



ドイツ自治体の男女平等政策：  
その法的根拠、政策内容、政策推進力(二〇〇一年度  
第二回コロキウム)

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2010-07-01 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 齋藤, 純子 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="https://doi.org/10.24729/00004948">https://doi.org/10.24729/00004948</a>

# ドイツ自治体の男女平等政策 ——その法的根拠、政策内容、政策推進力

齋藤 純子

## 目 次

1. 男女平等問題担当機関という制度
  - (1) 連邦国家ドイツ
  - (2) ドイツの男女平等問題担当機関
  - (3) 自治体の男女平等政策の法的根拠
  - (4) 自治体の男女平等問題担当機関の任務
  - (5) 自治体の男女平等問題担当機関の権限と地位
2. 自治体の男女平等問題担当機関の活動
  - (1) 自治体の住民向けの男女平等政策の例
  - (2) 自治体内部での男女平等：計画と実施
3. 自治体の男女平等問題担当機関の政策推進力
  - (1) 政策推進力の源泉
  - (2) 女性プロジェクトに対する助成
  - (3) 地方政治への女性の参加を増やすためのキャンペーン
4. おわりに

## 1. 男女平等問題担当機関という制度

### (1) 連邦国家ドイツ

ドイツの自治体の男女平等政策について述べる前に、その前提として、ドイツの連邦・州・地方自治体の制度を簡単に紹介したいと思います。

ドイツは、正式名称を「ドイツ連邦共和国」といい、この名称からもわかるとおり、連邦制の国家です。連邦制の国家においては、国の権力は「連邦」と「州」の両方に分有されています。「州」は、自治体ではなく、「国」であることに留意する必要があります。1990年の東西統一後のドイツには、全部で16の州があります。

国の権力がどのように「連邦」と「州」とで分担されているかですが、まず、立法権について見ると、連邦だけが立法権を有する事項（基本法第73条：防衛、国籍、出入国管理、通貨、郵便・電気通信、連邦勤務者の法律関係など）、連邦と州の双方が立法権を有する事項（基本法第74条、第74a条：民事法、刑事法、司法制度、外国人法、公的扶助、経済法、労働法、土地法など）、連邦が大枠の立法を行う権限を有する事項（基本法第75条：州・市町村勤務者の法律関係、大学制度の一般的原則、出版・映画の一般的法律関係、自然・景観保護、国土計画など）が「ドイツ連邦共和国基本法」（憲法に相当）に列挙されており、ここに定められていない事項については州だけが立法権を有しています。州だけが立法権を有する主な事項は、州憲法、州選挙法、学校制度、放送制度、地方自治制度、警察法などです。このように、立法権については連邦の権限がかなり大きくなっています。

これに対して、行政権については州が幅広い分野でこれを行行使っています。州は、州法だけでなく、連邦法の執行にもあたっています。他方で、連邦固有の行政は、外交、連邦財政、連邦郵便、連邦国防軍などのいくつかの分野に限定されています。

ドイツの地方自治体としては、最小単位として市町村（ゲマインデ）があり、その上に複数の市町村を包括する郡（クライス）があります。郡は、地方自治体であると同時に、国（＝州）の地方行政の下級機関の役割を担っています。従って、ドイツの地方自治体の構成は基本的には二層構造となりますが、「郡に属さない市」（独立市）の場合、ゲマインデとクライスの両方の役割を果たしています。さらに、ハンブルク、ベルリン、ブレーメンの場合は、独立市であると同時に州の地位も有しているため、都市州と呼ばれています。1999年1月現在、323の郡、117の特別市、14088の「郡に属する市町村」があります。小規模な市町村が多いのですが、住民の32.4%は独立市に集中しています。

ドイツでは、地方自治制度は全国統一のものではなく、各地の伝統を反映して多様です。特に、地方議会と地方行政（首長）との関係の違いにより、大きく4つの類型に分かれますが、ここでは省略します。

## (2) ドイツの男女平等問題担当機関

女性政策、男女平等政策を担当する行政機関としては、連邦レベルで「連邦家庭・高齢者・女性・青少年省」があり、州レベルに各州の女性省（「女性・労働・社会省」など）、各州の自治体（郡／市町村）レベルに各自治体の「女性（平等）問題担当機関」があるというように、3層（ないし4層）構造になっています。

### <州の男女平等問題担当機関>

現在では、連邦を構成する16州すべての政府に男女平等問題担当機関が設置されています。州の男女平等問題担当機関の名称及び組織上の地位の一覧が表1です。

表1 州の男女平等問題担当機関一覧

州名	名称	組織上の地位
バーデン・ビュルテンベルク	社会省	女性・家庭局（省の1局）
バイエルン	バイエルン州労働・社会・家庭・女性省、女性問題担当者	男女平等・女性政策指導室（大臣直属）
ベルリン	経済・労働・女性省	女性政策局（省の1局）
ブランデンブルク	労働・社会・保健・女性省	平等・女性・家庭局（省の1局）
ブレーメン	労働・女性・保健・青少年・社会相	女性の同権実現のためのブレーメン中央室（省の事務を兼務）
ハンブルク	平等庁	独立の庁（市政府直属の5庁のうちの1つ）
ヘッセン	ヘッセン社会省	女性政策局（省の1局）

メックレンブルク・フ ォアポンメルン	政務次官、州政府女 性・平等問題担当者	局に属さない首相直 属グループ
ニーダーザクセン	ニーダーザクセン女 性・労働・社会省	女性局（省の1局）
ノルトライン・ウエス トファーレン	女性・青少年・家庭・ 保健省	女性局（省の1局）
ラインラント・プファ ルツ	教育・女性・青少年省	女性局（省の1局）
ザールラント	女性・労働・保健・社 会省	女性・青少年・家庭 局（省の1局）
ザクセン	男女平等担当相	首相府内の男女平等 のための指導室
ザクセン・アンハルト	労働・女性・保健・社 会省	女性政策指導室（次 官直属）
シュレスヴィヒ・ホル シュタイン	法務・女性・青少年・ 家庭省	女性政策局（省の1 局）
チューリンゲン	州政府女性問題担当者 （次官）	局に属さない首相直 属グループ（長（次 官）＝州政府女性問 題担当者）

