

第91回ジェンダーセッション

アフター・メルケルのジェンダー平等推進

— 連立政権が掲げた交差的フェミニズムの課題は何か

佐野 敦子

Key Words ドイツ、ジェンダー、メルケル、交差性、ジェンダー予算

1. はじめに

本稿は、2023年12月21日に行った第91回ジェンダーセッションの講演内容と議論をもとにした論考である。

筆者は、保守派・中道右派のキリスト教民主同盟 (Christlich-Demokratische Union Deutschlands 以下、CDU) のメルケル政権から2021年末に交替した中道左派のドイツの現政権が、いかなるジェンダー平等施策を進めるかを追究している。CDUと並ぶ二大政党で過去にも首相を輩出した社会民主党 (Sozialdemokratische Partei Deutschlands 以下、SPD) と、気候変動対策やジェンダー平等の推進を強く主張し、若年層から支持を得る緑の党 (Bündnis 90/Die Grünen 以下、緑の党)、そして経済中心の施策を掲げる親ビジネス派の自由民主党 (Freie Demokratische Partei 以下、FDP) の3党による連立政権が公約に掲げた「交差的なジェンダー平等施策」(Intersektionale Gleichstellungspolitik) の具体的な内容である。しかしながら、現在の連立政権が政権期間を満了した後でなければ、この公約がどこまで成し遂げられたか、その成否を評価することはできない。そのため本稿は、上述した研究計画の中間報告として提示し、今後の研究の発展につなげることにする。

2. 本稿の背景と問題関心

ドイツ初の女性首相メルケルが2021年12月に政界から引退した。あとを引き継いだSPD、緑の党、FDPによる現政権は、更なるジェンダー施策の整備と推進を公約にあたる連立協定に明記した。この連立協定を、60の女性団体を傘下にもつロビイング組織である女性協議会は、女性の市民社会の関係者が何年にもわたって提起してきた要求が取り上げられた女性政策の「成功」(Erfolg) と評している (Deutscher Frauenrat 2021: 3、佐野 2023a: 153)。

女性たちに賞賛された政権の公約に、ジェンダー平等は以下のように記されている。

ジェンダー平等¹

女性と男性の平等は、この10年間で (筆者注: 2030年までに) 達成されなければならない。我々は、省庁横断的な連邦政府のジェンダー平等戦略をさらに発展させる、そこには特にジェンダー平等チェックを法律化・施策化することを含める。我々は、医療分野等におけるジェンダー・データ・ギャップを是正する。

我々はEUにおいて、また国際的にも、交差

的なジェンダー平等政策に取り組む。例えば、国連女性差別撤廃条約(筆者注: Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women 以下、CEDAW)を遵守する。これには、「ジェンダー平等を志向する」(gleichstellungsorientiert)ユースおよび男性の政策も含まれる。

(Bundesregierung 2021: 114², 筆者訳)

この箇所以外にも、連立協定には多くの具体的な施策が公約されている。例えば、「トランスセクシュアル法」(Transsexuellengesetz 以下、TSG)を廃止して「性の自己決定法」(Selbstbestimmungsgesetz³)に置き換える法改正、人工妊娠中絶法制の一部撤廃と法規制の刑法からの削除を検討する委員会の設置、子供手当他の社会保障政策を整理し、子供一人に必ず一律の手当以上が支給されるようにする「子供基礎保障」(Kindergrundsicherung)の導入等である。

先述したように、女性協議会はこの公約を何年にもわたって提起してきた要求が取り上げられた女性政策の成功と称している。つまりは、メルケルが率いた16年の間に受け入れられなかった施策が多く盛り込まれているともいえよう。なぜ、進まなかったのか、そしてその理由や現政権下で動き出した要因が導き出せれば、メルケル政権下のジェンダー施策の問題点や、それを批判的に受け止めた現政権が進めようとしている方向性や課題を明確に示せるのではないだろうか。

さらに、現連立政権の公約に「交差的なジェンダー平等政策」とあることから、そのキーワードは「交差性」(intersectionality)ともいえる。「交差性」の概念はフェミニズムで注目が高まりつつあり、フェミニストからの主張のなかでも重要視されている概念である。後述するように、G7のエンゲージメントグループのひとつであるWomen7 Japan(以下、W7)では交差性を横断的テーマとしている。「国際的にも、交差的なジェンダー平等政策に取り組む」と宣言したドイツがこれから進めようとしている内容は、この交差性

の概念をふまえたジェンダー施策が具体的に現われたものになるのではなかろうか。そうであれば、現政権が公約どおりのジェンダー施策を実現できれば、交差性の概念のみならず、現実的にそれに対応する施策が国際的に広まる一助となるはずである。

上記の問題関心から、筆者はアフター・メルケルのドイツのジェンダー施策は注視すべき対象であると捉える。

3. 本稿の分析視点

では、現連立政権の「交差的なジェンダー平等政策」をいかに考察すべきか。筆者は、上述の背景から前政権のメルケル内閣下の施策との比較、及び交差性の概念が広がる国際的なフェミニズムの潮流との関連の2つの方向性で分析するのが適当と考える。なぜなら、現政権の公約は、女性団体がこれまでメルケル政権下で要求してきた内容が盛り込まれている。つまりは、メルケル政権下と比較をすれば、要求が通らなかった内容が明確になり、その差異を現政権の施策の特徴として示せるはずである。加えて、公約には国際的にも交差的なジェンダー平等施策を進めるとしている。つまりは、現政権が国際潮流におけるフェミニズムの交差性の議論を意識しているのは疑いようがない。

そこで本稿では、①批判的な視点をふまえたメルケル政権下の施策との比較、②ウクライナ等の影響で国際情勢が大きく変化中での現実的な課題、③交差性の概念が広がる国際的なフェミニズムの潮流との関連性の3つの方向性で現政権のジェンダー施策を考察する。①については、2023年春に筆者が刊行した『デジタル化時代のジェンダー平等——メルケルが拓いた未来の社会デザイン』をもとにメルケル政権下のジェンダー施策を振り返る。そして、女性団体の要求を受けて、メルケル政権を超える施策の実現を目指

