

特集：政治を動かそう

——政策形成過程とジェンダー・ストラテジー

## 日本のジェンダーをめぐる政策過程の 特徴について

——立法・行政・司法

岩本 美砂子

日本では、議員立法は、成立した法律の10-20%ほどだが、優生保護法や母体保護法、旧育児休業法やDV防止法など、ジェンダー関連の法律は議員立法である。省庁と男性自民党政治家の、密接すぎる結びつきにより、国連など外圧がない場合、ジェンダー関連法は内閣提出法案から抜け落ちてきた。日本では省庁は著しくタテワリで、ジェンダー関連政策は、しばしば複数の省庁に分け持たれたり、どこも担当しなかったりする。

自民党単独政権だった1960年代から93年にかけて、省庁の課が起案するとき、すでに族議員が関与していた。彼らは、当選6回以上で、政務次官や、自民党政務調査会の正副部会長を経験していた。中選挙区制のもとで、彼らは生産セクターや関連行政との絆を強くすることを競い合ったが、このシステムはジェンダー関連政策を閉め出した。女性議員や女性団体は、議員立法の形で、省庁＝自民党複合体が無視した政策を実現した。

日本の司法は、行政に非常に従順だと言われてきたが、女性雇用への差別に関しては、政策を変えるよう決定を下した。女性への暴力に関しては、なお家父長的な考えを保っている。

日本の省庁＝政権党複合体の機能不全が発覚して20年経つが、省庁と議会との新しく良い関係が未だ見いだされていない。ジェンダー関連政策に関心を持つ人々は、政策決定過程のあり方そのものにも、関心を持つべきだろう。

キーワード：政策過程・議員立法・中選挙区・政官関係・司法判断

## 1. はじめに

日本の政策決定過程について、1955年から1993年にかけての自民党一党優位の時代、法律は9割近くが省庁の官僚が草案を作る内閣提出法案であり、残りの1割強が国会議員の提案によって作られる議員立法によるものだった（中村1995, 谷2003）。この、内閣提出法案と議員立法というふたつの法律のでき方と、もう一つの政策決定である裁判、司法による政策決定という3通りの政策決定過程に注目して、日本のジェンダー関連政策のでき方を考察する。問題なのは、第1に、憲法に書かれているような議会・内閣・行政の関係——議会在、内閣のイニシアティブの下に決定し、行政はそれを粛々と実行する——ではない日本の政策決定過程の実態をつかむべきだということであり、第2に、なぜ／どのように政策ができるのかだけでなく、必要な政策が立案されないという不作為が続く事態にも目配りが必要だということである。

もちろん、政策が議会で法律となった後の政策実施過程でも、行政は日々判断を下し、実質的政策決定を行っている。また、議員も介入を行う。本稿では、政策決定にいたる過程のみを検討する。しかし、後者の、法律・予算の執行や、法律・予算を必要としないで行われる政策実施が、誰によって／なぜ／どのように行われているのか／行われていないのかをジェンダーの視点から検討する必要も、非常に大きいことは、ここで指摘しておきたい。

第2波フェミニズムは、1970年代の初発においては、法律や政府は「男性支配の道具である」と敵視し、「かかわらないのが正しい」と考えた。しかし、定年・解雇・募集・採用・昇進・昇格といった雇用差別の撤廃、性と生殖の自己決定、女性への暴力に対する保護命令制度の導入・シェルターへの公費助成・性犯罪の刑事罰則強化、女性のアイデンティティ確保（姓・国籍・戸籍など）といった、従来「政治問題ではない」とされてきた領域で、まさに「個人的なことは政治的である」と問題を再設定し、政府——ここでは公式の政治である立法・行政・司法——を動かそうとしてきた。しかしそれに対して自民党政権であり続けた政府の側は、「私的問題だ」「とりあげるまでもない」という対応を繰り返した。

こうした意識的不作為とでもいうべき課題を、女性たちははまず、デモやストといった非公式の政治の手段を持って解決しようとしたが、女性議員・女性官僚・女性司法官や、男性でもフェミニズムの理解者が少ないことがこれらの問題の「政治課題」としての設定を妨害しているとの認識に到り、女性議員・官僚・法曹を増やし連携して解決を早めると考えるに到った。今日多くの国々では選挙法や政党の内規によって、一定比率の女性議員・候補が確保され、約100カ国にのぼっている。本稿は、女性議員・女性官僚・女性司法官そのものに焦点を当てた論文

ではないが、ジェンダー関連政策に対する不作為を許さず、政策を推進する存在として、彼女たちのプレゼンスに言及する。

なお本稿は、政治過程論に関する現時点の研究の再構築によって、国際ジェンダー学会会員やジェンダーに関心を持つ広範な人々に、日本の政治過程の理解を促すことをめざしたものである。また、政治過程論者にジェンダーの視点による読み直しの可能性をしめしている。しかしそれゆえ、固有の政治過程論にとっては既知に属する知見によっていることを、お断りしておきたい。

## I. 通常の政策決定過程＝内閣提出立法

どのような政策をとるべきかについて、まず課題が設定され、政策が立案され、国会で決定され、さらに実施を省庁が担う。日本では、冷戦終了まで、課題設定について資本主義・経済成長・日米安保維持という大枠は与党が担うものの、日常的な政策については政権がイニシアティブを取るというよりも、課題設定や立案まで省庁の官僚に大きく委任されてきた。政策の執行・実施も官僚が担うので、政策過程における官僚の存在感が、非常に高かったというべきである。

表1 政策過程

1	課題設定	政権＝選挙時のマニフェストなど
		内閣・大臣
		与党
		省庁の官僚
		マスメディア（記者クラブ制度により、省庁情報に依存しつつ課題設定を行うことが多い）
2	政策立案	省庁の官僚
3	政策決定	国会
4	政策執行	省庁
5	フィードバック	

### 1. 内閣提出法案の政策立案過程（1）

内閣提出法案では、まず省庁の課の官僚が草案を作る。その過程で、省庁の内部と・関係省庁のあいだで調整が行われる。さらに、審議会を通り、省庁での過程と平行して自民党の事前審査ないし与党審査と言われている過程を通ってきた（1993～94年、2009年～12年の自民党の野党時代を除く）。

審議会は、関係団体の代表者や学識経験者で構成される行政の諮問機関であり、

公の政策過程の起点となるが（新藤 2001; 172）、法的権限はない。従って、審議会にいくら女性割合を増やしても、どのような政策を作るべきかの選択には多くの影響を与えない<sup>(1)</sup>。審議会に委員をだすのは、生産セクター別の省庁のタテワリに従った、農協・医師会・労働団体・財界団体・各種同業組合といった生産者・業界側の団体が多い（森 2010）。ここの幹部に女性が少ない。団体推薦以外の審議会の女性委員は、なぜか同じメンバーが多く、しばしば3～4委員会を掛け持ちしている<sup>(2)</sup>。

与党審査は、1962年の赤城宗徳自民党総務会長から池田勇人内閣の大平正芳官房長官宛の書簡により、省庁が法案の国会上程前に自民党の関連部署に説明することを求めたことに端を発する。官僚が、自ら起案をした法案について、省庁と自民党の間を調整し、時に法案を修正し、合意を取り付けてきた過程である（村松 2010; 22）。また、1972年、自民党国会対策委員長が、省庁の官房宛に、法案の国会上程前に自民党と事前調整が行われることを求めている。この省庁と自民党とのやりとりを経てから、省庁の最終決定がなされ、週二回の閣議の前日に行われる全省庁の事務次官からなる会議<sup>(3)</sup>——政治家ではない、省庁の官僚のトップからなる会議——に法案が出て了承され、その後、閣議に出され、国会提出へと進んでいた。自民党での審査にあたったのは、政務調査会と総務会であった。

政務調査会は、省庁に対応した部会がメインで、タテワリになっている（表2）。省庁の課からの原案を最初に検討するのは、部会の中の、課題別に設けられた小委員会や特別委員会である。次に政務調査会部会へとすすみ、その了承を取り付けてから、省庁では省内他部局や他省庁との合議に回される。その過程を経てから、自民党では政調審議会、総務会へとレベルが上がり、省庁では省議による決定に到っていた（野中 2008a; 134-5, 139-40）。

