一部に組み込まれることとなった。これは、内閣機能の強化が「内閣総理大臣がその指導性を十分に発揮できるような仕組みを整え」ることや「内閣が内閣総理大臣の政治の基本方針を共有して国政に当たる存在であることを明らかにするため、『内閣総理大臣の指導性』をその権能の面でも明確にする」ことが骨格となっていたためである[106]。その結果、2001年以降の基本方針である「骨太の方針」を共有する形で内閣府女性行政も進められていくことになり、政策の優先順位が「普遍的稼得者モデル」の強い「女性の再チャレンジ支援」を推進することとなった。

こうした内閣の影響や自民党からの影響を受けながら、ナショナル・マシーナリーは女性政策を展開していくことになった。80年代までも自民党の一党優位であったが、その当時のナショナル・マシーナリーは政治家の関与が少なかった。1994年までは婦人問題企画推進本部に参加する政治家は首相と官房長官のみであった。したがって、自民党有力議員などはナショナル・マシーナリーにほとんど影響力を与えない状態にあったのである。1994年からは男女共同参画推進本部の構成員が事務次官ではなく閣僚になっていたが、その際には自民党だけではなく社民党やさきがけが連立政権に参加しており、社民党やさきがけの女性政策への積極的な姿勢が「ビジョン」や「プラン」を支えていた。そして、2001年以降は内閣や自民党からの影響力がナショナル・マシーナリーのなかで相対的に上昇することによって「バックラッシュ」からの抵抗にあったり、小泉首相の構造改革に沿った政策が打ち出されたりするようになっていったと言える。

以上のように、ナショナル・マシーナリーの位置づけや機能が基本法の政策形成過程やその後の女性政策に大きな役割を持っていたと言えるだろう。ナショナル・マシーナリーにおいて、女性団体の関係者や女性政策に関心のあるジャーナリストと研究者、労働組合の女性代表がどの程度影響力を持つかやジェンダー秩序の転換に消極的な政治家や有識者がどの程度影響力を持つかによって、女性政策の内容が決定されるとも言えるだろう。

## むすびにかえて

本稿は日本の家族・ジェンダーの政策内容の変化について、基本法の政策形成過程を通して、男性稼得者モデルから「普遍的稼得者モデル」へと転回していることを説明してきた。そして、その変化にはナショナル・マシーナリーが大きな役割を持っていることを指摘した。

当然ながら、ナショナル・マシーナリーだけで女性政策を説明することはできない。本稿でも触れたような「バックラッシュ」に好意的な政治家やそれに反対する女性団体といったアクターの動きや、構造改革に見るような首相のリーダーシップなど、様々な要因が考えられる。しかし、ナショナル・マシーナリーが女性政策にとって大きな役割を担う組織であることはもはや疑いないであろう。ナショナル・マシーナリーと他の要因との関係をいかに説明するかはこれからの課題である。

さて、今後の男女共同参画社会がどのように動いていくのかはわからない。「普遍的ケア提供者モデル」が活性化することもあるだろう。具体的な政策として、社会的包摂やベーシックインカムによる道が模索されている[107]。様々な方向からこれからも目指すべき男女共同参画社会については

模索され続けるだろう。しかし、「普遍的稼得者モデル」が優位にあることはこれまで指摘してきた通りである。「普遍的稼得者モデル」の男女共同参画社会では「女性」の問題は大きく扱われず、「意欲と能力」があれば女性は参画を果たせる社会となっている。性別に関係なく労働市場に参加する「意欲と能力」があるかどうかが重要になり、「女性」であることが問題なのではなく「意欲と能力」がないことが重要な問題になると言える。このため男性や高齢者、若者の問題と女性の問題は「意欲と能力」という基準で同じ扱われ方をされる。「普遍的稼得者モデル」への転回は福祉国家におけるジェンダーの役割を周辺的な問題に押し込める可能性があることを最後に指摘しておきたい。

---

1 男女共同参画社会基本法第2条。

2 男女共同参画社会基本法の成立に関して、政策過程を説明した研究は以下のものがある。李芝英「日本における女性政策のパラダイムの変化」『公共政策研究』第5号、2005年、166－178頁。朴仁京「日本における女性政策の形成過程―男女共同参画社会基本法成立を軸として」『アジア女性研究』第16号、2007年、33－42頁。

