

## 「女性活躍」と家族政策 ——政策形成過程に着目して

### The Progress for Gender Equality and Family Policy: Focusing on the Policy Formation Process

岩田千栄美 (大阪市立大学大学院創造都市研究科後期博士課程)

Chiemi IWATA (Osaka City University)

#### キーワード

女性活躍、ジェンダー平等、ケア労働の再分配、ワークライフバランス、政策の窓

#### Summary

For almost 15 years, the Japanese government has set a goal of increasing the number of women in leadership positions to 30 percent by 2020, but as we reach that target year, we are not on target. Furthermore, COVID19 has exposed the bias in unpaid work. This study argues the German policy deployment to clear the future challenges in Japan.

Until around 2000, Germany, like Japan, was a society based on the division of labor and gender roles, but the German government has begun to change this with the introduction of a new family model and positive action for gender equality in private company.

Japan has a similar system to Germany. However, it does not work as well as Germany's. These policies differ decisively from those in Japan in that their central idea is to increase individual choice in the allocation of time.

For Japan's policies to be truly effective, shorter and more flexible working hours, as well as changing attitudes toward the division of labor, are required.

The gender gap in politics is also a serious challenge for Japan, given the significant influence of female political leadership in the process of change in Germany.

## 1 はじめに

COVID-19の世界的パンデミックに伴う休校措置や外出自粛によって家事や育児などの負担増を訴える母親が相次ぎ<sup>(1)</sup>、ケア労働の偏在化が改めて浮き彫りとなった。国連ジェンダー・シニア・アドバイザーのNahla Valjiは、COVID-19がもたらした教訓を踏まえ、ジェンダー平等のための働き方改革やワーク・ライフ・バランスについて再度議論し、多様な観点と経験に支えられた解決策を見出す必要があり、そのために女性がもっとリーダーシップ・ポジションに就くべきであると指摘する<sup>(2)</sup>。

COVID-19によって有償労働と無償労働をめぐる家族と社会のあり方が改めて問われた2020年は、指導的地位に占める女性の割合を30%にすることについて目標とされた年でもあった。しかし現在もまだ十分な成果が得られていないことから、2020年12月策定の第5次男女共同参画基本計画では、「2020年代の可能な限り早期に指導的地位に占める女性の割合が30%程度となるよう目指して取組を進める」と言い換えられた<sup>(3)</sup>。

2003年から「指導的地位に占める女性の割合30%」を目標として掲げながら遅々として進まない中、果たして本当に2030年までに30%水準を達成することができるのか。この問いに対して日本に残された課題を検討することを目的に、本稿では公共政策学の分析枠組みである「政策の窓」モデル(キングダン、笠沢2017)を用いて、ドイツにおける女性活躍<sup>(4)</sup>推進政策と家族政策の展開プロセスを確認する。

ドイツは「男性稼ぎ主・専業主婦モデル」によって戦後の経済発展を遂げてきたという点において日本と共通するが、近年、ドイツ国内大手企業の女性役員比率は30%を超えた。その背景には、有償労働と無償労働を男女で共同して行う新しい家族モデルへの転換(田中2020a)があり、職業において女性の登用を促進させるためにケア労働の偏りを是正する政策も進められてきた。近年になって家族政策の近代化を推進する「家族政策後発国」では、1970年代から社会民主主義政党と組織的女性運動のイニシアティブによってジェンダーモデルの転換を果たした北欧諸国とは異なり、保守主義政党が仕事と家庭の両立支援策を支持するかどうかを鍵となる(辻2015)と言われる。ドイツではこれらの政策転換が保守政党のイニシアティブによって推し進められており、保守政党である自由民主党が女性活躍政策を推進する日本について検討する上で参考となる。「政策の窓」モデルを用いてドイツの女性活躍推進政策の形成過程を構造的に分析することで、日本に残された課題を明らかにする一助としたい。

## 2 「政策の窓」モデルの概要

キングダンは、政府の意思決定が合理性とは異なる特徴を持つものとして「政策の窓

モデル」を提唱する。このモデルは、政策形成過程が独立した3つの流れ（①問題の流れ、②政策の流れ、③政治の流れ）によって構成されるものとして描かれる。

「問題の流れ」は、客観的指標による数値化、象徴的な出来事や危機の発生、既存プログラムに対するフィードバック（体系的な評価研究といった公式的なものもあれば、市民からの苦情といった非公式なものもある）などによって、問題の所在や大きさに対する認識が進むことを指す。「政策の流れ」は、議員や行政官、専門家といった様々なアクターによって供給される政策アイデアが技術的実現可能性や価値観による受容可能性などによって選定され、議論を通じた修正を経て、政策立案に向かう様子を指す。「政治の流れ」は世論や政治勢力、行政府の重要人物の交代などによって特定のアジェンダが浮上することを指す。

キングダムはこの3つの流れが合流したときに政策アジェンダの決定あるいは政策変化が起きるとしており、合流する決定的な時機を「政策の窓」と呼ぶ。政策の窓には、政府にとって切迫した（あるいは切迫したとみなされる）緊急課題の出現によって開く「問題の窓」と、政治勢力の変化や国民の雰囲気醸成によって開く「政治の窓」があり、窓が開くと、政策アイデアの提唱者らは「好機が到来したことに気づき、自分たちの提案を推進しようと窓に殺到する」（キングダム、笠訳 2017）。

このように政策の窓モデルは非合理性や複雑な現実も含めて政策形成過程を構造的に捉えることができるため、ドイツの政策展開における重要な契機を明らかにし、日本と比較検討するのに適していると考えられる。

### 3 事例分析——ドイツにおける「女性活躍」と家族政策の展開

#### (1) 女性活躍推進政策の登場と停滞

ドイツの女性活躍推進政策について、「法案成立の時点をもって3つの流れが合流した」（西岡 2001）と見るならば、2015年の「民間企業及び公的部門の指導的地位における男女平等参加のための法律」いわゆる女性役員クォータ法の成立がその時機であったと言える。同法の成立に伴い、対象となる大手企業108社は2016年1月から監査役会の女性比率を30%以上とすることが義務づけられ、さらに大手企業3,500社には役員や管理職の女性比率を高めるための自主目標の設定、具体的措置、達成状況に関する報告義務が課された。この法案は2001年にも構想されたが、経済界は法律によって男女平等政策を強いられることに強い抵抗を示し、連邦政府と経済界の間で約2年にわたる議論と交渉が続いた結果、政府は民間部門に対して当面の立法化を断念した（筒井・山岡 2003）。10年を超える歳月を経て、民間企業に対して女性の登用を促す立法