す現政権が公約した内容と比較し、メルケル政権の施策の特徴とその限界、及び現在の連立政権がメルケルから引き継いだ成果と残された課題、そして新機軸として取り組もうとしている内容について考察する。②については、本稿執筆段階での最新の状況を可能な限りまとめる。そして、③については交差性を横断的テーマとしたW7で提示された内容を引き合いに、現段階での考察を提示する。

4. メルケル政権下との比較から 考察する連立政権のジェンダー施策

1 | 連立政権を構成する各政党の概要

メルケル政権と現政権の施策を比較する前に、現在の連立政権を担う各政党について、ドイツの政局における立ち位置や力点を置く政策等について概要を記す。

(a) 社会民主党 (SPD)

メルケルが所属しているCDUと並ぶドイツの二大政党である。CDUが保守派・中道右派と称されるのに対して、SPDは中道左派と呼ばれる。かつては、どちらかが政権政党につき、他方が下野する関係にあったが、近年は単独で過半数の議席を占めるケースはなくなったため、両党による大連立政権となるときもある。メルケル政権下においては、第1次、第2次及び第4次内閣でこの大連立政権となった。この期間に進められた女性政策のほとんどの革新は社会民主党が刺激を与えたという指摘もある (Clauß 2021: 34-35)。その指摘に従えば、社会民主党は政権交代によって、メルケル政権下で「遠慮がち」に進めてきたジェンダー平等施策を堂々と進められるようになった、ということになる。

(b) 緑の党 (Bündnis 90/Die Grünen)

その名のとおり、環境政策に力をいれる政党で

ある。メルケルの前の社会民主党シュレーダー政権のときに連立政権に入ったこともある。特に若年層からの支持を得て、州議会においても近年勢力を伸ばしている。

緑の党は環境だけでなくジェンダー平等にも注力している。連立政権下でメルケルと首相の座を争ったベアボックが女性初の外務大臣となり、トランス女性2名が初の連邦議会議員になったことにも、党の姿勢が現われている。

(c) 自由民主党 (FDP)

第2次メルケル内閣で連立与党を組み合わせながら第3次に向かう総選挙ですべての議席を失い⁴、政権交代で連立与党に返り咲くという激しい浮き沈みを経験している (佐野 2023a: 213-214)。ビジネスに親和的な経済政策を重視し、党首のリントナーが財務大臣を担う他、デジタル・交通大臣、教育研究大臣を輩出している。

2 | 拙著で示したメルケル政権のジェンダー施策の成果と限界

拙著では、ドイツ統一からシヨルツ新政権に至るまでのジェンダーに関する法の変遷を一覧できるように図式化している (佐野 2023a: 181)。これをまとめるにあたっては、メルケル政権開始ともに作成がはじまった男女平等報告書に注視した。報告書にはジェンダーに関する具体的な施策の提言が盛り込まれるが、それは女性運動からの要求が反映されたものでもある。そしてその要求は国際的な動向⁵をふまえているだけでなく、過去、とくに統一時から続くジェンダーの課題ともつながっている。つまりは、報告書の提言がいかんにかに施策に反映されたかを分析することで、施策が受けている女性運動の国際的な動向だけでなく、統一以降のジェンダー施策の変遷のなかにメルケル政権下の成果を位置づけて論じることができると考えたためである。分析にあたっては、先述の女性協議会の意見書など女性団体の反応を参考にした。

以下が拙著で言及した、メルケル政権下で進ん

だジェンダー平等推進の成果とその限界、及び現政権の公約に対する女性運動の評価から読み取れる残された課題の概要である（佐野 2023a: 180-187）。

(a) 女性の就労支援・女性リーダーに関わる法律・施策の整備

メルケルの政権は4期16年あった。就任直後にメンバー国に国内への導入を義務づけるEU指令を受けた一般平等待遇法が成立し、統一時に成立した就業者保護法にセクハラ規制が追加されてその法制度のなかに置換されたのに加え、反差別省が設置された。ジェンダー施策が大きく進んだのは最後の第4次内閣の4年間である。特に女性リーダーの割合に関して、2015年の第3次内閣の間に企業の「監査役会」(Aufsichtsrat)を対象に拡大した女性クォータ制が導入され、それをさらに強化した「第2次女性の指導的地位法」(Zweites Führungspositionen-Gesetz: FüPoG II)を第4次内閣で制定した。これまでは監査役会に対して適応されていたクォータ制をより強い決定権をもつ「取締役会」(Vorstand)にも導入し、連邦委員会構成法の適用を従来の委員3名以上の場合から、委員が2名のみでも女性クォータを導入、つまり、女性の委員は必ず入れなければならないことになった。さらに、設定目標やその理由、および、目標値をゼロにする場合にその根拠を示さない企業に対して制裁が科されることも記載された（佐野 2023a: 114-115）。

しかしながら、一般平等待遇法は後述する性犯罪規定等と同様にEUの規定を受けた導入である。女性リーダーについては、北欧や隣国フランスに比べれば早い対応とはいえない。ましてや、統一から30年近く経っての実現は遅すぎるともいえる。女性協議会もフランスのような法拘束力のあるパリティの連邦議会への導入を、新政権に対しても訴え続けている（佐野 2023a: 157）。現在の政権の公約には、メルケル政権では進まなかった気候変動や紛争防止等の分野への女性リーダーの後押し、具体的には北欧から声があがっているフェ

ミニスト外交のような国際機関や外交分野における女性リーダーの活躍を進め、国際社会の最新の潮流に沿ったジェンダー平等施策を進める意気込みをみせている（佐野 2023a: 156-157）。

(b) 家族と職業の両立、もしくは稼働労働と無償のケア労働の男女平等

この分野については、ワークライフバランスの実現を考慮した育児・介護政策が急ピッチで進み、日本においても先行研究が多数ある（佐野 2023: 11⁶）。それは「時間政策」(Zeitpolitik)と呼ばれる「労働時間の柔軟化をはじめとして、労働時間とそれ以外の時間を含むすべての時間と労働配分の自由度を増していこうとする一連の政策群」(田中 2012: 102)として行われた。その具現化として、連邦親手当・親時間法（2006年）、介護時間法（2008年）、家族介護時間法（2012年）、そしてそれらを統合した家族と介護と仕事のより良い両立のための法律（2015年）が挙げられる。それらはすべてメルケル政権のもとで整ったものである（佐野 2023a: 92）。

