

国立国会図書館 調査及び立法考査局

Research and Legislative Reference Bureau
National Diet Library

DOI	10.11501/10310077
論題 Title	女性の政治参画とクオータ制論議—政治分野における「多様性」の確保—
他言語論題 Title in other language	Women in Politics and Gender Quotas: Ensuring Diversity in the Political Arena
著者 / 所属 Author(s)	山田 邦夫 (Yamada, Kunio) / 国立国会図書館調査及び立法考査局専門調査員 政治議会調査室主任
書名 Title of Book	ダイバーシティ (多様性) 社会の構築: 総合調査報告書 (Building a Society of Diversity: Interdisciplinary Research Project)
シリーズ Series	調査資料 (Research Materials) ; 2016-3
編集 Editor	国立国会図書館 調査及び立法考査局
発行 Publisher	国立国会図書館
刊行日 Issue Date	2017-02-28
ページ Pages	75-89
ISBN	978-4-87582-795-5
本文の言語 Language	日本語 (Japanese)
摘要 Abstract	我が国の女性議員比率は極めて低い。国連の女性差別撤廃条約や政府の男女共同参画基本計画では、積極的改善措置の採用が促されている。国会ではクオータ制導入の法案が提出された。

*掲載論文等のうち、意見にわたる部分は、筆者の個人的見解であることをお断りしておきます。

女性の政治参画とクオータ制論議

—政治分野における「多様性」の確保—

山田 邦夫

目 次

はじめに—多様性社会と女性の政治参画—	II 国際的な動向とクオータ制論議
I 女性の過少代表という問題	1 海外の動向
1 我が国の現状	2 国連の動向と我が国の対応
2 女性の視点の必要性和男性文化の壁	3 我が国のクオータ制導入をめぐる 議論
	おわりに

はじめに—多様性社会と女性の政治参画—

政府が、「男女共同参画社会基本法」（平成 11 年法律第 78 号）第 13 条の規定に基づき、平成 12（2000）年に策定した「男女共同参画基本計画」（第 1 次計画。以下、累次の同計画を「第〇次計画」という。II-2-(2)を参照）⁽¹⁾には、「政策・方針決定過程への女性の参画の拡大」が重要であること、そしてその根拠として、「豊かな 21 世紀を切り開いていくためには、多様な考え方を生かしていくことが求められて」いることが挙げられた。政府は、21 世紀を迎えるに当たり、意思決定における「多様な考え方」の意義を認め、男性とは異なる視点を持つ女性の社会参画を重視したのである。

本総合調査のキーワードである「ダイバーシティ（多様性）」に着目すれば、累次の男女共同参画基本計画において、「多様性」の用語は少しずつ重みを増してきている。第 2 次計画では、「社会のあらゆる領域での多様性の確保」が掲げられた。第 3 次計画では、「ダイバーシティ」という用語も雇用等の分野において登場するようになった。

本稿のテーマである女性の政治参画についても、多様性の観点から説明されている。第 3 次計画では、政治分野における女性の参画拡大が重要なことについて、民主主義社会では「多様な意思が政治や社会の政策・方針決定に公平・公正に反映され」なければならないとの認識が示され、現行の第 4 次計画に引き継がれている。なお、第 4 次計画では、少子高齢化問題を念頭に置きつつ、男女共同参画社会の実現は、「社会の多様性と活力を高め」て経済発展する観点からも「極めて重要」とされた。また、男女が自らの意思で個性と能力を発揮する「多様性に富んだ豊かで活力ある社会」が、目指すべき社会像の 1 つとして挙げられている。

* 本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 29（2017）年 1 月 23 日である。

(1) 男女共同参画基本計画は、第 1 次計画が平成 12（2000）年 12 月に策定された。これが、平成 17（2005）年 12 月に「男女共同参画基本計画」（第 2 次）、平成 22（2010）年 12 月に「第 3 次男女共同参画基本計画」、平成 27（2015）年 12 月に「第 4 次男女共同参画基本計画」と改訂されて現在に至っている。累次の同計画の内容は、「基本計画—男女共同参画基本計画」内閣府男女共同参画局ウェブサイト <http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/index.html> で閲覧できる。なお、政府は、「男女共同参画」に相当する英語としては、gender equality（ジェンダー平等）を用いている。

しかし、現実には、よく知られているとおり、我が国では政治の場への女性の参画が他国に比べても極めて少ない。累次の男女共同参画基本計画にもかかわらず、少なくとも政治の場では「男女」の面で「多様性」を欠いているのである。本稿においては、特に国会における女性議員比率の問題に焦点を当て、その解決策としてのクオータ制導入をめぐる議論を概観する。

I 女性の過少代表という問題

1 我が国の現状

(1) 少ない女性国会議員

国会の女性議員数が、他国と比較しても過少であることはつとに指摘されている⁽²⁾。

衆議院では、総議員数475人のうち女性議員は44人で9.3%にすぎない。列国議会同盟(IPU)の統計によれば、世界193か国の下院又は一院制議会における平均値23.1%を大きく下回り、順位は157位である⁽³⁾。先進国グループとされるOECDの35か国の中ではもとより、新興経済国を含むG20の中でも最下位である。参議院では、総議員数242人のうち女性議員は、平成28(2016)年7月の通常選挙の結果、38人(15.7%)から50人(20.7%)に増加し、同じIPUの統計によれば、世界77か国の上院における平均値22.5%に近づいたと見ることもできる。

両院を合わせた場合、女性議員の比率(13.1%)は、世界の国会議員総数に占める女性議員の比率(23.0%)にはるかに及ばず、「もはや最下位グループに属するといっても過言ではない状況」と評されている⁽⁴⁾。

(2) さらに少ない女性地方議員

では、地方議員についてはどうか。地方議会における女性議員の比率も、漸増傾向にあるとはいえ極めて低く、平成27(2015)年12月現在、全体で12.4%である。内訳は、都道府県議会9.8%、政令指定都市議会17.2%、市議会13.9%、町村議会9.5%、特別区議会27.0%である。このように「都市部で高く郡部で低い傾向」にあり、3割以上の町村議会で女性議員が存在しない⁽⁵⁾。

地方自治体は、地方分権化によって、介護や保育など福祉政策に関する責任をますます負うようになった。地方議会では、「従来女性が担ってきた家事や育児、介護といった家庭内役割に密着した問題が争点になる」ので、「女性のほうが地域政治に関心をもつ傾向がある」⁽⁶⁾。そうであれば、国会よりも身近なレベルの地方議会に女性議員が多くなりそうなものであるが、実際には地方の女性議員比率は全体に国会よりも低い⁽⁷⁾。

(2) 日本を含む主要国比較の推移については、高澤美有紀「女性国会議員比率の動向」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』No.883, 2015.11.24. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9535004_po_0883.pdf?contentNo=1>を参照。

(3) “Women in national parliaments: Situation as of 1st December 2016.” Inter-Parliamentary Union (IPU) website <<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>> なお、この統計は、平成26(2014)年12月衆議院議員総選挙後の女性議員数45人(9.5%)でランキングしており、現在の44人(9.3%)でランキングすれば160位となる。

(4) 三浦まり「クオータ制と日本の課題」『国際女性：年報』27号, 2013.12, p.96.

(5) 内閣府男女共同参画局編『男女共同参画白書 平成28年版』2016, pp.30-31.

(6) 竹安栄子「地域政治への女性参画」『地方自治職員研修』41巻5号, 2008.5, p.40.