が実現したことになる。

この政策形成過程を「政策の窓」モデルで分析すると、まず「政策の流れ」は1991年に誕生した第4次コール政権に遡る。当時、アンゲラ・メルケル氏は初当選議員ながらジェンダー平等を所管する女性・青少年相に抜擢され、「女性と若者が統一ドイツのプロセスを形作ることに参加することを確実にする」と強調し、1994年にドイツ基本法の男女同権規定（第3条）の改定を行った。第3条の条文には「国家は、男女の平等が実際に実現するように促進し、現在ある不利益の除去に向けて努力する」という文言が付け加えられ、「女性と男性の同権を実現するための法律」、「連邦行政及び連邦裁判所における女性の地位向上並びに家庭と職業の両立の促進のための法律（女性の地位向上法）」、「連邦の影響領域にある委員会における男女の任命及び派遣に関する法律（連邦委員会構成法）」の3つの新法が制定された（池谷2008）。

その後、メルケル氏が所属するキリスト教民主同盟（以下、CDU）が1998年に下野したことでメルケル氏も大臣の座を退くが、CDUに代わって政権与党となったドイツ社会民主党は、2001年に女性の地位向上法を連邦平等法と改称し、連邦の各機関に対して男女平等計画の策定を義務づけた。これによって、女性比率が50%未満の部門において採用や昇進の際に、同一の適性、能力、専門的業績がある場合には、女性を優先的に考慮しなければならないとする、プラスファクター方式のポジティブ・アクションが導入された。このとき、ドイツ政府は民間部門にも適用される法規の制定を計画したが、経済界の抵抗により断念した。代替策として連邦政府は家族省をはじめとする4省とドイツ使用者連盟、ドイツ産業連盟、ドイツ商工会議所、ドイツ手工業中央連盟の4経済団体間で「民間経済部門における男女の機会均等を促進するための連邦政府とドイツ経済中央団体の合意」を締結し、民間部門のジェンダー平等はこの協定に基づいて推進されることとなった（筒井・山岡2003）。この協定に基づいて企業が成果を上げている限り、連邦政府は民間経済部門に対する立法化を提案しないこととなり、以降、民間企業に対するポジティブ・アクションの議論が再燃するまでのおよそ10年間は、直接的な女性活躍推進政策は下火となる。

## （2）強まる「政治の流れ」と「問題の流れ」

先の協定締結によりドイツ国内での女性活躍推進政策の流れはやや弱まるが、一方でジェンダー平等に関する「政治の流れ」と「問題の流れ」は次第に強さを増していく。

EUは2001年から2005年を対象期間とする第5次アクションプログラム「ジェンダー平等に関する共同体枠組戦略に向けて」においてジェンダー主流化の視点をそれまでで

上に強調し、2006年に公表した「男女平等のためのロードマップ 2006-2010」ではこれまでの関係指令を整理統合して、「雇用及び職業における男女の機会均等及び均等待遇原則の実現のための欧州議会・理事会指令」を制定した。さらに、2009年のリスボン条約発効により男女平等が基本的価値および目標となり、すべての活動領域において男女平等を推進することが求められた。さらに2010年には、1995年の世界女性会議における北京行動綱領の採択から15年、女性差別撤廃条約から30年を記念して、「欧州及び世界における男女平等への関与の強化に関する文書」、いわゆる女性憲章が採択された(武田 2013)。女性憲章はEUが全ての政策にジェンダーの視点を強化することを表明している。また同年9月には、前回の計画である「男女平等のためのロードマップ 2006-2010」に続くものとして「男女平等のための戦略 2010-2015」を策定し、女性憲章で挙げた5つの優先分野<sup>(5)</sup>における活動についてまとめている。

女性憲章及びそれを具体化した5ヶ年計画は共に経済分野での意思決定プロセスにおけるジェンダー平等を課題視しており、2011年にはビビアン・レディング欧州委員会副委員長が企業における女性役員比率を高めるために具体的に動き出す。レディング氏は5ヶ年計画策定時の宣言どおり域内主要10ヶ国の上場企業代表を委員会に招請して協議し、2015年までに30%、2020年までに40%の女性幹部を置くとの誓約書に署名することを要請した。誓約書の提出期限は2012年3月8日の国際女性デーまでの1年間と定め、進捗をモニターし、成果がみられない場合はEUが何らかの立法措置を講ずることも付された。この要請は閣僚理事会のメンバーや関係団体からの支持を得ており、欧州議会も同年7月に「女性とビジネス・リーダーシップに関する決議」を採択して、委員会の要請を後押しした。このような流れの中で、フランス、イタリア、ベルギー、オランダは同年に女性役員クォータ規定を国内法制化している。

誓約書の期限とされた2012年3月にはEUが経済分野の意思決定におけるジェンダー平等の現状について報告書を公表し、レディング氏は企業の自主的取り組みが見られないと結論づけ、立法措置を講ずることを表明した。この報告書が公表された約1週間後、欧州議会は前年に続いて「EUにおける男女平等に関する決議」を採択し、先の報告書で示されたビジネス分野の現状を踏まえて迅速な立法措置を行わない委員会を批判し、クォータ制も含めた立法の採択を改めて要請した(武田 2013)。

こうして2012年11月14日、欧州委員会は上場企業の非業務執行取締役における女性の割合を40%に引き上げる指令案「上場企業の役員会におけるジェンダーバランス改善のための指令」を採択した。委員会のこの指令案は2013年11月に欧州議会においても圧倒的多数<sup>(6)</sup>で可決された。

こうした国際政治による規範的圧力が強まる中、ドイツ国内の政治の流れも加速する。2005年9月にメルケル政権が誕生するが、僅差での勝利であったことから前政権与党であった社会民主党との連立を組むことになり、前政権の政策を引き継ぐ形で連立協定に「EU 平等待遇指令をドイツ法化する」との一文が書き込まれた。また、同年11月の施政方針演説においても、EU 指令はその規定どおりにそのまま国内法化する方針を示した。これにはメルケル氏による党近代化の意図に加えて、他の重要な政策課題で社会民主党の譲歩を引き出すための政治的取引の側面もあったと言われる。こうした政治力学の下、2006年に平等待遇に関するEUの4つの指令が国内法化された<sup>(7)</sup>。