だが、男女平等報告書をみると、まだ改善の余地がかなりあることも窺える。特に、第2次男女平等報告書は、賃金が得られる稼働労働と無償のケアワークの負荷を男女間で公正にするためにはという問いのもとに、さまざまな提言を行っている。経済的に自立が可能となる十分な収入の確保と女性に偏りやすいケアワークのジェンダーギャップの改善が、ドイツではいまだに大きな課題である証左といえる。一方で、男女平等報告書の提言にもとづいて具体的な行動計画である男女平等戦略が第4次メルケル内閣の下で連邦政府から提示され、そこには収入とケアの男女平等を志向する4つの目標が掲げられていた（佐野 2023a: 101-124）。つまりメルケル政権は、報告書を通じた女性たちの声を受けて、この課題の解決に向けて前進する男女平等戦略という基盤をつくったのである。そして、この戦略をさらに発展させることをシヨルツ政権は公約している。

(c) 人工妊娠中絶法制、もしくは「身体的自立と自己決定」

統一時から変化がなかった⁷人工妊娠中絶を規制する刑法218条と219条も、メルケル政権下で若干改正があった。ギーセンの産婦人科医ヘネルが妊娠中絶の情報を自身の医院のHPに記載したところ、刑法219条aで禁止されている医師による中絶の広告にあたり罰金刑が科されたのである。ヘネルは広告ではなく女性への情報提供であると主張し、控訴した。それをきっかけに、HPの中絶に関する記載は、医師の広告宣伝か女性の自己決定を支える情報提供かで議論が沸き起こり、その間に刑法219条aと関連するいくつかの法律が微改正された。連邦健康啓発センター(Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung: BzgA)や妊娠葛藤相談が認可された施設のHPで中絶に関する情報が提供され、医師会のHPに中絶を提供する医師・診療所のリストを掲載し、各医師はそのようなウェブサイトへのリンクだけを貼ることが許されるようになった。この改正に伴い、避妊ピルの(無料で入手できる)保険適用年齢が20歳から22歳以下にまで拡大している⁸。だが、女性団体側は、この改正を中途半端だと反発し、「中絶が罪」という前提がそもそも問題であると主張、刑法219条aの撤廃とともに人工妊娠中絶法制自体を刑法から外すことを要求していた(佐野 2023: 93)。

少し議論を先取りするが、W7では人工妊娠中絶に関しては「身体的自立と自己決定」(bodily autonomy and self-determination)のワーキンググループから提言がなされている。そのグループは、「ジェンダーに基づく暴力」(gender based violence)、「性と生殖に関する健康と権利」(sexual reproductive health & rights 以下、SRHR)、「性的指向・性自認・ジェンダー表現・性的特徴」⁹に関する課題をともに議論した(三輪 2023: 28)。言うなれば国際的な潮流では、これらのテーマは同じ傘の下で共闘する関係にあるといえよう。

その観点からすると、人工妊娠中絶以外の「身体的自立と自己決定」に関する施策もメルケル政

権下で進展したと解釈しうる。特に大きな成果としては、2017年から同性婚が認められるようになったことであろう¹⁰。同性婚はクォータ制とともに、統一前後からずっと議論されていた。そして、統一以降から続いていたこの2つの課題が法制化したことは、メルケル政権の大きな成果といってよい。他にも、2015年の緊急避妊薬の薬局処方導入、2016年の性犯罪規定の改正が挙げられる。

が、結論をいえば、これらは先述の一般平等待遇同様に期限内の国内法化が各国に課されるEU指令やEU評議会によるイスタンブール条約がなければ進まなかった。つまり、EUの方針にあわせて対応や導入が迫られた結果、実現したものばかりである(佐野 2023a: 94)。

(d) メルケル政権のジェンダー施策の限界の本質

上記の分析から筆者は、メルケル政権下において多くのジェンダー平等施策が進んだことは明らかであるが、国際化への対応と「身体的自立と自己決定」に関連する分野で課題が残ったとし、拙著で以下のように総括した。

- ・国際化と民主主義に力点を置いて進んだ。だが、国際化については、EUの施策への対応が中心で、気候変動等の昨今のグローバルな課題に十分対応しきれたとはいえない。
- ・さらに家父長制の根幹にも触れるSRHRや旧来の役割意識の改善に関しては、デジタル化の進行において肝要となるデジタル・ジェンダー・ギャップも含めて消極的であった。(佐野 2023a: 211)

国際化については、繰り返しになるのでこれ以上論じないが、なぜメルケル政権下で「身体的自立と自己決定」に関連する分野がそれほど進まなかったのか、そして、それを家父長制の根幹にも触れる事柄と言及したのかについては、統一時の経緯からの説明が必要であろう。その理由は、異

性間の婚姻の特権化することに、社会民主党と緑の党が統一後から抵抗していたことにある。現在連立政権を構成するこの2つの党は野党であったときに、同性の婚姻を認め、性的指向による差別を禁止する民法や基本法の改正案を提示していたのである(広渡 1996: 274-275)。そうした経緯を考えると、異性間の婚姻関係という旧来の家族制度を尊重する保守キリスト教民主同盟のこだわりが、同性婚の法制化が進まなかった理由と考えられなくもない。現に、2017年に同性婚が可能となったにも関わらず、その後の第4次メルケル内閣ではその新たな家族形態に対して平等に家族政策の幅を広げようとする動きは、あまりみられなかった。それは、拙著で示したドイツ統一からシュルツ新政権に至るまでのジェンダーに関する法の変遷の一覧図(佐野 2023a: 181)からも明らかである。

また、こうした男女の家族制度の背景にある「夫は外で働き、妻は家庭を守るべきである」といったステレオタイプは、あらゆる分野のジェンダー平等推進の障壁である認識は日本でも広がっている。さらにそれは、デジタル化が進む中で懸念されている科学技術・工学等の理系分野の教育・スキルやリーダーシップ等のデジタルの男女格差との関連でも繰り返し言及されている(佐野 2023a: 174-176)。ジェンダーに基づく暴力も、そうしたステレオタイプが内在化されている社会構造が背景にあり、オンライン上における誹謗中傷行為もその例外ではない。だが、そのようなデジタル暴力への対応も提言に盛り込んだデジタル化とジェンダー平等をテーマにした第3次男女報告書の連邦政府のコメントについて女性協議会は、モバイルワークやデジタル関連のスキル獲得など「基本的な」(rudimentär) ことしか取り上げていないと、不満を表明していた(佐野 2023a: 197)。