(7) 近年、我が国の人口減少問題に関して、全国市区町村の半数近くに当たる896もの自治体が「消滅可能性都市」と指摘されたが(増田寛也編著『地方消滅—東京一極集中が招く人口急減—』中央公論新社, 2014, p.29)、このデータと地方議会における女性議員数とを比較した分析によれば、女性議員の少ない地域ほど「若年女性人口の流出が多くなっている」という(樋口恵子「女性の社会参画が持続可能な地域をつくる。」『潮』675号, 2015.5, pp.48-50)。増田は、2010年から2040年までの間に20～39歳の女性人口が5割以下に減少する市区町村を「消滅可能性都市」とする。

2 女性の視点の必要性和男性文化の壁

(1) 女性の視点の必要性

そもそも女性議員の比率が少なすぎる（過少代表）がなぜ問題なのか、性別は政治的意思決定に関係がないのではないかと、男性政治家であっても女性の声を代弁できるのではないかと、という問いを立てることは可能である。

これに関して、IPUによる世界各国の議員調査では、「男性は政治において女性の利益関心を十分に代表できる」という命題について、回答者のうち女性の半数と男性の3分の1は「違う」又は「全く違う」と答え、「賛成」と答えたのは女性の30%と男性の43%であった⁽⁸⁾。女性と男性との間で認識にギャップがあるが、男性政治家が女性の利益を十分に代表できることは、必ずしも見られていないのである。

また、性別が政策の選択に影響することについては、多くの指摘がある。

例えば、同じIPUの調査では、「女性が、[男性とは]異なる見方や考え方、能力を政治に持ち込む」([]内は筆者補記)か否かという問いに対して、男女を含め回答者の90%が「強く賛成」又は「賛成」と答えた⁽⁹⁾。また、女性が優先度を置く傾向のある政策事項としては、育児、同一賃金、育児休業、リプロダクティブ・ライツ⁽¹⁰⁾、ドメスティック・バイオレンス、人間開発⁽¹¹⁾、貧困の軽減など、女性に関わる事項を含め社会的な問題が多く挙げられた⁽¹²⁾。

同様のことは、我が国においても指摘されている。

平成21(2009)年8月の衆議院議員総選挙の立候補者を対象とした調査⁽¹³⁾に基づき、重視する政策争点の男女間における相違を分析したところ、性別以外の要素(所属政党、年齢、当選回数、小選挙区か比例代表単独か)を勘案しても、「男女の候補者間で統計的に有意な違いが見られた」という。男性の候補者が「外交」など国家レベルの争点をより重視していたのに対し、女性の候補者は「教育」や「雇用・就職」といった有権者にとって身近な争点をより重視していた。選挙において女性候補者は、「所属政党などからはある程度独立して、女性独自の視点から政策争点を選択・重視する傾向にある」ことが分かったのである⁽¹⁴⁾。

当選した女性議員が、男性議員と異なる視点と関心から導かれる政策課題を、国会審議の対象としていることも検証されている。委員会や本会議などでの発言の分析によると、女性議員は男性議員に比べて、女性に関する政策課題だけでなく、教育、介護、家族など「有権者にとって身近な政策争点について、より高い頻度で言及」している。重視する政策課題の選択について、選挙の際に見られた男女の差が「当選後の国会審議においても」見られたのである。こう

(8) IPU, *Equality in politics: A survey of women and men in parliaments*, Geneva: IPU, 2008, p.36.

(9) *ibid.*, p.31.

(10) 性と生殖に関する権利。全てのカップル・個人が、自分の子供の数や子供を産む間隔と時期を決定し、これらに関する情報と方法を得る基本的な権利、性と生殖に関して最高水準の健康を確保する権利などをいう (“Report of the International Conference on Population and Development (ICPD) (Cairo, 5-13, Sept 1994),” A/CONF.171/13 1994), para 7.3).

(11) 人間開発 (human development) とは、「人々が各自の可能性を十全に開花させ、それぞれの必要と関心に応じて生産的かつ創造的な人生を開拓できるような環境を創出すること」をいう (「人間開発とは」国連開発計画 (UNDP) 駐日代表事務所ウェブサイト <http://www.jp.undp.org/content/tokyo/ja/home/library/human_development/human_development4.html>).

(12) IPU, *op.cit.* (8), p.34.

(13) 「2009年衆院選候補者調査」朝日・東大谷口研究室共同調査ウェブサイト <<http://www.masaki.j.u-tokyo.ac.jp/utas/utas.html>>

(14) 尾野嘉邦「国政レベルにおける女性政治家の行動—政治家の性別は政策選択と政治活動に差異をもたらしているか—」『法学』(東北大学法学会) 79巻4号, 2015.10, pp.398-393.

した検証結果からは、女性議員の増加により、女性の視点や関心が国政の場で「さらに顕著になる可能性がある」ことが示唆される。⁽¹⁵⁾

(2) 男性優位の政治文化

政治の場で女性が活躍することには、これまでの「男性中心の政治のありようを大きく変容させる」、すなわち、「政治制度や政治を取り巻く文化、慣習、価値観の変更を迫る」という意味があると論じられている⁽¹⁶⁾。

しかし、我が国で女性の政治参画の障害となっているのは、まさに「男性中心の政治のありよう」であるとされる。法的には男女平等が定式化されているが、現実には政治システムを形づくっているのは「男性優位の政治文化」である⁽¹⁷⁾。かつて、日本に限らず近代社会においては、一方では「人権の普遍性を掲げながら」、同時に女性が政治領域から「積極的に」排除された⁽¹⁸⁾。こうした政治文化の下では、民主主義論においてすらも、「暗黙のうちに、「個人」や「市民」が男性であるかのように」論じられる⁽¹⁹⁾。「個人」という概念から「女性をいとも簡単にひそかに排除して」きたのである⁽²⁰⁾。

多くの国で、近代以降、参政権を初めて行使したのは男性であり、後から女性が参政権を獲得したときには、既に政治文化は男性に支配されていたということになる。それでも、高度に近代化した社会ほど、「ジェンダー平等観が社会的に共有」されていることが明らかになっている。ジェンダー平等観は、「女性の政界進出の基礎的な要件」である。しかし、我が国は、経済的・社会的発展を遂げたにもかかわらず、「ジェンダー平等観は低水準に止まっている」⁽²¹⁾。

我が国における「男性優位の政治文化」について、まず意識の様態としては、「政治は男性の仕事」という通念が男性はもとより、当の女性にも内面化されている」と指摘されている⁽²²⁾。その背景として、「男女ともに性別役割分業に対して他国と比較して驚くほど好意的である」ことが、世論調査で示されている⁽²³⁾。

また、男性中心の政治こそが、女性を政治から疎遠にしているという指摘もある。消費、家族、介護、高齢者・子ども、教育、健康・医療といった諸問題は、女性が主に関心を持つ生活に身近な問題であって、「政治的問題」ではないとして軽視されてきた。これらは「インフォーマル」な課題として「本人の責任に帰するような傾向」があり、他方で経済・産業・外交などが「フォーマル」な課題としてより重視されてきた。「女性が政治に縁遠いのではなく、政治が女性に縁遠い」ために、政治に対する女性の関心が低くなるのではないかと論じられている⁽²⁴⁾。

(15) 同上, pp.393-389, 379.

(16) 衛藤幹子「日本の政治主体のジェンダー分析—多元性からみた女性の政治参画—」辻村みよ子編『ジェンダー社会科学の可能性 3 (壁を超える—政治と行政のジェンダー主流化—)』岩波書店, 2011, p.119.

