

議会は女性に開かれているか
—女性の政治参加と議会内部の課題—

武 田 美智代

- ① 国際社会でジェンダー主流化への転換を示した1995年の国連第4回世界女性会議（北京会議）から15年が経過し、女性の政治参加の現状は、全体としてはよくなっているものの、まだ十分とは言えない。現在の議会における女性議員の比率18.8%という数値は、現実的な目標として近年の国際社会で1つの目安となっている30%という数値に、まだ遠く及ばない。
- ② 国際社会の中で、女性の地位の向上、ジェンダーの平等等について積極的に活動しているのが国際連合と各国議会の国際機関である列国議会同盟（IPU）である。国連は、4回にわたる世界女性会議の開催により、ジェンダーの平等に関する国際的活動をリードし、2010年7月には、ジェンダーの平等と女性のエンパワメントのための機関である「国連女性」を創設した。一方、IPUは、国連と協力して、政治的意思決定過程における女性の参画について、各国議会のデータの収集、継続的な調査研究と提言を行っている。
- ③ 女性の議会進出の現状を見ると、地域別にはヨーロッパ諸国（特に北欧諸国）の女性議員の比率が高いのに対して、太平洋諸島とアラブ諸国の比率が低い。世界的な傾向として、女性議員の比率が高い諸国には、それを保障する制度（クォータ制等）があることがわかる。
- ④ IPUは、北京会議以降、議会に入った女性議員が、その能力を意思決定過程でいかせるか否かについて、大規模な調査と議会関係者によるセミナーを実施している。2009年のセミナーでは、「議会は女性に開かれているか」をテーマに、議会進出への障害、議会内部の障壁、ジェンダーに配慮した議会について、調査結果をもとに、様々な報告が行われた。
- ⑤ 議会がジェンダーに配慮したものになるためには、歴史的に男性優位で設計されてきた議会の制度を変更することが重要で、そのためには男性議員の協力が欠かせない。国民代表機関である議会こそが、他に先駆けて、ジェンダーに配慮した議会の実現に取り組むことが求められよう。

議会は女性に開かれているか —女性の政治参加と議会内部の課題—

総合調査室 武田 美智代

目 次

はじめに

I 女性の政治参加をめぐる国際的動向

- 1 国連の動き
- 2 列国議会同盟（IPU）の活動

II 女性の議会進出の現状

III 議会における女性

- 1 IPUの2008年調査と2009年セミナー
- 2 議会進出への障害とその克服
- 3 議会内部における障壁
- 4 ジェンダーに配慮した議会

おわりに

はじめに

2009年9月下旬、スイスのジュネーブで「議会は女性に開かれているか？1つの評価」(Is Parliament Open to Women? An Appraisal)と題する国際会議(以下「2009年セミナー」という。)が開催された。主権国家の議会の国際組織である列国議会同盟(Inter-Parliamentary Union: IPU)⁽¹⁾が主催したもので、38か国から、ジェンダー⁽²⁾の平等に関する問題を扱う各国議会の機関に属する議員及びスタッフ約80名が参加した。会議では、1995年北京で開催された第4回世界女性会議以来、世界で女性の議会への参加が進展していることを評価した上で、「議会は女性に開かれているか」という問いに回答することを目的として、様々な報告が行われた。各国議会の関係者による報告で明らかとなったのは、この表向きシンプルな問いに対する回答が多様な側面を持つということであった。

近年、各国議会における女性の進出は目覚ましく、IPUの最新の調査(2010年7月31日現在)

によれば⁽³⁾、下院で最も女性議員の比率が高いルワンダでは、その比率は56.3%に及び、80議席中45議席を女性議員が占めている⁽⁴⁾。しかし、国民代表としての女性議員の割合を増加させるだけでは十分ではない。ひとたび議会に所属したら、男性議員と同様に意思決定過程に影響を及ぼすことが重要であり、それが可能となる議会の仕組みも検討される必要がある。すなわち、ジェンダーに配慮した議会(Gender Sensitive Parliaments)⁽⁵⁾の実現である。

本稿では、女性の地位の向上、ジェンダーの平等等について幅広く活動している国際連合(以下「国連」という。)及び政治における女性の問題に積極的に取り組んでいるIPUの動きを、女性の政治参加の観点から概観する。その上で、一旦議会に入った女性が、意思決定過程で影響力を発揮するためにどのような問題があるか、伝統的な議会の制度が、ジェンダーに配慮した議会とどのように関わっているのか、IPUの調査・報告書等を素材として、各国議会の事情も含め紹介する。

- (1) 主権国家の議会の国際組織。1889年6月、第1回会議がパリで開催された。当時は、9か国96名が参加。2010年9月現在、155の加盟国、9の準加盟機関(欧州議会等)で構成されている。“What is the IPU?” IPUウェブサイト〈<http://www.ipu.org/english/whatipu.htm>〉;「IPU会議(会議概要)」参議院ウェブサイト〈http://www.sangiin.go.jp/japanese/kokusai_kankei/kaigi/kaigi.html〉 以下、インターネット情報は、すべて2010年9月15日現在である。
- (2) 「ジェンダー」の用語は、多くの国際機関で一般的に使用されており、我が国では、男女共同参画基本計画(平成12年12月閣議決定)の中で、「社会的・文化的に形成された性別」と定義されている。また同基本計画では、後述の「gender sensitive」を「ジェンダーに敏感な」と訳しているが、本稿では「ジェンダーに配慮した」と意識した。男女共同参画基本計画に関する専門委員会「「社会的・文化的に形成された性別」(ジェンダー)の表現等についての整理」2005.10.31。男女共同参画局ウェブサイト〈<http://www.gender.go.jp/danjo-kaigi/keikaku/genderhyougen.pdf>〉
- (3) “Women in national parliaments,” Situation as of 31 July 2010. 〈<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif310710.htm>〉
- (4) この背景には、1994年の大虐殺後に国連の指導により制定された憲法が、国会議員の30%を女性に割り当てるクォータ制を定めていることが大きく影響していると言われる。“Rwandan Women Secure 56% of Parliamentary Seats in Historic Election Result,” 22 September 2008. United Nations Development Fund for Women ウェブサイト 〈http://www.unifem.org/news_events/story_detail.php?StoryID=736〉
- (5) IPUでは、ジェンダーに配慮した議会を、機構や組織、活動において、男女双方のニーズと利益に応え、国の主要な立法機関としてその活動にジェンダーの利害関係を組み入れることと定義している。Julie Ballington, “Gender Sensitive Parliaments,” IPU, *Is Parliament Open to Women? An Appraisal: Conference for Chairpersons and Members of Parliamentary Bodies Dealing with Gender Equality* (Reports and Documents No.62), Geneva, 28-29 September 2009, p.81. 〈<http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn09-e.pdf>〉