（出典）Deutscher Bundestag, *Drucksache*, 13/4021 (07.03.96)をもとに、その後の変更を*Die Bundesrepublik Deutschland Staatshandbuch*の各州編、2000年又は2001年版及び各州政府ホームページの情報に基づき加筆修正。

各州の男女平等問題担当機関の活動状況は様々ですが、州が連邦の下にあるわけではないので、連邦より進んだ男女平等政策を行っている州もあります。ドイツでは、連邦及び各州が相互に政策を競い合っているとも言えると思いますが、特に社会民主党や緑の党が政権を担当している州では、革新的な男女平等政策が展開されている場合が多いので、注目に値します。

各州の男女平等問題担当機関は、1991年に、「平等相・女性相会議（Konferenz der Gleichstellungs- und Frauenministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder = GFMK）」を設立しています。

これは州の男女平等問題担当機関のネットワークと言えるもので、この会議の年次総会には、連邦政府もゲストとして招かれることになっています。

#### <地方自治体の男女平等問題担当機関>

次にいよいよ本題の地方自治体レベルの男女平等問題担当機関です。現在では、全国で1900以上の自治体に男女平等問題担当機関が設置されています。設置状況は、自治体の規模によって大きく異なるようで、郡や「郡に属さない市」（独立市）ではそのほとんどに設置されていますが、人口1万人以下の自治体では設置されているところは稀です。

男女平等問題担当機関の名称は、「女性課」（ケルン、フランクフルト）、「女性事務所」（デュッセルドルフ）、「女性問題課」（ハイデルベルク）、「女性のための平等室」（アウクスブルク、ミュンヘン）など様々です。そしてたいいていの場合、これらの機関の長が「女性（平等）問題担当者」と呼ばれています。

どのような女性が「女性（平等）問題担当者」に任命されているかというと、自治体の内部から職員がそのポストに登用される場合もあるし、また、公募により外部からジャーナリストや学者などが登用される場合もあります。例外的に政治家（議員）が就任する場合もあります。地方自治体の「女性（平等）問題担当者」は、ほとんどの場合、自治体の首長によって任命されており、組織上は、首長又は行政部門の長（筆頭助役）に直属する場合（ケルン、デュッセルドルフ、ミュンヘン、アウクスブルクなど）が多いようです。

歴史的に見ると、1982年にケルンに設置されたのが自治体の男女平等問題担当機関の最初です。ケルンは大学町です。このことは、男女平等問題担当機関が学生運動・女性運動との関連で生まれてきたものであることを象徴しているとも言えるでしょう。男女平等問題担当機関の設置は80年代にブームとなって、1984年にはヘッセン州で初めてカッセルに、1985年にはバイエルン州で初めてミュンヘンに設置されました。その後も、デュッセルドルフ（1986年）、アウクスブルク（1988年）、フランクフルト（1989年）、ハイデルベルク（1991年）などで相次いで設置されていきます。その町の女性運動や社会民主党議員からの要求を受けて、自治体議会が男女

平等問題担当機関の設置を決定した場合が多いということで、「女性（平等）問題担当者」に任命された女性は、実際、「新しい女性運動」の出身者が多かったそうです。このように事実が先行した後から、90年代になって法的な根拠づけが急速に進捗しました。

男女平等問題担当機関の設置の根拠は州ごとに異なりますが、現在では、都市州であるハンブルク、ブレーメン、ベルリンを除く13州のほとんどで、それぞれの「地方自治体法」の中に、自治体に対して男女平等問題担当機関の設置を義務づける規定が置かれています。これが各自治体の男女平等問題担当機関の根拠規定です。ただし、設置の根拠が地方自治体法に規定されているといっても、その任務や権限等まで定めている地方自治体法は例外であって、詳細については各自治体の裁量に委ねられている場合が多いです。

比較的詳細な規定の例として、ブランデンブルク州の市町村法の規定を、簡単な規定の例として、ラインラント・プファルツ州の郡法の規定を紹介します。

#### ●ブランデンブルク州市町村法

##### 「第23条 男女同権

- (1) 市町村及び官署は、職業、公的生活、教育及び職業教育、家庭並びに社会保障の領域での男女の平等を目指して努力する。
- (2) 固有の行政を行う市町村及び官署は、専任の市町村長又は官署の長に直属する平等問題担当者を任命しなければならない。平等問題担当者は、住民1万人を超える市町村及び官署では、専任で活動する。
- (3) 平等問題担当者には、男女平等に影響を与える措置及び決定について意見を表明する機会を与えなければならない。平等問題担当者の見解が専任の市町村長又は官署の長の見解と異なる場合には、平等問題担当者は、市町村議会又は市町村議会の管轄委員会に訴える権利を有する。詳細は、基本条例により定める。
- (4) 市町村又は官署において使用される官職又は役職の名称は、女性は女性形により、男性は男性形によりこれを称する。」

#### ●ラインラント・プファルツ州郡法

## 「第3条 郡の任務

男女同権という憲法上の要請の実現は、郡の任務でもある。平等問題担当者の設置によって、任務引き受けの際にこの要請の実現が行われることを確保する。平等問題担当者の職は、専任として任命されなければならない。」