上述の経緯から、そうした男性優位の家長長制の家族制度の背景にあるジェンダーのステレオタイプを超えられなかったために、メルケルの政権下では「身体的自立と自己決定」の分野の施策が進まなかったのではないかと、つまりは、異

性間の婚姻の優位性が肯定されていた家族モデルのなかで「母親」として慕われていたメルケルは、それを演じつづけたリーダーであり、新しい家族形態を志向するジェンダーのステレオタイプを克服するには限界があった、と筆者は捉えたのである。2017年の連邦総選挙の際、メルケルの支持を表すCDUのプラカードにはMutti(母)とmotivieren(勇気づけられる)を結びつけた造語である「muttiviert」がキャッチフレーズとして使われたのも、その体現とみている(佐野 2023a: 175, 7-図1参照)。

3 | メルケル政権の比較から考察する現政権のジェンダー施策の特徴

ここまで4(1)で連立政権を構成する各党の立ち位置を確認し、4(2)で拙著からメルケル政権のジェンダー施策の成果を振り返り、4(3)でその限界の本質への考察を行った。そして、それらをふまえると、2.本稿の背景と問題関心において先述した連立協定のジェンダー平等の記載内容は以下のようにみえてくる。

まず、省庁横断的な連邦政府のジェンダー平等戦略のさらなる発展とは、戦略自体SPDがメルケル政権のもとで主導した内容であるため、メルケル政権下での成果を引き継ぐとほぼ同意である。

続けて、ジェンダー平等施策に「EUにおいて、また国際的にも」取り組むとあるのは、メルケルが最新の国際基準に沿う形にまで法律を整備するに至らなかった箇所を指すと推測できる。具体的には、女性に対する暴力及び家庭内暴力(ドメスティックバイオレンス)の防止と対策を目的に作成され、批准・署名国が拡大しているイスタンブール条約だけでなく、CEDAWの勧告の受入が、連立協定に記されている。

CDUのもと消極的であった「身体的自立と自己決定」についてはどうか。緑の党からトランス女性2名が初の連邦議会議員になったこと、人工妊娠中絶法制の刑法219条aの撤廃及び刑法からの削除を検討する委員会の招集を、緑の党のパウス家族・高齢者・女性・青少年大臣が担っている

ことから、緑の党が主導していることがわかる。公約には、そのほかにも女性同性カップルも対象であることを強調する箇所もある。例えば、パートナーの出産休暇の導入、流産または死産した場合のパートナーのための休暇に関する箇所¹¹である。

そしてこうした制度改革に、デジタル化を重ねて進めようとするのがFDPの狙いである。緑の党が注力している子供基礎保障に、デジタル申請を取り入れた簡素化と迅速化を目論んでいることが挙げられる。一方で、デジタル化を進める以上、オンライン上の人権侵害であるデジタル暴力の対応も無視できなくなる。

このように3党それぞれの選挙公約を持ち寄った末に、メルケル政権下の成果をさらに発展させ、より国際的に、身体的自立と自己決定の分野で残された課題を進める、女性協議会が成功と賞賛するシュルツ政権の連立協定が掲げられたのである。

5. シュルツ政権のジェンダー平等施策とその進捗状況

上述のようにシュルツ政権のジェンダーに関する公約は女性たちの長年の要望に応えた期待に満ちたものであった。だが、その達成は難航している。大きな理由としては、政権開始時から視野に入っていたコロナ禍・選挙の直前に起きた洪水からの復興や原子力発電所の停止というタスクだけでなく、ドイツの歴史背景から蔑ろにできないウクライナや中東の戦火という外交上の難題に直面しているからである。現在連立政権は、安全保障上の「支援」のみならず、ロシアからのガス供給停止の影響を受けたエネルギー価格の高騰、気候変動対策の強化といった国内外の対応に追われている。党の方向性や主張の違いから、主には財政面を巡って連立政権内部でもたびたび衝突が起きている。

さらにドイツの一致政権期間は4年間で、次の総選挙は予定通りにいけば2025年になる、つまり2023年末で折り返しの2年が過ぎたことになる。ドイツの各党は、市民団体が要望を受けた選挙公約の作成等の準備に早くから取りかかるため、そろそろ次の選挙が視野に入ってきている、つまり連立政党を担う各党は政権維持に向けて政権期間中の成果、すなわち公約達成の見通しが問われる段階に入ったのである。

だが、政権の運営に対して国民の不満は高まっており、それはシュルツ政権の支持率の低下という形で顕著に示されている¹²。ヘッセンとバイエルンの州議会選挙では、極右政党「ドイツのための選択枝党」(Alternative für Deutschland: AfD)の台頭が進んだ影響も受け、連立の3与党は軒並み勢力を弱めた。特にFDPは、両選挙で議席を得る条件となる最低得票率の獲得に苦慮し、バイエルンでは議席を失ったことで党内から不満の声が上がり、連立政権に留まるか否かを党員投票で諮るまで追い詰められた。結果的には、僅差で政権に留まることになった(Spiegel online 2024年1月2日)が、もし離脱となっていたら、現政権は過半数を維持できないため、任期半ばで総選挙となる恐れもあった。

こうした状況に、女性政策の成功と称した公約の達成に危機感を覚えたのだろうか。女性協議会は、公約に対する中間評価を出し、公約達成を促す声明を出した。以下、その女性協議会の中間評価を概観し、それを参考にしながら、政権公約にあるジェンダーに関する施策の本稿執筆時点(2024年1月)での進捗状況を可能な限り列挙する。

1 | 女性協議会による連立政権の公約の中間評価

中間評価に言及する前に、女性協議会は連立協定が出た時点でいかなる評価をしていたかを確認しておく。肯定的に評価していた主なものを挙げると、男女平等戦略の展開に法の拘束力をもって「ジェンダー平等チェック」