(17) 同上, p.121.

(18) 齊藤笑美子「女性参政権と日本政治の戦後 70 年」『法学教室』416 号, 2015.5, p.21.

(19) キャロル・ペイトマン (山田竜作訳)『秩序を乱す女たち?—政治理論とフェミニズム—』法政大学出版局, 2014, pp.312-313. (原書名: Carole Pateman, *The Disorder of Women*, 1990)

(20) 同上, p.323.

(21) 衛藤 前掲注(16), pp.123-124.

(22) 同上

(23) 三浦まり「ジェンダー平等の担い手論」ジェンダー法学会編『講座ジェンダーと法 4 (ジェンダー法学が切り拓く展望)』日本加除出版, 2012, p.181. IPU の調査でも、女性の政治参画を妨げる主たる要因として、家庭的責任、性別役割についての社会通念、家族からのサポートの欠如などが挙げられている (IPU, *op.cit.* (8), pp.17-18).

(24) 大山七穂「女性と政治」『NVEC 実践研究』6 号, 2016.2, pp.92-93; 大山七穂「政治的態度と行動にみるジェンダー」『東海大学紀要文学部』78 輯, 2002, pp.172, 180.

さらに、我が国の女性にとって、「国会議員の日常は尋常な人間生活の域をはるかに超えて」おり、政治の世界は「結婚、出産、子育て、といった一般的な女性のライフサイクルを全うできるような環境ではない」と考えられている⁽²⁵⁾。たとえばで政治的平等が保障されていても、「男性優位の政治のありようが女性の参入を阻んでいる」のである⁽²⁶⁾。

(3) 政治領域における女性の排除

女性が選挙に出ようとしても、政党における候補者選定過程が、「女性議員の数を少ないものにとどめている最大の壁」となっていることから、これを「政党の私的な領域に属するものではなく、公的監視の対象とすべき」と批判されている⁽²⁷⁾。男性によって占められる候補者選定委員会のメンバーの構成を変えるべきとも提言されている⁽²⁸⁾。これは我が国のみの問題ではなく、IPUの調査でも、政党は「典型的な閉鎖的組織」であり、その多くは「中年男性のネットワーク」を保っているため、女性の政党指導部へのアクセスが困難になっており、候補者選定の明確なルールもなく、「女性の立法府へのアクセスを妨げている」ことが示された⁽²⁹⁾。

我が国では、女性政治家が当選しても、現状では、政治的影響力を発揮しにくく、そのため「男性とは異なる独自の視点や関心を議会に持ち込んでも、それが政策に反映されにくい状況」にあるという。「圧倒的に少数派である女性議員」は、政党・会派間の交渉など政党・会派を代表する様々な活動から「排除されて」いるからである。委員会の役員などに就任する確率は、議員歴等を勘案しても、男性議員に比べて低い。その結果、会派レベルでなく個人レベルの政治活動に集中せざるをえず、実際、質問主意書や所属政党内の調整に係る議員立法などの活動については、男性議員よりも積極的に行っている。⁽³⁰⁾

平成26(2014)年6月に東京都議会で発生したセクハラやじ問題は、男性優位の政治の場が女性を排除する一面を有することを示したといえる。女性議員が、妊娠・出産に関する支援体制について質問している最中に、一部の男性議員から「早く結婚しろ」、「産めないのか」といったやじが相次ぎ、同調する笑いが議場内に広がった。女性議員が提起した女性の視点・関心からの問題を、その女性議員ともどもやじり倒すかのような性差別的言動が、公の場で公人によってなされたのである。「その発言者がなかなか名乗り出ない」こととあいまってメディアからの非難を受け⁽³¹⁾、海外メディアでも厳しく批判された⁽³²⁾。こうしたやじは、「ジェンダー秩序の侵犯に対する[男性議員からの]制裁」(〔〕内は筆者補記)、すなわち「政治」という男性の領域に進出した女性議員に対して、女性の「本来の居場所」を思い知らしめて

(25) 衛藤 前掲注(16), pp.123-124.

(26) 衛藤幹子「女性の過少代表とジェンダー・クオータ」『歴史地理教育』783号, 2011.12, pp.10-11.

(27) 三浦 前掲注(4), p.99.

(28) 五十嵐暁郎「女性が政治を変えるとき—世界から見た日本の議会政治—」『議員 NAVI』46号, 2014.11, p.16.

(29) IPU, *op.cit.* (8), p.24.

(30) 尾野 前掲注(14), pp.389-378.

(31) 「(社説) 都議会ヤジ 「品位」 以前の問題だ」『毎日新聞』2014.6.21; 「(社説) 都議会の暴言 うやむやは許されぬ」『朝日新聞』2014.6.21; 「(社説) セクハラ都議会は猛省せよ」『日本経済新聞』2014.6.24.

(32) 「都議会 女性蔑視ヤジ 海外に波紋 五輪開催地のイメージ悪化」『毎日新聞』2014.6.21, 夕刊; “Outrage in Japan as woman lawmaker jeered for being single, childless,” *Reuters*, June 20, 2014; “Tokyo assembly woman subjected to sexist abuse from other members,” *Guardian*, 20 June 2014; “Outrage follows sexist outburst at Tokyo assembly meeting,” *CNN*, June 23, 2014; “Tokyo assemblyman apologizes for heckling female councillor,” *Wall Street Journal*, June 23, 2014; “Japan lawmaker’s sexist taunts spark uproar,” *USA Today*, June 25, 2014; “Manhunt as jeering MPs wreck plans to get women working,” *Times*, 25 June 2014.

押し戻そうとする」言動であると批判されている⁽³³⁾。

人間社会は男女が半々であるにもかかわらず、政治において女性が「マイノリティ」とされるのは、女性議員の数が少ないことのみを意味しない。「男尊女卑、女性蔑視の価値観が広く社会に浸透して」おり⁽³⁴⁾、こうした価値観に基づく性差別的言動が政治の場で発現すれば、十分な意見表出や利益代表の機会が女性から奪われてしまうことを顧みるべきであろう。

(4) 30% 目標値の意義

IPU の調査では、「数は重要」とであると述べられている。女性議員が増えると、「女性の関心を明瞭に主張できるように」なり、法案提出や委員会審査においても「指導力を発揮できるように」なる。そして、もっと男性議員と「責任を分かち合えるように」なる。⁽³⁵⁾

「男性文化一色の政治界」では、「女性議員の発言が党内や会議体で真剣に取り上げられるためには」、男性文化への「過剰適応」を不要とする「数」が必要である⁽³⁶⁾。「マイノリティである女性議員」は、ある程度の数に達しないと、「常にマジョリティの論理に取り込まれてしまう」⁽³⁷⁾からである。

その「数」の目安としてしばしば掲げられるのが、30% という目標値である⁽³⁸⁾。これは、「クリティカル・マス」(決定的多数)として知られている。女性が3割の水準に達すれば「連鎖的な変化」が生じ得るが、それに満たなければ、「女性自身が男性規範を身につけてしまい、組織文化を変革することはできない」。次章に述べるクォータ制の意義は、それにより女性の割合を高めることで、女性議員が男性的組織文化に染まることを防ぎ、「新しい視点を持ち込み組織を刷新する」ことであると論じられている。⁽³⁹⁾

Ⅱ 国際的な動向とクォータ制論議

1 海外の動向

(1) 増加する女性議員

欧米諸国においても、一般に女性参政権は男性に遅れて獲得されてきたのであり、始めから

(33) 齊藤 前掲注(18), p.23. この事件の後、女性地方議員を対象に実施されたアンケート調査によれば、「都議会での暴言のような性別役割に基づく言動は氷山の一角であることがわかる」という。そのアンケート調査(新日本婦人の会「“私が感じた差別” —全女性地方議員アンケートの結果について—」2015.1.30. <http://www.shinfujin.gr.jp/survey/2015date/2015_councilwoman_questionnaire.pdf>)に寄せられた女性議員らの回答を見ると、多くの女性議員が男性議員・有権者からの品位に欠ける性差別的な言動に悩まされていることが読み取れる。

(34) 三浦まり「女性が議員になるということ」三浦まり編著『日本の女性議員—どうすれば増えるのか—』朝日新聞出版, 2016, p.37.