I 女性の政治参加をめぐる国際的動向

国連は、1945年の発足以来、女性の地位の向上、ジェンダーの平等等に関する国際的な活動をリードしてきたが、1975年の第1回世界女性会議に始まる一連の活動を、特に女性の政治参加の側面から支援してきたのがIPUである。近年では、国際民主化選挙支援機構（International Institute for Democracy and Electoral Assistance: International IDEA）⁽⁶⁾、国連開発計画（UNDP）⁽⁷⁾、米国民民主党国際研究所（National Democratic Institute for International Affairs: NDI）⁽⁸⁾等、国際機関やNPOも相互に連携し、女性の政治参加について積極的な発言を行っているが⁽⁹⁾、ここでは国連とIPUの活動に的を絞って、紹介したい。

1 国連の動き

1945年10月、51か国の加盟により国連が成立したが、当時の加盟国の中で、女性が男性と同等の選挙権を有するのはわずか25か国であった⁽¹⁰⁾。国連は、翌1946年、経済社会理事会（Economic and Social Council: ECOSOC）の機能委員会の1つとして「国連婦人の地位委員会」（Commission on the Status of Women: CSW）を設置し、ジェンダー

の平等及び女性の地位の向上に向けた活動が開始された。また同年には、国連事務局の社会局（当時）の下部機関として婦人の地位セクション（Section on the Status of Women）⁽¹¹⁾が設置され、CSWの活動を支援することとなった。発足後30年余りの活動は、差別的立法の変更と女性問題に関するグローバルな認識の育成のため、女性の権利や平等について基準を設け、国際条約を考案していくことであった。そのためCSWは、法律上及び実際の女性差別の現状についてデータを収集し情報を分析することに着手した。

1975年、女性の地位の向上、女性と男性の平等の実現を目指して、国連はメキシコシティで第1回世界女性会議を開催したが、これ以降、ジェンダーの平等に関する国連の活動は、第2段階に入ったといえる。国連は、1975年を「国際婦人年」（International Women's Year）に、翌1976年から1985年までを「国連婦人の10年」（United Nations Decade for Women）に指定し、最終年の1985年には、第3回世界女性会議がケニアのナイロビで開催された。ナイロビ会議では、372項目から成る「婦人の地位向上のためのナイロビ将来戦略」（The Nairobi Forward-looking Strategies for the Advancement of Women）⁽¹²⁾が採択された。同戦略の中では、女性の国及び地方

(6) 持続可能な民主主義の促進のため、1995年に創設された政府間機関。民主主義とジェンダーは、主要な活動分野の1つである。〈<http://www.idea.int/gender/index.cfm>〉

(7) 1965年創設。国連システムのグローバルな開発ネットワーク。後述する国連のミレニアム開発目標（MDGs）達成のための絶対的要素であるジェンダーの平等と女性のエンパワメントに資するよう、4つの重要活動分野（貧困削減、民主的ガバナンス、危機予防と復興、エネルギーと持続可能な環境）全般について具体的な取組を設定している。“Women's Empowerment.” UNDP ウェブサイト 〈<http://www.undp.org/women/>〉

(8) 1983年創設。市民参加、公開かつ競争的な政治システム、責任ある代議政体を世界的に追求する非党派のNPO。女性の政治参加の拡充と、そのための環境整備は、主要な活動領域の1つである。〈http://www.ndi.org/about_ndi〉

(9) 女性の政治参加に関する活動を促進するため、これら機関にIPUと国連婦人開発基金が加わり、2007年、女性と政治に関する国際情報ネットワーク（International Knowledge Network of Women in Politics: iKNOW Politics）を設立した。〈<http://www.iknowpolitics.org/>〉

(10) “Short History of the Commission on the Status of Women,” p.5. 国連婦人の地位部ウェブサイト 〈<http://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/CSWbriefhistory.pdf>〉

(11) 現在の名称は、Division for the Advancement of Women。当時は、部（Division）の下部機関（Section）であった。

(12) UN Doc. A/CONF.116/28/Rev.1（Nairobi, 15-26 July 1985）.

の立法機関への平等な参加を促進・保障し、それら機関の立法・行政・司法部門の高いポストへの女性の任命、選任、昇進における平等を実現するため、政府や政党が一層努力すべきであるとされている。なお、中間年に当たる1980年には、デンマークのコペンハーゲンで第2回世界女性会議が開かれている。

1995年に北京で開催された第4回世界女性会議は、国際社会でジェンダー主流化への転換を示した画期的なものであった。同会議では、ナイロビ将来戦略の見直しと評価を行い、最終日の9月15日に、政府のあらゆる政策と計画にジェンダーの視点が反映されるよう保障する等、女性のエンパワメント及び地位向上に向けた取組を宣言した「北京宣言」(Beijing Declaration)及び「行動綱領」(Platform for Action)⁽¹³⁾を全会一致で採択した。行動綱領の「第IV章 戦略目標及び行動」⁽¹⁴⁾には、12の重大問題領域⁽¹⁵⁾が設定されているが、立法機関における女性の参加については、G項「権力及び意思決定における女性」及びH項「女性の地位向上のための制度的メカニズム」で、立法機関における女性の参加が不足していることが指摘されている。G項では、権力構造及び意思決定への女性の平等なアクセス及び完全な参加を保障するための措置を講じることを戦略目標に掲げ、そのための行動として、①必要であればポジティブ・アクション⁽¹⁶⁾を導入すること、②政党にあっては、党内の政策決定過程、選挙の候補者指名手続等に女性が十分に参加できるように

すること、③選挙制度が、女性議員の選出に及ぼす影響を見直し、制度の調整又は改善を検討すること等が述べられている。同時に、意思決定及び指導的立場への女性の参加能力を高めるため、女性に対し選挙過程、政治活動等の指導的分野に参加することを奨励する仕組み、訓練を開発することを挙げている。

