

あかしジェンダー平等の推進に関する条例と 明石市市民参画条例の改正について

伊藤久雄（NPO法人まちぼっと理事）

明石市は2022年1月、三浦まり上智大学教授を会長とする「明石市ジェンダー平等の実現に関する検討会」を設置して検討が重ねられ、同年7月3日「ジェンダー平等社会の実現に向けて」と副題がつけられた提言書がまとめられた。

あかしジェンダー平等の推進に関する条例はこの提言を踏まえて実現したものであり、明石市市民参画条例の改正もこの提言を受けて「審議会等の委員の選任等」について定める明石市市民参画条例第12条第1項に係る事項の改正について、明石市長から明石市市民参画推進会議へ諮問を行い、同推進会議の答申を受けて実現したものである（条例施行は、2つの条例とも2023年4月1日）。

私（伊藤）は、ジェンダー平等の推進に関する条例も市民参画条例の改正も、ともに画期的な内容を持つものだと考えるので、明石市ジェンダー平等の実現に関する検討会提言書も含めて紹介することとした。

1. 明石市ジェンダー平等の実現に関する検討会の提言内容

(1) 検討に当たっての基本的考え方

① ジェンダー平等とは

市民一人ひとりが、社会的・文化的に形成された性別等（性別、性自認、性的指向及び性表現をいいます。）にかかわらず、等しく権利、資源、機会、責任を持ち、その個性及び能力を十分に発揮できる状態をいう。そのためにはすべての人が性別等による差別的取り扱いを受けることなく、また性別等に起因する暴力が撤廃される必要がある。

② 意思決定過程におけるジェンダー平等の実現

社会におけるジェンダー平等を実現するには、意思決定過程におけるジェンダーバランスが不可欠。ジェンダーバランスが図られることによって、性別等にかかわらず誰もが意思決定に参画できる機会が保障されていることが実感でき、さらには見落としていた視点や論点が可視化され、ジェンダー平等の実現に向けて必要な取組が明確になる。

また、多様な人びとが意思決定に参加すると、多角的な視点から政策課題を検討することができ、同質グループによる意思決定の偏りやリスクが解消され、新しいアイデアや提案によってイノベーションが起きやすいと言われている。すなわち、意思決定の場に多様性を反映させることが、より良い意思決定につながる。

しかしながら、とりわけ日本では、人口の概ね半分を占める男女の比率ですら、特に政治や経済分野におけるギャップが大きい現状が続いている。多様な人びとが意思決定の場に参加する前提として、意思決定過程におけるジェンダー平等を実現することが重要。

検討会においては、明石市におけるあらゆる意思決定の場においてジェンダー平等を実現するために、必要な制度や取組について検討する。

③ 多様な属性の人びとの意思決定過程への参画

意思決定の場に多様性を反映させるためには、多様な人びとが意思決定の場に参画することが求められる。

一言で「多様性」といっても、男性も女性もそれぞれ多様であり、障害の有無や国籍により全く異なる経験や視点を持ち、性自認、性的指向、性表現がみんな同じわけではない。

また、障害者もそれぞれが多様であり、障害の種別や程度により異なるニーズを持っている。

一人ひとりの多様性や交差性に目を向けながら、これまで意思決定過程に参画できなかった多様な属性の人びとが参加しやすくなるための仕組みが必要。

検討会においては、性別等を端緒として、障害の有無、将来的には年齢、国籍など、多様な属性の人びとが意思決定過程に参画することができるよう、必要な施策等について検討する。

④ 当事者ニーズの確認

明石市では、2022年4月に「すべての人が自分らしく生きられるインクルーシブなまちづくり条例」が施行された。同条例においては、それぞれの多様性が尊重され、異なる価値観を認め合うことが大切ということが大前提とし、また、意思決定過程における「多様な当事者の参画」を基本方針として、参画した人がともに考え、みんなで一緒に「誰一人取り残さないインクルーシブなまちづくり」を進めることとしている。

今回、意思決定過程におけるジェンダー平等に向けた検討を進めるに当たっても、多様な属性の人びとのニーズを確認するために、その参画を得る必要があると考えている。

そこで、検討会においては、検討会以外に当事者の意見を聴く場を設けるなど、多様な当事者ニーズを確認する場を設けることとする。

(2) 主な検討内容

- ① 女性の意思決定過程への参画
- ② 女性副市長の登用
- ③ 市職員の女性管理職等割合の引き上げ
- ④ 審議会等委員の多様性の向上
- ⑤ ジェンダー平等を掲げる新たな条例の制定
- ⑥ 議会における意思決定及び選挙への参画