こうした過程の初め、つまり課で原案が作られる段階で、族議員「特定の政策分野に強い影響力を持つのみならず、それを日常的に行使する立場にある中堅議員」<sup>(4)</sup>が関与することが多かった。族議員は、自民党政務調査会の正副部会長・国会の常任委員会委員長・大臣ないし政務次官などを経験している。かつては、商工族・農林族・建設族が「御三家」であった。自民党政務調査会は、省庁のタテワリに対応しているので、ジェンダー対応部会が、そもそも存在していない。部会ではない小委員会という形でも設定されなかった。政策ニーズがあっても、族と課の連合体の側に受容するキャパシティがなければ、それは政策になるべき争点として取り上げられない。部会の中に設けられる小委員会や特別委員会が受け皿になるが、対応部会がなければ、設けられる機会は非常に少ない。他方自民党女性局というのは、青年局や国民運動局と同じ位置づけで、政策機関ではなく女性票を得るための機関である。

表2 自民党の政策に関する意思決定機関

(2001年の省庁再編前)

省庁	国会常任委員会	自民党
		総務会
	予算	政務調査会 政調審議会
公安委員会 総理府 総務庁	内閣	内閣部会
自治	地方行政	地方行政部会
防衛	安全保障	国防部会
法務	法務	法務部会
外務	外務	外交部会
大蔵	財政	大蔵部会
文部	文教	文教
厚生	社会 } 合併する	社会
労働	労働 } こと 有り	労働
農林水産	農林水産	農林 水産
通産	商工	商工
郵政	通信	郵政
建設	建設	建設
科学技術	科学技術	科学技術
環境	環境	環境

政策機関である総務会と政務調査会は、どちらも全会一致原則で決定する。少数でも頑固な反対があると、拒否権を得ることになり、法案は国会上程前につぶれる可能性が高い。夫婦別姓法案は、最終決定機関である総務会での反対でつぶれた<sup>(5)</sup>。総務会の決定は、全会一致か否かであり、採決という形をとってこなかった。反対の存在を押し切って採決し多数決で決めたのは、2005年4月27年の小泉首相の郵政民営化法案だけであり、非常に稀であった。

## 2. 内閣提出法案の政策立案過程 (2)

与党審査を通った法案は、明治以来の権威がある内閣法制局によって、それまでの法律と矛盾しないかなど、厳しくチェックを受ける。字句の調整はもちろん、抵触する法律があれば、その法律と新しい法案のどちらを変えて整合性を図るべきだが、厳しく問われる。いや、そのチェックを受けながら、法案が形成される

と言って良い。チェックの厳しさに辟易して、従来の法制度と大きく抵触するような法改正に、官僚は尻込みしがちだと言われた。

そして法案は、各省の最終決定を経て、事務次官会議を通過、閣議に出され、承認の上国会に上程される。内閣は、政務調査会の部会と各省庁の課の単位で作られた法案が事務次官会議をとおっていれば、ほとんどチェックすることはなかった（菅 2009）<sup>(6)</sup>。究極のボトムアップであり、内閣の知らないところで法案が作られうるし、各政策に統一を与えるのは、内閣でなく、自民党政務調査会であり総務会であり、そこで動く有力議員であった<sup>(7)</sup>。逆に言えば、部会のヒラ議員の発言権は、党の執行部に比して、大きく下回っていなかったことになる。これに対し、1994年の選挙制度改革・政治資金改革によって執行部の権力が高まった。そのことの象徴が、全会一致原則を破った小泉首相の郵政民営化法案に関わる決定であった。

多くの法案は、国会ではまず衆議院に提出され（先に参議院に提出することも、予算案以外は可能）、委員会と本会議でそれぞれ可決されれば、参議院に回る。もう一つの院でも委員会と本会議で可決されれば成立し、再度閣議にあげられて法律となる。（1989年以降、参議院多数派は衆議院多数派とねじれることが多く、法案の可決が阻止されることになった。憲法は、予算・条約批准を例外として、第2院としては参議院をかなり強く設定している。1955年から89年まで問題にならなかったのは、自民党が両院の多数を占めており、参院側の要求も事前審査に盛り込んでいたからであった。「強すぎる参議院」問題としての衆参ねじれを解決する方途は、憲法改正か、両院協議会に出す人数を衆・参で差を付けるなど運営に工夫をするか、衆参の選挙を同日に行うかなどであるといわれている（大山 2011, 野中 2008a）。女性議員の比較的多い参議院側の権限が弱められる形で「ねじれ回避」のための改革が行われることには、諸手を挙げて賛成はできない。しかし「ねじれ」解消の制度改革に、この理由で反対するのは賢いとは思われない。衆議院にも女性が多く代表されるような制度改正とセットで考える必要がある）。

日本では、アメリカの「議会委員会－担当行政－業界団体」というのとは異なり、「自民党政務調査会－担当行政－業界団体」からなる「鉄の三角形」が形成されていた。ここで、法律で規定されているのではない自民党における事前審査が、なぜ重みを持ったかを見る。日本の国会法では、国会提出後の法案の内閣による修正が難しくなっている。とくに、初めの院で可決された後は内閣からは修正できないことが、国会法に明文で書かれている。また、内閣が、国会の日程・議事をコントロールできず、議会側の議院運営委員会に依存する仕組みになっている。与党議員から修正要求があったときに、内閣が取捨することが難しいので、

与党議員から起こりそうな修正提案を、前もって調整しておくという慣行が発達した(大山 2011, 野中 2008a)<sup>(8)</sup>。

この事前審査は、国会での修正のようにオープンの中で行われず、それが自民党議員・省庁それぞれにメリットをもたらした。つまり、公開の場ではできないような取引もなされたのである。それは、「政治は、暗く・汚く・遠い」というネガティブなイメージを増幅することにもなった。

中選挙区制度の下では、同党ライバルと闘う自民党政治家は、ふたつの戦略のどちらかを選択していた。つまり、選挙区より狭い地域を地盤として棲み分け、そろって公共工事などポークバレル政策で競い合うか、族議員として別々の政務調査会部会に属して、政策的メリットで競い合うかのどちらかであった(建林 2004)。前者であれば「包括的利益」を扱う地元後援会——包括的と行っても選別はあり、ジェンダー関連の政策などは排除される——との結びつきが強固で、関連省庁とも結びつき、後者であれば関連業界団体との結びつきが強固で、かつ関連省庁と結びついていた。議員は、再選をかけて同一選挙区の同党候補と激しく闘い、つまりこれらの結びつきを強固にしていた。反面、「地元利益」あるいは省庁別の官僚自民党混合体と縁のない利益は、顧みられなくなりがちになった。

こうした行動は、租税収入の増大や、冷戦構造による保守政権の安泰に支えられており、これらの条件がなくなれば、利益集約機能が果たせなくなる。その危機感から、自民党内部でも政治改革の動きが現れ、1994年の政治改革——小選挙区比例代表並立制導入と政党助成制度導入——に到った。小泉政権は、小選挙区に基づく首相の公認権と女性を上位に配することを含む比例枠の活用といった選挙面でのリーダーシップを発揮し<sup>(9)</sup>、2001年の行政改革で実現した首相補佐制度の強化(経済財政諮問会議など)を活用した。しかし、彼以外の政権では、これらの新制度を活用する新しいリーダーシップは見られず、個々の議員のレベルの行動にも中選挙区時代の惰性が残り、政権交代を経ても野田内閣までは、政治(与党)と行政の関係も、新しい形が発見されていない。

「自民・社民・さきがけ」などの連立政権の場合について見ると、省庁での立案と国会上程までの間に連立与党間の政策協議機関がはいっていた。これは、省庁別に組織されたプロジェクト・チームや、与党間の連合総務会のような決定機関に、各党の議席数に応じて議員数が割り振られた場である。省庁は、与党各党の事前審査の場において立案中の政策を説明し、必要なら修正も行っている。つまり与党間の調整という本来政治の役割も、しばしば官僚が担ってきた。

民主党政権においては、民主党の政策調査会<sup>(10)</sup>は、政権交代直後の鳩山由起夫内閣では、族議員のようなものができるのを防ぐという名目で中止されていた。代わりとされた「政策会議」では、政策調整機能の全てを果たすことができな