世界女性会議は、北京会議以降は開催されていないが、国連の女性の地位向上のための活動は、2000年の第23回国連特別総会「女性2000年会議：21世紀に向けた男女平等、開発及び平和」、2005年の第49回CSW「北京+10」閣僚級会合、2010年の第54回CSW「北京+15」閣僚級会合に引き継がれた。いずれも北京宣言及び行動綱領の実施状況の評価・見直し、その中心的課題となっている。また、「女性2000年会議」終了後の2000年9月に開催された国連ミレニアムサミットでは、「国連ミレニアム宣言」が採択されたが、この宣言と1990年代に主要な国際会議で採択された国際開発目標を統合して、2015年までに達成すべき目標を掲げたのが、ミレニアム開発目標(Millennium Development Goals: MDGs)である。MDGsの目標3は、「ジェンダー平等推進と女性の地位向上」で、その指標として「国会における女性議員の割合」が挙げられている。

2010年に開催された前述の第54回CSWの会合では、既存の4機関を統合することにより、ジェンダーの平等及び女性のエンパワメントの支援のための制度設計を強化するとして2009

(13) UN Doc. A/CONF.177/20/Rev.1 (Beijing, 4-15 September 1995), pp.1-132. なお、総理府による行動綱領の仮訳がある。内閣府男女共同参画局ウェブサイト〈<http://www.gender.go.jp/kodo/index.html>〉

(14) *ibid.*, pp.18-118.

(15) 具体的には、①女性と貧困、②女性の教育と訓練、③女性と健康、④女性に対する暴力、⑤女性と武力闘争、⑥女性と経済、⑦権力及び意思決定過程における女性、⑧女性の地位向上のための制度的な仕組み、⑨女性の人権、⑩女性とメディア、⑪女性と環境、⑫女児、の12項目である。

(16) 歴史的に形成された構造的な差別を解消するための積極的な格差是正措置をポジティブ・アクション(positive action)又はアファーマティブ・アクション(affirmative action)と呼ぶ。ポジティブ・アクションはEUや英国で、アファーマティブ・アクションはアメリカ、カナダ、オーストラリア等で用いられる傾向にある。選挙におけるクォータ制もその一種である。両者の観念及び各国事情については、次の資料を参照。辻村みよ子「ポジティブ・アクションの手法と課題—諸国の法改革とクォータ制の合憲性」辻村みよ子監修・編『世界のポジティブ・アクションと男女共同参画』(ジェンダー法・政策研究叢書 第1巻)東北大学出版会, 2004, pp.5-32.

年9月14日の総会決議を歓迎する決議を採択した。2010年7月2日、第64回国連総会で、「ジェンダーの平等と女性のエンパワメントのための国連機関」(UN Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women: 通称「国連女性」(UN Women))を設立し、2011年1月から活動を開始することが、全会一致で決議された⁽¹⁷⁾。国連の主要な課題の1つである女性の問題については、これまで複数の機関が個別に活動していたが、これらを統合し⁽¹⁸⁾、新機関の長には事務総長が任命する国連事務次長(Under-Secretary-General)を充てる⁽¹⁹⁾。その主要な役割は、①CSWのような政府間機関の政策、世界基準等の形成を支援すること、②市民社会と効果的なパートナーシップを結ぶとともに、適切な技術的、財政的支援を、それを要請する加盟国に提供する準備をしておき、加盟国が前記基準を実施するのを助けること、③国連の組織全体の進捗に関する定期的モニタリングを含め、国連のシステムが、ジェンダーの平等に責任を持って関与することを維持することとされる⁽²⁰⁾。新機関の年間予算は、統合する4機関の予算の合計額の2倍となる5億米ドルとなる見込みである。潘基文国連事務総長は、「国連女性」が、ジェンダーの平等の促進、機会の拡充、地球上の差別への取組に対する国連の努力を後押しするで

あろうと述べている⁽²¹⁾。女性の地位の向上、ジェンダーの平等に関する国連の活動は、「国連女性」の発足を控えて、新たなステージに入ったと言えよう。

2 列国議会同盟 (IPU) の活動

各国議会の国際機関であるIPUは、代表民主制、人権と人道法、国際平和と安全保障、持続可能な発展等を主要な活動領域としているが、それらと並び、主要な活動分野の1つとなっているのが、政治における女性(Women in politics)の問題である。IPUは、民主的議会はジェンダーや言語、宗教、民族等あらゆる社会的多様性を反映すべきもので、特に人口の半分を占める女性代表の問題は普遍的な課題であるとする⁽²²⁾。1997年カイロ(エジプト)で開催されたIPU評議員会において、「世界民主主義宣言」(Universal Declaration on Democracy)が採択された。その第1部(民主主義の原則)第4項では、「民主主義の実現には、男女が、その違いから相互に豊かさを導き出し、対等にかつ補い合っている社会の営みにおける男女間の真のパートナーシップが必要である」⁽²³⁾と述べられている。議会制度を通じて民主主義の強化を図るIPUは、意思決定過程におけるジェンダーの平等の実現及び女性の十分な参加は、民主主義の指標である

(17) UN Doc. A/RES/64/289 (21 July 2010), paras.49-90.

(18) *ibid.*, para.53. 統合されるのは、国連婦人開発基金 (United Nations Development Fund for Women: UNIFEM)、国連ジェンダー問題特別顧問事務所 (Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women: OSAGI)、国連婦人の地位向上部 (Division for the Advancement of Women: DAW)、そして婦人の地位向上のための国際訓練研修所 (International Research and Training Institute for the Advancement of Women: INSTRAW) の4機関である。

(19) 2010年9月14日、潘国連事務総長は、新機関の長にチリの前大統領であるバチェレ氏 (Michelle Bachelet) を任命した。“Under-Secretary-General” ウェブサイト <<http://www.unwomen.org/about-un-women/under-secretary-general/>>

(20) UN Women, “UN Creates New Structure for Empowerment of Women,” *Press Release*, 2 July 2010. <<http://www.unwomen.org/2010/07/un-creates-new-structure-for-empowerment-of-women/>>

(21) *ibid.*

(22) David Beetham, *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: a guide to good practice*, Geneva: IPU, 2006, pp.13, 19.