このように州の自治体法によって地方自治体に対して専任の「女性（平等）問題担当者」の任命を義務づけることについては、基本法第28条第2項に定める「自治の保障」の観点から、憲法違反ではないかと疑問が出されていました。しかし、連邦憲法裁判所は、1994年10月26日の決定によって、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州地方自治組織法の当該規定を合憲としました。連邦憲法裁判所が合憲とした理由は次のとおりです。すなわち、地方自治体が全権を有するのは地域の事項の決定に関してのみであって、行政組織に関する権限は限定されており、国の立法者には自らの構想に従って組織を規定する広範な権限が与えられていること。平等問題担当者の任命の義務づけは特定の領域に関わるに過ぎず、自治の核心に触れるものではないこと。またその任務や権限等などの詳細については自治体の裁量に委ねられていること。こうして、任命義務づけに関する法的疑義は一掃されました。

自治体の男女平等問題担当機関は、州ごとに連合組織を結成したり、ネットワーク事務所を設置したりしています。さらに州連合が集まって全国連合まで結成しています。全国レベルの組織としては、「地方自治体女性事務所全国連合会（Bundesarbeitsgemeinschaft kommunaler Frauenbüro = BAG）」が、1985年末に結成されています。さらに1993年には、連邦政府がこの全国連合会（BAG）と共同で、ハノーファーの「女性と社会研究所」内に、地方自治体の男女平等問題担当機関のために情報提供を行う「同権・女性問題担当者・平等問題担当者のためのネットワーク事務所（Vernetzungstelle für Gleichberechtigung, Frauenbeauftragte und Gleichstellungsbeauftragte）」を開設しています。

このようにドイツにおいては、男女平等問題担当機関は、連邦、州、地

方自治体それぞれのレベルで設置され、ネットワークを形成して情報交換を行っています。各レベルの連合組織、ネットワーク組織に対しては、それぞれのレベルの対応する行政機関から財政的な援助が行われています。

女性団体や労働組合も、この3層構造に対応した3層構造を取っている場合が多く、州連合は州政府（州の女性省）や州議会に、全国連合は連邦政府（連邦家庭・高齢者・女性・青少年省）や連邦議会に働きかけや意見の表明を行っています。

### （3）自治体の男女平等政策の法的根拠

さて、最初に自治体の男女平等政策の法的根拠について述べます。

ドイツにおける男女平等政策の基礎は、憲法である基本法第3条第2項の規定にあります。すなわち、同項は、「男性と女性は同権である。国は、女性と男性の実際の実現を促進し、かつ、現に存する不利益の除去を目指して努力する。」と定めています。この第2項の第2文は、ドイツ統一に伴う1994年9月の憲法改正によって加えられたものです。当時の憲法改正論議において女性団体は一致して、「国はすべての社会領域において女性と男性を平等にすることを義務づけられる。現に存する不平等を補償するために女性の地位向上のための措置は許される。」との文言を加えることを要求していました。この文言は、女性に対する補償措置（アフーマティブ・アクション）をはっきりと認める点で画期的なものでした。しかし、実際に成立した改正基本法の文言は曖昧で、「実際の実現」の概念が「結果の平等」までも含むものであるか否か、女性の地位向上のために国はどのような措置をとることが許されるかについては不明確のまま残されました。

基本法改正に先立って制定された「男女同権の実現のための法律（第二次同権法）」でも、「平等」という言葉は回避され、「同権」という言葉が用いられています。同法の中心をなす「女性の地位向上法」も、連邦公務部門内での男女同権をめざすことを目的として謳い、そのために「女性の地位向上」を図るとしていました。

しかし、1998年秋の社会民主党＝緑の党連立政権への政権交替後、2001

年12月に制定された「男女平等の実現のための法律（平等実現法）」は、基本法の上記の規定の解釈に一定の方向を与えたと言えるでしょう。「男女平等の実現のための法律（平等実現法）」の中心をなす「連邦平等法」は、従来の「女性の地位向上法」に代わる新法ですが、「女性の地位向上」に代えて「平等」を基本概念として打ち出しました。旧法の「女性の地位向上」という用語は、女性の側に何らかの能力不足や欠陥があり、そのために女性の地位向上が図られなければならないという誤ったイメージを伝えるとして廃され、これまで「結果の平等」を含意するとして忌避されてきた「平等」という用語が初めて採用されたのです。法案の提案理由では、この法律にいう「平等」とは、まさに基本法第3条第2項第2文において国の責務として定められている「実際の同権の実現」であると言っています。基本法のこのような積極的解釈の上に、新法は、「連邦行政における形式的・法的な男女同権をめざすものではない。むしろ連邦の領域における女性の同権を実際に実現するという目的を追求するもの」として、制定されたのです。

各州の憲法にも男女平等規定が置かれています。例として「自由ハンザ都市ブレーメン州憲法」（1947年制定、2000年最終改正）を見ますと、第2条（法の前の平等）の「すべての人は法の前に平等であり、…」という第1文の後に「何人も、その性別、出自、人種、言語、故郷及び出身、信仰、社会的地位、宗教観及び政治観のために優遇され又は不利に扱われてはならない。」と定められています。また、第22条（同権）には、「男女は婚姻において原則として同じ市民的権利及び義務を有する。家庭内労働及び育児は、稼得活動と同等とされる。」と定められています。この規定は「家庭」に関する節に置かれています。

次に、各州の男女平等法があります。現在ではドイツの16州のすべてにおいて、州及び自治体の公務員のための男女平等法が制定されています。表2はその一覧です。ここに掲げた法律の規定のほとんどは、公務部門での男女平等について定めたもので、民間企業に関わるものとしては男女平等政策の導入を促すための規定が例外的にいくつかの男女平等法に含まれているに過ぎません。これらの州の男女平等法は、自治体組織内部で男女