(35) IPU, *op.cit.*(8), p.59.

(36) 糠塚康江「国会のもう一つの「格差」問題—女性の政治参画—」『生活経済政策』No.198, 2013.7, p.19.

(37) 三浦まり「女性たちの声を議会へ—女性の政治参加はなぜ必要か—」『わたしの21世紀』86号, 2016.6, p.40.

(38) 国連経済社会理事会が1990年5月に採択した「国連ナイロビ将来戦略勧告」においても、「指導的地位に就く婦人の割合を、1995年までに少なくとも30%にまで増やす」ことが目標とされた(「男女共同参画社会基本法制定のあゆみ」内閣府男女共同参画局ウェブサイト <http://www.gender.go.jp/about_danjo/law/kihon/situmu1-3.html>)。「クリティカル・マス」とは、原子物理学から借用した用語で、連鎖反応を開始し不可逆的に新しい状態に転換するために必要な量を意味する。女性の参画については30%の比率が広く受け入れられているが、この数字そのものは理論的なものではない(IPU, *op.cit.*(8), pp.54-56)。

(39) 三浦まり「女性議員増へ「クォータ制」導入を」『ちょっとだけ47行政ジャーナル』2014.8.4. 47NEWS ウェブサイト <<http://www.47news.jp/47gj/furusato/2014/08/post-1081.html>>

多くの女性議員が存在したのではない。我が国では戦後最初の衆議院議員総選挙で女性議員が39人(8.4%)誕生したが⁽⁴⁰⁾、この時点ではむしろ「世界的にも高い水準」であったという⁽⁴¹⁾。

近年、先進国のみならず、多くの国の議会における女性議員比率が急速に高まってきている。IPUが統計を取り始めた1997年1月、IPU加盟の世界各国議会(下院又は一院制議会)全体の平均は、12.0%にすぎなかった。それが2000年1月には13.5%、2010年1月には19.0%と伸び続け、直近の2016年12月の統計では23.1%になった⁽⁴²⁾。

国別にランキングを見ると、20年前には北欧諸国を筆頭に西ヨーロッパ諸国が上位を占めていたが、現在ではアフリカや中南米諸国が上位に進出するようになった。1997年1月の統計で1位から5位までを占めたのは、スウェーデン、ノルウェー、フィンランド、デンマーク、オランダで、女性議員比率は30～40%であった。2016年12月の統計では1位がルワンダ(63.8%)、2位がボリビア(53.1%)、以下キューバ、アイスランド、ニカラグアと40%台が続く。

(2) クオータ制の類型

このように、女性議員比率が直近約20年の間に2倍近くに伸び、しかも先進国以外の国が上位にランクされるようになった理由は、多くの国でクオータ制が導入されたことであると指摘されている。クオータ制とは、「政治の意思決定の場における男性優位を是正するために、候補者や議席、政党幹部の一定比率を女性(あるいは両性)に割り当てる制度」である⁽⁴³⁾。1975年にノルウェーの政党が、立候補者の40%を女性にするという制度を採用したのがその始まりであり、法律によって初めてクオータ制を導入したのは、1991年、立候補者に30%の女性枠を規定したアルゼンチンであるとされる⁽⁴⁴⁾。

クオータ制は、典型的には大きく3つに類型化される。①あらかじめ男女別の議員数・議員比率を法定する「議席割当制」、②選挙の際に、各政党が擁立する公認候補者の性別比率を法定する「候補者クオータ制」、③政党が規約等において自発的にクオータを定める「政党型クオータ」である。①と②は、憲法や法律で規制される「法律型クオータ」である。⁽⁴⁵⁾

ノルウェーに始まる政党型クオータは1980年代以降に先進国を中心に広がり、1990年代半ばからは法律型クオータが急速に世界に拡大した⁽⁴⁶⁾。上の類型に従って各国における国政レベルでの導入状況を見ると、①議席割当制はアフリカ・アジア諸国を中心に24か国、②候補

(40) 第22回衆議院議員総選挙(昭和21(1946)年4月)は、大選挙区制限連記制で行われた。この選挙方式が、多数の女性議員が当選した理由の1つとされている。第23回総選挙(昭和22(1947)年4月)からは中選挙区単記制で実施されるようになり、衆議院の女性議員数は、1990年代初めまで1～3%と極めて低い比率で推移した。

(41) 三浦 前掲注(34), p.20.

(42) 上院のみの平均では、1997年1月:10.1%、2000年1月:10.7%、2010年1月:17.8%、2016年12月:22.5%である。上下両院と一院制の全体の平均では、1997年1月:11.7%、2000年1月:13.1%、2010年1月:18.8%、2016年12月:23.0%である。

(43) 衛藤幹子・三浦まり「なぜクオータが必要なのか—比較研究の知見から—」三浦まり・衛藤幹子編著『ジェンダー・クオーター世界の女性議員はなぜ増えたのか—』明石書店, 2014, pp.15-19。「男性優位を是正するため」とは、現状に即した捉え方であり、より中立的には「男女の均衡を図るため」ということになる。なお、クオータ制は、ここでは「男女の均衡」を目的とする「ジェンダー・クオータ」を扱うが、ほかにも宗教、言語、少数民族、障害者、若者など少数代表の確保は様々に考えられる(同, p.18)。

(44) 同上, pp.27, 30.

(45) 宮畑建志「女性議員の増加を目的とした措置—諸外国におけるクオータ制の事例—(資料)」『レファレンス』778号, 2015.11, pp.49-50. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_9535019_po_077803.pdf?contentNo=1>

(46) 三浦 前掲注(4), p.96.