った。政策調査会は、菅政権から復活した。民主党の政策調査会は、調査会とプロジェクト・チーム（PT）でできている。党内には、政策に関する男女共同参画調査会が、選挙対策の男女共同参画局とは一応別にある。但し自民党の総務会のような、党内政策機関をまとめる機関がどうなっているかは、外からはよくわからない。わかりにくい仕組みになっていること自体が、問題と言えよう。

内閣提出立法と議員立法の比率は、1998年の金融危機で自民党が民主党の案を丸呑みしたあたりから、議員立法の比率が増加し、成立法案に占める比率では、2割弱になった<sup>(11)</sup>。この比率は、大体、英・独と変わらない<sup>(12)</sup>。

表3 内閣提出立法と議員立法（成立法案に占める比率）

	議員提出法 (成立本数)	内閣提出法 (成立本数)	計	議員立法	内閣提出法
2002	25	167	192	13.0%	87.0%
2003	17	129	146	11.6%	88.4%
2004	23	144	167	13.8%	86.2%
2005	26	97	123	21.1%	78.9%
2006	21	102	123	17.1%	82.9%
2007	35	104	139	25.2%	74.8%
2008	18	77	95	18.9%	81.1%
2009	24	76	100	24.0%	76.0%
2010	22	50	72	30.6%	69.4%
2011	31	95	126	24.6%	75.4%

計 18.9% 81.1%

国会のホームページより集計の上、筆者作成

表4 外国の議員立法

	提出法案のうち	成立法案のうち	議員立法の成立率
イギリス 1975～1993	67.4%	22.0%	12.9%
フランス 1978～1993	74.5%	12.5%	4.8%
ドイツ 1949～1992	41.9%	22.0%	33.4%

石丸1997の数字による

### 3. 女性官僚・女性議員

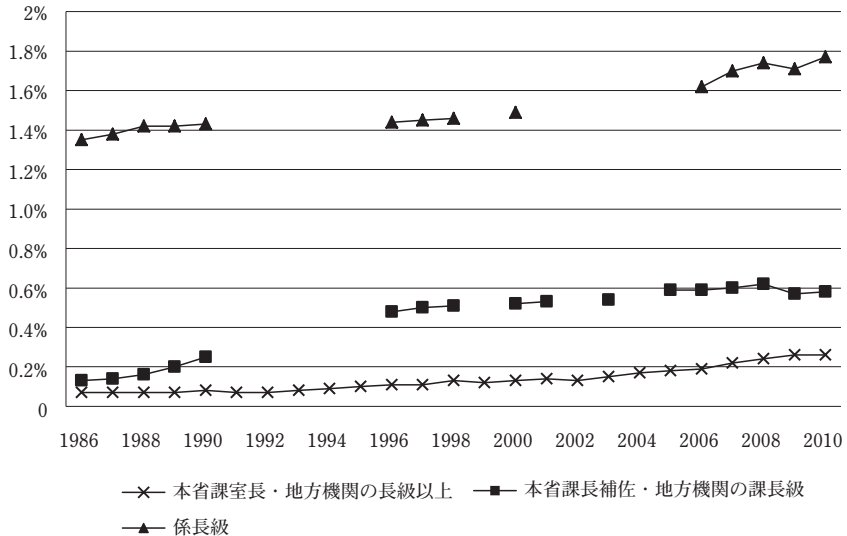
内閣提出法案において、女性が政策イニシアティブをとってきたのかの関係をみると、省庁の官僚の課長級以上が今でも女性が2.4%という少なさだ。女性議



員は、衆議院で2012年12月の選挙で11%から7.9%に減ったが<sup>(13)</sup>、参議院では18%であるから、官僚の女性の少なさは、国会以上に異常な水準である。これでは、官僚・省庁の視野にジェンダーの課題がなかなか入らない。

なお、政策決定への女性の参加について、政府は審議会委員の増加に力を入れてきたが、実質的な権限を持つ場への参加の増大になっていないという内外の批判に対応して、2004年より決定権限のある公務員（国家公務員1種）への積極登用をうちだした。図2をみれば、1998年以前は、女性合格者自体が少数であるのに、採用者はさらに少なかったことがわかる。2000年から、女性合格者比率を女性採用者比率が一貫して上回るようになり1/4を突破したが、とくに35歳を過ぎて、子育てしながら働き続けられる労働条件は、まだ整っていない。女性も働き続けられる労働環境を作ることは、現在までの日本の官僚の行動様式、つまり官僚が、微に入り細にわたった予算案を省庁が積み上げ式で作ることや、法案作りにおいて政党間調整といった政治的機能まで背負い込んでいること、大臣の国会答弁を省庁の官僚がほぼ徹夜をして文章化し、大臣にそれを読ませていることといった、官僚の過剰な活動——本来の市民サービスに向かうべきエネルギーを奪っているかも知れない——を変革・削減することと結びつかないと実現しないであろう。なお村松は、官僚が政治的役割から少々は退出を進めていると

図1 国家公務員に占める女性比率  
 国家公務員白書・男女共同参画白書・女性参政関係資料（市川房枝記念会）より作成



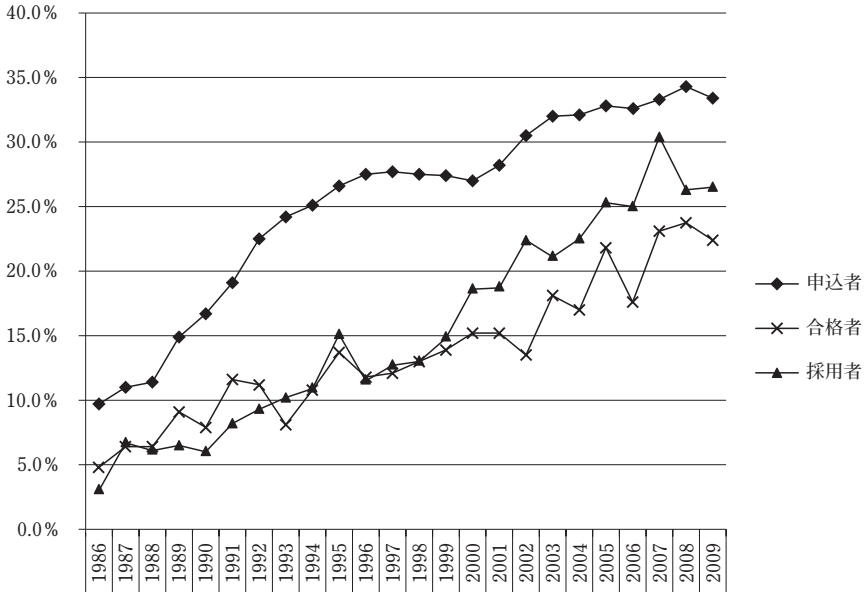


図2 国家1種のうち事務区分（行政・法律・経済）に占める女性比率  
（平成22年度国家公務員白書より）

述べている（村松2010）。

日本の官僚制は、しばしば海外の優れた政策を取り入れてきたが、外国や国際機関に優れたジェンダー政策があっても、官僚が取り入れる際に、その男性優位的な組織がフィルター機能を果たして、輸入を排除してきた（選別的輸入）。輸入側が輸入元を選ぶのは、幕末に海軍はイギリス式・陸軍はフランス式を選んだのに、ルイ・ナポレオンがビスマルクに敗れるや、陸軍はプロシア式を入れることに転向したことも明らかで、外圧があっても輸入側に選択権があり、輸入しないということも、また可能である。例えば、個人通報制度を定めた女子差別撤廃条約の選択議定書は批准していない。

国内でジェンダー問題を取り上げる際にも、政策的に解決するのではなく、「私的に解決するべきものだ」としばしば判断して、対応しないか、不十分な対応になっていた——政治的なことを個人的問題にすり替える——。日本の省割りの官僚自民党混合体は、家父長的な自治会・町内会・同業組合などからなる後援会という議員地元からの入力、業界からの入力、放っておけば野党の顧客になりそうな利益の先取りなど、「あらゆる利益」に対応してきたとされたが、ジェンダー関連政策については、放置しがちであり、「あらゆる利益」への対応とは言えな