平等政策を進める際の直接の根拠法となっています。

表2 各州の男女平等法一覧

州名	法律名	制定・改正
バーデン・ビュルテンベルク	男女の事実上の同権の実現のための法律（州同権法）（＝バーデン・ビュルテンベルク州の公務における女性の職業上の機会の向上及び家庭と職業の両立のための法律、現行法の改正）	1995-12-2 制定
バイエルン	バイエルン男女平等法（バイエルン平等法）	1996-5-24 制定
ベルリン	州平等法（旧・差別禁止法） *1993年改正により改称	1990-12-3 制定 1993-4-13 改正 1998-6-10 改正 1999-6-16 改正 2000-11-3 改正 2001-6-14 改正 2001-10-8 改正
ブランデンブルク	公務における女性の平等のための法律（平等法）	1994-7-4 制定 1996-10-2 改正
ブレーメン	ブレーメン州の公務における男女平等のための法律	1990-11-2 制定 1998-2-3 改正

ハンブルク	ハンブルクの公務における男女平等のための法律（平等法）	1991-3-19 制定
ヘッセン	公行政における男女の同権に関する及び女性差別撤廃のためのヘッセン法（ヘッセン同権法）	1993-12-2 制定 1999-7-6 改正
メックレンブルク・フォアポンメルン	メックレンブルク・フォアポンメルン州の公務における男女平等のための法律	1994-2-18 制定
ニーダーザクセン	ニーダーザクセン同権法	1994-6-15 制定
ノルトライン・ウェストファーレン	ノルトライン・ウェストファーレン州男女平等法	1999-11-9 制定
ラインラント・プファルツ	州平等法	1995-7-11 制定
ザールラント	男女同権の実現のための法律第1371号	1996-4-24 制定
ザクセン	ザクセン州の公務における女性の地位向上及び家庭と職業の両立のための法律（ザクセン女性の地位向上法）	1994-3-31 制定
ザクセン・アンハルト	ザクセン・アンハルト州の公務における女性の職業上の地位向上のための法律	1993-12-7 制定 1994-6-27 改正 1997-3-25 改正 1999-3-30 改正
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	公務における女性の平等のための法律	1994-12-1 制定 1996-10-2 改正

チューリンゲン	チューリンゲン平等法	1998-11-3 制定
---------	------------	-----------------

(出典) 齋藤純子「ドイツの男女平等政策 (一)」『レファレンス』1998. 1, p.98-101の表7をもとに各州政府のホームページの情報に基づきその後の改正等を加筆。

なお、念のため、ドイツの公務員=公務部門で働く者の種類について説明しておきたいと思います。公務部門で働く者には、公法上の勤務・忠誠関係にある「官吏」と、私法上の労働関係にある「職員」(ホワイトカラー)と「労働者」(ブルーカラー)の3種類があります。「官吏」のためには「官吏法」がありますが、「職員」と「労働者」には労働法の規定が適用されます。ドイツの民法典には、雇用における性差別禁止規定、募集における性差別禁止規定、労働報酬における性差別禁止規定が置かれています。

#### (4) 自治体の男女平等問題担当機関の任務

自治体の男女平等問題担当機関の任務は、自治体住民を対象とするものと自治体公務員を対象とするものの2つに大きく分かれます。

住民を対象とする任務としては、以下の2つがあります。

##### ① 自治体の意思決定への参加

まず、自治体の行政機関の一部としての役割があります。行政内部で、女性政策・男女平等政策を担当し、自治体行政のうち女性に関係する措置や政策を審査し、女性に関係する計画や諸プログラムの立案にあたるのがそれです。また、女性政策・男女平等政策に関して、行政内部の政策決定者(例えば自治体の首長)や自治体議会の委員会に対し助言を行うことがあります。これは、つまり、女性政策に関する「ご意見番」のような役割です。

##### ② 住民の苦情申立て・相談の受理

2番目として、自治体の住民に対する個別のサービスがあります。つまり、住民から男女平等問題に関する個別的な苦情を受け付けて、住民から

の相談にのることです。これは、女性政策・男女平等政策に関するオンブツド（オンブズマン）の役割と書いていいでしょう。

どの程度の活動を実際に行っているかですが、ミュンヘン市の場合、1995年の訪問当時、個別相談の件数は1日あたり30件にもなるというお話でした。当時、平等室のスタッフは10名未満でしたので、これはかなりの負担となるサービス量だと思いますが、担当者は、個別相談は、個別ケースに対する援助というだけでなく、行政の問題点を知る手がかりともなると前向きに取り組んでいる様子が印象的でした。

### ③ 自治体の女性公務員の利益擁護

これらは自治体住民を対象者・受益者とする活動ですが、次に、自治体の公務員を対象とする任務について述べたいと思います。ドイツでは、自治体の男女平等問題担当機関の任務として、自治体公務職場での平等実現、自治体行政内部で働く女性たちの利益擁護ということが非常に重視されています。まず「隗より始めよ」ということでしょうか。自治体住民に対して男女平等の旗を振る男女平等問題担当機関には、自らの足元である公務職場で男女平等の実現に努力することが求められるのです。この点が日本と大きく違う点かもしれません。

公務部門は女性の職場として大きな意味を持っています。地方自治体では公務員の半数を女性が占めていますから、特にそうです。

この自治体組織内部の「女性（平等）問題担当者」としての任務は、現在では、各州の州・自治体公務員のための男女平等法の規定に根拠づけられています。自治体レベルでは、ほとんどの場合、各州の地方自治法の規定に基づいて設置された男女平等問題担当機関の長がこの任務も負っていることが多いのです。男女平等問題担当機関の長＝「平等（女性）問題担当者」というわけです。このような自治体の例として、デュッセルドルフ、アウクスブルク、ハイデルベルクがあります。ただし、フランクフルトのように、市の公務員のための「平等（女性）問題担当者」の任務が女性課から分離されている場合もあります。