また、基本法の成立はいくつかの側面から指摘することができる。例えば、国連の宣言と勧告が影響力を持っていたという指摘に関しては、以下の著作を参照。利谷信義「日本における女性政策の発展」『ジェンダー研究』第1号、1998年、67－80頁。山下泰子「女性政策をめぐる動き―国連・国・自治体」大沢真理編 『改訂版　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、2002年、27－61頁。

90年代の日本での連合政権の誕生が影響力を持ったという指摘もある。これに関しては以下を参照。大沢真理・上野千鶴子「男女共同参画社会基本法のめざすもの―策定までのウラオモテ」上野千鶴子編著『ラディカルに語れば…』平凡社、2001年、13－15頁。大沢真理・大野曜・河野貴代美・竹村和子「討論　男女参画の攻防」竹村和子編『“ポスト”フェミニズム』作品社、2003年、143－144頁。

このほかにも、女性団体に着目して男女共同参画社会基本法の成立を述べたものとして、以下の著作がある。進藤久美子『ジェンダーで読む日本政治』有斐閣、2004年、第5章。このほかにも、女性の社会進出や単身世帯の増加から発生する新しい社会的リスクが政策内容の変化を促したとも考えられるだろう。新しい社会的リスクに関しては、以下の著作が代表的なものとして挙げられる。Bonoli, Giuliano, “The Politics of the New Social Politics: Providing Coverage against New Social Risks in Mature Welfare States,” *Policy & Politics,* Vol.33, No.3, 2005, pp.431-449. Taylor-Gooby, Peter, “New Risks and Social Change,” Peter Taylor-Gooby (ed.), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State,* Oxford University Press, 2004, pp.1-28.

最後に、本稿と同様にナショナル・マシーナリーに着目して男女共同参画社会について論じたものとして、以下の著作が挙げられる。岩本美砂子「日本における女性政策ナショナルマシナリーの分析―『無私・無謬の官僚』神話と女性政策マシナリーの困難」『法経論叢』第24巻 第2号、2007年、１－40頁。牧原出「日本の男女共同参画の制度と機構―『フェモクラット・ストラテジー』の視点から」辻村みよ子・稲葉馨編『日本の男女共同参画政策―国と地方公共団体の現状と課題』東北大学出版会、2005年、51－68頁。岩本は戦後からの日本のナショナル・マシーナリーの強化プロセスを追っており、貴重な先行研究である。また「国家フェミニズム」の視点からナショナル・マシーナリーの今後を分析しており、本稿にはない重要な指摘をしている。牧原はナショナル・マシーナリーとフェモクラットの関係に力点をおきながら男女共同参画社会における両者の役割を検討している。この論文ではナショナル・マシーナリーの制度的特性が重要であると指摘している。

3 ここで言う「女性政策」とは「男女共同参画社

会」の政策内容に関連のある政策のことを指す。ただし、行動計画は総合的な施策について書かれているために、「女性政策」の範囲が広く取られることには注意する必要があるだろう。

4 なお、本稿が扱うナショナル・マシーナリーの範囲は、推進本部のほかに、推進本部を事務的に支える事務局、有識者からの意見を取り入れるための有識者会議・審議会をまとめて指すこととする。牧原もこうしたナショナル・マシーナリーの捉え方をしている。牧原 前掲論文（注２）57－59頁。

5 エスピン・アンデルセン、グスタ／岡沢憲芙・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界－比較福祉国家の理論と動態』ミネルヴァ書房、2001年（原著は1990年）。

6 エスピン・アンデルセン 同上 41頁。

7 なお、ジェンダー派福祉国家研究は福祉国家において女性が潜在的に不利な状況にあることをエスピン・アンデルセンの議論が登場する以前から発見をしていた。戦後福祉国家に大きな影響を与えたベヴァリッジ・プランが男性稼得者／女性ケア提供者というジェンダー関係の中で設計され、それを参考にして各国が福祉政策を形成させていったという経緯があるため、多様な特徴をもつ福祉国家間に共通の傾向として男性稼得者／女性ケア提供者というジェンダー関係が見られた。深澤和子『福祉国家とジェンダー・ポリティックス』東信堂、2003年、3-9頁。その場合、女性は労働市場に組み込まれず、医療や年金などの社会保障も男性の依存者として位置づけられることになる。

8 O’Connor, Julia S., “Gender, class and citizenship in the comparative analysis of welfare state regimes: theoretical and methodological issues,” *British Journal of Sociology,* Vol.44, No.3, 1993, pp.501-518.

9 Orloff, Ann Shola, "Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States," *American Sociological Review,* Vol.58, No.3, 1993, pp.303-328.