(23) “Universal Declaration on Democracy,” Cairo, 16 September 1997. IPU ウェブサイト <<http://www.ipu.org/cnl-e/161-dem.htm>>

としている。政治生活のあらゆる面に女性が関与することは、より平等な社会、より強力で代表性の高い民主主義を生み出すものである⁽²⁴⁾。女性の十分かつ平等な参加がなければ民主主義ではないとする政策的立場をとる IPU にとって、ジェンダーの平等は当然の目的であったと言える。

議会制度の強化、人権、政治における女性と男性のパートナーシップの問題等について、IPU は、国際機関や NPO 等と連携しつつ、関連のデータ収集及び分析等の活動を進めているが、特に国連とは密接な協力関係にある。第 1 回世界女性会議が開催された 1975 年には、「国連婦人の 10 年」の開始を記念し、世界女性会議をフォローアップするため、女性の地位に関する第 1 回の世界的調査が 74 の加盟国議会を対象に実施された。また、1995 年の第 4 回世界女性会議の会期中、IPU は中国全国人民代表大会の招きにより、「議会人の日」(Parliamentarians' Day) を開催した。会議には、102 か国から約 500 名の議員が参加し、IPU が北京会議に寄与するため前年の 1994 年に採択した行動計画⁽²⁵⁾及び北京行動綱領の速やかな実施を宣言する「北京議会宣言」(Beijing Parliamentary Declaration) を採択して終了した。

その後も IPU は、前述の国連の動きに呼応して、政治的意思決定過程における女性の参画について、各国議会のデータの収集、継続的な調査研究と提言を行っている。特に、第 1 回世界女性会議の開催以降、IPU が公表する、女性

の政治参加に関する統計データは、関連の国際会議における重要な参考資料として、頻繁に使用される信頼性の高いものとなっている。また、IPU の調査研究の成果、特に各国議会における女性議員のデータは、国連の MDGs 報告書や UNDP が毎年刊行している人間開発報告書 (Human Development Report) にも活用されている⁽²⁶⁾ (女性の政治参加をめぐる国連と IPU の主要な活動については、表 1 を参照。)

議会と女性をめぐる国際的な調査・研究に加えて、IPU は、CSW の年次会合に合わせて、国連婦人の地位向上部と共催で、毎年議会人会合を開催している⁽²⁷⁾。2009 年のテーマは、「男女間の責任の平等な分担を促進する議会の役割」、2010 年は「北京会議後 15 年を経て、ジェンダーの平等と女性の権利を強化する議会の役割」であった。2010 年 3 月に開催された IPU と国連婦人の地位向上部共催の会合 (以下「2010 年議会人会合」という。) では、世界的な女性議員の状況をレビューした上で、北京会議から 15 年を経過し、政治、行政分野の女性の政治参加は全体としてはよくなっているものの、まだ多くの国で、政治におけるジェンダーの平等は実現していないと結論づけた。「状況は確かに改善されているが、我々が期待するところまでは行っていない」⁽²⁸⁾とするジョンソン IPU 事務総長 (Anders B. Johnsson) の発言が、そのことを物語っている。また、IPU では、ジェンダーの問題を扱う議会機関のセミナーを、2006 年以降毎年開催している。冒頭で紹介した 2009 年 IPU

⁽²⁴⁾ Julie Ballington, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments* (Reports and Documents No.54), Geneva: IPU, 2008, p.5. <<http://www.ipu.org/PDF/publications/equality08-e.pdf>>

⁽²⁵⁾ 正式名称は、「政治生活における男女参画の現在の不均衡を是正するための行動計画」(Plan of Action to correct present imbalance in the participation of men and women in political life) である。IPU ウェブサイト <<http://www.ipu.org/wmn-e/planactn.htm>>

⁽²⁶⁾ *Activities of the Inter-Parliamentary Union in 2009*, Geneva: IPU, 2010, p.29. <http://www.ipu.org/pdf/publications/SG09_en.pdf>

⁽²⁷⁾ ちなみに我が国からは参議院が代表者を送り、その概要は参議院ウェブサイトに掲載されているが、最近 2 年間は出席していない模様である。参議院ウェブサイト 前掲注(1)

⁽²⁸⁾ IPU, "Beijing Goals on Women in Politics still unmet, New Report Finds," *Press Release*, 3 March 2010. <<http://www.ipu.org/press-e/gen336.htm>>

セミナーがそれに当たる。セミナーの記録⁽²⁹⁾は公表され、議論は年々深まっているが、それら

の情報も含め、次章では、近年の女性の議会進出の現状を紹介する。

表1 女性の政治参加をめぐる国連及びIPUの動向

| | 国連 | 列国議会同盟 (IPU) |
|---------|---|---|
| 1946.6 | 「国連婦人の地位委員会」、国連経済社会理事会の機能委員会の1つとして設置される。 | |
| 1975 | この年を国際婦人年と定める(1976年から1985年まで「国連婦人の10年」)。第1回世界女性会議(メキシコシティ)。「世界行動計画」を採択 | 国連婦人の10年のスタートを記念し、第1回世界女性会議をフォローアップするため、女性の地位に関する第1回調査を実施、刊行 |
| 1979.12 | 「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」(女子差別撤廃条約)、国連総会で採択(1981年9月3日発効) | |
| 1980.7 | 第2回世界女性会議(コペンハーゲン)。「国連婦人の10年後半期行動プログラム」採択 | |
| 1985 | 第3回世界女性会議(ナイロビ)。「婦人の地位向上のためのナイロビ将来戦略」採択 | 国連の依頼に応じて、議会における男女の議席配分に関する統計的調査を実施、刊行 |
| 1987.10 | | 1986年に始まった女性の地位に関する第2回調査の結果を、IPU評議員会(バンコク)で公表。今後の調査は、女性の政治参加、意思決定過程への関与に焦点を当て、4年ごとに実施することを決定 |
| 1989.11 | | 政治及び議会における意思決定過程への女性の参加をテーマとする国際シンポジウムを開催(ジュネーブ) |
| 1990.5 | 国連経済社会理事会で、指導的立場の女性を1995年までに30%、2000年までに50%にするよう勧告する決議を採択 | |
| 1994.3 | | 1995年の第4回世界女性会議に協力するため、IPU評議員会(パリ)で「政治生活における男女参画の現在の不均衡を是正するための行動計画」を採択 |
| 1995.9 | 第4回世界女性会議(北京)。「北京宣言及び行動綱領」採択 | 第4回世界女性会議の会期中、全人代の招きで「議会人の日」を企画。102か国から約500名の議員が参加し、「北京議会宣言」を採択 |
| 1996 | | 180の議会に対し、政党における女性、選挙で選ばれるまでの過程、議会で女性が占める政治的空間の3点につき調査を実施。1997年開催の特別会議「政治における男性と女性のパートナーシップに向けて」(ニューデリー)のための準備 |
| 1997.2 | | 政治における男性と女性のパートナーシップをテーマとする特別会議を開催(ニューデリー)。1995年の北京会議をフォローアップする最初の国際会議 |
| 1999 | | 男性優位の議会で活動する約180名の女性議員に対して行った一連のインタビューをもとに、その政治経験を調査・分析。政治過程への貢献、その存在が政治にもたらす変化等を指摘。2000年に刊行(Politics: Women's Insight) |
| 2000 | 国連特別総会「女性2000年会議」(ニューヨーク)。「政治宣言」及び「北京宣言及び行動綱領実施のための更なる行動とイニシアチブ」(いわゆる「成果文書」)採択 | 国連特別総会に協力するため、1998年以降実施された各国議会、政党等からの回答を分析した調査を公表(Participation of Women in Political Life) |
| 2000.9 | 国連ミレニアム・サミット(ニューヨーク)。「国連ミレニアム宣言」採択。ミレニアム開発目標(MDGs)がまとめられる。MDGsの目標3「ジェンダー平等推進と女性の地位向上」の指標の1つが「国会における女性議員の割合」 | |