者クオータ制は中南米・アフリカ・アジア諸国など 55 か国と、法律型クオータを導入している国は 79 か国に上る。③法律型クオータを有しない国で、候補者のクオータを自発的に定める政党があるのは 32 か国である。⁽⁴⁷⁾

我が国の場合は現在のところ、①～③のいずれにも当てはまらない⁽⁴⁸⁾。

(3) クオータ制の事例

前項の類型に従い、各国におけるクオータ制の採用例について略述する⁽⁴⁹⁾。

まず議席割当制については、ルワンダの事例が挙げられる。ルワンダでは、内戦終結後の 2003 年に制定された憲法において、上下両院とも 30% の議席が女性に確保されている。直近の女性議員の比率は、下院が 63.8% で男性を上回り、上院は 38.5% である (2016 年 12 月現在。IPU 資料による。以下同じ)⁽⁵⁰⁾。

第 2 に候補者クオータ制については、韓国国会 (1 院制) が挙げられる⁽⁵¹⁾。選挙制度は我が国の衆議院と同様の小選挙区比例代表並立制であるが、定数の 18% に当たる比例代表部分について、政党は全候補者のうち女性を 50% 以上とし、名簿の奇数順位を女性候補者に当てなければならない。なお、小選挙区部分については、30% 以上の選挙区で女性候補者を立てる努力義務が定められ、その達成度を勘案して政党補助金の配分を調整することで政党の努力を引き出そうとしている。現在の女性議員比率は 17.0% と必ずしも高くはないが、2000 年に当該制度を導入して以来、比率は次第に上昇してきている。

フランス下院 (小選挙区制) のクオータ制は、パリテ (男女同数制) と呼ばれるユニークな事例であり、2000 年に導入された⁽⁵²⁾。各政党の男女の候補者数の差が、当該政党の全候補者数の 2% 以下に規制され、違反した場合は、その度合いに応じて政党補助金が削減される。現在の女性下院議員比率は 26.2% である。フランスの県議会議員選挙では、より徹底したパリテが 2013 年に導入され、従来の小選挙区を男女 2 人組で立候補する 2 人区とした。有権者は立候補したペアの中から 1 組を選ぶ。この制度による県議会議員選挙が 2015 年 3 月にフランス全土で施行され、県議会の女性議員比率は、これまでの 13.9% から一気に 50% となった⁽⁵³⁾。

第 3 の政党型クオータについては、先述のノルウェーの政党の事例を模倣する政党が西ヨー

(47) 宮畑 前掲注 (45), pp.50-52; “Gender quotas around the world.” Quota Database website <<http://www.quotaproject.org/>> も参照。

(48) 我が国の政党による試みの事例としては、候補者のクオータではないが、日本新党 (平成 4 (1992) ~ 6 (1994) 年) が党の意思決定機関にクオータを導入したことが挙げられる。同党の綱領で、党役員と幹部会委員のうち一方の性を 20% 以上とし、これを平成 12 (2000) 年までに 40% に引き上げると定めた (衛藤 前掲注 (16), p.125)。

(49) 詳細は、宮畑 前掲注 (45), pp.56-66 を参照。

(50) *op.cit.*(3)

(51) 韓国のクオータ制については、山本健太郎「韓国における女性の政治参加—選挙法の改正によるクオータ制度の強化と女性議員数の増加を中心に—」『レファレンス』702 号, 2009.7, pp.27-45 <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999599_po_070202.pdf?contentNo=1> を参照。

(52) パリテについては、鈴木尊紘「フランスにおける男女平等政治参画—パリテに関する 2007 年 1 月 31 日法を中心に—」『外国の立法』No.233, 2007.9, pp.157-169 <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000300_po_023307.pdf?contentNo=1>; 服部有希「フランスの県議会議員選挙制度改正—パリテ 2 人組投票による男女共同参画の促進—」『外国の立法』No.261, 2014.9, pp.22-37 <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8747937_po_02610003.pdf?contentNo=1> を参照。パリテの導入に至る経緯として、1982 年に、地方議会選挙の一部に 25% の候補者クオータ制を導入しようとする法案が憲法院で違憲とされ、1999 年、「議員職及び公職への男女の平等なアクセスを促進する」ことなどを新たに定める憲法改正が行われた。

(53) 大山礼子「議会に女性を送ろう—男女ペア選挙で女性議員比率を 50% にしたフランス県議会の試み—」『世界』877 号, 2016.1, p.174.

ロッパ全域で現れ、1980年代から90年代半ばまでに、11か国の21政党が同様の政策を採用するに至ったとされる⁽⁵⁴⁾。このうちドイツでは、社会民主党が1988年にクオータを採用し、現在では比例代表候補者名簿の男女の数を各々40%以上とし、その登載順を原則的に男女交互としている。また、キリスト教民主同盟は、1996年に党役員と議員職の3分の1以上を女性とすることなどを規約に規定した。小選挙区制の英国では、労働党が1993年以来、女性限定の候補者リストを作成し、同党の現職議員が引退する選挙区と同党が奪取する可能性のある選挙区の、各々半数の選挙区の候補者に当てることとしている。他方、1970年代に40%のクオータを導入したデンマークの社会民主党等は、目標を達成したことから、1996年にこれを取りやめた⁽⁵⁵⁾。

2 国連の動向と我が国の対応

(1) 国連の動向

各国で女性議員比率を高めるようになった契機として、国連による女性の地位向上を目指した取組が挙げられている⁽⁵⁶⁾。国連は、1975年を国際女性年と設定し、その年の6～7月にメキシコ・シティで第1回世界女性会議を開催した。それまでも、国連による世界人権宣言⁽⁵⁷⁾や自由権規約⁽⁵⁸⁾などにより、男女平等の人権保障が規定されてきたにもかかわらず、「女性は平等な人権の享受を妨げられていたのが世界の現実であった」⁽⁵⁹⁾。同会議を起点に、女性差別撤廃の措置を締約国に義務付ける条約の起草が開始された。⁽⁶⁰⁾

こうして1979年12月、「女性差別撤廃条約」が第34回国連総会で採択され、1981年9月に発効した⁽⁶¹⁾。同条約は、あらゆる形態の女性差別を撤廃する政策を締約国に求め、法令上のみならず慣習・慣行上の差別についても、是正・廃止する措置を講ずるべきと規定する(第2条)。また、政治を含むあらゆる分野において、女性の発展・向上を全面的に保障するための措置も求めている(第3条)。

さらに同条約は、こうした形式的平等の保障にとどまらず、締約国が行う実質的平等の実現のための措置にも配慮を示した。すなわち、第4条第1項で、男女の事実上の平等促進を目的とする「暫定的特別措置」(temporary special measures)は「差別と解してはならない」と規定し、締約国に積極的改善措置(アファーマティブ・アクション又はポジティブ・アクション)等の導入を促したのである。

この暫定的特別措置については、その後、むしろその採用が強く奨励されるようになった。

(54) 衛藤 前掲注(26), p.13.

(55) 衛藤・三浦 前掲注(43), p.19. IPUのデータによれば、デンマーク議会(1院制)の女性議員比率は、1997年1月時点で33.0%、2016年12月時点で37.4%である。

(56) 五十嵐 前掲注(28), p.14.

(57) Universal Declaration of Human Rights(UDHR). 1948年12月に国連総会で採択。第2条に、「人種、皮膚の色、性…によるいかなる差別も受けることなく」と規定されている。

(58) International Covenant on Civil and Political Rights(ICCPR). 社会権規約(International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights)が「A規約」と呼ばれるのに対し、「B規約」と呼称される。1966年12月に国連総会で採択。第3条で男女同等の権利を保障し、第25条でいかなる差別もなく参政権を認める。日本は昭和53(1978)年5月に署名し、昭和54(1979)年6月に批准した。

(59) 伊藤和子「国際人権の展開とジェンダー平等政策の展望」ジェンダー法学会編 前掲注(23), p.153.

(60) 五十嵐 前掲注(28), p.14.