かった（選別的対応）。日本社会が平等社会になっていたことが、国民の大半がなかば無意識に自民党を支持した理由だと野中（2008a）はいうが、昨今の格差拡大は別にしても、実現されていたのは、男性間の平等と女性間の平等とであって——1千万円以上も年収のある女性が、その数分の1の賃金で雇ったメイドやベビーシッターに家事・育児を任せるということは、大量に生じてはいない——、男女間の平等ではない。この不平等は、多くの男女が結婚していたことで覆い隠されていたが、結婚することやその維持が難しい社会になって、男女間の経済的不平等が顕在化してきた。省庁別の官僚自民党混合体が、かなり分権的多元的に幅広い利益を結集してきたのは確かだが、ジェンダーや環境にかんする利益などは無視し続けて来た。この事態を、「あらゆる利益の結集」と分析してしまうのは、研究者も選別排除された利益に目をつぶっていることに他ならない<sup>(14)</sup>。

そもそも、省庁別の官僚自民党混合体はタテワリなので、各省はジェンダーのような横割り課題に対応できない。これは、日本での分掌管轄原則という、すべての業務をどこかの既存省庁に貼り付ける原則であり、これがガチガチに固まっている（新藤 2001, 村松 2010）。すると、ジェンダーのような省庁横断的課題は、各省にばらばらに受けもたれてしまう<sup>(15)</sup>。また、ある政策ニーズに対して省庁別の官僚自民党混合体が派手に縄張り争いを展開した場合、勝者は敗者への見せつけもあって熱心に政策を推進するであろう。しかし、どの連合体もタッチしたくない場合、ニーズは政策に転換されない。分掌管轄原則のもと、男女共同参画局は、タテワリ省庁が管轄しない所だけを任せられ、領海侵犯できない隙間産業のような作りとなっている。

女性議員は、増える傾向にはある（図3・4）が、長く政権党であった自民党に女性議員が少なく、また経歴が短いという特徴がある。同党には、1980年から1993年まで、女性衆議院議員がいなかった。参議院にはいたが、その後衆議院議員で大臣になった人を含め、「族議員」として政策に影響力を持った人は非常に少なかった<sup>(16)</sup>。1989年、土井たか子社会党委員長がリードしたマドンナ・ブームに対抗した海部俊樹内閣で同時に女性大臣が2人となり、1993年の細川護熙非自民連立内閣で同時に女性大臣が3人となって以来、内閣に女性大臣が1人以上いるのは相場になった。

田中真紀子・猪口邦子・中山恭子（参院）・森雅子（参院）などは、当選1期目で大臣に登用されており、野田聖子・小渕優子も当選3回で大臣になっている。男性議員が参議院は有馬朗人・竹中平蔵を例外として当選2回以上、衆議院は当選4回以上でない自民党は大臣にしないのに対し、抜擢といえる。しかし、与党内の実質的な決定は大臣や内閣でなく、当選6回以上の族議員や政務調査会・総務会のボスである有力議員たちが行っており、省庁への影響力は、大きいとは

図3 女性衆議院議員比率

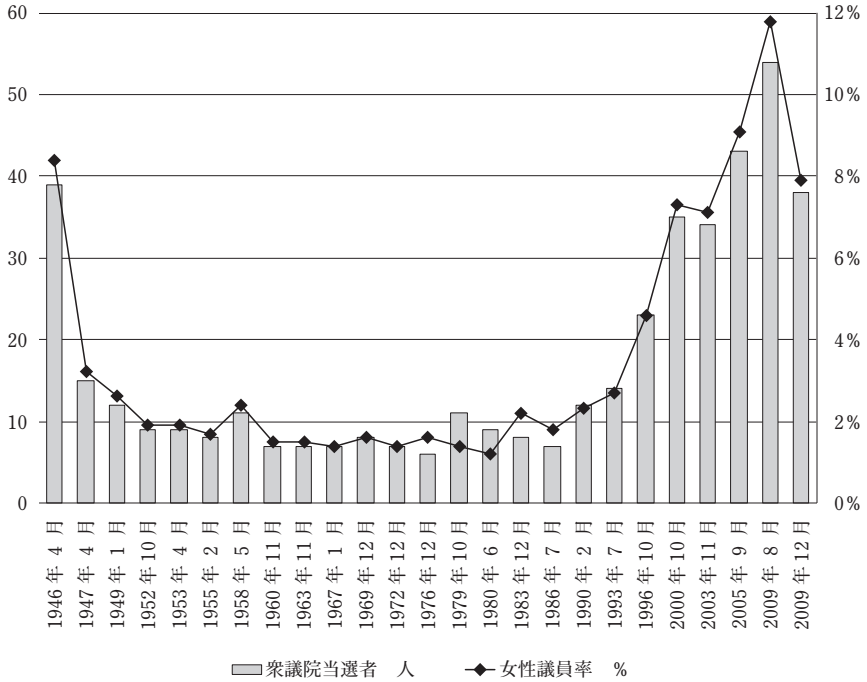
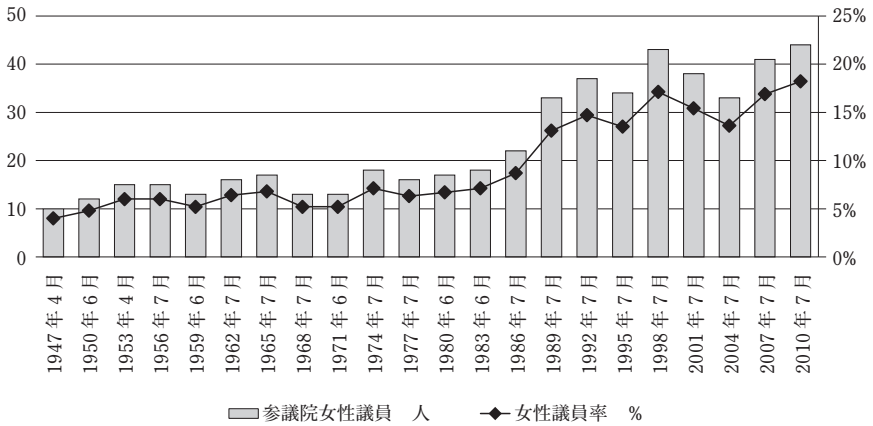


図4 女性参議院議員



言えなかった。むしろ、扇千景や南野智恵子といったベテラン参議院女性議員を除いては、自民党の人事システムのなかで男性に与えられたハードルを越えるほどの経歴の女性議員を育てていなかった、つまり人材不足の結果、抜擢された女性は男性より優遇されたように見えると言える。

#### 4. 内閣提出ルートでのジェンダー関連立法

内閣提出ルートのジェンダー関連立法では、「外圧」がからむことが多い。女子差別撤廃条約批准のため、男女雇用機会均等法ができ・国籍法が改正され・家庭科が男女共修になったのは有名だ。男女共同参画社会基本法も、国連からの圧力が働いた。米国国務省の人身売買報告で日本のランキングが悪くなってしまったことから、2006年に急遽、刑法人身売買罪が作られたこともあった。

但し、すでに述べたように外圧は選別して受容されており、何でも取り入れているわけではない。ILOは、日本の女性の賃金が低いことについて、均等待遇違反だと長年勧告しているが、日本の賃金体系に大幅な変更を加えようとはされていない。「日本の実情」を壁にして、政府・経営者・労働組合まで、同一価値労働同一賃金に抵抗している——条約はとっくに批准しているが、実質化していない。

他方、自民党が政権にある場合でも、内閣提出法案が、あきらかに「女性票」を意識したこともあった。1989年のマドンナ・ブームのあと、出産に消費税がかかったことが女性を怒らせたので、大蔵省・国税庁主導で、出産や入学金などを免除にする消費税法改正を行った——但しこの時は、衆参ねじれのため内閣提案でなく議員立法の形である——。また、女性にもっぱら介護の責任がかかっていることについての怒りに対して、1997年「介護の社会化」をかかげて介護保険法が創設され、2000年度から導入された。