そして、2000年代後半に生じた世界的経済危機に端を発して取締役会のガバナンス機能に関する議論が活発化したことで「問題の流れ」が強まり、2009年にはコーポレートガバナンスコードが改定され、「執行役員会」および「監査役員会」におけるダイバーシティに留意することが明文化された。さらに、2010年の改訂では「企業の幹部、執行役員、監査役の選任において、ダイバーシティを考慮しなければならない」「なかでも特に女性について考慮しなければならない」「監査役の構成と女性比率についての適切な比率を定めなければならない」といった主旨の文言が付け加えられた。

### (3) ケア労働の側面から再び加速するジェンダー平等政策

こうした「政治の流れ」と「問題の流れ」の強まりを背景に、ドイツ国内では新しい家族政策の流れが加速する。ドイツ政府は経済界と締結した協定に基づいて2年毎にレビューのための調査を実施し、男女雇用機会均等とファミリー・フレンドリーな環境促進について、企業の自主的な取り組みによる成果および進捗状況をモニタリングすると共に、企業を巻き込んだ新しい家族政策を積極的に展開した。

ドイツの家族政策はそもそも、戦時下における人種主義的イデオロギーに基づく人口政策の教訓から、家族という私的領域に国家が介入することについて極めて慎重な立場をとった所からスタートし、国家は結婚と家族に対し助成的機能を果たすに過ぎないとする考えを基本に据えていた。1953年に連邦家族省が創設され戦後の家族政策が本格的に始まるが、その基本姿勢は財政的支援の手厚さという形で現れており、無子家庭に比べて有子家庭が被る経済的負担を軽減することを目的とする家族負担の調整が中心課題とされた。

また、1960年代半ばまでは出生率が高く、専業主婦家庭を念頭に置いた家族政策が中心であった。その傾向は1980年代においても変わらず、女性の高学歴化や労働力化が進む中でも母親は家庭責任を担う主たる存在としてみなされ、両立を支援するための

制度や政策は乏しく、父権主義的な家族観が主流であった（魚住 2007）。

しかし1990年代に入ると、家族のあり方の転換を試みる動きが現れる。少子高齢化の到来やそれに伴う社会保障制度存続への危機感から、連邦憲法裁判所によって出された一連の夫婦や家族を対象とする判決は、子育ての社会的意義を変化させ、育児費用の政策的な負担軽減、および育児の社会的意義の積極的な承認を求める意向を司法判断として示し、立法者に義務づけた。それを受けて、課税控除の見直し、児童手当の増額、育児休業制度と育児手当の改正などが行われた（倉田 2014）。1986年に導入された1年間の育児休暇は、1990年に子供の生後18カ月まで、1993年には最長36カ月まで延長され、育児手当の支給期間も18ヶ月から24ヶ月に引き延ばされた。さらに、2001年にも育児休業制度の諸改正が行われ、呼称が育児休暇から親時間に改められると同時に、育児休暇取得期間3年のうち1年分を子供が3歳から8歳になるまでの間に繰り延べできるようになり、休暇期間中も週30時間までの就労が認められた。

この改正は主として母親が取得するものという従来の育児休暇の概念を刷新しようという意図が含まれており、職場への復帰も保証され両親が交代で取得できる点を連邦政府は強調した。父親の育児休暇の一部取得を奨励するキャンペーンも実施されたが、育児手当に所得制限が設けられ、その限度額も次第に引き下げられた結果、出産・育児期の家庭にとって効果的な所得保障となりえず、世帯の主たる収入を担う父親の休業は事実上不可能な状態にあり、男性の育児休暇の取得は2%に満たなかった（齋藤 2007）。さらに、母親が主たる育児休業取得者であるという状態が変わらないまま休暇取得可能期間が長期化したことでかえって母親の就労中断が生じ、家庭内の性別分業を固定化する方向へと働いた。

2000年代に入ると各政党は家族政策に関わる主張を綱領に盛り込むようになり、2002年に始まった第2次シュレーダー政権も家族政策に注力する。当時のシュレーダー首相が次期大統領の有力候補として取り上げるほど政治的能力を高く評価していたレーナーテ・シュミット氏が連邦家族大臣の座に就き、「ドイツを家族に優しい国家に作りかえる」という目標（原 2008）のもと、新しい家族支援策への転換を推し進めた。具体的には、出生率と女性の就業率の向上を目標として、①育児休業期の所得を保障する経済的支援、②保育所等の地域における保育インフラの整備、③仕事と生活の両立を可能にする時間政策の3つを柱とする総合的な取り組みを行うことが必要であるという考えが示された（齋藤 2006）。

「①育児休業期の所得を保障する経済的支援」については、育児休業中の所得減少を抑えるために所得額に比例した休業給付を行う賃金代替機能（所得保障機能）を持

つ新たな制度として、のちに導入される「両親手当」が2003年に初めて構想される(須田2006)。収入が落ち込むことを警戒して子供を持たない割合が増加していることから経済的補填が不可欠であると考えられたことに加え、所得の67%を保障することで、母親よりも収入が多いために育児休暇取得をためらう父親の育児参加を促進させるねらいがあった(魚住2007)。構想段階で12ヶ月の給付期間のうち3ヶ月を片方の親に割り当てることが提言されるなど、当初から男性の育児参加のインセンティブを高めることをねらった制度設計が行われ、出生率向上に寄与することは北欧諸国で証明済みであることも強調された(須田2006)。導入にあたっては激しい議論を呼んだが、「パートナー月」はもう一方の親が育児休業を取得しなければ手当の受給権が消滅するため父親の育児参加を促進するインセンティブとなり、実際に男性の育児休暇取得率の大幅な上昇をもたらして<sup>(8)</sup>、共働き家庭をモデルとする新しい家族政策の象徴となった(齋藤2006)。

「②保育所等の地域における保育インフラの整備」について、シュミット家族大臣は2003年にドイツ最大の財団であるバルテルスマン財団の協力を得て、企業における家族に優しい環境づくりを推進することを目的としたプロジェクト「家族のための同盟」をスタートさせた。使用者団体、労働組合、財団や学術など各界トップが参加し、ワーク・ライフ・バランス施策の支援や、家族に優しい企業コンテスト表彰や認定などを行い、子育てしやすい企業環境の醸成や女性の登用促進、家族支援サービス強化などに取り組んだ。