(29) 2009年のセミナー記録は、次のとおり。IPU, *op.cit.* (5)

| | | |
|---------|---|--|
| 2005 | 第49回国連婦人の地位委員会「北京+10」閣僚級会合（ニューヨーク）。「北京行動綱領」及び「女性2000年会議成果文書」の実施状況の評価・見直しを行うとともに、さらなる実施に向けた戦略、今後の課題を協議 | 「北京+10」の会合に合わせて、過去60年にわたる女性の政治参加に関するデータを収録した資料を刊行（Women in Politics: 1945-2005） |
| 2006.12 | | ジェンダーの平等を扱う議会機関の第1回セミナー開催（ジュネーブ）。2007年にセミナーの記録を刊行（First Meeting of Parliamentary Bodies Dealing with Gender Equality） |
| 2007.12 | | ジェンダーの平等を扱う議会機関の第2回セミナー開催（ジュネーブ）。テーマは「女性と仕事」で、ILOとの共催。2008年にセミナー記録を刊行（Women and Work） |
| 2008 | | 2006年から2008年にかけて男女両方の議員を対象に実施された、議会におけるジェンダーの平等に関する調査記録の刊行（Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments） |
| 2009.9 | | ジェンダーの平等を扱う議会機関の第4回セミナー開催（ジュネーブ）。テーマは「議会は女性に開かれているか？1つの評価」。2010年にセミナー記録を刊行（Is Parliament Open to Women? An Appraisal） |
| 2010.3 | 第54回国連婦人の地位委員会「北京+15」記念会合（ニューヨーク）。「北京+15」を記念する宣言を採択 | |
| 2010.7 | 第64回国連総会で、女性に関する4つの機関を統合し、新たな機関（UN Women）を創設する決議を採択 | |
| 2010.9 | 国連の潘基文事務総長、UN Womenの初代トップに当たる担当事務次長に、チリのパチェレ前大統領を任命 | |

（出典）“Division of the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs.” 国連ウェブサイト〈<http://www.un.org/womenwatch/daw/daw/index.html>〉；“Women in Politics.” IPUウェブサイト〈<http://www.ipu.org/iss-e/women.htm>〉；「国際的動向」内閣府男女共同参画局ウェブサイト〈http://www.gender.go.jp/main_contents/category/kokusai-doko.html〉等を参照して、筆者作成

II 女性の議会進出の現状

前述の「2010年議会人会合」では、2つの問題に焦点が当てられた。1つは、1995年の北京会議以降15年にわたる女性の議会への進出に関する進展と挫折の検証、もう1つは、どのように差別的立法を見直し、よりジェンダーに配慮した法的枠組みを進展させるかという問題である⁽³⁰⁾。特に、前者の問題については、IPUが各国議会関係者にアンケート及びインタビューによ

り実施した調査（2008年調査：後述）等に基づいて、冒頭で紹介した2009年セミナーの関係者⁽³¹⁾が、女性の政治参加の状況を紹介している⁽³²⁾。そこで示された最新のデータ⁽³³⁾をもとに、以下、女性議員の現状を概観する。

2010年初頭の世界的に見た議会における女性議員の比率の平均は18.8%で、北京会議が開催された1995年の11.3%に比べると確実に増加している。ECOSOCは、1990年、指導的立場の女性を1995年までに30%、2000年までに50%とする旨決議しており、30%の数値は1つ

⁽³⁰⁾ IPU, “Statement by Senator Pia Cayetano (Philippines), President of the IPU Coordinating Committee of Women Parliamentarians,” Commission on the Status of Women United Nations, New York, 3 March 2010. 〈<http://www.ipu.org/Un-e/sp-csw030310.pdf>〉

⁽³¹⁾ 具体的には、IPU ジェンダー・パートナーシップ・プログラムの専門家であるバリントン氏及びストックホルム大学のダーレリュップ教授である。いずれも後述。

⁽³²⁾ 次のウェブサイトを参照。IPU, “The role of Parliaments in enforcing gender equality and women’s rights: 15 years after Beijing” (Report), 2 March 2010, pp.3-5. 〈<http://www.ipu.org/splz-e/csw10/report.pdf>〉

⁽³³⁾ IPUが女性議員関連のデータを分析した小冊子で、毎年国際婦人の日（International Women’s Day）の3月8日に公表されている。IPU, *Women in Parliament in 2009: The Year in Perspective*, 2010. 〈<http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnpersp09-e.pdf>〉

の目標となっていたが、北京会議が開催された1995年に30%を超えたのはわずか7議院のみであった。それが、今回の報告では、30%に達したのが38か国中44の議院（うち、一院制議会又は下院が26、上院が18）で全体の16.7%であった。その中で、さらに40%を超える議院は11あった。ただし、全体的にみると、増加率は緩慢で、現状の伸び率が継続すると、30%の目標を達成するのは、2025年になると言われている⁽³⁴⁾。