さて、逆に政策の提案がされたのに実現しなかった例として、1996年の夫婦別姓を含む民法改正案がある。法務省が審議会を通して法案要綱を作ったので、大いにやる気だったと判断されるが、自民党総務会の反対によって、国会に上程されなかった。反対派の論理は、「日本の固有性に反する」というものだった。しかし、周知のように、明治の初頭までは、苗字のある階層の女性にとって、婿養子を取ったのでなければ、女性の結婚後の正式の苗字が夫の家のものか、生まれた家のものか（儒教の伝統）は判然としていなかった。

1990年代後半の同時期に、介護保険導入が問題になった。亀井静香衆議院議員が「家族が親を看るといふ日本の美風に反する」という発言をしたのは、著名だ。こうしたイデオロギーは、財政問題の前には、屈した。当時、医療保険の財

政悪化という条件があり、別の介護保険を作って医療費の負担を緩和することを厚生省が考え出した。また厚生省は、事前に、医師会・市町村会・経営者団体といった条件付きで批判した団体——これらの団体は、もちろん男性優位である——と調整した。女性は、「介護の社会化」の応援団にされたが、家族介護はなお大きく残り、利用者としての女性は意識されず、労働者としてパート女性を安く使うという介護保険の構図に切り込むことができないままである。

## 5. 近年の内閣提出立法とジェンダー政策

民主党政権では、2009年の育児介護休業法改正などに、ジェンダー平等視点の強化がみられた。これは、官僚や政権党議員における女性の影響力拡大の反映だが、大規模な変化には到らなかった。政権党中枢の関心が薄かったことや、官僚における女性の少なさが継続している<sup>(17)</sup>。民主党政権は、政権を取ってみると、マニフェストでうたった政策よりもジェンダー政策を後退させた。党や政権の意志決定過程をジェンダー視点でチェックする仕組みを立てなかった。候補者擁立過程も、参議院の複数区は1人を女性にすることは進めたが、その方針がどこで決まり、県連との調整はどのようになされるのか、明示的なルール作りはなされないままであった。クオータを党の規則に入れて女性を増やそうとはせず、代表や幹事長の胸先だけで決まるという印象をぬぐえなかった。また、女性の権利省など、他省庁の権限に割って入れる国際基準に叶う政策マシナリー (Stetson & Mazur 1995) を作る考えも、持ち合わせていなかった。

## II. 議員立法とジェンダー関連政策

日本のジェンダー関連立法をみると、少ないはずの議員立法の形が目立つという特徴がある。

- 優生保護法 1948
- 産休教員代替確保法 1955
- 母子保健法 1965
- 旧育児休業法 1975
- 母体保護法 1996
- 児童買春・ポルノ禁止法 1999
- ドメスティック・バイオレンス防止法 2001

などである。さらに1956年の売春防止法・1991年の育児休業法は内閣提出法だが、

女性議員のイニシアティブが先行して、それをとりいれて政府提案になったものである。

## 1. ジェンダー関連政策が、なぜ議員立法になるのか

ジェンダー関連政策が、なぜ議員立法になりやすいのだろうか。内閣提出法案の場合、内閣・省庁自民党連合体の問題意識からはずれると、課題と認めないという関門がある。他方、女性団体・女性議員のネットワークが課題設定に成功したら、省庁を迂回して国会に提案し、議員提案することが可能だ。例えば、DV防止法に関して法務省の抵抗が強かったが、参議院の共生社会調査会で議員提案を行って、それを打破することに成功した。

いったん課題設定に成功すると、女性票をおそれる議員は（男性も）反対しにくいので、国会をとおりやすい。但し、議員立法には、現行上二つのハードルがある。

第1に、国会法56条が、1955年以来一定の提案者数を必要としている。衆議院への提出の場合は、提案者のほかに賛同者が20人以上必要で、あるいは参議院への提出の場合、10人以上の賛同が必要としている。第2に、慣行として、提出には所属会派の承認が必要となっている。会派（政党）の幹部の承認なしの提案は、議院の事務局が受け取らない。これらのハードルは、両方を満たす必要があるので、課題があって草案もできていても、国会提出にいたらない可能性もありうる。

## 2. 議院立法の手続き

ここで、議員立法の手続きを見ることにする。まず議員集団が草案を作る。議員連盟での活動が先行することも多い。各党で持ち寄ることもある。衆議院提出法案なら衆議院事務局がサポートし、衆議院法制局でチェックして、国会上程になる。参議院では、参議院事務局・参議院法制局が担当する。

とくに「委員長提案」という形式をとる法案がある。全会派ないし与党会派の案を持ち寄って事前協議をして草案を完成させ、「委員長提案」として提出後すぐに採決する、つまり審議なしで可決するという形が、1955年に導入されている。これに関しては、1996年に自民・社民・さきがけ政権において優生保護法から優生条項を削除して改正し、母体保護法としたときに委員会の男性理事たちによって「委員長提案」の形となったので、改正法の内容は歓迎する立場にあった女性議員たちが、「審議抜き」という形に怒って議場を退席することがあった<sup>(18)</sup>。

この件に限らず、法文を練る過程がブラックボックスであることは、自民党の事前審査と同様、不明瞭さや表に出せない小細工・取引があったのではないかと疑わせる。委員長提出法案について、1955年までのように、委員会内の立法小委員会の議論を元に成案を作り、また議事録を作るべきだと批判されている（小島1995: 58, 大山2003: 88-89）。

ここで問題にしてきた、議員提案に一定の賛同者を求めることや、会派によるしぼりや、審議抜きの「委員長提案」の形は、今すぐやめることも出来るだろう。議員立法のメリットである立法者としての自負をもった議員ひとりひとりを生かす道が、国会では少数派である女性や、他のマイノリティの政策提案を活発化する助けになるはずである。

また、議員立法をめぐる日本の特徴として、党議拘束をはずすのが例外的なことがあり、例えば、脳死臓器移植法やサッカーくじ法などに限定されている。議員立法といえば、自主投票を意味するのが、諸外国の通例である。党議拘束が係っていると、例えば自民党内の選択的夫婦別姓推進派は、他党が提案する別姓案に賛成できない。非自民党の賛成派と、自民党内の賛成派を合算すれば、議員の過半数を超えているかも知れないのに、である。こうした党議拘束は、日本の議員立法の第3のハードルと言えるが、これらのハードルは、結果的に変革を求める側に犠牲が強いてきたのである。

### Ⅲ. 司法

最近の政治学では、司法の政治的役割に注目している。アメリカでは司法が立法・行政から独立していることを求める実際的な理由があったのに対して、日本では、司法は、自民党一党支配時代に既存の法律に対する違憲判決が少なく、つまり実質上政権党に従属してきたことが注目されている（ラムザイヤー、ローゼンブルース1995: 142-161）。

#### 1. 日本の司法の「政権党＝行政」への従属

アメリカの最高裁判事は、大統領が指名するが、上院の承認が必要で、大統領と上院の多数会派が異なることも多く、偏った人事が難しい。但し定年が無く、判事の考えが途中で指名した大統領の思惑と違った見解になることもある。これに対し、日本の最高裁判所判事は内閣が任命し（裁判長は、内閣の指名に基づき天皇が任命）、定年がある。衆議院議員選挙の際に国民審査を受ける。現状の国民審査の投票方法は国民の意思が反映しにくい形で実施されていると批判されて



おり（例えば、西川 2012）、初回の 1949 年以來現在まで、罷免された最高裁判所裁判官はいない。

もし若い最高裁判事を指名すると、判事の見解が大きく変わっても定年まで排除できないので、自民政権は、63 歳前後の 70 歳定年に近い人物を指名してきた（ラムザイヤー、ローゼンブルース 1995; 154-155、西川 2012; 164）。これは、当選 6 回の代議士をほとんど大臣にするという自民党の慣行と似ており、少人数を長く同一ポストに坐らせるのではなく、短期間に多くの人が同じポストを経験する形となっている。ところが、2009 年の政権交代以降は、それが裏目に出て、自民党指名の判事がすぐに定年を迎え、民主党が指名を進めた。他方、民主党も指名の年齢を若返らせず、民主党が指名する判事の任期延長を図ることはしなかった。