またシュミット氏は2004年に、ドイツ産業・商工会会頭のルードヴィヒ・ブラウン氏と共に「家族のための地域同盟イニシアティブ」も開始する。これは、コミュニティ、企業、教会教区、各種協会・協同組合、労働組合、商工会、そして家族とボランティアが、地域社会において協力し合うことを支援することを目的とし、仕事と家庭の両立のために地域ぐるみの横断的パートナーシップを形成することを目指して始まった。この運動は「家族のための地域同盟」へと発展し、2018年3月には、7,900社以上の企業と18,900名を超えるステークホルダーが約620のプロジェクトに参加するまでに拡大している(大重2011)。

さらに連邦家族省は、家庭に優しい企業文化の定着を目指すものとして新プログラム「成功要因としての家族」を2006年にスタートさせ、ドイツ産業連盟、ドイツ雇用者協会、ドイツ商工会議所、ドイツ手工業会議所、ドイツ労働総同盟と共に、成功事例の収集や提供、家族に優しい企業コンテスト、仕事と家庭生活の両立支援に取り組む企業ネットワークの形成に取り組んでいる。

遅れていた保育園の整備も第2次メルケル政権下で積極的に進められ、フォン・デア

ア・ライエン家族相はワーク・ライフ・バランスと男女平等を実現するというキャンペーンと「保育所サミット」を開催し、2013年までに50万人分の保育施設を増設するという提案をおこなった（原 2008）。2010年代に入って西ドイツ諸州を中心に多数の保育園が設立されるとともに、2013年には保育が保障される最低年齢が3歳から1歳に引き下げられ、1歳以上の子供には保育施設入所請求権が発生するようになった。育児休業期間終了後に公的保育へとスムーズに移行できるような法改正がなされたことは、親の就業継続のための重要な基盤である。受け皿となる保育施設の不足により待機児童が生じているが、自治体側の理由で待機児童となり職場復帰を果たせなくなったとする訴えに対してドイツ連邦裁判所は職場復帰していたら得られたであろう収入分を賠償金として支払うよう自治体に命じる判決を出している。

「③仕事と生活の両立を可能にする時間政策」に関して、ドイツの新家族モデルは家族全員が働く時間を少しずつ減らし、減らした分の時間をケア労働に充てることが重要な骨格となっているが、それを可能にしているのは柔軟な働き方の選択可能性である。

ドイツでは1950年代から産業組合による労働時間短縮の動きが活発であったが、家族のあり方や個人の選択肢の多様化を背景に労使双方の交渉の積み重ねによって変化が生じ、労働時間の問題は短縮化から柔軟化へとシフトしていった。1日単位の中で労働時間の配分に対する自由裁量を与えるフレックスタイム制や、通勤時の混雑緩和などを目的に2カ月の調整期間を設けたフレックスタイム制を用いる職場が現れた。その後、1年を調整単位として、労働者が残業した場合にその残業時間を銀行口座のように貯めておき、後日好きなときに休暇等でそれを消化・相殺できる「労働時間口座制度」も普及した。2015年時点で労働時間口座制度がある職場で働く労働者は全体の6割を占め、大企業ではさらに長い調整期間を設けた「長期労働時間口座」も導入されている。その他、サバティカル休暇（長期有給休暇）や在宅勤務など、法的規定がない施策についても従業員と雇用主との合意によって運用されている。

こうして企業内部で独自に時間の融通を図る施策の実行が進む中、2001年にパートタイム労働・有期契約労働法（以下、パート・有期法）が制定され、フルタイムで働く人が希望すればパートタイム労働に移行できることを義務づけられた。ドイツのパートタイム労働は日本と違い、フルタイムと同じ仕事・処遇のまま労働時間を短縮することを意味する。時間を短縮した分だけ所得は減少するが、育児手当などの社会保障によって大幅な収入の減少を回避するための制度設計がなされており、ドイツの新家族モデルの重要な基盤となっている。パート・有期法第13条ではジョブシェアリングに関する規定が設けられており、管理職のような責任が大きく仕事量の多い職務であってもジョブシェア

リングによって2人のパートタイム労働者で分け合って遂行するという働き方も現れている(田中2020b)。パートタイムへの移行がキャリアの断絶に直結しないことが日本と大きく異なる点であり、2018年にはパートタイムに一度移った人が同じ仕事のフルタイム勤務に戻る権利を保障する「架け橋パート」法も制定され、キャリアの継続を支える基盤整備がさらに進んだ。

こうしたドイツの新しい家族政策の中心をなす理念は「時間政策」であり、「考案の出発点は、外部からの法案による刺激によって、就業労働と家事生産との関係がどの程度変化しうるのかを検討することである」と第7次家族報告書の中で示している(原2007)。永らく保守主義レジームであったドイツ社会にとってそれは、「社会全体の男女役割分担とその時間構造の変化を求める」ものであり、「男女の区別なく、個人の人生上の出来事に応じた形での働き方・生き方を実現する制度のための政策的模索」であった(田中2012)。民間企業に対して女性の登用を促す政策が停滞せざるを得なかった時期に、ケア労働の偏りをなくす新しい家族モデルという側面からジェンダー平等政策を前進させたと言える。

#### (4) クリティカル・アクター<sup>(9)</sup>の存在

こうした政策展開の背景には、強い推進力を発揮したアクターの存在が際立っている。

1998年の総選挙でCDUが大敗した後、メルケル氏はCDUの幹事長に就任し2000年には党首となる。メルケル氏は、CDUが野党に転じていた期間にも「党が若い世代の女性有権者の支持を失いつつあることを認識し、その支持を回復するために家族政策を現代に合った形に刷新することを主導」(辻2015)していた。社会民主党による第二次シュレーダー政権によって両親手当が発案された際、メルケル氏は構想当初から支持を表明し「ドイツの政治家の間には超党派で選択の自由についてコンセンサスがある」と語って、男性片働きモデルを前提とする伝統的な家族観からの転換を図った(倉田2014)。

そして、2005年9月に誕生した第1次メルケル政権も社会民主党による前政権の政策方針を引き継ぎ、批判や不満が相次いで教会やマスメディアを巻き込んだ激しい議論を伴いながらも、新しい家族政策の一層の拡充と進展を目指した。最も議論を呼んだのは父親の育児休暇取得の促進をねらいとした「パートナー月」で、メルケル氏と同じCDUに属する有力政治家から批判が相次いだ。当時、家族相であったフォン・デア・ライエン氏は根強い反対意見に対して、さまざまな議論がある制度だからこそ二大政党が対立し合う状況では実現が難しく、制度導入のチャンスは大連立政権下の今しかないと強調