## (5) 自治体の男女平等問題担当機関の権限と地位

男女平等問題担当機関に与えられる特別な権限としては、自治体の代表者（首長）を通さずに独自に自らの意見を表明し広報活動を行う権利があります。自治体行政内部では力の弱い組織である以上、外部からの支援、世論の支持を受けることはその政策を遂行する上で非常に重要になります。しかし、他の機関に対する指揮命令権や一度なされた決定に対する拒否権はありません。

また、個別人事の選考手続への関与する権限を有しています。ただし、通常、個別人事に関する決定に対する拒否権は与えられていません。つまり、人事手続には男女平等問題担当機関の同意を要しないとされているのです。

女性（平等）問題担当者の地位は自治体によって異なっています。女性（平等）問題担当者は必ずしも専任であるとは限りません。少し古いデータですが、「行政簡素化のための地方自治体共同事務所」の1989年の調査によれば、女性（平等）問題担当者の設置されている郡と市町村合わせて253のうち、専任は145（57%）でした。それ以外はパート勤務、兼任又は名誉職ということです。また、女性（平等）問題担当者の仕事を助けるスタッフが配置されているのも、大都市に限られています。

## 2. 自治体の男女平等問題担当機関の活動

### (1) 自治体の住民向けの男女平等政策の例

それでは次に、自治体が、その女性（平等）問題担当機関が中心となって展開する地域住民を対象とした男女平等政策、女性政策にどんなものがあるかを紹介します。以下に興味深いと思われるいくつかを例示してみました。

- a. 職業訓練生の募集広告における性差別についての問題提起
- b. 学校における生徒の男女平等のための「少女問題担当者」の任命の義務づけ
- c. 少女のための特別な青少年活動プログラム

- d. 「男性の家」の設置
- e. 女子生徒対象の自己防衛の講座、女性のための自己主張と自己防衛の講座
- f. 女性に配慮した都市計画・交通計画（公共交通での安全、女性のための安全な駐車場）
- g. 女性のための夜間タクシーに対する助成
- h. 男女平等を促進する業績に対する賞の授与
- i. 自治体の女性の歴史に関するパンフレットや女性のためのハンドブックの刊行

項目だけではわかりにくいと思うので、少し説明を加えてみます。

自治体の政策一般に女性の視点を入れていくこと（ジェンダー・メインストリーミング）は、とても重要です。例えば、fは、都市計画や交通計画を立てる際に、女性にとっての安全や利便性が考慮されているかを問題にし、それらの計画に女性の利益を反映することを求める政策と言えます。女性にとっての安全が十分に確保されていなければ、gのような女性のためだけの特別政策もありえます。自治体を実施する青少年活動においても、少年のニーズを中心にプログラムが用意されがちであるということはしばしば指摘されるところです。このような青少年プログラムも男女平等の視点から見直し、必要があれば、cのような少女だけを対象とした特別プログラムを用意することも検討すべきでしょう。学校においても、男子児童・生徒中心の運営になっていないかチェックする必要があります。bは、そのために、学校において女子児童・生徒の利益を擁護するオンブッド（オンブズマン）的な「少女問題担当者」の任命を義務づけるというものです。

女性に対する暴力の問題はドイツでも大きな問題となっています。女性のための緊急避難所としての「女性の家」を設置する活動は、女性団体によって早くから行われてきましたが、dは暴力を振るう男性こそ隔離すべきであるという考え方のもとに「男性の家」を設置するというものです。また、eは女性自身に暴力に対抗する力を与えるためのもので、学校での講座、一般社会人向けの講座が行われています。

自治体の行政機関自体に差別的行動が染みついている場合もあります。aはミュンヘン市で行われた活動ですが、市の交通局の人事募集広告の性差別性（男性を大きく女性を小さく描いた広告！）を指摘し、これを学校教育において性差別問題について考える教材としたものです。意識改革、啓発という面で意義があったと言えるでしょう。hやiも啓発活動の一種ですが、特にiの女性の歴史に関する資料の刊行は、一般に男性だけを登場人物として語られることの多い自治体の歴史に、女性も登場させようとするもので、ジェンダー・メインストリーミングの考え方にも通じています。

## （2）自治体内部での男女平等：計画と実施

次に、先ほど述べた自治体の3番目の任務がどのように果たされているのかをもう少し詳しく見ましょう。この自治体組織内部での男女平等の実現は、現在では、州の男女平等法によって義務づけられるわけですが、大きな自治体では、それ以前に職場での男女平等への取り組みが始められています。つまり、州の男女平等法によって義務づけられるよりも前に、自治体の公務員のための「女性の地位向上計画」や「男女平等計画」というものが策定されたのです。計画は、自治体議会において決定された場合もあれば、自治体行政の労使間の協定として締結された場合もあります。これらの計画は基本的には州レベルの男女平等法に相当するものであって、事業所の計画のように具体的な目標値は含んでいませんでした。その後、多くの地方自治体がそれぞれの州の男女平等法の適用を受けるようになったので、「女性の地位向上計画」や「男女平等計画」は州法の枠内で策定されることとなりました。また、州法制定に先行して策定されていた計画の場合には、計画中に州法の規定が優先されることが明記されたりしています。例えば、ケルンやデュッセルドルフの女性の地位向上計画においては、ノルトライン・ウェストファーレン州の「女性の地位向上法」が適用されるので、採用及び昇進に関する規定においては、州法のクォータ規定を参照するよう指示が行われています。