アメリカの連邦高等裁判所の判事は、上院の承認を得ての大統領の指名によるが、実質の権限は管轄区の上院議員が握っているといわれる。任期は終身である。州レベルの判事の指名は、州によって異なり、州で後任決定のための委員会で選出し複数候補を選定・知事の指名に対し信任投票が行われる信任投票制、直接選挙制、知事による任命制、議会による任命制、それらの混合制といった形で選ばれ、終身の州と定年のある州がある。これに対し、日本の下級審判事は、最高裁が任用し、10 年ごとの再任用がある。再任用されたければ、有権者ではなく、最高裁の人事権に従いやすいことになる。日本の裁判官の方が、アメリカの裁判官よりも上級機関への従属性が高い。下級審判決を上級審でくつがえし、最高裁が下級審を支配してきたと言われるが、さらに最高裁による下級審の支配は、自民党長期政権下での裁判官の指名権のありか——すなわち内閣——と結びついていた。最高裁は、下級審の行政裁判などで国に不利な判決が出そうな時には、とくに日米安保関連・水害補償関連などで、担当判事を入れ替えることさえあった（ラムザイヤー、ローゼンブルース 1995; 178-81）。

## 2. 女性の権利と司法判断

ところが、女性の権利と司法判断を見てみると、企業の慣行である女子のみ結婚退職制・女子のみ若年定年制・出産退職制・男女別定年制・男女コース別人事には、それぞれ民法の公序良俗規定などを用いて違法判決が出た<sup>(19)</sup>。立法・行政が不作為な一方、司法が違法判決を出して被害者の救済に当たってきたジャンルには、他に交通事故・公害問題・雇用問題・借家借地問題などがある（建林ほか 2008; 264）。女性の雇用の権利は、建林たちは「雇用問題」の部分を構成すると解釈しているようだが、日本の司法が独自性を発揮した領域として、大きく注

目するべきである。

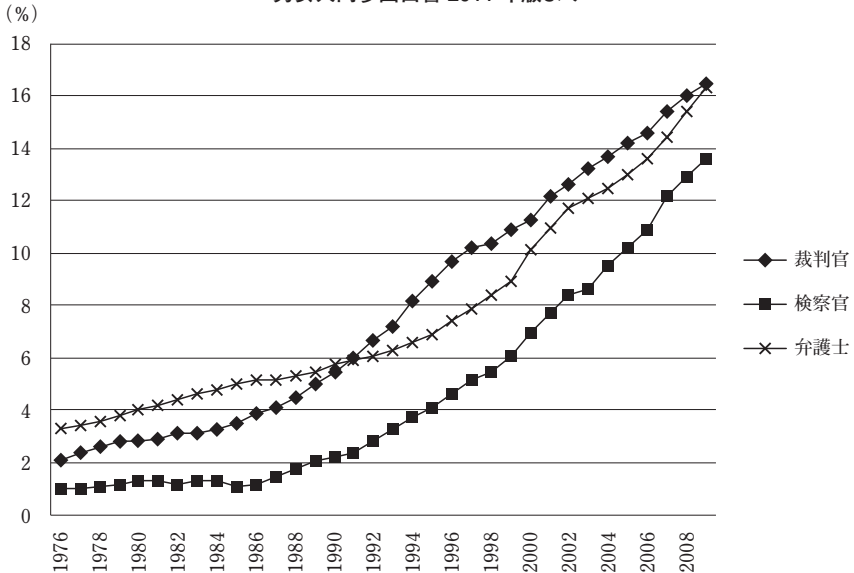
但し、性犯罪への裁判所の対応は厳しくなかった。明治にできたままの刑法上の刑罰が軽かったのだが、判例は、法定刑の上限に張り付いて来たわけでもなかった。強制わいせつ罪（176条）、強姦罪（177条）は、2004年の刑法改正によって、法定刑の上限が重くなり、また集団強姦罪が加わった。これは、改正前の規定を、裁判所が批判したゆえではなく、国会への女性を中心とした世論と議員の動きによる。

強姦致死傷罪（181条）は、改正前から既遂の上限は、無期懲役であった（改正では、強姦「未遂」致死傷罪が加わった）。2008年の裁判員制度導入前に起訴され2012年3月までに裁判官が出した判決の量刑では、「懲役3年超～5年以下」が72人（被告201人中）で35%と最も多かったが、2008年5月の裁判員制度施行後から2012年3月までの裁判員裁判（被告198人）では、より重い「同5年超～7年以下」が60人で30%と最多となった<sup>(20)</sup>。裁判官のみの判断から裁判員も参加する裁判になり、従来の軽すぎる判決という歪みが、少し正されたのだと言えよう。しかし、ドメスティック・バイオレンスの肝ともいえる夫婦間の強姦罪について、日本の裁判所はまだ刑法の適用を認めていない。強姦罪は、致傷・致死でない限り裁判員裁判の対象ではない<sup>(21)</sup>ので、裁判官が判例を変更するか、立法で夫婦間強姦を犯罪とするという規定を加えるか新設するかの必要がある。

裁判は、現行の国会法56条に従って賛同議員を集めて議員立法を試みるほど大規模な構えを作らなくても、憲法の人権規定や平等規定、民法の公序良俗規定などを用いて、政策変更の決定を引き出せる場だと言えるだろう。例えば、ようやく実現されそうな、婚外子に対する相続差別条項（民法900条4号但し書き）への違憲判決などがそうである<sup>(22)</sup>。但し、裁判官は、立法を動かさなくては既存政策は変更できないという逃げ道をしばしば用いるし——そうでなければ、法律の違憲判断をしなくてはならない——、裁判官・裁判所、検察・警察、弁護士——自力で裁判に臨めない場合、無資格者が援助すると「非弁活動」として処罰の対象となりうるので、相談を受けてくれる弁護士がいないというのは、大きなハードルである——といった、司法機関・法曹のジェンダー・バイアスの問題は大きい<sup>(23)</sup>。

法曹3者に占める女性の増加は、図5のとおりである。特に裁判官については、二度目の首相となった安倍晋三が早速最高裁に女性裁判官を指名し、女性比率は15人のうちようやく20%となった。高等裁判所判事についてみると318人中女性は約9%にとどまる。とくに、刑事部の女性が少なく、5%となっている<sup>(24)</sup>。裁判員は、裁判官と異なり、理論上女性が半数を占めうる。裁判員制度導入の理由のひとつが、「司法と市民感覚のズレ」の是正であったが、刑事裁判における「司

図5 司法における女性  
男女共同参画白書 2011年版より



法と市民のジェンダーに関する感覚のズレ」を埋める装置になるかも知れない。しかし、裁判員裁判とならない刑事裁判およびすべての民事裁判（行政裁判を含む）におけるジェンダー・バイアスが、今後早急に是正されるかは即断できない。

2013年になって、高等裁判所で衆議院議員選挙に関する違憲判決が相次いだ。本稿執筆時で最高裁判決は出ていないが<sup>(25)</sup>立法府・行政府に対しての「物言わぬ裁判所」像をくつがえしている。西川 2012 は、国民審査における「×」投票の増加が、ある裁判官の定数訴訟への意見を、合憲から違憲に変えたと指摘している（西川 2012：15）。裁判官に、内閣＝最高裁の人事権者のみならず、国民の方を向かせる装置が、実は 1947 年憲法の中に仕掛けられていたのかも知れない。だとすれば、ジェンダー政策に後ろ向きの判決を出す裁判官に、罷免を要求する「×」投票を増やす運動を起すことも可能であろう。但し、例えば非嫡出子差別解消の判決が近々出ることが予想されるが、こうしたジェンダー政策に積極的な裁判官に対し、これに反対する伝統的な家族秩序維持派と、新手のジェンダー・バッシュャーが「×」を集める可能性があることにも、注意が必要である。

## おわりに：政策過程の例外からメインストリームへ

内閣提出法案を通例とすれば、議員立法は例外にあたる。司法でないとは決着しないのは、立法・行政が不作為の場合である。ジェンダー関連政策は、通例の政策過程では十分対応されず、迂回ルートが強いられてきた。何より、ボトムアップで政策を作るタテワリの省庁自民党連合体がジェンダー感覚を欠いていたからだが、政権がトップダウンでそれを是正するような政策を立てることもなかったのだ。