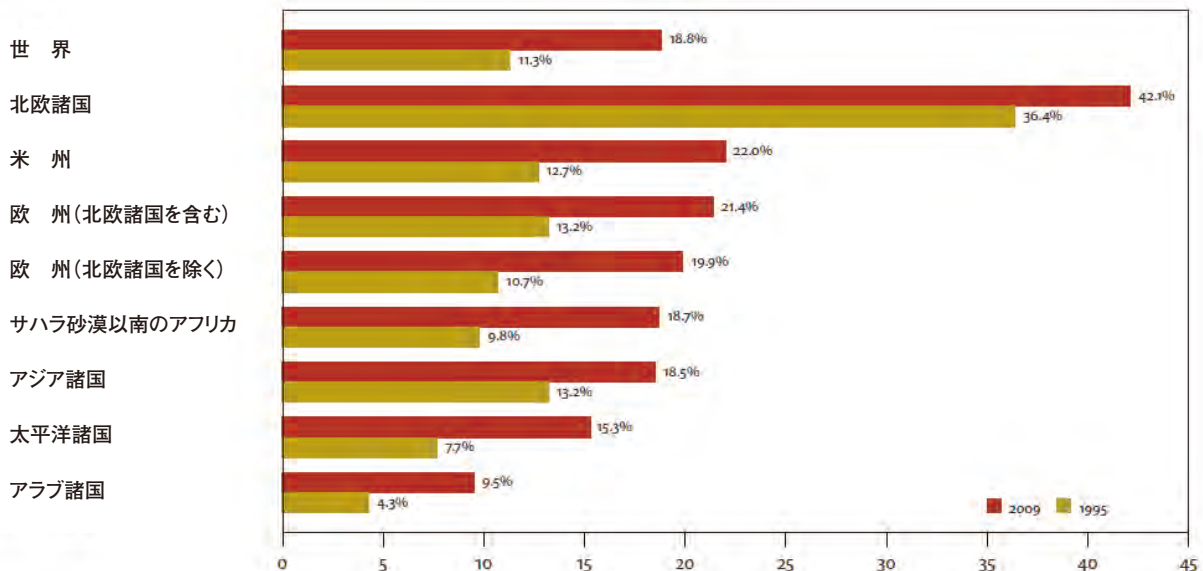
女性議員の比率が30%を超える議院を地域別にみると、ヨーロッパ諸国が16議院、米州が13議院、アフリカ諸国が11議院、アジア・太平洋諸国が4議院となっている。逆に、女性議員の割合が10%に達しない議院も50か国あるが（議院数は71）、この数値は、1995年の北京会議の時点（10%未満は141議院）より大きく改善されている。とはいえ、2009年段階で女性議員が全くいない議院も10議院存在し、その多くは太平洋諸島とアラブ地域となってい

る。

なお、地域別女性議員の比率について、北京会議が開催された1995年と、2009年のデータを比較したのが、図1である。また、国政選挙等により、2009年に議会の構成が変化した各国議会における女性議員の比率を、高い方から並べたのが表2である。これらを見ると明らかに、地域別で最も大きな伸びを示したのは、サハラ砂漠以南のアフリカ諸国である⁽³⁵⁾。これは、南アフリカ、モザンビーク、マラウイ、ナミビア等の国政選挙で、女性議員が多数当選したことが大きく影響している。特に南アフリカの下院では43.5%が女性議員で占められたが、この背景には、与党のアフリカ国民会議（ANC）が、党の規約で、候補者名簿に載せる女性候補者を50%とするクォータ制⁽³⁶⁾を採用したことが大きい。

一方、女性議員の比率が世界平均を上回って安定しているヨーロッパ諸国で、その伸びが最も著しかったのがアイスランド議会である。女

図1 世界及び各地域の女性議員の比率（1995年及び2009年）



(出典) IPU, *Women in Parliament in 2009: The Year in Perspective*, 2010, p.4. (<http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnpersp09-e.pdf>)

(34) IPU, *op.cit.* (32), p.3.

(35) *ibid.*, pp.3-5.

(36) 選挙で政党が擁立する候補者の一定割合を女性に振り向けることを義務付ける制度。憲法、選挙法等により規定されている場合と、政党がその内規等で実施する場合がある。

表2 2009年に議会の構成が変化した一院制議会又は下院

| 国名 | 定数 | 女性議員数 | 女性議員の比率 | クォータ制の有無 ^(注1) |
|-------------------------|-----|-------|---------|--------------------------|
| 南アフリカ | 400 | 178 | 44.5% | 有(政党内規) |
| アイスランド | 63 | 27 | 42.9% | 有(政党内規) |
| ノルウェー | 169 | 67 | 39.6% | 有(政党内規) |
| モザンビーク | 250 | 98 | 39.2% | 有(政党内規) |
| アルゼンチン | 257 | 99 | 38.5% | 有(法律) |
| アンドラ | 28 | 10 | 35.7% | 無 |
| ドイツ | 622 | 204 | 32.8% | 有(政党内規) |
| エクアドル | 124 | 40 | 32.3% | 有(法律) |
| チュニジア | 214 | 59 | 27.6% | 有(政党内規) |
| ポルトガル | 230 | 63 | 27.4% | 有(法律) |
| メキシコ | 500 | 131 | 26.2% | 有(法律) |
| ボリビア | 130 | 33 | 25.4% | 有(法律) |
| ナミビア | 78 | 19 | 24.4% | 無 |
| リヒテンシュタイン | 25 | 6 | 24.0% | 無 |
| モルドバ共和国 | 101 | 24 | 23.8% | 無 |
| ウズベキスタン ^(注2) | 150 | 33 | 22.0% | 有(法律) |
| マラウイ | 193 | 40 | 20.8% | 無 |
| ブルガリア | 240 | 50 | 20.8% | 無 |
| ルクセンブルク | 60 | 12 | 20.0% | 有(政党内規) |
| ドミニカ国 | 32 | 5 | 19.2% | 無 |
| エルサルバドル | 84 | 16 | 19.0% | 有(政党内規) |
| イスラエル | 120 | 22 | 18.3% | 有(政党内規) |
| インドネシア | 560 | 101 | 18.0% | 有(法律) |
| ホンジュラス | 128 | 23 | 18.0% | 有(法律) |
| ギリシャ | 300 | 52 | 17.3% | 有(政党内規) |
| アルバニア | 140 | 23 | 16.4% | 有(法律) |
| 北朝鮮 | 687 | 107 | 15.6% | 無 |
| ウルグアイ | 99 | 15 | 15.2% | 有(法律) |
| チリ | 120 | 17 | 14.2% | 有(政党内規) |
| 日本 | 480 | 54 | 11.3% | 無 |

(注1) クォータ制を有する国で「法律」とは、憲法、選挙法等で規定されているもの、「政党内規」とは、政党内で自発的又は規約等により規定されているものを表す。議会で議席を有する政党が1つでも政党内のクォータを定めていれば、「政党内規」とした。