「女性の地位向上計画」や「男女平等計画」に定められている内容は、

募集、選考手続、採用及び昇進、職業訓練生の採用、継続職業教育、家庭と職業の両立、休職、柔軟な労働時間、パートタイム勤務、セクシュアル・ハラスメント対策等です。ノルトライン・ウェストファーレン州のケルンやデュッセルドルフでは、州法に基づき、採用及び昇進に関して同一資格であるかぎり当該領域で女性が半数となるまで女性を優遇するクォータ制が行われています。アウクスブルクの計画には、男女の候補者は、同一資格であることを条件として男女どちらか一方の過多がなくなるように考慮されるものとするのが定められています。また、ハイデルベルクの計画には、同一価値の資格を有することを条件に、各分野で対等の比率又は目標値に達するまで、女性が、法律上許される限りにおいて優遇されることが定められています。また、女性が少ない領域での職業訓練ポストについては50%を女性とすることなどが計画中に定められている場合があります。さらに、男女平等問題の研修を行うこと、家庭と職業の両立のために柔軟な勤務時間制度やパート勤務を導入することなども定められています。候補者の資格を評価する際に、育児や家事の経験、社会的能力をプラスに評価することを定める計画もあります。

女性（平等）問題担当者は、人事募集の記載事項のチェック、応募書類の閲覧、人事選考のための面接への参加等によって人事手続に関与し、これらの計画の遵守を監視します。ケルンのように、女性（平等）問題担当者に人事に関する異議申立権が与えられている場合もあります。デュッセルドルフやハイデルベルクでは、選考委員会を男女平等の構成とすることが定められています。しかし、実際には女性（平等）問題担当者がすべての人事に関与することは不可能なので、デュッセルドルフの女性課は、管理職ポストや女性の数が少ない職場での任用などの特に重要な場合に限定して関与しているそうです。

ただし、これらの計画の成果は限定的なものにとどまり、自治体公務員全体に占める女性比率は5割となっても、管理職や上級ポストには女性が少ないのが現実のようです。その原因としては、まず外部状況として、公務部門で財政赤字解消のために新規雇用が停止されており、むしろ人員削減の方向にあることが挙げられます。より本質的な要因としては、空ポ

ストが出たときに公募が行われるようになり、人事の透明度が高まったことは確かなのですが、それにもかかわらず、なお人事選考の際の評価基準にジェンダー・バイアスがあるためと思われます。選考の際の基準となる候補者の「資格」は本来、当該ポストの必要性からのみ判断されるべきであり、そのことは各州の男女平等法にも規定されているのですが、実際には、相変わらず、第1に職務経験（＝勤務年数）、第2に年齢が採用基準として用いられることが多いと言われています。このような基準は、育児等により職業生活を中断することが多い女性には不利でしょう。

ドイツ青少年研究所の研究者イリス・ベトナルツ＝ブラウンさんは、自治体の女性（平等）問題担当者の活動について調査を行っていますが、その報告によれば、採用と昇進に関して女性を優遇するクォータ規定がある場合でも、実際には相変わらず男性が優遇されることが多いのが実態だということです。ベトナルツ＝ブラウンさんによれば、人事は、女性（平等）問題担当者と公務員代表委員会（職場における職員の利益代表機関）と人事当局の三者間のパワー・ゲームの中で決定されるといいます。このゲームにおいて女性（平等）問題担当者は女性を増やそう（採用又は昇進させよう）としますが、当局も公務員代表委員会も、まず、「女性の応募者がいない」と言って抵抗する。そこで女性（平等）問題担当者は、女性を増やすために、内部に候補者がいないなら外部募集を行うよう主張する。しかし外部募集は、現職員の昇進の機会を減らすことになるため、特に公務員代表委員会が強く反対するというのです。

このようなこともあって、近年の男女平等政策では、人事担当者や管理者も巻き込むために、人事政策・人材開発の一環として女性の地位向上を進める戦略がとられるようになってきています。2001年に制定された連邦平等法では、平等計画を人事計画、人材開発の重要な手段と位置づけていますし、ジェンダー・バイアスの入り込む余地をなくすために、募集手続や選考手続・基準についての規定を詳細に定めています。人事選考の際に、家庭内での仕事（主として育児や介護）あるいは社会的活動（ボランティア活動）によって獲得された経験や能力も、当該ポストに役立つのであれば、評価しなければならないことはすでに多くの州の男女平等法におい

て規定されていますが、この規定は連邦平等法にも導入されました。実際にやってみてうまくいかなかった経験に基づいてこういう方向が目指されているわけですから、これからの男女平等政策ではこれらの新しい潮流を大いに参考にすべきかと思えます。

### 3. 自治体の男女平等問題担当機関の政策推進力

#### (1) 政策推進力の源泉

ベトナルツ＝ブラウンさんの調査報告でも指摘されているとおり、自治体の男女平等問題担当機関は行政内部では決して大きな力を持っているとは言えません。ミュンヘンでは1993年の自治体選挙の際に、女性課の廃止を保守のキリスト教社会同盟が公約としたことからわかるように、女性課の存在そのものが政治的で不安定です。またデュッセルドルフでも、女性政策は環境政策のように認知されておらず、女性課の存在意義は常に批判的に見られているという話を聞きました。

男女平等問題担当機関の抱える問題としては、まず予算が不十分であること、十分なスタッフが与えられていないこと、任命権者である直属の首長との関係が必ずしも良好でないこと、兼職の場合は、活動のための勤務時間免除が不十分であることがあります。男女平等問題担当機関は、このように組織としても弱体です。前にも述べましたように、「行政簡素化のための地方自治体共同事務所」の1989年の調査によれば、女性問題担当者の任命されている郡と市町村合わせて253のうち、専任であるのは57%に過ぎず、それ以外はパート勤務、兼任、名誉職などでした。また、女性問題担当者の仕事を助けるスタッフが置かれるのは大都市に限られていました。

実際、首長の女性政策への取り組みの「アリバイ」として女性問題担当者が任命されたに過ぎない自治体もかなりあるようです。また、任務についてはともかく、その権利については明確に規定されていない場合も多いと言えます。女性問題担当者は外部から意見を求められることが多いのですが、市長が意見の表明を許さないこともあるそうです。