(61) Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women(CEDAW). 我が国は昭和55(1980)年7月に署名し(当時の高橋展子駐デンマーク大使が署名した)、昭和60(1985)年6月に締結した。同条約については、山下泰子『女性差別撤廃条約と日本』尚学社、2010を参照。

女性差別撤廃委員会⁽⁶²⁾は、1988年の一般勧告第5号で、事実上の男女平等を促進する措置を導入する必要がなお存在するとして、暫定的特別措置の一層の活用を勧告した。同委員会は、1997年の一般勧告第23号では、政党が候補者の男女均衡を図るよう努力しなければならないとした。さらに2004年の一般勧告第25号では、単に形式的法的な手段のみでは事実上の男女平等の達成には不十分であるとして、必要かつ適切な場合には、締約国は暫定的特別措置を採用し実施する義務があるとの見解を示した。

こうして女性差別撤廃条約は、形式的平等の保障にとどまらず、実質的平等の実現を締約国に求める規範として「進化を遂げてきた」のである⁽⁶³⁾。

(2) 我が国の対応

女性差別撤廃条約等の国際規範は、我が国の男女共同参画基本計画にも影響を与えている。

同計画の根拠法である男女共同参画社会基本法は、国が、積極的改善措置を含む関連施策を策定・実施する責務を有すると定め(第8条)⁽⁶⁴⁾、第1次計画(平成12(2000)年)にもこの趣旨が盛り込まれた。第2次計画(平成17(2005)年)では、「社会のあらゆる分野において」、平成32(2020)年までに、「指導的地位に女性が占める割合が、少なくとも30%程度」になることが目標(以下「20/30目標」という。)とされた。この20/30目標は、男女共同参画推進本部⁽⁶⁵⁾が平成15(2003)年6月に設定したものである。30%とは、国連ナイロビ将来戦略勧告で示された国際的な目標に由来する⁽⁶⁶⁾。

上述の女性差別撤廃委員会は、我が国に対する平成21(2009)年8月の総括所見で、政治的・公的活動を含む「女性の参画を拡大するための数値目標とスケジュールを設定した暫定的特別措置を導入する」ことを勧告し、かつ2年以内のフォローアップ報告を求めた⁽⁶⁷⁾。

政府は、第3次計画(平成22(2010)年)において、20/30目標の達成には「取組の強化・加速が不可欠」として、クォータ制など「多種多様な手段のうち、分野や実施主体の特性に応じた、実効性のある積極的改善措置(ポジティブ・アクション)を推進する」とした。この中で、「特に、政治分野における女性の参画の拡大は重要である」として、衆議院議員・参議院議員

(62) Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW Committee). 女性差別撤廃条約第17条に基づき、同条約実施の進捗状況を検討するために1982年に設置された。23人の専門家が委員を務める。各締約国は定期的に、同条約の実施のために執った措置と当該措置による改善に関する報告を提出し、同委員会は報告に対する見解を示す。また、同委員会は、一般勧告も行う。一般勧告については、CEDAW Committee, “General recommendations.” Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR) website <<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CEDAW/Pages/Recommendations.aspx>> を参照。

(63) 伊藤 前掲注(59), pp.154-155.

(64) 同法の制定過程における参議院総務委員会の附帯決議には、政府の配慮すべき事項として、「女子差別撤廃条約その他我が国が締結している国際約束を誠実に履行するため必要な措置を講ずる」ことが含まれている(第145回国会参議院総務委員会会議録第11号 平成11年5月21日 p.2)。

(65) 男女共同参画推進本部は、平成6(1994)年7月12日閣議決定により、「男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の円滑かつ効果的な推進を図るため」内閣に置かれた。内閣総理大臣を本部長、内閣官房長官及び男女共同参画担当大臣を副本部長とし、他の全ての国務大臣を本部員とする(「男女共同参画推進本部の設置について」内閣府男女共同参画ウェブサイト<<http://www.gender.go.jp/kaigi/honbu/konkyo.html>>)。

(66) 「女性のチャレンジ支援策の推進について」(平成15年6月20日男女共同参画推進本部決定)内閣府男女共同参画局ウェブサイト<<http://www.gender.go.jp/kaigi/honbu/150620.html>>;「国連ナイロビ将来戦略勧告」については、「男女共同参画社会基本法制定のあゆみ」前掲注(38)を参照。

(67) CEDAW Committee, “Concluding observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women: Japan,” (CEDAW/C/JPN/CO/6) 7 Aug 2009, paras 28, 59. このほか、婚姻最低年齢の差別、女性の6か月の再婚禁止期間、夫婦同性制及び婚外子差別の是正(para 18)も同様にフォローアップ事項となった。

の候補者に占める女性の割合を平成 32 (2020) 年までに 30% とするとの目標が設定された⁽⁶⁸⁾。第 1 次・第 2 次計画では、「政策・方針決定過程への女性の参画の拡大」は掲げられていたが、具体的な内容として盛り込まれたのは審議会等委員や公務員への登用であり、女性国会議員について明確に言及されたのは第 3 次計画が初めてであった。具体的な施策としては、各政党に対し「候補者の一定割合を女性に割り当てるクオータ制の導入」の検討を要請することや、「クオータ制も含めた」多様なポジティブ・アクションについて検討することなどが挙げられた。

第 3 次計画における女性国会議員候補者についての 20/30 目標は、第 4 次計画に引き継がれて現在に至っている。第 4 次計画 (平成 27 (2015) 年) では、「あらゆる分野における女性の活躍」を目指して、立法・行政・司法のほか、企業、地域・農山漁村、環境分野、科学技術・学術と分野ごとに、指導的地位にある女性の割合などの個別目標値を設定している。

政府は、平成 23 (2011) 年 8 月、女性差別撤廃委員会に対し、第 3 次計画における 20/30 目標や積極的改善措置の推進等を盛り込んだフォローアップ報告を行った⁽⁶⁹⁾。これに対し同委員会側は同年 11 月、勧告の「履行を歓迎する」旨を表明した⁽⁷⁰⁾。しかし同委員会は、平成 28 (2016) 年 3 月、我が国に対する総括所見で、第 3 次・第 4 次計画における 20/30 目標等の努力に留意するとしながらも、「クオータ制を含む法的な暫定的特別措置の欠如」に懸念を表明した。その対象は、広く「公的・私的部門の意思決定の地位」だが、特に議会における女性の過少代表に言及している。その上で、公選制・任命制の地位への女性の完全で平等な参画を促進すべく、条約第 4 条第 1 項と一般勧告第 25 号 (前項を参照) 等に従い法的なクオータ制などの暫定的特別措置を採用するよう要請した⁽⁷¹⁾。

3 我が国のクオータ制導入をめぐる議論

(1) クオータ制の必要性

前節で見たように、我が国は国際社会からクオータ制の導入を促す強い働きかけを受けている。しかし、女性の政治進出を阻む法的な障壁があるわけではないのに、なぜこのような法制度が求められているのだろうか。

クオータ制など積極的改善措置の必要性については、女性に対する「構造的差別」という考えを用いると理解しやすい。性差別に限らず人種差別や民族差別などの構造的差別においては、機会の平等が現実には保障されているとは言いがたい。差別される側のカテゴリーに属する人々(マ

(68) ここでの「目標」は、「政府が政党に働きかける際に、政府として達成を目指す努力目標であり、政党の自律的行動を制約するものではなく、また、各政党が自ら達成を目指す目標ではない」とされた。他の目標が、「それぞれの重点分野において掲げる具体的施策を総合的に実施することによって、政府全体で達成を目指す水準」である「成果目標」とされたのとは異なる。

(69) “Response by the Government of Japan on the Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW/C/JPN/CO/6),” Aug 2011. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/policy/human/cedawcjpnc06.html>>

(70) “Letter sent by the Rapporteur for Follow-up on Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women,” 4 Nov 2011. Treaty Body Internet (OHCHR) website <http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CEDAW/Shared%20Documents/JPN/INT_CEDAW_FUL_JPN_12135_E.pdf>