した(須田 2006)。

このように両親手当の導入をめぐる激しい議論が生じたことによって、父親の仕事と家庭生活の調和に関する問題がメディアで盛んに取り上げられ、従来の父親像とは異なる、仕事と家庭生活の調和を希望する父親を取り上げたストーリーが多く登場した。育児期の中心にある若い世代はドイツ政府が掲げた両立支援策を支持し(齋藤 2006)、企業も、急激な少子化とそれに伴う労働人口の減少はドイツの競争力に関わる問題であり、将来世代の育成や専門人材・熟練労働者の確保は喫緊の課題であるとの認識から、両親手当を支持する傾向にあった(大重 2011; みずほ総合研究所 2008)。

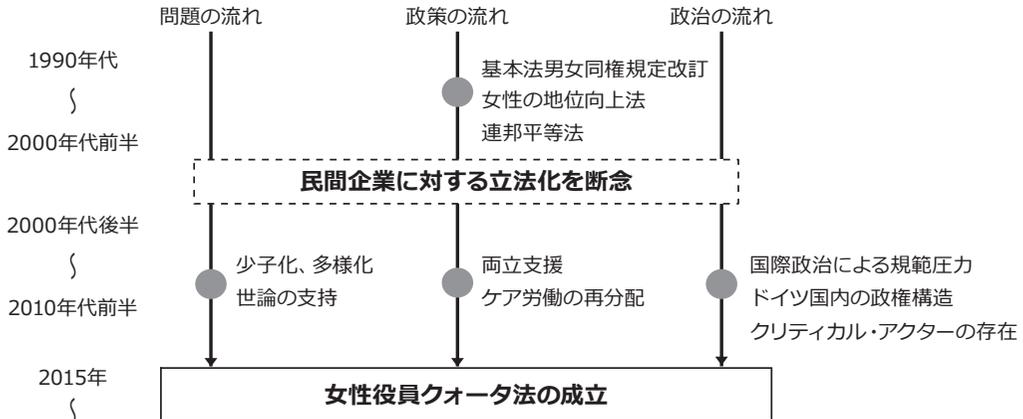
CDU は伝統的な家族観に基づく政策を推進し「パートナー月」の導入にも強く反対してきたが、同党所属のライエン家族相が自ら革新的な家族政策を打ち出し、国民や企業がそれを支持する構図ができる一方、連立与党の社会民主党も過去に両親手当を提案した経緯があることから、ライエン大臣の政策を支持せざるを得なかった。

2006 年にメルケル首相とライエン家族相は「ドイツは家族に配慮した労働世界を必要としている」という共同声明も発表しており、メルケル首相とライエン家族相の強力なリーダーシップが家族モデルの転換を強く推し進めたと言える(魚住 2007; 大重 2011; みずほ総合研究所 2008)。

メルケル氏やライエン氏は職業上の女性の登用が拡大することを目的にこうした「男性片働きモデルを前提とする伝統的な家族観の転換」のための政策を展開したが(倉田 2014)、2010 年時点においてもドイツ国内主要 30 社の監査役会において女性役員が占める割合は 2.2%と低いままであった。そのため、第 2 次メルケル政権では労働社会相を務めていたライエン氏が、企業の自主的取り組みでは女性の登用が進まないとして、民間企業に対するポジティブ・アクションの立法化に関する議論を再燃させる。ライエン氏は、「社会に劇的な構造変化を起こさないことには、ドイツの約半数にわたる能力を無視することに繋がる」と述べ、クォータ制に関する議論を開始してコンセンサスを得ることが必要だと訴えた(松島 2011)。

元来、女性役員のクォータ規定は社会民主党が積極的に推進を図ってきた政策であり、ライエン氏が所属する CDU は反対の立場にあったため、ライエン氏のこの発言に対して保守層は強く反発し、激しい議論を呼んだ。メルケル首相も法定比率を設けることに反対の立場を示すなど同じ党内でも賛否両論あったが、EU や諸外国の動きに押されて、2011 年にまず上場企業に女性役員の登用目標値の設定とその達成度合いを年次報告書で公開することを義務づける柔軟的割当が導入された(越智 2018)。その後も激しい議論を経て、2015 年に監査役会において女性役員の任命を義務づけるクォータ法

図1 ドイツの女性役員クォータ法制定に至る3つの流れ



出所) 筆者作成。

が成立し、監査役会における女性役員比率は2017年には30%、2020年11月時点では35.2%に達した。さらに、2021年1月には3人以上で構成される執行役員<sup>(10)</sup>を持つ上場企業に対して少なくとも1名の女性執行役員の任命を義務づける法案を閣議決定している(図1)。

女性活躍推進政策は、「人生の過程におけるチャンスとリスクの現実的可能性を、男女が等しく分かち持てる社会を目指す」(田中2020a)というジェンダー平等の理念の下で新しい家族政策との連続性を持ち、メルケル氏やライエン氏のような強力なアクターによって具現化されてきたと言える。

#### 4 日本の「女性活躍」と家族政策

##### (1) 経済政策としての女性活躍

ドイツが女性役員クォータ法を制定した2015年、日本は女性活躍推進法を公布した。この政策アイデアの登場は、小泉内閣時代に遡る。当時の小泉内閣総理大臣の指示により、男女共同参画推進本部は暮らしの構造改革の一環として様々な分野における女性のチャレンジを促進することについて検討を始め、2003年に「女性のチャレンジ支援策」が決定した。その中で積極的改善措置として「社会のあらゆる分野において、2020年までに、指導的地位に占める女性の割合が少なくとも30%程度になるよう、政府は民間に先行して女性の登用に積極的に取り組む」とされ、2005年策定の第2次男女共同参画基本計画にも組み込まれた。

その後は民主党に政権を譲るが、当時、自民党初の女性総務会長を務めていた小池

百合子氏を中心に自民党内でも女性政策の転換が進められた。小池氏は2012年9月の総裁選を前に自らが主導してまとめた女性政策を総裁選の公約に採用することを候補者に求め、安倍氏もそれに応じた1人であった。こうして2012年12月の衆議院選挙の自民党公約にも、「2020年までに30%」という小泉政権下で決定していた政策が盛り込まれた(辻2015)。