結局、男女平等問題担当機関がどれだけ活動できるかは、その自治体の政治的状況に左右されるように思われます。カッセル市政府の女性・保健・社会相を務め、後にヘッセン州政府の女性・労働・社会相になったバルバラ・シュトルターフォート（Barbara Stolterfoht）は、「女性問題事務所の強さと有効性はその市の政治文化と直接関係する。」と書いています。すなわち、強力な女性運動があれば、また、政党や運動内での女性の発言力が大きければ、必ずその自治体の女性政策に反映されるのです。逆にこれらの力が弱ければ、自治体の男女平等問題担当機関の力も弱いものとならざるを得ません。そのため、多くの男女平等問題担当機関は、その自治体の女性グループや団体を組織してネットワークを作ることに力を入れ、女性たちの運動に対して積極的に支援を行っているのです。

## （2）女性プロジェクトに対する助成

男女平等問題担当機関のそのような組織化への取り組みとして、2つの方法を紹介します。

1つは、女性プロジェクトと言われる、女性による女性のための公益的な起業に対する助成です。

男女平等問題担当機関の政策は、広範な領域にわたるものですが、多くの場合、自ら活動を実行するだけの組織は持っていません。そこで、実際の活動の担い手として登場するのが女性プロジェクトです。女性プロジェクトとは、自治体、州、連邦、EUから補助金を受けて運営される、女性による女性のための公益的な起業のことを言います。連邦雇用庁による失業対策事業である「雇用創出措置（ABM）」に対する助成制度及び「環境、社会サービス又は青少年援助のための措置」に対する臨時の助成制度の枠内で、プロジェクトの人件費の一部が賄われることも多いと聞いていますし、またEUの社会基金の女性の職業教育のためのプロジェクトに対する補助金もよく利用されているとのこと。大抵の場合、複数の機関から助成を受けることが多いようです。女性プロジェクトの意義は、女性のために新しいサービスを提供するだけでなく、同時に女性失業者のための新しい仕事づくりとなっている点にあると言えるでしょう。

1995年に筆者が訪問した当時、ベルリンでは、「女性センター」など約100の女性プロジェクトに対して助成が行われていましたが、そのほとんどは小規模なものでした。また、フランクフルトの場合、20以上の団体にそれぞれ年間6万マルクから20万マルクの補助を行っており、補助総額は年間260万マルクになるということでした。補助対象となっている活動は、職業教育や雇用に関するものの他、フェミニズムの社会教育、女性芸術家、異文化間交流グループ、外国人女性のための教育プロジェクト、売春婦支援グループ、ベビーシッターの紹介サービス、母親のための集まりの場の提供などでした。ハイデルベルクの場合、補助金の主な支出先は、緊急コール・サービス、「女性の家」、「国際女性センター」（＝外国人女性に対する援助）、「女性保健センター」でした。また、両市では、これらの活動を網羅した女性のためのハンドブックも刊行していました。

### （3）地方政治への女性の参加を増やすためのキャンペーン

もう1つは自治体議会の女性議員を増やすための活動です。

最初に、ドイツにおける女性の政治への進出状況を見ておきましょう。連邦レベルの立法機関であるドイツ連邦議会の議員の女性比率は、2001年3月現在、31.5%となっています。連邦議会議員の女性比率は、政党でのクォータ制の導入が始まった後の1987年の総選挙以降、急速に上昇しました。

州議会議員の女性議員比率は、2000年現在、全国合計で30.7%です。女性議員比率は州によってかなり異なっていて、最高のシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州で38.67%に達するのに対し、最低のバーデン・ヴュルテンベルク州では15.48%にとどまっています。一般に都市州（ベルリン、ハンブルク、ブレーメン）や社会民主党の支持者が多い地域ほど女性議員比率は高くなる傾向にあるようです。表3に州ごとの州議会の女性議員比率をまとめておきました。

表3 州議会の女性議員比率（1996年～1999年間の選挙結果に基づく）

州名	女性議員比率
バーデン・ビュルテンベルク	21.07%
バイエルン	15.48%
ベルリン	38.35%
ブランデンブルク	34.09%
ブレーメン	38.00%
ハンブルク	36.00%
ヘッセン	30.90%
メックレンブルク・フォアポンメルン	32.39%
ニーダーザクセン	26.80%
ノルトライン・ウェストファーレン	29.41%
ラインラント・プファルツ	28.71%
ザールラント	29.41%
ザクセン	28.33%
ザクセン・アンハルト	28.40%
シュレスヴィヒ・ホルシュタイン	38.67%
チューリンゲン	27.27%

(出典) BFSFJ, *Neuer Aufbruch in der Gleichstellungspolitik*, 1999.

このように、連邦及び州レベルの議会の女性比率が3割を超えているのに対し、意外にも市町村議会の女性議員比率は、1997年現在、全国合計（ただしデータの無い2州を除く）で、17.5%と低い水準にあります。市町村議会に関しては、市町村の規模による格差が大きいことが言えます。住民1万人以上の市町村議会の女性議員比率は、1998年1月現在、総計で24%となっています。表4からもわかるように、大都市ほど女性議員比率が高くなっています。

表4 住民1万人以上の地方自治体の議会の女性議員総数及び女性議員比率（1998年1月現在）

自治体の規模（住民数）	議員総数	女性議員総数	女性議員比率
100万人以上	407	160	39%
50万人以上100万人未満	711	245	34%
20万人以上50万人未満	1,625	516	32%
10万人以上20万人未満	2,330	752	32%
10万人以上（合計）	5,073	1,673	33%
5万人以上10万人未満	5,053	1,381	27%
2万人以上5万人未満	17,526	4,174	24%
1万人以上2万人未満	24,029	5,065	21%
総計	51,681	12,293	24%

（出典）*Statistisches Jahrbuch deutscher Gemeinden*, 86. Jg. 1999, S.26-27.