(3) 具体的な提言

(ここでは、条例制定および見直しに直接関係する④審議会等委員の多様性の向上と⑤ジェンダー平等を掲げる新たな条例の制定に関する提言内容を紹介する)

① 審議会等委員の多様性の向上

審議会等は、比較的少人数の固定されたメンバーで、特定の課題について詳細な検討を行うために設置されるものであり、審議会等において審議された結論は政策等の策定に当たって大きな影響を持つ。

すなわち審議会等におけるジェンダーバランスをさらに促進することで、意思決定過程におけるジェンダー平等の推進につながる。

また、ジェンダーに係る問題の一つに、様々な要素が絡み合う複合差別の問題がある。特に女性であり、かつ、障害者である者については、様々な場面においてこれまでとりわけ苦しい立場に置かれてきた。

本検討会では、ジェンダー平等の検討において、性差のみならず交差性やインクルーシブの視点を持つことが大切であると考え、検討を進めてきた。

そこで、多様な当事者が意思決定過程に参画することの重要性、かつ、障害当事者がこれまで排除されてきた歴史を踏まえ、障害当事者が様々な意思決定過程に参画することを保障されることが重要であると考えます。

以上のことから、審議会等委員の多様性の向上について、以下のとおり改正を提案する。

(1) 審議会等委員の選任基準について、以下のとおり明石市市民参画条例の改正を提案する。

①男女別割合の下限を「3割」から「4割」に引き上げる。

②委員 10 人ごとに1人以上の委員を障害者とする。

③多様な委員構成を求める表現を追記する。

※②については、障害者の全人口に占める割合 7.4% (2018 年厚生労働省推計) と世界における障害者の割合が人口の約 15%にのぼるとされること (国際連合広報センターweb サイトによる) を踏まえている。

※②については、障害特性の違いなど障害者の種別や個別性に配慮し、また「以上」とされていることを踏まえ、適切かつ幅広い運用を行うよう求める。

※①②については、条例の改正後に委員の改選があった審議会等について適用することとする。

(2) 審議会等委員のジェンダーバランスを促進するために、以下のとおり提案する。

①充て職の場合であっても、代表以外の人選を可能とすること。

②枠を増やすことが可能であれば、同じ団体からジェンダーバランスを図ったうえで2人推薦してもらうこと。

② ジェンダー平等を掲げる新たな条例の制定

ここ数年全国的にも、ジェンダーに対する意識は、驚くべきスピードで上がっていた。ジェンダー平等を達成するという方向性が打ち出され、またそれに沿った政策も進んでいる。しかしながら、「女性活躍」や「男女共同参画」という言葉で表現されていたころから、実態はほとんど変わってこなかったというのが現実。

一方、ジェンダー平等の実現に係るテーマは非常に多様であり、全市的に取り組むためには、これら多様なテーマに横串を刺すための包括的な指針が必要。また、持続的に取組を進めるためにも、その指針は強固なものである必要。

これについては、全国の市及び区の 61.3%が男女共同参画に関する条例を制定し、条例を指針としているが、明石市においては、同様の条例の制定に至っていない。

そこで、ジェンダー平等を実現し、持続的に取り組むための指針として、総合的かつ包括的な条例を制定し、市長等、市議会、市民等の機運を高めるとともに、ジェンダー平等に係る施策を全市的に実施するための拠り所としていただくことを提案する。

【条例に盛り込むべき内容案】

- ▶ 意思決定過程におけるジェンダー平等の推進と実質的な参画保障
- ▶ ジェンダー主流化の視点
- ▶ インクルーシブな理念、多様性の重要性（関連条例との関係を明示）
- ▶ 防災、教育、家庭社会、職場など様々な分野においてジェンダー平等を進めるための環境整備
- ▶ 計画との連動、推進体制の充実

(4) 環境整備を進めるための取組等

(1) 実質的な参画保障

- ・当事者の実質的な参画を保障するために、日常的に当事者のエンパワーメントにつながるよう、当事者や当事者団体をサポートする環境を整備すること。
- ・議会や審議会等への参画だけでなく、定期的な意見交換の場を設けること。

(2) 施策の実施に当たっての方向性

- ・今の当たり前を目を向け、アンコンシャス・バイアスの打破につながるような啓発を行うこと。
- ・性差だけでなく、多様性や交差性の観点が抜け落ちないように施策を進めること。

(3) 市における施策の実施

- ・可能な限り、行政委員会委員のジェンダーバランスを図ること。
- ・学校行事や生徒指導など教育活動全体の中で、性教育を含むジェンダー平等教育を進めること。
- ・地域コミュニティーにおいて、ジェンダー平等に関する意識を浸透させるために、研修、