(Gleichstellungsprüfung)を導入した影響評価を視野に入れること、男女公平な連邦財政政策(gender budgeting)に取り組むこと、そしてネット上のヘイト行為や陰謀論にみられる女性差別と反フェミニズムに立ち向かう点が挙げられよう。一方、批判やさらなる取組を要求していることとしては、ドイツの非典型労働形態であるミニジョブの制度改善を含めた貧困対策や、デジタル化や気候変動対策にもっと踏み込んだ政策を行うことに加えて、ネット上の対策が具体性に欠け、女性協議会が開始を要請している全国規模のアクションプランや広告にみられる性差別への対応について触れられていないとしていた(佐野 2023a: 157-158)。

そしてその時点から2年たった中間評価で女性協議会は、連立協定で公約した多くのジェンダーに関する施策が予定より遅れているか失敗の危機に瀕している、と厳しい判定を下している(Deutscher Frauenrat 2023: 2)。特に懸念を示しているのが、ジェンダー平等政策の制度化に関連することである。具体的には、公約が示されたときに肯定的に評価していたジェンダー平等チェックの法制化を含めた男女平等戦略のさらなる推進を始め、賃金透明法の改善、家族介護者の賃金代替給付等の支援策、標準化された国内法規制に基づく暴力の被害を受けた女性への支援制度の確保、賃金・ケア格差解消のための基盤整備(ミニジョブ制度の待遇改善、保育施設の拡充等)と多岐に渡る。協議会が示したリストをみると、全31の施策のうち16が未達成となっており、協議会が懸念を示しているジェンダー平等政策の制度化のほとんどがその16の項目に含まれている(Deutscher Frauenrat 2023: 12-13)。

では、中間評価で達成する見通しがたっている、もしくは達成した公約とはなにか。

上述のリストによれば、すでに法案が審議入りする等で見込みがたっている内容は7つ、達成済みの内容は8つある。前者は、シュレーダー政権時の社会保障改革に端を発する子供の貧困対策で子供手当の発展的解消となる子供基礎保障、TSG

からの置換となる性の自己決定法、国際労働機関(International Labour Organization 以下、ILO)の暴力及びハラスメント条約(第190号)の発効¹³である。

後者の達成済みの内容については、人工妊娠中絶法制の刑法219条aの撤廃、「フェミニスト外交政策方針」(Leitlinien zur feministischen Außenpolitik)と「フェミニスト開発政策戦略」(Strategie zur feministischen Entwicklungspolitik)の提示、イスタンブール条約に対する留保の撤回とそれを機にした結婚移民女性のDVからの保護メカニズムの策定、最低賃金の引き上げ¹⁴が挙げられている。

2 | 主な施策の進捗状況

では以下で女性協議会の中間評価で達成済みもしくは達成の見込みがたっている主な公約の内容と背景、その進行状況等についてみていく。

(a) 人工妊娠中絶法制の改正

人工妊娠中絶法制改正のポイントは、2つある。ひとつは、医師の中絶に関する広告ひいてはインターネット上の情報提供も阻んでいた刑法219条aの撤廃、もうひとつは法制全体の刑法から削除を検討する委員会の設置である。先述したギーセンの産婦人科医ヘネルの提訴がきっかけで巻き起こった女性運動等の要求が反映された公約内容である。

刑法219条aは政権発足後の2022年6月に議会で撤廃が決議され、7月に撤廃された(BMFSFJ 2022b)。委員会は、2023年3月連邦保健省、連邦司法省、連邦家族・高齢者・女性・青少年省の大臣によってメンバーが招集されている。この「生殖の自己決定と生殖医療に関する委員会」(Kommission zur reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin)は、2つの作業部会で構成される。それぞれで、人工妊娠中絶を刑法以外で規制する法制度の在り方、卵子提供と利他的代理出産の合法化を検討する。委員会の設立から12ヶ月後に最終報告書が提出されることになっ

ている (BMFSFJ 2023a)。

(b) 性の自己決定法の成立

1980年に制定されたTSGに代わる法律で、2023年8月に、連邦家族・高齢者・女性・青少年省と連邦司法省による法案が閣議に提出された。今後、連邦議会での審議を経て成立¹⁵となる。法案通りに成立すれば、名前と性別の登記変更を自己申告に基づいてこれまでより簡易にできるようになる。

そもそも置き換わられるTSGが物議を醸す法律であった。成立から45年近くの間に、年齢要件、非婚要件、生殖能力喪失要件及び外観要件について違憲判断が示され、数回にわたる法改正を重ねている (藤井 2020: 56)。当初は名前を変更するのに、①25歳以上の年齢であること (年齢要件)、②手続きに本人の他に「公益代表者」(Vertreter des öffentlichen Interesses) と呼ばれる第三者も関わること、③専門家の鑑定書、具体的には医師の診断書等が要求された。名前だけでなく性別も変更する場合は①から③に加えて、④独身であること (非婚要件)、手術によって⑤変更を希望する性に外観をあわせ (外観要件)、⑥生殖能力を永久に喪失したことを証明 (生殖能力喪失要件) しなければならなかった¹⁶。これらが、ドイツの憲法にあたる基本法に反するとされ、憲法裁判所の判断がでるたびに改正を重ねていたわけである。2007年に①が、2009年に④が削除、2017年の改正で②の公益代表者が不要となった。⑤と⑥については2011年に、第2条第1項 (人格の自由な発展) および第2項 (生命に対する権利・身体を害されない権利)、ならびに第1条第1項 (人間の尊厳) にも反するという判断が出た。そして、基本法に適合した新しい規定が施行されるまでは適用できないこととされた (同上)。既存のTSGを基本法に沿わせるためには限界があるため、抜本的な法改正を行うように憲法裁判所が求めたわけである。

だが、なぜ2011年の違憲判決から10年以上もたったこのタイミングで大きく動いたのか。もち

ろん政権交代は大きな要因だが、この間に起きた性的マイノリティを巡る国内外の2つの大きな変化も無視できない。ひとつめは2017年にドイツで同性婚が可能になったことである。異性間の婚姻しか認められていなかった時点では、婚姻をした場合にその前に行った名前の変更が無効となる規定があったが、同性婚が認められるようになってこの条項 (第7条第一項第3号) が削除されている (藤井 2020: 58, 63)。ふたつめは2019年に世界保健機構 (World Health Organization 以下、WHO) が国際疾病分類を約30年ぶりに改訂したことである。性同一性障害を、これまでの精神・行動・神経発達障害の分類から外し、新たに追加された性の健康に関する状態 (condition) の章に、性別不合 (gender incongruence) と名称変更されて記載された (ヒューマンライツ大阪 2018)。