政権交代を生き延びたタテワリの省庁政権党連合体のいわば裏をかいて、ジェンダー関連政策を実現するには、議員立法は良い手段である。より使いやすいような、手続きの変更が必要と言えよう。しかし、何もかも議員立法にすればよいのではない。内閣・大臣がジェンダー・センシティブに課題を設定し、担当省庁がルーティーンワークとしてジェンダーに関する立案を行う方が、時間も人的コストも少なく済む。にもかかわらず、内閣提案ルートでのジェンダー政策の強化のためには、政権の課題設定を変えることと、女性官僚・女性議員の増加・政党のジェンダー政策部門の強化だけでは、まだ足りない。生産セクター別になっている、今の省庁の枠組みを作り直すことまで必要になる。日本では、多くの国と異なり、省庁は法律によって設立され、首相や内閣の一存ではシャッフルできない。また、分掌管轄原則を見直し、ジェンダーに関するマシナリーが、他省庁の管轄であっても強力な是正命令を出せるようにするべきなのである。そうした改革ができるまで、議員立法ルートは、より重要な意義を持ち続ける。もちろん、立法者である議員と女性を中心とした市民が結びついて、「市民立法」といわれるような立法形態が取られるようになったことに注目がある<sup>(26)</sup>。政府任せでない市民参加の立法として、こうした議員立法の意義がなくなることはない。

政党間の主要な亀裂と、ジェンダー政策の亀裂は、異なっている。政党は、安全保障政策・経済政策・財政政策の亀裂に沿っている。省庁による立案からの内閣提出の政策過程においては、政党を横断している当該ジェンダー政策の推進派を結集できないこともある。その場合は、議員立法にもちこむ必要がある。議員立法をめざして課題提起をしていると、それを政府・与党が取り入れることも少なくない。省庁に依存しない——つまり野党になっても議員が使い続けることが出来る——議員の立法活動を支える仕組みの強化が必要である。「市民立法」を強化することにもなろう。また、ジェンダー政策推進の観点から、裁判支援と政策立案の結びつきも、もっと強化する必要があるだろう。

欧米でも、ジェンダー関連政策は、議員立法や、国民投票や、政府提案でも党議拘束をはずすとか、違憲裁判など例外的形態を取りがちだった（岩本 2011）。

それらが通っていった細い「透き間」と「透き間」を結びつけ、ジェンダー政策が通る道を太い道にすることが、1980年代から進められた。つまり、省庁としてジェンダーに関する「強い」マシナリーを作ることや、政党のジェンダーに関する政策部局を強化することや、政党・官僚・司法官における女性のリクルートメントを強化し、決定権限ある場所につけることであった。クオータ制は、この文脈で要請されている。

日本では、まさに「透き間産業」のような内閣府男女共同参画局・男性生産者の論理で動くタテワリの省庁政権党連合体・女性を票としかみない政党といった限界のなかで、女性団体・女性議員が提携を進め、ジェンダー関連政策を苦勞して実現させてきた。私たちは、政党のあり方や省庁のあり方にまで目を配って、ジェンダー関連政策が、例外でなく確固とした制度として推進されるような政策過程の形を、構想し、実現をめざすべきだということができよう。議員定数の是正問題も、よりジェンダーに敏感な都会の有権者が過小にしか代表されていなかったという事態の改善なのであり、注目が必要である。議員定数格差の放置という不作為は、国会で、また議員と官僚の結びつきのなかで、ジェンダーを問題にすることを、目に見えない形で、緩やかにしかし確かに、閉め出す作用を及ぼしてきたのだから。

(いわた みさこ 三重大学)

#### [注]

- (1) 「男女共同参画推進本部は、国の審議会等の女性委員の割合について、平成12年度末までのできるだけ早い時期に20%を達成するよう鋭意努めることを決定し(平成8年5月21日) [た]」[http://www.gender.go.jp/about\\_danjo/whitepaper/press/genjyo.html](http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/press/genjyo.html)。  
「国の審議会等における女性委員の割合については、平成12年8月15日に男女共同参画推進本部で決定された目標である「30%」を平成17年9月末に達成した」。<http://www.gender.go.jp/kaigi/honbu/180404.html>
- (2) 「③ 兼職 委員がその職責を十分果たし得るよう、一の者が就任することができる審議会等の委員の総数は原則として最高3とし、特段の事情がある場合でも4を上限とする」。(審議会等の整理合理化に関する基本的計画)  
<http://www.kantei.go.jp/jp/kakugikettei/990524singikai.html> 1999年
- (3) 民主党鳩山由起夫政権で廃止が公約されていたが、菅直人政権での東日本大震災後 週一回の連絡会議が開設されることになった。2012年の安倍晋三自民公明政権で、完全に復活した。
- (4) 佐藤・松崎は、関係官庁出身を1～2点・政務次官経験1点・政調副部会長2点・部会長2点・特別委員長・調査会副会長・国会の常任委員長1点で、合計得点6～4点のものを「族議員」とした(佐藤・松崎 1986: 264, 267-73)。さらに点数が多い場合、大臣経験者や元首相は、「有力議員」とカテゴライズされ、族議員より上位にあり、族議員間での紛争の調停に当たったりするとされた。なお、大臣1回目は、「族」としての関連省庁ではない省庁で就任するのが通例とされ——したがって、「この分野は素人ですが、これから勉強していきたい」という大臣就任記者会見が行われることになる——、「族」である領域で大臣になるのは2回目

- 以降となる。自民党は、佐藤内閣後半以降、所属衆議院議員なら当選6回で「誰でも」大臣になれる人事システムを作った——生涯「元〇〇大臣」と呼ばれ、叙勲もできる——。2回以上大臣に就任するのは、有力議員とみなされた証しである。
- (5) 小野耕二は、自民党総務会の、拒否権プレーヤーとしての大きな役割に注目している。(小野 2007)
  - (6) 葉害エイズ政策に関して、担当課長が刑事責任に問われ、当時の厚生大臣は責任に問われなかったが、フランスでは個々の官僚の責任は問われず、当時の首相・厚生大臣の刑事責任が問題となった。日本において官僚が責任を持っていて大臣は無責任であることを端的に示す事例として、野中 2008a が紹介している。
  - (7) 注 4 参照。
  - (8) ヨーロッパでは、委員会の審議の中心が与党による修正である。政府の側に、いざとなったら審議を打ち切る権限があり、採決には党議拘束がかかる。それまでは与党議員に「公の批判の自由」が与えられている。
  - (9) 武部勤氏(当時 自民党幹事長)より筆者あて 2013 年 3 月 30 日付書簡。
  - (10) 名前が、政策 査会とは微妙に違う。他党も同様。
  - (11) 議員提案の方が成立率が低い。提出される法案の中では、議員立法の比率は 5 割位である。
  - (12) フランスは大統領権限が強く、議会が提案できる範囲に限定があり、英・独よりも議員提案で成立した法律が全法律に占める割合が低い。アメリカは、大統領に法案提案権がそもそもなく、100% 議員提案である。
  - (13) 女性候補の多かった民主党・未来の党(選挙時)の惨敗による。女性議員の激減は、勝った自民党が継続的に女性候補・議員を育成してこなかったことを浮き彫りにした。「小泉システム」の多くは、一期のみの当選であった。第 2 次安倍政権は、これに対し、小泉政権から政権浮揚の手段として「女性活用」を受け継ぐつもりようである。当選 3 回と 1 回の女性を大臣を指名、党役員では、当選 8 回以上で大臣 2 回以上が相場である総務会長・政調会長に、ともに 50 代初頭の当選 7 回・大臣 2 回の野田聖子、当選 6 回・大臣 1 回の高市早苗を起用した。安倍自身が当選 3 回・大臣経験なしで小泉政権の幹事長に抜擢されたことも背景にあるかもしれないが、党内の評判は厳しく、お目付役が付けられている(朝日新聞 2013 年 1 月 11 日)。「軽い」総務会長・政務調査会長は、安倍内閣が、官邸の与党への優位を確保するための、工夫だとも言う(同、4 月 5 日)。他方、最高裁に女性 4 人目となる判事を指名し、15 人のうち同時に 3 人という最高記録に達した。3 月 29 日には国会同意人事である人事官・会計検査官に女性候補を挙げ、参院で、女性が党首の野党は賛成すると見込んだところ「みどりの風」の反対で挫折した。自民党内から「調子に乗りすぎた」の声もあがった(同、3 月 30 日)
  - (14) 野中 2008a は、こうした自民党システムを「巨大なインサイダー政治」と呼んでおり、排除されるアウトサイダーがいることに、目配りをしている。
  - (15) 生命科学政策が、タテワリでずたずたにされていることについて、蔵田伸雄 2005 「(5) 提言その 5:『政策決定過程・手続き・機構等に関する生命倫理基本法』」北大法学論叢, 56 (3)
  - (16) 佐藤・松崎 1986 での族議員のべ 555 人中女性はのべ 7 人 (1.24%)、猪口・岩井 1987 での 282 人のうち 2 人 (0.71%)。
  - (17) 2008 年から雇用均等・児童家庭局長であった村木厚子氏が、2009 年 7 月虚偽有印公文書作成・同行使罪で起訴され、無罪となったが、拘置された 5 ヶ月を含め 1 年 3 ヶ月休職扱いであった。局長レベルまで至る女性官僚リーダーは得難い。彼女が冤罪に問われていなければ、民主党政権での厚生労働政策はより進捗したのではないかとも思われる。
  - (18) 毎日新聞 1996 年 6 月 19 日 (『月刊女性情報』1996 年 7 月号による)