(注2) 2010年1月10日に行われた第2回投票の結果を含む。

(出典) IPU, *Women in Parliament in 2009: The Year in Perspective*, 2010, p.2. (<http://www.ipu.org/pdf/publications/wmnpersp09-e.pdf>); "PARLINE database on national parliaments." IPU ウェブサイト (<http://www.ipu.org/parline-e/parlinesearch.asp>) 等をもとに筆者作成

性の政治参加を保障するためクォータ制を採用した左派政党が選挙に勝利したことが、その理由と考えられている。また、政党に対し最低1/3の女性候補者を指名することを要請し、それができないと財政上の制裁措置が課されるといった新たな選挙法の規定が功を奏し、女性議員の比率が28%近くまで上昇したのがポルトガルである。ヨーロッパ諸国では、比率の増加に

は至らないものの、最新の選挙で女性議員の比率が低下した国はなかった。

米州では、2009年に17の議院で選挙が実施されたが、1995年と比較すると、女性議員の比率は10%近く上昇している。数値の上がった国(ボリビア、エクアドル、アルゼンチン)のいずれもが、選挙におけるクォータ制を採用している点で共通している。他方、1995年の数値と

比較して、女性議員の比率の上昇が緩慢なのがアジア諸国である。その中で、2009年に最も成果が大きかったのはインドネシアである。選挙法の改正により、政党は女性候補者を当選できる位置に指名することが要請されたことが背景にある（ただし、すべての政党が厳格に守ったわけではなかった）。最後に、女性議員の比率が最も少ないアラブ諸国の中では、選挙法の改正により2006年から参政権を付与された女性が、2009年5月の選挙で初めて4議席を獲得したクウェートが特筆される。

地域別のデータから各国事情を見ていくと、女性議員の比率が高い国々には、それを保障する制度があることがわかる。最新のデータで女性議員の比率が上昇した国に共通するのは、そのための一定の仕組みが用意されていることである。具体的な仕組みとしては、選挙におけるクォータ制の採用が最も効果的で、2010年議事会合の報告によれば、世界の一院制議会又は下院で女性議員の比率が高い上位15か国のうち、11の国が政党レベルを含む何らかの種類のクォータ制を採用しているとされる⁽³⁷⁾。世界的にみると、約50か国が、憲法又は選挙法において選挙の際のクォータ制を導入し、およそ40以上の政党が、政党内のクォータ制を有している⁽³⁸⁾。

選挙におけるクォータ制自体は、議論の多い制度であるが⁽³⁹⁾、女性議員の議会への進出に

一定の役割を果たしていることは否めない⁽⁴⁰⁾。しかし、1995年の北京女性会議以降、女性議員の数をどのように増やしていくかに重きが置かれ、性別を反映した政治制度、とりわけ議会が、実際ジェンダーに配慮した機関となっているか否かについては、あまり注意が向けられることがなかった。そのため、近年のIPUによる調査やセミナーでは、この視点からの議論に焦点が当てられている。2008年に公表されたIPUの調査報告書及び冒頭で紹介した2009年セミナーにおける議論が、それに該当する。次章では、女性が議会に進出するに当たっての障害及びそれを克服する方策について、近年の状況を整理する。

III 議会における女性

1 IPUの2008年調査と2009年セミナー

今日、女性の議会進出については、単なる数の問題にとどまらず、議席を獲得した女性議員が、議会を通じて意思決定過程に影響を及ぼすにはどうすればよいか、その活動を支える議会の制度はどうあるべきか、という点にも目が向けられるようになってきている⁽⁴¹⁾。IPUは、ここ10年ほど、民主主義と公的職務における男女間の真のパートナーシップの間には基本的なつながりがあるとの原則の下に活動しており、女性の議会への進出の改善及び男女間の政治的

⁽³⁷⁾ IPU, *op.cit.* (32), p.4.

⁽³⁸⁾ *ibid.* なお、2003年、International IDEAとスウェーデンのストックホルム大学政治学部が、クォータ制の実施と効果に関する各国情報を集めた調査プロジェクト（クォータ・プロジェクト）を立ち上げ、IPUも2009年にこれに加わった。同プロジェクトでは、次のウェブサイトで、収集した情報を一般に公開している。（<http://www.quotaproject.org/>）

⁽³⁹⁾ 女性議員の問題についていえば、過少代表である女性に特別の措置を採ることで、実質的に平等を確保するというメリットがある半面、①機会均等原則の侵害となること、②民主主義・自由選挙原則の侵害となること、③50%に満たないクォータ制により、逆に完全平等達成の実効性が乏しくなること等が指摘されている。（辻村前掲注(16), pp.15-16.）なお、次の論文も参考になる。辻村みよ子「政治参画とジェンダー—クォータ制の合憲性を中心に」川人貞史・山元一編『政治参画とジェンダー』（ジェンダー法・政策研究叢書 第8巻）東北大学出版会、2007, pp.5-42.

⁽⁴⁰⁾ なお、女性議員の増加措置については、間柴泰治「女性議員の増加を目的とした立法措置—諸外国におけるクォータ制・リザーブシート制の実施例—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』403号、2002.10.30.を参照

⁽⁴¹⁾ Anders Johnsson, "Opening Remarks," IPU, *op.cit.* (5), p.6.

パートナーシップは、その主要な目的の1つである。このテーマに関するデータの収集と分析の一環として、IPUは、2006年から2008年にかけて「政治における平等：議会における女性及び男性の調査」（以下「2008年調査」という。）を開始し、2008年にその結果が報告書⁽⁴²⁾にまとめられ、公表された。調査には、110か国議会から272名の議会人が回答を寄せ⁽⁴³⁾、20名の議会人へのインタビューも実施された。また、この種の調査としては初めて男性も調査対象としたため、回答者の40%は男性であった。その結果、2008年調査は、政治におけるジェンダーの平等の問題に関して、男性と女性の両方の視点を盛り込んだという点でもユニークなものであった。調査の結果は、女性議員が依然としてその活動において困難に直面していることを示したが、それをもとに各国議会の関係者が一堂に会して議論したのが、2009年セミナーであった。

2009年セミナーでは、「議会は女性に開かれているか」という設問の回答に当たり、3つの側面から議論が行われた⁽⁴⁴⁾。①女性議員の数や割合の観点、②数の問題を越えて、女性議員が現実に議会活動に貢献している程度、③議会制度そのものの検証、である。