(71) CEDAW Committee, “Concluding observations on the combined seventh and eighth periodic reports of Japan,” 10 Mar 2016, para 31. Treaty Body Internet (OHCHR) website <<http://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsryr9E9fM8JLxSfpAS5QTBCjaoYUCJTappT6L0KnewZnWVtHe85eNjSs33vAagefQMojwEB%2f0mSHGEkj2WYIs2mdx4Hd72kL2QxB4gWM%2fKDB>> ただし、フォローアップ事項にはされていない。婚姻最低年齢の差別、夫婦同姓制、女性の再婚禁止期間の是正については、引き続きフォローアップ事項とされている (paras 13(a), 55)。

イノリティ)は、「社会的地位そのものが格下げ」されている。したがって、差別を生み出す基盤としての「社会の格差構造そのものを是正」しなければならないことになる。⁽⁷²⁾

こうした構造的差別は、議員を志願する女性が経験する事実上の障壁となっており、それは「機会の平等」の形骸化を推定させるほどに深刻⁽⁷³⁾である。「女性の政治進出を阻害するメカニズムの存在が強く疑われる」⁽⁷⁴⁾とも指摘されている。そのメカニズムとは「男性をモデルに構想されたシステム」であって、女性が参入するのは容易ではない⁽⁷⁵⁾。

そうであれば、女性を排除するメカニズムを是正しなければならないが、このメカニズムが「社会的に形成されてきたもの」であれば、その是正には「大きな困難と長い時間」がかかる。そこで、メカニズムの是正だけでなく、むしろ「直接結果を修正することで、問題の早期解決を図る」ことも考えられる。こうして、「過渡的」な措置としてクオータ制が「検討されることになる」と論じられる。⁽⁷⁶⁾

(2) クオータ制の正当性

我が国では戦後、憲法の下で参政権が性別を問わず平等に保障されている。議員になるのも、議員にするのも、参政権を有する者の自由な選択の結果次第である。このように男女平等の参政権が法的に保障されているにもかかわらず、一方の性をあたかも優遇するかのよう な措置を設けることには、いかなる正当性が認められるのだろうか。クオータ制は、選挙は実力や能力に基づく自由競争であるという主張と折り合えるのだろうか。

クオータ制の導入を正当化する政治学上の議論としては、次のように、①正義論・権利論からの立論、②女性の利益・関心を反映させる必要性からの立論、③民主主義の深化の観点からの立論が挙げられている⁽⁷⁷⁾。

第1の正義論・権利論は、男女がともに平等な市民権を有しているのに、「実質的な機会の平等」(次項を参照)が妨げられているために、女性の過少代表となっている状況は正義に適合していないというものである。したがってクオータ制は、実質的な機会の平等を保障する手段として正当化される。「候補者選出プロセスに機会の平等が保障されれば、「多様な民意を反映した政治の確立につながる」と論じられる⁽⁷⁸⁾。

第2の議論は、女性特有の利益・関心やものの見方を反映させるために、女性をもっと政治に参画する必要があることから、クオータ制の正当性を論ずるものである。ただし、「男女間の性差を前提とした立場からの立論」⁽⁷⁹⁾であることを強調しすぎると、性別役割分業をそのまま認めることになりかねないところに留意しなければならない⁽⁸⁰⁾。女性の視点の有用さに着目し、

(72) 安西文雄「女性の社会参画—アファーマティヴ・アクションを考える—」『月報司法書士』471号, 2011.5, p.15.

(73) 齊藤 前掲注(18), p.25.

(74) 杉原泰雄・只野雅人『憲法と議会制度』(現代憲法大系 9) 法律文化社, 2007, p.295. (只野執筆部分)

(75) 衛藤 前掲注(16), p.121.

(76) 杉原・只野 前掲注(74)

(77) 三浦まり「日本におけるクオータ制成立の政治的条件」三浦・衛藤編著 前掲注(43), pp.241-242; 竹安栄子「女性の政治的過少代表の克服をめざして—クオータ制への道—」嘉本伊都子ほか編著『現代社会を読み解く』晃洋書房, 2015, pp.92-93 も参照。

(78) 三浦 同上, pp.250-251.

(79) 竹安 前掲注(77), p.93.

(80) 辻村みよ子『概説ジェンダーと法—一人権論の視点から学ぶ—』信山社, 2013, p.75 は、平成2(1990)年前後のいわゆる「マドンナ・ブーム」の中での選挙戦で、野党の女性候補者・議員が「ことさら性別を強調」し、「主婦の利益を代弁」しようとしたのは、性別役割分業論に根ざしていた点で「限界があった」と批判する。

「政策立案に女性がもっと関わるようにならないと国のために良いアイデアは浮かばない」⁽⁸¹⁾と考えるべきであろう。

第3の議論は、女性を含め多様な利益やアイデンティティを持つ人々が政治過程に参加することで民主主義が深化するというものである。「民主政治は、社会の異なる集団の利益が意思決定過程に反映されることを要求する」⁽⁸²⁾からである。今後の我が国がますます多様な価値を内包するダイバーシティ社会に向かうとすれば、「多様な意思をできるかぎり公正かつ忠実に議会に反映する制度」⁽⁸³⁾が求められるであろう。

(3) クォータ制と平等原則

クォータ制などの積極的改善措置は、立候補の自由や政党の自律権に制約を課す可能性がある。自由の保障と平等の実現という「憲法上の要請が衝突する」⁽⁸⁴⁾とすれば、憲法原則上の整合性が図られなければならない。この場合の平等をいかに捉え、自由と平等とのバランスをいかに図るかが問題になる。

憲法第14条第1項の「法の下での平等」とは、全ての個人を、現実の差異を捨象して法的に均等に扱う形式的平等（機会の平等）を保障したものであり、実質的平等（結果の平等）を直接に導くものではないと解されている⁽⁸⁵⁾。形式的平等観の下では、個人に平等に機会が与えられており、それをいかに活用するかは各人の自由意思と能力・努力次第と考えられている。

しかし、本節(1)で見たとおり、現実の社会に「構造的差別」があるとすれば、全ての個人に平等な機会が与えられているとは言い難くなる。「潜在的能力はあっても資材や条件等を欠くためにそれを現実に利用できない者」にとっては、機会は不平等なのでないか。スタートラインにおいて「個人が置かれた具体的状況を考慮して、現実に機会を利用しうる実質的な「機会の平等」を保障すべき」ではないか。これは結果の平等と混同してはならない。仮に結果の不平等があっても、それが能力や努力の違いでなく機会の不平等から生じたのであれば、機会の平等の実質化を求めることは正当であるとされる。⁽⁸⁶⁾

憲法は、実質的な機会の平等化までは「要求しない」が、それを考慮することは「許容はされる」であろうとの指摘がある。そうだとすれば、実質的な機会の平等化は、「原則的に立法政策に委ねられ」ることになる。⁽⁸⁷⁾

「実質的な機会の平等」は、上述の第4次男女共同参画基本計画においても言及されている。男女間の実質的な機会の平等を担保する観点からも、男女共同参画社会の実現が「極めて重要」とであると論じられている。

(4) クォータ制と国民代表原則

性別に基づく利益・関心への配慮を選挙制度に反映させることは、国民代表の原則と矛盾しないのであろうか。

(81) 「「女性議員3割」義務に 元文部大臣 赤松良子さん」『日本経済新聞』2016.11.19.

(82) IPU, *op.cit.*(8), p.40.

(83) 竹安 前掲注(77), p.93.