- (19) 司法が積極的といっても、立法・行政と比較してのことにすぎない。民法の「公序良俗違反」による判決は、違憲判決と異なり、立法府に新たな立法を促すものではない点で、踏み込みの足りないものとなっている。
- (20) MSN 産経ニュース, 2012.5.15.13:18  
<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/120515/tr112051513200006-n2.htm>
- (21) 犯罪被害者の保護のため、性犯罪は裁判員裁判から外すべきという見解と、裁判員裁判を維持すべきという見解が対立している。
- (22) 最高裁は、2013年9月4日、非嫡出子の相続分が嫡出子の半分であることに、違憲判決を下した。自公政権は、直ちに民法改正を迫られた。
- (23) 担当の法曹の性別にこだわったものではないが、第2東京弁護士会 両性の平等に関する委員会 司法におけるジェンダー問題諮問会議【改訂版】2009 参照。
- (24) 2012年度3月31日に札幌・仙台・東京・名古屋・大阪・松山・広島・福岡の各高等裁判所のホームページにあった裁判官名より集計した。裁判所ヒエラルキーにおいて最高裁判所裁判官に次ぐのは最高裁判所事務局の上位メンバーであり、上位に行くほどほとんど男性であるが、ここでは、目に見やすい上位者として高等裁判所裁判官をカウントした。
- (25) 最高裁は、2013年11月20日に、2012年12月の衆議院議員選挙に「違憲状態」という判決を下した。
- (26) 2004年のドメスティック・バイオレンス防止法案の第1次改定や、2012年の原発事故子ども・被災者生活支援法など。

#### 【参考文献】

- 石丸健, 1997, 『議員立法』 信山社出版
- 五十嵐敬喜, 1994, 『議員立法』 三省堂
- 猪口孝・岩井奉信, 1987, 『族議員』の研究——自民党政権を牛耳る主役たち』 日本経済新聞社
- 岩井奉信, 1988, 『立法過程 (現代政治学叢書 12)』 東京大学出版会
- 岩本美砂子, 2011, 「リプロダクティブ・ライツをめぐる政策決定過程の比較」, 辻村みよ子編, 『かけがえない個から——人権と家族をめぐる法と制度 (ジェンダー社会科学の可能性 第1巻)』 岩波書店
- 大山礼子, 2003, 『比較議会政治論』 岩波書店
- , 2003, 『国会学入門 (第2版)』 三省堂
- , 2011 『日本の国会—審議する立法府へ』 岩波書店
- 小野耕二, 2007, 『拒否権プレイヤーと日本政治』, 眞柄秀子・井戸正伸編, 『拒否権プレイヤーと政策転換』 早稲田大学出版部
- 菅直人, 2009, 『大臣 増補版』 岩波書店
- 北岡伸一, 2008, 『自民党—政権党の38年』 中央公論社
- 小島和夫, 1995, 「立法過程の現状と所見」, 中村睦夫編, 『議員立法の研究』 信山社出版
- 佐藤誠三郎・松崎哲久, 1986, 『自民党政権』 中央公論社
- 新藤宗幸, 2001, 『講義 現代日本の行政』 東京大学出版会
- , 2008, 『新版 行政って何だろう』 岩波書店
- , 2009, 『司法官僚——裁判所の権力者たち』 岩波書店
- 第二東京弁護士会両性の平等に関する委員会／司法におけるジェンダー問題諮問会議編, 2009, 『事例で学ぶ 司法におけるジェンダー・バイアス (改訂版)』 明石書店
- 建林正彦, 2004, 『議員行動の政治経済学』 有斐閣
- 建林正彦・曾我謙悟・待鳥聡史, 2008, 『比較政治制度論』 有斐閣

- 谷勝宏, 2003, 『議員立法の実証研究』信山社出版
- 辻中豊, 2002, 『現代日本の市民社会・利益団体』木鐸社
- 辻中豊・森裕城, 2010, 『現代社会集団の政治機能——利益団体と市民社会』木鐸社
- 中島誠, 2007, 『立法学——序論・立法過程論』法律文化社
- 中村睦男, 1995, 『議員立法の研究』信山社出版
- 西川伸一, 2012, 『最高裁判官国民審査の実証的研究』五月書房
- 日本経済新聞社, 1983, 『自民党政調会』日本経済新聞社
- 野中尚人, 1995, 『自民党政権下の政治エリート』東京大学出版会
- , 2008a, 『自民党政治の終わり』筑摩書店
- , 2008b 「政策決定過程の変容と持続」, 新川 敏光・大西裕編『日本・韓国（世界政治叢書）』ミネルヴァ書房
- ロバート・ベッカネン, 2008, 『日本における市民社会の二重構造』（佐々田博教訳）木鐸社
- 松崎哲久, 1991, 『日本型デモクラシーの逆説——二世議員はなぜ生まれるのか』冬樹社
- 村松岐夫, 1981, 『戦後日本の官僚制』東洋経済新報社
- , 1986, 『戦後日本の圧力団体』東洋経済新報社
- , 2008, 『公務員制度の改革——米英独仏の動向を踏まえて』学陽書房
- , 2010, 『官スクラム型リーダーシップの崩壊』東洋経済新報社
- 森裕城, 2010, 「団体—行政の諸相」, 辻中豊・森裕城編著, 『現代社会集団の政治機能——利益団体と市民社会』木鐸社
- マーク・ラムザイヤー, フランシス・M. ローゼンブルース, 1995, 『日本政治の経済学——政権政党の合理的選択』（加藤寛監訳）弘文堂
- Drothy M. Stetson, Amy G. Mazur, eds., 1995. Comparative State Feminism. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.

本稿は、1997年『女性学』掲載の「女のいない政治過程」のアップデート版であることを、おことわりする。日本学術振興会科学研究費、基盤C「女性の政治参加で政治過程は変わったか——日米比較ジェンダー政治学の試み——」（研究課題番号：24530133）の研究の一環である。



# Decision Making and Gender-related Issues in Japan

IWAMOTO Misako

(Mie University)

In Japan, almost all government-sponsored bills become laws, and they consist of 80-90% of the passed bills. However it is hard for the bills submitted by Diet members to pass the Diet. Gender issues have long been excluded from government-sponsored bills due to the close ties between the ministries and the dominant Liberal Democratic Party (LDP). Under the LDP regime (1955-1993), the ministerial sections began making policies in cooperation with experienced male LDP representatives, who competed with one another under the single non-transferable vote (SNTV) electoral system. As a result, gender issues were jettisoned from the agenda in mainstream policymaking. This led the actors striving for gender equality to employ another channel, namely having legislators submit bills for issues not considered part of in the ministry—LDP complex of legislation. Simultaneously, the judiciary issued landmark decisions regarding discrimination against women in employment. This was not the case, however, for the subject of violence against women, for which a law was created through a private members' bill. To promote gender issues, it is important to keep an observant eye on the development of the decision-making process.

**Key words:** Political Process, Private Members' Bill, Single Non-transferable Vote, Bureaucracy, Judicial Decision