なお、エスピン・アンデルセンはジェンダー派福祉国家研究に批判されるが、エスピン・アンデルセンが家族の役割に焦点を当てて議論をしていたことは評価されるべきである。エスピン・アンデルセンが家族の役割に焦点を当てたために、それが不十分であるとジェンダー派福祉国家研究が指摘するようになったことは福祉レジーム論の大きな貢献であったと言える。その後、エスピン・アンデルセンは「脱家族化」指標を導入することによって自身の福祉レジーム論への批判に応えた。エスピン・アンデルセン、グスタ／渡辺雅男・渡辺景子訳『ポスト工業経済の社会的基礎―市場・福祉国家・家族の政治経済学』桜井書店、2000年（原著は1999年）。

10 Siaroff, Alan, "Work, Welfare and Gender Equality: A New Typology," Diane Sainsbury (ed.), *Gendering Welfare States,* SAGE, 1994, pp.82-100.

11 Id. pp.97-98.

12 Sainsbury, Diane, "Women's and Men's Social Rights: Gendering Dimensions of Welfare States," Diane Sainsbury (ed.), *Gendering Welfare States,* SAGE, 1994, pp.150-169. セインズベリの議論を日本の女性政策に適用したものとして以下の著作がある。横山文野『戦後日本の女性政策』勁草書房、2002年。

13 Sainsbury, Diane, 1994, pp.166-167. なお、同様の主張は早い時期から男性稼得者モデルを提示してきたルイスの議論にも見られる。Lewis, Jane, "Gender and the Development of Welfare Regimes," *Journal of European Social Policy,* Vol.2, No.3, 1992, pp.159-173.

14 Cf. 居神浩「福祉国家動態論への展開―ジェンダーの視点から」埋橋孝文編著『比較のなかの福祉国家』ミネルヴァ書房、2003年、51頁。

15 Fraser, Nancy, “After the Family Wage: a Postindustrial Thought Experiment,” Barbara Hobson(ed.), *Gender and Citizenship in Transition,* Routledge, 2000, pp.1-32.

16 Sainsbury, Diane, “Gender, Policy Regimes, and Politics,” Diane Sainsbury(ed.), *Gender and*

*Welfare States Regimes,* Oxford University Press, 1999, pp.245-275.

17 Lewis, Jane, "Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts," *Social Politics,* Vol.4, No.2, 1997, pp.160-177.

18 先行研究としては、O'Connor, Julia S. , Ann Shola Orloff, and Sheila Shaver, *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain, and the United States,* Cambridge University Press, 1999. 堀江孝司『現代政治と女性政策』 勁草書房、2005年。横山 前掲著（注12）。

19 代表的な著作として、Esping-Andersen, Gøsta, *Politics against Markets,* Prinston University Press, 1985.

20 労働省の女性政策に関しては、堀江 前掲書（注18）。篠田徹「男女雇用機会均等法をめぐる意思決定」中野実編『日本型政策決定の変容』東洋経済新報社、1986年、86頁。介護保険法の政策形成過程では家族給付に対して女性委員の反対があった。衛藤幹子「連立政権における日本型福祉の転回―介護保険制度創設の政策過程」『レヴァイアサン』臨時増刊、1998年、68－94 頁。

21 縫田曄子編『あの人、このとき―女性行政推進機構の軌跡』ドメス出版、2002年、248－256頁。

22 実際には、総理府は75年以前から女性行政を担うことがあった。65年 8 月の関係省庁の課長クラスによる婦人問題の連絡会議の設置、67年10月の有識者による「婦人関係の諸問題に関する懇談会」の設置、72年 6 月の「婦人に関する諸問題調査会議」の設置、74年の総理府総務長官私的諮問機関としての「婦人に関する諸問題懇談会」の設置が挙げられる。

23 第 1 回世界女性会議に関しては以下の著作が詳しい。進藤 前掲書（注 2 ）203－204頁。山下 前掲論文（注 2 ）30－31頁。国際婦人年大阪の会編『資料国際婦人年』創元社、1985年、17－21頁。

24 利谷 前掲論文（注 2 ）68頁。

25 進藤 前掲書（注 2 ）221頁。

26 国際婦人年大阪の会編 前掲書（注22）104－105頁。

27 第 1 回世界女性会議を受けて、 7 月29日には超党派で組織された衆参婦人議員懇談会の議員が植木光教総理府総務長官のもとへ行き、「関係省庁の連絡会議、民間人による会議、担当行政機構」を作るよう要請した。それに対しての植木の回答は「今作業をしています」であり、この時点で75年からのナショナル・マシーナリーの体制はすでに構想されていたことを示している。縫田編 前掲書（注21）23－24頁。