上述のような法的な経緯と国際的背景は、法案¹⁷の冒頭「問題と目的」に示されている。そこには、TSGが、上述した基本法の3つの条項に加え、第3条第1項 (平等原則) および第6条第1項 (家族保護条項) にも相容れない¹⁸とある。また、先述のWHOの国際疾病分類の改訂に触れて「TSGは医学的に時代遅れで『病理学的な』(pathologisierend) トランスセクシュアリティの理解に基づいている」、「SDGs (国連持続可能な開発目標) の目標10「国内および国家間の不平等を削減する」を実施し、誰一人取り残さないという約束を果たすためにも、法的状況を適応させなければならない」と国際的な状況にも言及しながら、この法案の重要性を説明している。

法案によれば、この法律はトランスジェンダーだけでなく、ノンバイナリーやインターセックスも対象にしたもので、本人の申告のみで性別の変更が行える。希望する3ヶ月前に住民登録局 (Standesamt) に届出をするが、その際に医療者等の認証や裁判所の手続きは不要になる。未成年者の場合、14歳までは親権者 (Sorgeberechtigte) のみの変更届を提出できる。14歳以上は親権者の同意が必要となるが、親権者が同意しない場

合、家庭裁判所がそれに代わることができる。性別を変更し、さらにまた変更するには1年間の猶予期間が必要である。その場合、申請を3ヶ月前に行うため、結果として再度の変更は15ヶ月間できないということになる。

この法律を巡っては様々な立場からの見解があり論争が巻き起こっているが¹⁹、女性協議会はTSGからの改正について賛成の立場を表明している。戸籍上の権利等に関する規制や反トランス差別的な記述を修正する必要があるが、社会にとって利益であり、性の多様性をより受け入れるための一歩である、とその理由を述べている(Deutscher Frauenrat 2023: 3)。

(c) 子供基礎保障

現行の子供手当(Kindergeld)や、市民手当(Bürgergeld、旧失業手当)等他の子供・若年層に向けた経済的支援を整理統合する。家族・高齢者・女性・青少年大臣から提出された法案を2023年9月27日に内閣が承認した。子供基礎保障は、所得に関係なくすべての子どもと若者が受け取れる子供保障金(Kindergarantiebetrug、現行の子供手当に相当)、所得と年齢に応じた子供追加金(Kinderzusatzbetrug)、教育と社会参加のための手当から構成される。これら3つの手当を合わせて、子供の最低生活水準を確保することを目指す。加えて、ここ数年以内、遅くとも2029年までにデジタルのポータル(子供のチャンスのサイト: Kinderchancenportal)が設置される予定である。

この制度改革は子供の貧困対策として企図されている。同省のパウス大臣は「何十年にもわたる政治的議論の末、この連邦政府はドイツの子どもの貧困に対する答えを見つけた」(BMFSFJ 2023b)とこの制度に期待を寄せている。

だが、連立協定がでたときに、この制度を歓迎していた女性協議会(Frauenrat 2021: 13)は、中間評価で以下のように厳しい意見を出している。

ドイツでは5人に1人の子どもが貧困の中で

育っており、特に一人親——その90%は女性——のもとで育った子どもたちが影響を受けている。残念ながら、連邦政府は、現在立法過程にある子供基礎保障によって、構造的な子どもと家庭の貧困に効果的に立ち向かうことに失敗している。厳しい財政的枠組みは、野心的な実行の余地を与えない。女性協議会は、家庭の形態に関係なく、子供たちに持続可能な支援と貧困からの保護を提供する子供基礎保障の必要性を改めて訴える。

(Deutscher Frauenrat 2023: 5、筆者訳)

確かに連立協定の「親の生活形態に関わらず、すべての子供の生活基盤を保障する(Deutscher Frauenrat 2021: 13)」を評価していた女性協議会からすれば、親の収入によって受け取れる経済的な支援が異なる現在の法案は不満が残るかもしれない。さらに「厳しい財政的枠組み」という文言にも注目すべきであろう。実はこの子供基礎保障の財源を巡って、パウス大臣とFDPの党首でもあるリントナー財務大臣との間で長期にわたって衝突が起きていた。その結果、当初の計画が叶わなかったことへの批判と、今後も財政を理由に公約の実現が阻まれることへの女性協議会の危機感が現われたのではないだろうか。

(d) フェミニスト外交政策

ショルツ政権では、選挙で緑の党からの首相候補であったベアボックが、ドイツ初の女性の外務大臣となった。そのベアロックが率いる外務省がワークショップなどを経て提示したのがフェミニスト外交政策方針とフェミニスト開発方針戦略である。この2つは、女性協議会が中間評価で「国際的に先駆的な役割を果たしている」²⁰と高い評価をしている(Deutscher Frauenrat 2023: 2)。

まず、フェミニスト外交とは何かについて確認しておく。日本女性学習財団のキーワード・用語解説²¹によれば、主権、領土、軍備や経済の連携等がテーマとなる国家間の交渉である外交に、国益だけでなく「個人の尊厳や福祉など人権にかか

わることまでを積極的に取り入れること」、それにより「従来、外交の場から除外されがちなグループ（女性、障害者、少数民族、人種、宗教、性的少数者など）が平等に参画するなどの方策が挙げられる」とある。

ドイツのフェミニスト外交政策方針は、「3R」すなわち権利 (rights)、リソース (resources)、代表制 (representation) の3つの目標を掲げ、10の方針をしめしている。そのうち1～6は外交指針、7～10が外務省内のワークライフバランス等の労働指針である (Auswärtiges Amt 2023: 8, 12-13)。

3 | 難航している要因と課題 ——基本法と財政との軋轢

さてここまで主な公約の進捗状況を、女性協議会の間評価を交えて概観してきた。女性政策の成功と称した公約の達成が、当初想定していなかった戦争が始まることによって、困難な状況にあることは否めない。その要因の本質はなにか。結論を先取りすれば、基本法に対応した立法を進めようとする、財源を巡って衝突が起き、中途半端になるということが続いているに違いないだろう。