(84) 戸松秀典「平等原則とアフーマティブ・アクション」『ジュリスト』1089号, 1996.5.1-15, p.189.

(85) 野中俊彦ほか『憲法I 第5版』有斐閣, 2012, pp.278-284. (野中執筆部分)

(86) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法 第3版』有斐閣, 2013, pp.150-151.

(87) 安西文雄「自由・平等および公正な人権保障体系」『法学教室』228号, 1999.9, p.85. 安西は、実質的な機会の平等化を、「機会の値打ち」の平等化と表現している。

国会議員について、憲法は「全国民を代表する」（第43条第1項）と規定しており、「自己の選挙区の代理人ではない」と考えられている。代表者は、被代表者の指図に従うのではなく、「全国民のために自己の良心に従って」自由に行動する点で、代理人の行為が法的に被代理人の意思に拘束される「代理」関係とは異なる。⁽⁸⁸⁾

こうした国民代表の原則においては、代表者は個々の利益から独立し、代表機関は国民意思を反映するものと「みなされる」。この考え方は、「政治的・代表」と呼ばれる⁽⁸⁹⁾。ここでは、選挙権・被選挙権を行使する個人の属性は問題とされないため、性別に基づくクォータ制の導入に意義を見いだすことが困難になる。

しかし、現代では、社会構造の複雑化や国民の価値観の多元化を背景にして、「国民意思と代表者意思の事実上の類似」（傍点原文）が重視されるようになったことから、代表の観念も、政治的・代表の意味に加えて、「社会学的代表」の意味も含むものとして「構成するのが妥当である」とされる⁽⁹⁰⁾。社会学的代表とは、個々の議員が社会の多様な部分利益を代表することを通じて、「議会が全国民の利益分布を忠実に反映する」という代表の在り方を意味する⁽⁹¹⁾。これを実現する選挙制度としては、「国民の多様な意思をできるかぎり公正かつ忠実に国会に反映する」ものが憲法上要請されることになる⁽⁹²⁾。

このように捉えれば、性別クォータ制は、むしろ「この要請に沿うもの」といえるであろう⁽⁹³⁾。もっとも、国民の多様さについては、性別のみならず「利益・職能」、「地域」、「民族」など様々な挙げることができる。属性を排した「個人の等価性」と「個人以外の社会的諸要素の代表」はどこまで両立可能なのか、「等質性」を基盤としながら、どこまで「全国民」の代表の中に社会の多様性を反映することができるか」が課題となる⁽⁹⁴⁾。

(5) クォータ制の法制度化と合憲性

これまで見たように、男女共同参画社会基本法や女性差別撤廃条約は、クォータ制など積極的改善措置が採用されることを促しており、政治分野もその例外ではない。とはいえ、具体的な法制度化に当たっては、上に見たような憲法上の論点をクリアして合憲性を確保する必要がある⁽⁹⁵⁾。II-1-(2) で見たクォータ制の類型に従えば、③の政党型クォータは、政党が自発的に行うものであり、政府が何ら強制を伴わずにこれを奨励することには、違憲性の問題は生じないであろう。問題になり得るのは、①と②の法律型クォータである。

①の議席割当制を我が国に導入することについては、議員の資格に関して性別その他による差別を禁ずる憲法第44条の規定があるので、認められないであろう⁽⁹⁶⁾。

②の候補者クォータ制の制度設計については、問題が平等原則と政治的権利・自由とに関わるので、立法府の裁量に合理性が認められれば違憲にならないというものではなく、より厳格

(88) 野中俊彦ほか『憲法Ⅱ 第5版』有斐閣, 2012, pp.11-12. (高見勝利執筆部分)

(89) 芦部信喜著, 高橋和之補訂『憲法 第6版』岩波書店, 2015, pp.292-293.

(90) 同上, pp.294.

(91) 高橋 前掲注(86), pp.342-343. ただし、それでも議員は選挙区の意思に法的に拘束されるのではなく、議員は自己の良心に従い、政治的な責任において自由に行動するのである。

(92) 芦部 前掲注(89), p.294.

(93) 齊藤 前掲注(18), p.26.

(94) 杉原・只野 前掲注(74), p.274. (只野執筆部分)

(95) 海外での違憲判決(フランス、イタリア、スイス)に関する検討については、辻村みよ子『憲法とジェンダ―男女共同参画と多文化共生への展望―』有斐閣, 2009, pp.193-196 を参照。

(96) 同上, pp.212-213.

に、立法目的の重要性と、手段がその目的の達成に実質的に関連するものであるか否かが問われることになる⁽⁹⁷⁾。立候補の自由や政党の自律権の観点からは、例えば、クオータ制を選挙制度の一部に導入し、名簿作成に政党の自律性を確保するといった場合には、「合憲となる可能性は大きい」とされる。仮に、男女交互名簿方式を強制する拘束名簿式比例代表制を全面的に採用すれば、立候補の自由に対する侵害といった点からも違憲となると指摘されている⁽⁹⁸⁾。

おわりに

国会では、平成 27 (2015) 年以来、与野党議員で構成する「政治分野における女性の参画と活躍を推進する議員連盟」が、クオータ制の導入に係る 2 つの法案を検討してきた。このうち、「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案」については、平成 28 (2016) 年 5 月に、民進、共産、生活、社民の 4 野党が共同で衆議院に提出した (第 190 回国会衆法第 60 号)。これは、国政選挙や地方選挙における立候補者が男女「同数」となることを目指し、政党に男女別候補者数の目標を定めるなどの自主的な取組を求めるもので、罰則は設けず、努力義務にとどめている。民進党は同時に、もう 1 つの法案、すなわち、衆議院比例代表選挙の重複立候補者について、同一順位内の男女が交互に当選する仕組みを政党が導入することを可能にする「公職選挙法の一部を改正する法律案」も提出した (第 190 回国会衆法第 61 号)⁽⁹⁹⁾。同年 12 月には、自民、公明の与党と日本維新の会も、「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案」を共同で衆議院に提出した (第 192 回国会衆法第 12 号)。ここでは、男女「均等」となることが目指されている⁽¹⁰⁰⁾。

クオータ制の採用に対しては、男性への逆差別であるとか、男女平等の参政権がある上に法的な措置をとれば過度な優遇になるといった反対意見も根強いが、今回の法案はいずれも罰則をもって強制するものではない。女性の政治参画の拡大という課題について、平等原則や国民代表原則をいかに読み解き、どのように具体的な制度の形で解決を図るかが問われている。

複雑化する社会を、豊かなダイバーシティを包摂するものとして統合していくためには、議会も、多様な属性を有する人々の意思をできる限り反映するようになることが望ましい。「異文化」を取り込み、議会の組織文化を変革して「社会のニーズにより合致した政策が生み出される」ことが、女性議員増加の「最大のメリット」であるという⁽¹⁰¹⁾。我が国が古来、様々な外来異文化に接し、ときには緊張関係に立つこともあった歴史を顧みれば、現代において、政治に「内なる」異文化を積極的に迎え入れることにさして困難はないのではないだろうか。

(やまだ くにお)

(97) 植野妙実子「アファーマティブ・アクションと平等原則」『法学セミナー』546号, 2000.6, pp.85-86 を参照。

(98) 辻村 前掲注(95), p.213.

(99) 「クオータ」法案 野党 4 党提出『東京新聞』2016.5.31.

(100) 「女性議員増へ法案を了承 自民「候補者数は均等」盛る」『日本経済新聞』2016.12.10.

(101) 三浦 前掲注(39)