28 なお、婦人問題企画推進本部の構成員が男性ばかりであることについては市川房枝らが批判していた。そのため参与を設けたが、市川房枝らには参与制度の意義が伝わらなかったようである。影山裕子『わが道をゆく―職場の女性の地位向上をめざして』学陽書房、2001年、307－309頁。

29 婦人問題企画推進本部『国内行動計画』、1977年。

30 婦人問題企画推進本部 前掲資料（注29） 1 頁。

31 進藤 前掲書（注 2 ）234－242頁。

32 内閣総理大臣官房『国内行動計画前期重点目標』、1977年。

33 婦人問題企画推進本部『婦人に関する施策の推進のための「国内行動計画」後期重点目標』、1981年。なお、この追加はコペンハーゲンで80年に行われた第 2 回世界女性会議において緊急の課題として雇用、健康、教育の具体的な検討を行ったことが背景にあった。これに関しては以下のものを参照。山下 前掲論文（注 2 ）34－35頁。

34 横山 前掲著（注12）210－211頁。

35 国際婦人年大阪の会編『資料国際婦人年 2 ナイロビ戦略と女性の未来』創元社、1989年。

36 国際婦人年大阪の会編 前掲書（注35）第 2 章。

37 「新国内行動計画」の段階ではワーク・ライフ・バランスという言葉はなく、第一次改定の段階でも「労働者が職業生活と家族・地域生活の調和を容易にできるよう」との表現であった。総理府編『婦人施策の指針―西暦2000年に向けての新国内行動計画（第一次改定）』ぎょうせい、1991年、34頁。

38 婦人問題企画推進本部『西暦2000年に向けての新国内行動計画―男女共同参加型社会の形成を目指す―』、1987年、 6 頁。
39 総理府編 前掲書（注37）81－82頁。
40 坂東真理子『男女共同参画社会へ』勁草書房、2004年、115頁。
41 内閣府に設置された法令外国語訳推進のための基盤整備に関する関係省庁連絡会議法令外国語訳専門家会議が2005年 3 月にまとめた法令用語日英標準対訳辞書による（2006年 3 月に一部改訂）。その後、2006年 3 月に関係省庁の法令は法令用語日英標準対訳辞書に準拠するようにと法令外国語訳推進のための基盤整備に関する関係省庁連絡会議で決定された（http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/hourei/kettei.html）。
42 進藤 前掲書（注 2 ）255－256頁。
43 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、46－50頁。
44 坂東 前掲書（注 40）118頁。
45 大沢・上野 前掲書（注 2 ）17頁。
46 縫田編 前掲書（注21）109－110頁。
47 縫田編 前掲書（注21）170－171頁。
48 総理府編 前掲書（注37）196－197頁。縫田編 前掲書（注21）199－200頁。
49 総理府編 前掲書（注 37）75頁。
50 増島俊之「中央省庁等改革基本法行革の特色と問題点」『レヴァイアサン』第24号、1999年、25頁。
51 縫田編 前掲書（注21）94頁。
52 縫田編 前掲書（注21）112－113頁。
53 婦人問題企画推進本部機構に関する検討会『今後の婦人問題企画推進本部機構の在り方について』、1993年、25頁。
54 婦人問題企画推進本部機構に関する検討会 前掲資料（注53）25－26頁。
55 総理府本府組織令第18条
56 坂東 前掲書（注 40）119頁。
57 男女共同参画審議会『男女共同参画ビジョン―21世紀の新たな価値の創造』、1996年、87頁。
58 こうした論理展開は基本法を策定する際に「ジェンダー」という言葉を使わないという議論にも用いられた。
59 応募総数は団体と個人をあわせて518通となり、意見を提出した団体のなかには労働組合や教職員組合、商工団体などがあった。総理府男女共同参画室編『男女共同参画2000年プラン＆ビジョン』大蔵省印刷局、1997年、212頁。
60 各立場の説明については第16回審議会での専門委員の整理を引用した。
61 大沢真理『男女共同参画社会をつくる』NHKブックス、2002年、127-128頁。
62 男女共同参画審議会 前掲資料（注57）。
63 この無償労働の評価に関する記述は、国会審議において自民党議員から男女共同参画社会が専業主婦の軽視になるのではないかという質問をされた際に、反論する論拠となった。
64 総理府男女共同参画室編 前掲書（注59）。
65 総理府男女共同参画室編 前掲書（注59）111頁。
66 朝日新聞夕刊 1996年10月31日。
67 大沢真理・大野曜・河野貴代美・竹村和子　前掲書（注 2 ）144－145頁。堀江　前掲書（注18）2005年、128頁。坂東 前掲書（注 40）120頁。
68 田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革―橋本行革が目指した「この国のかたち」』日本評論社、2002年、260頁。
69 根本勝則「行政改革会議の役割と論点―行革会議の歩みと中央省庁等改革基本法の成立」田中一昭・岡田彰編著 『中央省庁改革―橋本行革が目指した「この国のかたち」』日本評論社、2000年、32頁。
70 縫田編 前掲書（注21）125頁。
71 同上。
72 田中一昭「橋本行革の態勢と改革のプロセス―橋本行革の特徴」田中一昭・岡田彰編著『中央省庁改革―橋本行革が目指した「この国のかたち」』日本評論社、2002年、22頁。
73 古橋源六郎「男女共同参画社会基本法制定上の経緯と主な論点」大沢真理編『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、2002年、96頁。