実は子供基礎保障のときだけでなく、2023年末にも予算を巡って連立政権は揺れていた。ドイツの基本法には債務ブレーキという財政赤字収支をGDP比の0.35%未満に抑える規定がある²²。但し、緊急の場合は、議会で承認の上これを外すことができる。ここ数年はコロナ禍、2021年に起きたラインラント・プファルツ地方の洪水の復興にこの債務ブレーキを外して対応してきた。だが、コロナ禍への対応で使用しなかった予算を気候変動対策に回そうとしたところ、野党のCDUが憲法裁判所に訴え、違憲判断が出たために予算案の審議がストップしたのだ。最終的には、炭素税を当初より増額することや、育児支援の親手当に収入制限を課すなど他の予算を削減して気候変動対策の財源を確保する方向で合意したが、補助金が縮小となる農業従事者による全国規模のデモが起きるなど波紋が広がっている。女性協議会

が順調に進んでいる公約を挙げたあとで「これらの成功を、計画されている予算削減によって妨げてはならない」と警告している (Deutscher Frauenrat 2023: 2) のは、財政面の衝突によって、ジェンダーに関連する公約達成にこれ以上の影響が出るのを恐れたためと想像できる。

そしてこの気候変動対策も憲法裁判所と基本法が関係している。憲法裁判所は2019年に成立した気候保護法をめぐるユースから訴えに対して、環境の対策を行うことは、基本法に基づく将来世代に対する国家の責務であるがゆえに、対策が不十分な同法は違憲と2021年に判断を下しているのである (Hartwig 2023)。それに対応してすぐに改正が行われ、2023年6月にまた新たな法案が提示されている。つまりは、ジェンダー施策にしても気候変動対策にしても、女性やユースの声を受けて人権と民主主義の尊重を謳う基本法に忠実に沿う形で立法や予算策定を進めようとする、財政面で衝突し、中途半端になる、そしてまた基本法に立ち戻るということを繰り返しているのである。

5. おわりに ——国際動向とジェンダー予算

冒頭に述べたとおり、本稿はドイツが進めようとしている「交差的なジェンダー平等施策」の中間報告である。その目指すところや本質的な課題は、政権の途中段階ではまだみえない。だが現時点で、財政面で大きなハードルが立ちただかっているというのは明確であろう。

そこで思い起こすのは、1995年の北京行動綱領でジェンダー主流化のための重要戦略と位置づけられたジェンダー予算である。ジェンダー予算とは、国または地方自治体の予算をジェンダーの視点から分析し、それが現実にジェンダー平等政策を推進するように配分されているか、政策・施策の査定・評価を総合的に行うものである (日本

女性学習財団²³)。現在はOECDの60%以上の国が実施している。予算案がジェンダー平等の推進にいかに関与するかに気づき、各国はその価値を認めつつある(OECD 2023: 1)。ドイツの男女平等報告書でも一貫してジェンダー予算の提言がなされている(BMFSFJ 2017: 224、佐野 2023a: 196)。

G7広島サミットのエンゲージメントグループのW7は交差性²⁴を横断的なテーマとした(三輪 2023: 27)。そして、そのコミュニケの各所にもジェンダー予算に該当する要求が入っている。健康/ケア労働のディーセントワークを実現するためGDPの2%の支出増、軍事費を削減してODAのジェンダー平等の予算に統合、気候変動が女性に与える影響に留意した対応と十分な資金提供、ODAの最低20%をジェンダー平等のプログラムに支出する等である(三輪 2023: 27-29)。連立協定の「より国際的な交差的なジェンダー平等施策」を目指すのであれば、ドイツの現政権はこれを実行する必要がある。ウクライナ・イスラエルへの戦費を減らして、その分ジェンダー平等推進と気候変動対策の予算に割り当てるということになるかもしれない。だが、ドイツの政局の状況は極めて厳しい。本稿のもととなった講演時には、EUとの関係や移民・難民問題、隣国フランスの右傾化や東独時代のフェミニズムなど、多角的な視点をふまえた質問や討議がなされた。ドイツを揺り動かす要因は国内外に多々ある。そうした要因は基本法が尊重する、そしてジェンダー平等の本質ともいえる人権・民主主義と、財政・外交・軍備という男性が主導してきた分野との綱引きのような様相を帯びていないだろうか。そして、そうした要因との「交差」を踏まえたフェミニズム外交のような道を拓くには、北京行動綱領で示されたジェンダー予算の徹底的な実施が鍵となるのかもしれない。

奇しくも現政権の予定の任期は2025年で、その年は北京行動綱領が掲げられてから30年という節目の年にもなる。そして、ジェンダー平等の実現を目標に掲げた国連持続可能な達成目標

(SDGs)の達成期限まで残り5年となる。ドイツはSDGsをふまえて、2030年までにジェンダー平等を達成せねばならない、と公約で断言している。日本もSDGsの達成を目指している。保守のメルケル政権の成果を引き継ぎ、財政面で困難な状況に陥っても「より国際的な交差的なジェンダー平等施策」という公約を果たそうと奮闘するドイツから、ジェンダー平等を加速させるヒントが得られないだろうか。