政権を奪還した安倍氏は2013年に掲げた「日本再興戦略」において、3つのアクションプランの1つである「日本産業再興プラン」に「女性の活躍推進」という項目を設け、女性が活躍できる環境整備を推進し2020年に22~45歳の女性の就業率を5ポイント上昇させることを目標に掲げた。続いて、2014年に閣議決定した「日本再興戦略改訂2014」においても「女性の更なる活躍推進」として取り組みの方針を示しているが、それらは「担い手を生み出す~女性の活躍推進と働き方改革」という見出し<sup>(11)</sup>で括られている通り、女性活躍推進の狙いは人口減少に伴う労働力不足の解消にある。安倍政権の女性活躍推進政策は、1999年にステラジストであるキャシー松井氏が提唱した「ウーマノミクス」を裏付けとして用いており、社会が人材として女性を活用することで働き手としても消費者としても経済を牽引する力となるという考えに基づいた経済政策である。経済成長のための実現可能な手段として女性政策を訴えることで経済界からの支持を獲得しようという意図があったとされる。

小池氏も同様に、男女共同参画のような社会政策ではなく経済成長戦略として女性政策を位置づけており、小泉政権も新自由主義的構造改革の一環および少子化対策として女性の労働市場参入を位置づけていた(辻2015)。このように日本の女性活躍推進政策は政策アイデアとして登場した時点から経済色が強く、社会政策としてのジェンダー平等の実現とは異なった位相で進められてきたと言える。

## (2) ワーク・ライフ・バランスとジェンダー平等

日本は1990年の「1.57ショック<sup>(12)</sup>」を契機に政府が少子化を問題として捉え、仕事と子育ての両立支援に関して検討を始めた。「仕事と生活の調和」を目指すワーク・ライフ・バランス政策(以下、WLB政策)は少子化対策としての議論が先行し、「仕事と育児の両立」が中心課題とされた。男女共同参画の文脈においてもWLB政策に関する記述が見られるが、実質的には育児・介護休業法が法的な受け皿となり、より少子化対策に焦点を当てた次世代育成支援対策推進法へと進んだ。

育児・介護休業法は3度の改正によって、不利益取り扱いの禁止や保育所入所不能時の休業期間延長、両親がともに休業する場合の「パパ・ママ育休プラス」など、両立

支援のためのメニューを拡充してきた。特に、2010年の改正では男性の育児参加を促進させることを狙いとして専業主婦の除外規定の廃止が盛り込まれ、母親の就業の有無に関わらず父親は育児休暇を取得することができることとなった。

近年は政府が率先して取り組もうと子供が生まれた国家公務員の男性職員は1カ月程度の育児休業を取得するよう奨励されており、実際に男性国家公務員の育児休業取得率は目標値の13%に近い水準に到達している。民間企業における男性の育児休業取得率は7.48%（2019年）、地方公務員についても5.6%（2018年）と、それぞれ僅かに上昇しているが、ドイツの男性の育児休業取得率が両親手当の導入以降に30%を超えていることを思えば、日本の水準は依然として低調である。また、取得日数も7割が2週間未満、4割近くが5日未満と短く<sup>(13)</sup>、女性の6割が10～18カ月取得することを鑑みれば、ケア労働の偏りは大きい。

日本において男性の育児休業取得が進まないのはケア役割が女性に偏在する状況を残したまま矮小化されたWLB政策が進んだためであり、WLB政策をジェンダー平等に結びつけるためには男女が共にケアの担い手であるという前提に立ち、社会的ケアの制度化と、制度を機能させるための運用のあり方を見直す必要が指摘される（原2008；武石2011）。

そうした観点から、日本の現状をドイツの新家族政策への転換を支えた制度と比較すると、まず「育児休暇期の所得保障」について日本の水準はドイツにやや劣る。日本の給付は育児休業開始日から180日までが従前の所得の67%、181日目以降が50%となるのに対して、ドイツでは従前所得の67%を基準支給率とし、高所得者に対しては65%に達するまでの引き下げ措置があるものの、低所得者に対しては加算措置があり従前所得の100%が支給される<sup>(14)</sup>。両親が育児休暇を取得する場合に支給期間は最大14カ月となり、延長措置を除けば日本の標準支給期間が1年であることに比べれば、育児休業における所得保障の水準は日本よりもドイツのほうがやや高いと言える。

また「保育インフラの整備」に関して、ドイツも待機児童が生じているとは言え1歳以上の子は保育所に入所する権利を有することが強いメッセージとして打ち出され、育児休業期間が終了すると保育所で公的ケアを受けるということが、社会に制度化されている。それとは対照的に、日本は公的に保障されるという意味では義務教育が始まる6歳が最低年齢となり、育児休業の終了時点と子どもの居場所が公的に保障される開始時点の「制度上の期間のギャップ」がある（中里2017）。このギャップは、長時間労働が常態化し柔軟な働き方の選択可能性が乏しい状況においてはどちらか一方の親の継続就業を危うくし、多くの場合は妻が継続就業を断念する形となって性別役割を再強化す

る。妻が夫と生計維持機能を分担するためには妻が継続就業できる「見込み」があることが重要（小笠原 2018）との指摘があり、待機児童に対する国家的態度も影響していると言えよう。

ワーク・ライフ・バランスは個人の志向性や家庭の環境に応じて個々に選択するものであるから、「バランス状態の多様性」を前提にしつつ「多様な選択をいかに可能にしていくか」という視点が重要になる（武石 2011）。そのために、柔軟な働き方の選択を可能にする様々な制度設計と運用が重要視され、「働き方の柔軟性を高めることができないと、労働力構成において大きなジェンダーバイアスが生じることになる」（武石 2011）が、日本は労働時間が長く就業場所も固定的であり、フルタイム労働とパートタイム労働は身分や待遇において絶対的な差があるため、柔軟な働き方が選択できる状況にはなっていない。

次世代育成支援対策推進法は事業主に対して仕事と育児の両立を図るための就労環境整備に関する行動計画の策定と届出・公表を求めているが、男性の育児休業取得について「同僚に迷惑がかかると思った」「上司の理解が難しいと思った」などの理由から取得しづらいという声がある。実際に、男性社員が育児休暇を取得することによる便益はその配偶者ならびに配偶者が勤務する企業が享受するものであり、男性社員が勤務する企業にはメリットがないため、個々の企業による取り組みは社会的に見て不十分にならざるを得ないという指摘がある（大湾 2017）。また、妻が夫に「大黒柱」であることを期待する意識が、女性が職業にコミットすることを阻害しているという指摘もあり<sup>(15)</sup>、性別役割が再強化される社会的構造を個人や企業の努力によって変化させることは難しいのではないかと。