女性議員増加策としては、すでに複数の政党でクォータ制が導入されて成果を上げていますが、それだけでは十分ではありません。議員の候補者としてふさわしい人材をいかに確保するかが、次の段階の課題となるでしょう。そのための手法として近年、注目を集めているのが、メンター制度（メンタリング）です。「メンター」とは、オディッセウスが自分の子の教育を託した指導者メントルに由来する言葉で、指導者・助言者・役割モデルとなる人を指します。メンターの指導を受ける人を「メンティー」と言います。このメンターを制度化することは、女性の昇進を容易にするために極めて有効であることが経営学の知見として得られており、企業等で女性の地位向上策の一つとして取り入れられるようになってきました。ドイツでは、これが政治の世界でも応用され始めています。緑の党では1999年12月から約半年間、19人の女性政治家がメンターとなり19人の若い女性党員をメンティーとして育成しました。ここでは、自治体の男女平等問題担当機関も関わっている、州政府のメンター・プログラムを紹介します。

ラインラント・プファルツ州では、文化・青少年・家庭・女性省が、1999年から2001年まで3年間にわたり、「政治にもっと多くの女性を：女

性政治家が後継者を支援する」というプログラムを実施しました。文化・青少年・家庭・女性省の呼び掛けに応じて、各党の実績のある女性政治家40人以上がメンター役として名乗りを上げました。文化・青少年・家庭・女性相自身もメンター役を引き受けています。多数の応募者の中から、メンティーとして、ギムナジウムの生徒から現職の地方議会議員（ただしもちろん新人）まで、16歳から55歳までの幅広い年齢層の女性が選ばれました。プログラム開始2ヶ月後に地方自治体選挙が行われたのですが、12人のメンティーが早くも議員に当選しました。これらの女性は全くの政治の素人というわけではなく、プログラム参加の時点で立候補を予定していたと思われませんが、メンターと行動を共にすることによって知名度が上がったことが有利に働いたと言われています。プログラムそのものは、もっと中長期的な成果を目指すものですが、幸先のよいスタートとなりました。

ニーダーザクセン州では、女性・労働・社会省が、2001年9月の地方自治体選挙を前に、2000年「積極的に参加しよう：地方政治にもっと女性を」というキャンペーンを全州で行いました。その基礎として、2000年4月から2001年1月まで「ニーダーザクセン・メンタリング・プログラム」が実施されました。実施に関わったのは、同省の他、地方自治体女性問題担当者州連合、州女性協議会、ネットワーク事務所です。地方自治体の平等（女性）問題担当者は、メンターとメンティーの募集を行い、メンターとメンティーの最初の相談相手となりました。ネットワーク事務所は、各段階での全体の催しを組織し、メンターとメンティーに情報を提供し、相談を受け付けました。

募集の結果、メンティーとして268人の女性が、メンターとして213人の経験ある政治家が参加しました。このプログラムではメンターとなった政治家には男性も含まれています。メンティーは、最初に、法律や地方議会の役割分担について情報を与えられ、予算案や建設実施計画の読み方を学びました。そして、結局、これらの参加者のうちから55組のチームが生まれ、163組のチームが組織化チームによって作られました。このうち、19人のメンターはそれぞれ2人のメンティーを引き受けています。その結果として、200組以上のメンターとメンティーのペアが成立しました。ペア

となったメンターとメンティーの間では、個人的な経験なども伝授されたということです。

州政府が州議会に提出した報告書によれば、2001年秋の同州の地方自治体選挙では、女性議員の比率が、前回（1996年）の選挙結果と比較して、郡又は郡に属さない市のレベルで21.74%から22.58%に（+0.84%）、市町村レベルで18.41%から19.92%に（+1.51%）に上昇しました。上昇率としてはわずかなものに見えますが、報告書ではこの結果をポジティブに評価しています。

#### 4. おわりに

筆者は、1995年にドイツのいくつかの自治体の男女平等問題担当機関を訪問しました。その際に印象に残ったのは、自治体の男女平等問題担当機関が外部の関連機関や女性団体・グループと密接な連絡を持っているということでした。男女平等問題担当機関のスタッフがその場で女性プロジェクトに電話して、筆者の見学を取り計らってくれたことは何度もありました。とても印象深かったので、そのことについてある機関で尋ねたところ、このような密接な関係はドイツでも女性政策の分野でのみ例外的に見られる現象だということでした。男女平等問題担当機関が、「制度化された女性運動」と言われるのも、なるほどと思われました。

他方で、1998年秋に発足した社会民主党＝緑の党の連立政府が、1999年6月に閣議決定した新しい女性政策プログラム「女性と職業」でジェンダー・メインストリーミングの考え方を打ち出したように、男女平等政策が、男女平等問題担当機関と女性運動の「ゲッター」の中に閉じこめられることなく、一般政策の中に取り入れられていくようにしていくことも重要でしょう。

日本への示唆という点では、クォータ制の導入や組織内の男女平等のための「平等（女性）問題担当者」の任命という顕著な違いだけでなく、語られない部分の違いも大きいので、そのことにも留意する必要があると思います。ドイツでは一般に、各ポストの職務内容は明確に定められている

ので、空ポストが出たときの人員補充の際にも、そのポストに必要な資格を明記して募集を行うことが可能になっています。これに対し、日本では職務内容が不明確で無限定であることが多いように思われます。その結果、採用・昇進は、補充が行われるポストに就くために必要な資格を持っているかどうかだけを基準にして行うことが難しくなります。人事は、漠然と潜在能力を有している人を選ぶということになりがちです。暗黙の女性差別・男性優遇が行われやすい土壌であると言わざるを得ないのです。