出前講座等を利用した啓発を実施すること。

- ・企業においてジェンダー平等に関する意識を浸透させるために、男性が育休を取得した企業に対して助成金を出したり、男性育休の取得に係る先進的な取組を実施している企業の事例紹介をしたりするなど、企業等に対する支援を実施すること。
- ・公共調達をはじめとする企業に対する制度の拡充を進めること。
- ・男女共同参画センターをはじめとして、様々な関係機関と協働してジェンダー平等の取組を進めること。

2. あかしジェンダー平等の推進に関する条例

(1) 条例の構成

条例の構成は以下のとおり。

前文

第1章 総則（第1条—第7条）

第2章 性別等に起因する権利侵害の禁止（第8条）

第3章 意思決定過程におけるジェンダー平等の推進に向けた基本施策等（第9条—第18条）

第4章 その他ジェンダー平等の推進に向けた基本施策（第19条—第24条）

第5章 推進体制の整備等（第25条・第26条）

附則

これを、世田谷区多様性を認め合い男女共同参画と多文化共生を推進する条例と比較してみよう。

前文

第1章 総則（第1条—第7条）

第2章 基本的施策等（第8条・第9条）

第3章 世田谷区男女共同参画・多文化共生推進審議会（第10条）

第4章 苦情処理（第11条・第12条）

第5章 雑則（第13条）

附則

このように条例構成をみただけでも、明石市条例の特徴をみることができる。

(2) 基本理念

もう1つ、明石市条例の特徴を基本理念にみてみたい。

- 1 ジェンダー平等は、すべての人が個人として尊重され、並びに性別等にかかわらず、その個性及び能力を十分に発揮することができる環境が整備されることを基本として、実現されなければならない。
- 2 ジェンダー平等は、すべての人が性別等による差別的取扱いを受けることがなく、及びすべての人に対して性別等に起因する暴力が行われることがないことを基本として、実現されなければならない。
- 3 ジェンダー平等は、家事、育児、介護をはじめとする家庭生活（以下「家庭生活」という。）及び職場、学校、地域をはじめとする社会における生活（以下「社会生活」という。）に存在する性別による固定的な役割分担等を反映した制度又は慣行を見直すことを基本として、実現されなければならない。
- 4 ジェンダー平等は、すべての人が社会の構成員として、家庭、職場、学校、地域、災害時における避難所その他のあらゆる場（以下「あらゆる場」という。）において、意思決定過程に参画できることを基本として、実現されなければならない。
- 5 ジェンダー平等は、すべての人の性と生殖に関する健康と権利が尊重され、すべての人が生涯にわたって自分らしい生き方を選択できることを基本として、実現されなければならない。

(3) 意思決定過程におけるジェンダー平等の推進に向けた基本施策等

明石市条例は条例構成でもみたように、意思決定過程におけるジェンダー平等の推進に向けた基本施策等を重視している。その内容は以下のとおり。

<意思決定過程におけるジェンダー平等の推進等>

- ◇ あらゆる意思決定過程等におけるジェンダー平等
- ◇ 定数が2名以上である特別職の選任又は任命に当たっては、当該特別職を占める者が男女同数となるよう努めるものとする
- ◇ 市職員
 - ・ 職員の採用に当たっては、性別等にかかわらず多様な人材が採用試験又は選考を受けられるように必要な施策を講じなければならない
 - ・ 職員の管理職又は監督職への昇任に当たっては、性別等にかかわらず多様な職員が昇任を希望できるようにするために必要な職場環境の整備等を行うとともに、能力の実証に基づいた上で、管理職又は監督職に昇任する職員の性別の比率になるべく偏りが生じないように必要な配慮を行わなければならない

- ◇ 審議会等の委員を選任する場合は、性別等の比率になるべく偏りが生じないよう配慮するなど多様な委員構成となるよう努めるものとする。
- ◇ 政治分野における男女共同参画の推進に関する法律の規定に基づき、必要な施策を実施するよう努めるものとする
- ◇ 事業者において、性別等にかかわらず多様な人材が管理職、役員等の指導的立場に就くことを促進するために必要な施策を実施するものとする
- ◇ 協働のまちづくり推進組織（明石市協働のまちづくり推進条例に規定する協働のまちづくり推進組織をいう。）において、性別等にかかわらず多様な人材が意思決定過程に参画することを促進するために必要な支援、啓発等を行うものとする
- ◇ 防災及び災害対応に係る取組において、性別等にかかわらず多様な市民の参画を得るために必要な施策を実施するものとする
- ◇ 教育分野に携わる者における性別等の比率になるべく偏りが生じないよう配慮するものとする
- ◇ 家庭生活及び社会生活における意思決定過程のジェンダー平等を推進するために必要な支援を行うものとする