ドイツの事例は「ワーク・ライフ・バランスの射程に、時間政策と、ケア供給レジームの視点を置くこと」（原 2008）が家族政策の転換を支えたと言え、日本においても、ケアの社会的意味の明確化と社会的ケアの制度化、制度間の整合性を見直す必要がある。

## 5 おわりに

ドイツにおいて 1990 年代から進められたジェンダー平等政策は民間企業におけるポジティブアクションという点で 2000 年代に一時停滞したが、その間にドイツ政府は新しい家族政策を展開し、2010 年代の女性役員クォータ法に関する議論へと続く。共通するアクターの存在から、ジェンダー平等政策として意図されたという点で連続性が見てとれる。「『時間主権』や、『人生時間設計』という概念」（田中 2020b）を中心に据え、政権交代を経てもジェンダー平等に対する強い決意は超党派で共有され、保守主義レジ「女性活躍」と家族政策

ームからの転換を図ろうとする政策が連続して実行されてきた。キングダムは政策アイデアがどのカテゴリーに分類されるかが問題の見方を定義するため、カテゴリーの使われ方が重要であると説く。ドイツの女性活躍推進政策と新家族政策は、ジェンダー平等という共通のカテゴリーにおいて連続的に展開され前進したと言えるであろう。

一方、日本においてそうした政治的意思は見られない。安倍政権の女性活躍推進政策が経済政策であることは既に述べたが、ジェンダー・バックラッシュ（反動勢力）と言われる「過激な性教育・ジェンダーフリー教育実態調査プロジェクトチーム」において安倍氏は座長を務めており、その支持母体の歴史観や家族観を鑑みても、安倍政権の女性活躍政策の中心に社会的なジェンダー平等を推進しようとする意図があったとは考えにくい。

そもそも、日本におけるジェンダー平等政策の登場とも言える男女雇用機会均等法の施行も、女性差別撤廃条約の批准によって対応をやむなくされた背景があり、日本政府の積極的意思によるところは少ない。この時期、ジェンダー・ステレオタイプからの解放を目指す同条約とは対照的に、自民政権によって日本型福祉社会政策が推し進められていたことから日本政府の姿勢が見てとれる。1999年の男女共同参画社会基本法施行においても、「共同参画」という言葉が用いられたのは、保守派にとって「男女平等と異なり安全なことと思われ、無内容に響いたからだったのではないか」という指摘がある（林 2020）。

1985年に国連で採択されたナイロビ将来戦略において掲げられた「意思決定の場に30%の女性を」という目標が、経済的文脈に統合させることでようやく小泉内閣時代に政策として登場するように、国内政治との折り合いを図りながら、ジェンダー平等を要請する国際的な潮流に最低限応じてきたのが日本の基本的姿勢であると言えるのではないだろうか。そうして性別役割を根底に残したまま仕事と育児の両立という狭義のWLB政策を展開したことが「女性活躍」を難しくさせ、ケア役割の社会的意味を改めて問い直す必要性を示しているというのが今日の現状である。

ドイツの一連の政策形成過程において、初の女性首相であるメルケル氏、家族相・労働社会相を歴任し後にドイツ初の女性国防相となったライエン氏など、女性政治家が重要な役割を果たしたことは言うまでもない。ドイツでは女性議員を増やすために1986年から1996年にかけて三大政党がクォータ制を導入しており（齋藤 2008）、他の欧州諸国においても政治分野のジェンダー平等に先行して取り組み、政治家のリーダーシップによって経済界に革新を迫り、変化を促してきたという経緯を共通して見ることができる。それに対して日本は、政治分野におけるジェンダーギャップはとりわけ深刻である。

候補者数の性差を解消する候補者男女均等法が2018年に成立したが、理念法であり、実効性には疑問が残る。ドイツ社会の転換に女性政治家のリーダーシップが寄与したことを考えれば、政治分野の「女性活躍」も日本に残された重要な課題である。

#### 【脚注】

- (1) 日本経済新聞「テレワーク 母親の負担増に 子育て整備道半ば」<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO61025770R00C20A7CC1000/> (2020年7月21日取得)。
- (2) The New York Times “How Women are Getting Squeezed by the Pandemic” <https://www.nytimes.com/2020/05/20/us/women-economy-jobs-coronavirus-gender.html> (2020年5月21日取得)。
- (3) 「2030年代には指導的地位にある人々の性別に偏りがないような社会となることを目指す」としている。
- (4) 性差を解消するためのポジティブ・アクションは、ヨーロッパでは gender equality や diversity として議論されることが多いが、本稿では日本との対比を分かりやすくするために「女性活躍」とした。
- (5) 雇用機会の均等、同一価値労働・同一賃金、意思決定における平等、女性に対する暴力の排除、EUを越えたジェンダーの平等。
- (6) 賛成459名、反対148名、棄権81名。
- (7) 違約金を課せられることを免れるギリギリのタイミングでの立法であった。
- (8) 2019年の連邦統計局資料では、父親の育児休業取得率が35.8%となり過去最高を記録した。
- (9) 他の女性たちを巻き込み、立法活動を推進する能力を持った議員。前田(2019)はクリティカル・マス理論(男女の不平等是正のためには女性議員が一定割合必要だとする理論)だけでは男女の不平等を是正する政策が選択されないことがあり、個別の局面ではクリティカル・アクターの存在が鍵を握ると指摘する。
- (10) 株式代表と労働者代表で構成される監査役会と、経営の執行を担う執行役会の二階層システムを採用しており、株主総会で株主代表側の監査役と執行役を選任し、監査役会が執行役会を監督する権限を持っている。
- (11) 「日本再興戦略」改訂2014、第一 総論II-2。
- (12) 前年(1989(平成元)年)の合計特殊出生率が1.57と、「ひのえうま」という特殊要因により過去最低であった1966(昭和41)年の合計特殊出生率1.58を下回ったことが判明したときの衝撃を指している。
- (13) 厚生労働省「平成30年度雇用均等基本調査」。
- (14) 条件に応じて更なる加算措置が講じられる場合もある。
- (15) IKEDA(2019)は、妻が夫と対等な経済能力を持っていても妻は夫に対して世帯の主たる稼得者であることを期待していることを明らかにし、有償労働と無償労働を共同で行うためには経済役割に対するジェンダー・イデオロギーが重要なファクターになると指摘する。