74 男女共同参画審議会基本問題部会『男女共同参画社会基本法（仮称）の論点整理―男女共同参画社会を形成するための基礎的条件づくり』、1998年、35頁。
75 内閣府男女共同参画局編 前掲書（注43）41－42頁。
76 男女共同参画審議会基本問題部会 前掲資料（注74）7頁。
77 1999年5月13日　第145回通常国会 参議員総務委員会議事録第8号　小宮山洋子の質問。
78 縫田編 前掲書（注21）145頁。
79 1999年5月13日　第145回通常国会 参議院総務委員会議事録第8号。
80 なお、50%への拡充も暫定的なものであり、3年で40%に戻される予定になっている。
81 成長力底上げ戦略構想チーム『成長力底上げ戦略（基本構想）』、2007年、3頁。
82 宮本太郎「ポスト福祉国家のガバナンス―新しい政治対抗」『思想』、第983号、2007年、39頁。
83 内閣府設置法第4条
84 「バックラッシュ」や「ジェンダーフリー・バッシング」に関しては以下の著作を参照。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―バックラッシュへの徹底反論』 明石書店、2006年。上野千鶴子・宮台真司・斎藤環・小谷真理『バックラッシュ！―なぜジェンダーフリーは叩かれたのか』双風舎、2006年。
85 男女共同参画会議の議事録においてこうした「バックラッシュ」によるジェンダーの議論を是正しようとする発言が積極的に出ている。男女共同参画会議 第18回、第19回、第21回議事録。

ただし、男女共同参画基本計画は、「ジェンダー」を行動計画に残すための男女共同参画局の抵抗であったと評価することもできる。日本女性学会ジェンダー研究会編 前掲書（注84）189頁。
86 経済財政諮問会議『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』、2001年（http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2001/0626kakugikettei.pdf）。
87 経済財政諮問会議 前掲資料（注86）4頁。
88 経済財政諮問会議 前掲資料（注86）17頁。
89 経済財政諮問会議 前掲資料（注86）19頁。
90 経済財政諮問会議『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002』、2002年（http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2002/0625kakugikettei.pdf）。
91 経済財政諮問会議 前掲資料（注90）5頁。
92 経済財政諮問会議 前掲資料（注90）7頁。
93 経済財政諮問会議 前掲資料（注90）8頁。
94 経済財政諮問会議 前掲資料（注90）23－25頁。
95 経済財政諮問会議 前掲資料（注90）28頁。
96 男女共同参画会議『女性のチャレンジ支援策について』、2003年、4頁。
97 男女共同参画会議 前掲資料（注96）6頁。
98 女性の再チャレンジ支援策検討会議『女性の再チャレンジ支援プラン』、2006年。
99 経済財政諮問会議 前掲資料（注90）24頁。
100 篠田 前掲書（注20）86頁。
101 堀江 前掲書（注18）
102 縫田編 前掲書（注21）63頁。
103 堀江 前掲書（注18）240頁。
104 堀江 前掲書（注18）242頁。
105 縫田編 前掲書（注21）171頁。
106 行政改革会議『最終報告』、1997年（http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/report-final/）。
107 大沢真理『現代日本の生活保障システム』岩波書店、2007年。 Lewis, Jane, “Gender and Welfare State Change,” *European Societies,* Vol.4, No.4, 2002.

（ちだ　わたる　北海道大学法学研究科博士後期課程）