注

- 1 原文のGleichstellungは平等の意味だが、本稿ではジェンダー平等と訳す。
- 2 連邦家族・高齢者・女性・青少年省(BMFSFJ)は、ユースと男性団体のジェンダー平等に関わるプロジェクトにも支援している(BMFSFJ 2022a)。
- 3 正式名称は、「性の登録に関する自己決定法」(Gesetz über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag (SBGG))、略称は「自己決定法」(Selbstbestimmungsgesetz)である。本稿では語彙を明確にするため「性の自己決定法」の訳を適用する。
- 4 議席獲得の条件である5%以上の得票率が得られなかったため。
- 5 特に第2次男女平等報告書は、2017年にG20サミットがドイツで行われた際に組織されたWomen20 Germany (W20)の影響を強く受けている。W20は、女性に関する政策提言をG20に向けて行う組織体として、G20プリズベン・サミット(オーストラリア、2014)で採択された「25 by 25宣言: G20は2025年までに就労率の男女差を25%縮小する」を確実に履行することを第1の目的に掲げ、ジェンダーを包摂した経済発展の達成に向けて行動している。(日本女性学習財団『キーワード・用語解説』の項目「W20」より引用)[<https://www.jawe2011.jp/kaisetsu/index.html>]
- 6 代表的なものとして『家族のための総合政策』のシリーズ4冊がある(本澤・パロン・フォン・マイデル編 2007, 2009、本澤・マイヤー＝グレーヴェ他 2013、本澤 2017)。
- 7 ドイツは中絶を選択する際に、3日前までに妊娠葛藤相談を受けることを妊婦に義務づけている。その妊娠葛藤相談を規定している妊娠葛藤法については改正があった。例えば、新型出生前診断の導入を機に児の疾患や障害に関する相談を義務づけた2009年の改正(小椋 2020: 146)、内密出産(匿名出産)が可能になった際の2014年の改正(渡辺 2014: 69-70)がある。
- 8 ただし、18歳から21歳は5ユーロの処方箋料がかかる(佐野 2023a: 142-143)。

- 9 sexual orientation, gender identity, sex characteristics, gender expression にでてくる頭文字を組み合わせた表現である SOGIESC と称されている。
- 10 第3次内閣の最後で法律が成立したが、目前の選挙戦を睨んだ選挙戦略を考慮の上で、党議拘束を外した記名投票で成立した。メルケルは反対票を投じている(佐野、2023a: 185)。
- 11 現在は妊娠24週以降、胎児が500グラム以下の場合でなければ、流産・死産した場合の休暇は認められない。公約はそれを20週以降とし、さらにパートナーの2週間の出産休暇を導入するとある(Christmann 2021を参照)。
- 12 ドイツ公共放送連盟(ARD)で定期的に行っている調査の結果による。ショルツ政権に満足していると回答したのは全体の17%、満足していないは82%(Infratest dimap Gesellschaft für Trend- und Wahlforschung mbH 2023を参照)。
- 13 ILOのサイトによれば、ドイツは同条約に2023年6月14日批准、2024年6月14日に発効とある(ILO 2021)。
- 14 連邦政府のHPには、メルケル政権下の2021年7月時点で9.60ユーロであった1時間あたりの最低賃金は、2024年1月に12.41ユーロさらに2025年1月には12.82になる見込みとある(Bundesregierung 2023)。
- 15 2023年11月15日に連邦議会で審議がすでにあつた。その法案によれば2024年11月の成立を目指している。
- 16 日本の性同一性障害特例法を巡っては、2023年10月25日の最高裁大法廷において、⑥の生殖喪失要件は違憲とされ、⑤の外観要件は判断を先送りした(東京新聞2023)。
- 17 Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Selbstbestimmung in Bezug auf den Geschlechtseintrag und zur Änderung weiterer Vorschriften. [https://dserver.bundestag.de/btd/20/090/2009049.pdf] (連邦議会のサイトからダウンロード)
- 18 括弧内の法律の概要については以下を参照した。比較ジェンダー史研究会HP「1949年(独)ドイツ基本法(憲法)」[https://ch-gender.jp/wp/?page_id=2989]
- 19 ドイツの有名なフェミニストであるアリス・シュヴァルツァーは反対を表明(Spiegel Online 2023年8月22日を参照)。
- 20 ドイツが議長国となった2022年のG7エルマウサミット的首脳宣言に、「フェミニスト開発・外交・貿易政策」が採択されている。なお、それに続いたG7広島的首脳宣言にはこの文言は入らなかった(三輪 2023: 30)。
- 21 注5日本女性学習財団「キーワード・用語解説」の「フェミニスト外交」を参照。
- 22 リーマンショックに対する景気対策で増大した債務を削減するために2009年に基本法(憲法に相当)に盛り込まれたもので、2011年から適用が始まった(山本

2020)。

- 23 注5日本女性学習財団「キーワード・用語解説」の「ジェンダー予算」を参照。
- 24 参考までにW7が提示した、Center for Intersectional Justiceを参考にした交差性の概念を記す。交差性の概念はジェンダー、人種、民族、性的指向、性自認、障害と能力主義、階級や他の形態の差別に基づく不平等に根ざしたシステムが交差的に作用することによって現われる状態や効果を表現する。複数の不平等の形態がお互いを強化するため、ある不平等の形態が別の形態の不平等を強化することがないよう、それらの不平等を同時に分析し対応する必要がある(W7 2023: 2)

参考文献

- Bundesregierung, 2021, *Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90 / Die Grünen und FDP*.
- , 2023, “Fragen und Antworten zum Mindestlohn”. 21. Dezember 2023 [https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/arbeit-und-soziales/mindestlohn-faq-1688186]
- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (連邦家族・高齢者・女性・青少年省BMFSFJ), 2017, *Zweiter Gleichstellungsbericht der Bundesregierung*.
- , 2022a, “Projekte und Initiativen für Jungen und Männer”. [https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/gleichstellung/jungen-und-maenner/projekte-fuer-jungen-und-maenner/projekte-und-initiativen-fuer-jungen-und-maenner--80484]
- , 2022b, “Bundestag beschließt Aufhebung des Werbeverbots für Schwangerschaftsabbrüche”. 24.06.2022 Aktuelle Meldung. [https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundestag-beschliesst-aufhebung-des-werbeverbots-fuer-schwangerschaftsabbrueche-193830]
- , 2023a, “Kommission zur reproduktiven Selbstbestimmung und Fortpflanzungsmedizin konstituiert sich”. 31.03.2023 Pressemitteilung. [https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/presse/pressemitteilungen/kommission-zur-reproduktiven-selbstbestimmung-und-fortpflanzungsmedizin-konstituiert-sich-223460]
- , 2023b, “Bundeskabinett beschließt den Gesetzentwurf zur Kindergrundsicherung”. 27.09.2023 Aktuelle Meldung. [https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/aktuelles/alle-meldungen/bundeskabinett-beschliesst-den-gesetzentwurf-zur-kindergrundsicherung-231186]
- Christmann, Karin, 2021, “Verbesserte Rechtslage nach Fehl- und Totgeburt: Die wahre Stille beginnt erst in der leeren Wohnung” *Tagesspiegel*, 13.12.2021. [https://www.