#### 【引用・参考文献】

- 池谷壽夫(2008)「ドイツにおける男女平等・ジェンダー・メインストリーミング政策の展開と男子援助活動(その1)」『日本福祉大学社会福祉論集』第119号:41-73
- 魚住明代(2007)「ドイツの新しい家族政策」『海外社会保障研究』No.160:22-32
- 小笠原祐子(2009)「性別役割分業意識の多元性と父親による仕事と育児の調整」『季刊家計経済研究』81号:34-42
- 小笠原祐子(2018)「男性1人働くモデルの揺らぎとその影響」『日本労働研究雑誌』第699号:15-26

- 大重光太郎 (2011) 「ドイツにおけるワーク・ライフ・バランス——政策枠組みと企業レベルでの取り組みの特徴」『獨協大学ドイツ学研究』 64 : 1-24
- 越智方美 (2018) 「意思決定の場に女性の声を——ドイツにおける女性役員クォータの事例」『NWEC 実践研究』 第 8 号 : 159-171
- 倉田賀世 (2014) 「メルケル政権下の子育て支援政策——パラダイム転換の定着と拡充」『海外保障研究』 No.186 : 39-49
- 久保桂子 (2017) 「共働き夫婦の家事・育児分担の実態」『日本労働研究雑誌』 第 689 号 : 17-27
- 齋藤純子 (2006) 「『育児手当』から『親手当』へ——家族政策のパラダイム転換」『外国の立法』 229 : 164-170
- 齋藤純子 (2007) 「ドイツの連邦親手当・親時間法——所得比例方式の育児手当制度への転換」『外国の立法』 232 : 51-63
- 齋藤純子 (2008) 「政党におけるクォータ制の定着」『諸外国における政策・方針決定過程への女性の参画に関する調査——ドイツ共和国・フランス共和国・大韓民国・フィリピン共和国』 2 章 (2) : 47-58
- 須田俊考 (2006) 「ドイツの家族政策の動向——第二次シュレーダー政権と大連立政権の家族政策」『海外社会保障研究』 No.155 : 31-44
- 武石恵美子 (2004) 「男性はなぜ育児休業を取得しないのか」『日本労働研究雑誌』 第 525 号 : 54-57
- 武石恵美子 (2011) 「ワーク・ライフ・バランス実現への課題——国際比較調査からの示唆」『RIETI Policy Discussion Paper Series』 11-P-004
- 武田美智代 (2013) 「ジェンダーの平等に向けた EU の政策——企業の女性役員割合に関する指令案を中心に」『外国の立法』 257
- 田中洋子 (2012) 「ドイツにおける時間政策の展開」『日本労働研究雑誌』 No.619 : 102-112
- 田中洋子 (2020a) 「主婦モデルから就業-ケア共同モデルへ?——出産後の就業継続をめぐる日独の比較」『社会政策』 第 35 号 : 71-85
- 田中洋子 (2020b) 「ドイツ企業の管理職における短時間パート勤務とジョブシェアリング: 企業調査からみる働き方改革の実態」『筑波大学地域研究』 41 : 9-29.
- 辻由希 (2015) 「第二次安倍内閣における女性活躍推進政策」『季刊家計経済研究』 107 : 17-25
- 中里英樹 (2017) 「国際比較から見る日本の育児休業制度の特徴と課題——ノルウェー・スウェーデン・ドイツ・ポルトガル」『JILPT 資料シリーズ No.186 ヨーロッパの育児・介護休業制度』
- 西岡晋 (2001) 「医療政策過程分析の枠組み——「政策の窓」モデルの可能性」『早稲田政治公法研究』 673 : 57-87
- 原伸子 (2007) 「ドイツにおける家族政策の『転換』と企業の対応——Robert Bosch Stiftung, Unternehmen Familie, 2006. における家族」『法政大学経済学部学会経済志林 75』 : 371-394
- 原伸子 (2008) 「福祉国家と家族政策の「主流」化——「ワーク・ライフ・バランス」の論理とジェンダー平等」『大原社会問題研究所雑誌』 594 : 1-18
- 林陽子 (2020) 「ジェンダー平等社会への展望」『月刊全労連』 280 : 1-10
- 松島雪江 (2011) 「クォータ制を巡る諸考察——ドイツでの議論をきっかけとして」『日本法学』 第 77 巻 : 519-536
- 大湾秀雄 (2017) 『日本の人事を科学する 因果推論に基づくデータ活用』 日本経済新聞出版社
- 筒井清子, 山岡熙子編 (2003) 『グローバル化と平等雇用』 学文社
- 岩崎正洋編著 (2012) 『政策過程の理論分析』 三和書籍
- ジョン・キングダン/笠京子訳 (2017) 『アジェンダ・選択肢・公共政策——政策はどのように決まる

のか』勁草書房

前田健太郎 (2019) 『女性のいない民主主義』 岩波新書

Ikeda, S (2019) "Women's Employment Status and Family Responsibility in Japan: Focusing on the Breadwinner Role", *Japan Labor Issues*, 3 (17) :47-55.

内閣府男女共同参画局 (2015) 「諸外国における女性の活躍推進にむけた取組に関する調査研究」

財団法人家計経済研究所, 内閣府経済社会総合研究所 (2006) 「フランス・ドイツの家族生活——子育てと仕事の両立」

(独) 労働政策研究・研修機構 (2008) 「ドイツの『労働時間貯蓄制度』——新たなモデルの行方」

(独) 労働政策研究・研修機構 (2012) 「ワーク・ライフ・バランス比較法研究最終報告書」

(独) 労働政策研究・研修機構 (2016) 「ドイツの労働時間口座制度」

(独) 労働政策研究・研修機構 (2018) 「ドイツの育児休業制度と両立支援策」

(独) 労働政策研究・研修機構 (2020) 「男性の育児休業の取得、過去最高の 35.8%」

みずほ総合研究所 (2008) 「父親の育休取得拡大を実現しつつあるドイツ——成果の背景と日本への示唆」

みずほ総合研究所 (2014) 「ドイツ経済はなぜ蘇ったか——労働市場と中小企業から考えるドイツの強さ」

ドイツ連邦家族省 (BMFSFJ) 公式ウェブサイト <https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/familie-und-arbeitswelt/lokale-buendnisse-fuer-familie/lokale-buendnisse-fuer-familie/73614>