(4) その他

条例には推進計画の策定や推進体制の整備などが盛り込まれているが、苦情処理に関する規程がないように思われる。審議会の項目があるが、こえは審議会構成について定めたもので、本条例に係る審議会ではない。この点は確認する必要がある。

3. 明石市市民参画条例の改正について

(1) 条例改正の趣旨

審議会等は、特定の課題について詳細な検討を比較的少人数で行うものであり、審議された結論は政策等の策定に当たって大きな影響を持つ。市政の意思決定過程において、ジェンダー平等及び障害者の参画を推進し、かつ、より多様な市民の参画を推進するための一つとして、審議会等の委員の選任基準を定める規定（第 12 条第 1 項関係）について、改正を図ろうとするものである。

(2) 改正内容

① 委員の男女別割合の下限を「3割」から「4割」に改正

本市のこれまでのジェンダー平等の実現に向けた取組や国の審議会等委員に係るジェンダーバランスの動き、また、昨今の国際的な視点も踏まえ、委員の男女別割合の下限を現行の「3割」から「4割」に引き上げようとするもの。

② 委員 10 人ごとに 1 人以上の委員を障害者とする規定を新設

本年 4 月に施行した「あかしインクルーシブ条例」には、その基本方針に、障害者をはじめとする多様な当事者の意思決定過程への参画を位置付けている。

本市がこれまで障害者の参画を得ながらまちづくりを進めてきた経過や、旧優生保護法により社会から排除されてきた歴史的背景も踏まえ、障害者の参画機会を確保するため、見出しの規定を新たに設けるもの。

③ 委員の選任にあたっては、多様性に配慮することを規定

審議会等においては、多様な意見等を反映させることが望ましく、その前提として、より多様な属性の市民が参画できることが必要です。「誰ひとり取り残さないインクルーシブなまちづくり」を進める上で、より多様な市民が審議会等に参画できることをめざす姿勢を明確にしようとするもの。

現行条例との対比表などは参考資料を参照されたい。

4. 今後の課題

提言書でも述べているように、全国の市および区の 61.3%が男女共同参画に関する条例を制定している。詳しくは（一社）地方自治研究機構が「条例の動き」の中で、性の多様性に関する条例を取り上げているので参照されたい。

この「性の多様性に関する条例」では、性的指向・性自認および性的少数者に対する差別的な取扱いを禁止することなどを規定している条例として、全国の男女平等（男女共同）参画条例などを列挙している。これらの条例の中には、同性パートナーシップ制度を規定している条例やアウトティングとカミングアウト強制・禁止の禁止規定を置く条例もある。最新の都内の動きとしては、日野市が令和 4 年 12 月 19 日に「日野市男女平等基本条例の一部を改正する条例」を公布し、条例にパートナーシップ制度に関する規定を置き、令和 5 年 4 月 1 日に施行することとしている。

本稿で取り上げた明石市条例は、行政や事業者だけでなく家庭や社会団体なども含めた意思決定過程を重視したものとして、「性の多様性に関する条例」の中に新たに加わることになる。ただ明石市の条例も含めて、条例施行後の施策の検証が欠かせない。今後は、検証の実施と検証を踏まえた条例や計画の改正が焦点になると思われる。

明石市市民参画条例も、市政の意思決定過程において、ジェンダー平等および障害者の参画を推進し、かつ、より多様な市民の参画を推進するための一つとして改正したもので、具体的かつ画期的である。さらに、パブリックコメントで提出された意見をみると、非常に前向きな意見が多い。改正条例施行以降の運用状況を検証しながら、一層の改正を行っていくことを期待したい。

<参考資料>

- 明石市ジェンダー平等の実現に関する検討会 提言書 ～ジェンダー平等社会の実現に向けて～

https://www.city.akashi.lg.jp/community/s_kyoudou_shitsu/shise/sankaku/jore/documents/sankoushiryou_jenda-teigensho.pdf

- 明石市市民参画条例の改正について

https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/gender/documents/simin_jyoureihonnbunrubinasi.pdf

- パブリックコメント

https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/gender/documents/simin_pabucome_kekka.pdf

- あかしジェンダー平等の推進に関する条例（2023年4月1日施行）

https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/gender/gender_byodou_jorei.html

- パブリックコメント

<https://www.city.akashi.lg.jp/seisaku/gender/jorei.html>

- 性の多様性に関する条例（一社）地方自治研究機構 条例の動き

http://www.rilg.or.jp/htdocs/img/reiki/002_lgbt.htm