2009年セミナーでは、2008年調査の結果が活用され、議論が深められた。報告者の多くは、2008年調査に関与、協力した議会関係者等で、特に、「ジェンダーに配慮した議会」セッションの報告者のバリントン氏 (Julie Ballington) は、IPU ジェンダー・パートナーシップ・プログラムの専門家であり、2008年調査の責任者でもある。2009年セミナーで取り上げられた論点について、2008年調査の結果も引用しながら、次に紹介する。

2 議会進出への障害とその克服

2009年セミナーでは、女性が議会に進出する際の様々な障害を検証し、その障害を克服する手段（選挙におけるクォータ制の採用を含む）を議論した後、議会のメンバーとなってから直面する課題を取り上げた。セミナー開催時点における世界の女性議員の比率の平均は約18%で、1990年のECOSOCの決議を契機として第4回北京女性会議でも取り上げられ、1990年代以降1つの目標とされていた30%には及ばない。しかし、他の政治的意思決定分野と比較すれば、今日議会は女性に開かれているとされた。具体的には、2008年における世界の女性閣僚の割合は16%、元首クラスになるとわずか4.5%であるのに比べて、女性議員の比率は約18%である。重要なことは、議会こそ、男女のバランスのとれた参加を求められ、そこから利益を得る場所だということである⁽⁴⁵⁾。

ジェンダーに関わる政策を通すという観点からは、女性議員の数は重要である。一般に女性議員は、多くの委員会に散らばっているため、共にロビー活動を行ったり、政党内で戦略を練ったりする能力を発揮する場に恵まれないのが実情である。そのため、指導的立場の女性が30%という目標は、議会内の活動で、女性が一定の影響力を有するため、重要なものと言える。

2008年調査によれば、回答者の90%以上は、女性が政治に男性と異なった見方、視点、才能をもたらすことに賛成している（図2を参照）。とりわけ、女性議員が、女性を代表して優先的に取り扱う責任を感じている分野として、育児、同一賃金、育児休暇、年金等の社会問題、リプロダクティブ・ライツ（生殖に関わる権利）等の身体的問題、人間開発、貧困の緩和等の開発問題がある。その一方、前記3分野を越えて、

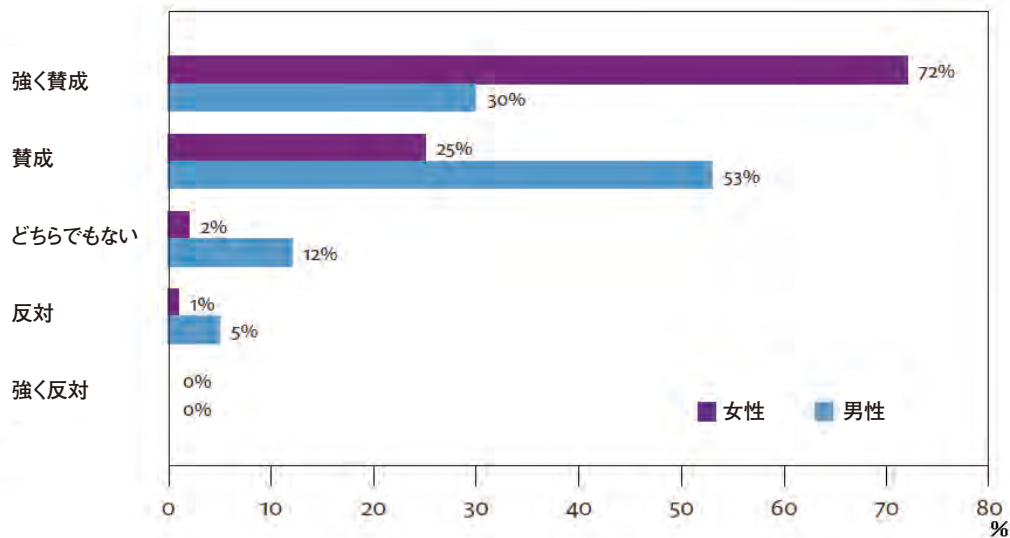
(42) Ballington, *op.cit.* (24)

(43) ちなみに、我が国もこの調査に参加している。 *ibid.*, p.89.

(44) Johnsson, *op.cit.* (41), pp.5-6.

(45) *ibid.*, p.5.

図2 女性が政治に異なった見方、視点、才能をもたらすことについて



(出典) IPU, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments: An Overview of Key Findings* (Booklet), 2009, p.9. (<http://www.ipu.org/PDF/publications/equality08-overview-e.pdf>)

より広い共同体の利益のため、広範囲の政治課題に貢献することが重要であると、2008年調査では指摘されている⁽⁴⁶⁾。

一方、女性が政治に進出する際の障害として、多くの女性回答者が挙げたのは、家庭における責任であった。男性回答者が、有権者や政党の支援不足を政界進出への制約と考えているのとは、対照的である。また、女性が立候補する際には、選挙資金の不足や女性の役割に関する伝統的な考え方、男性のクラブとなっている政党の支援不足等に遭遇している(表3を参照)。このような状況を打開するのに最も効果的な手段として、2009年セミナーでは選挙におけるクォータ制及びその他の措置(候補者に対する訓練や能力開発、財政的支援、政党内改革等)が指摘されている。

2008年調査に監修者として協力したストックホルム大学のダーレリュップ教授(Drude Dahlerup)は、2009年セミナーの報告者として、IPUの一院制議会又は下院における女性の比率上位15位を対象に、クォータの有無とその根拠、選挙制度について報告した⁽⁴⁷⁾(表4を参照)。表2と

併せて見れば、新たに上位に躍り出た国では、法律又は政党レベルでの選挙におけるクォータ制を採用していることがわかるが、クォータ制を採用しなくても上位にあるフィンランドやデンマークの例もある。むしろ比例代表制に基づく選挙制度が、一般に女性代表の数を増やすのに貢献していることが知られている。女性議員の比率が小さいインドや米国、英国が小選挙区制を採用しているのと対照的である。同教授によれば、比例代表制を採用している国の80%は、何らかのタイプのクォータ制を有しているが、小選挙区制の国で、そのようなクォータ制を有するのはわずか25%である。クォータ制は、女性議員を増やす1つの戦略ではあるが、その後には選挙資金等他の変革が続かなければならないとしている。

3 議会内部における障壁

数の問題を越えたところでは、議会が女性に開かれているとは、まだ言い難い状況である。議会は本質的に、多様な意見を交渉によって解決に導く場であり、分散し相容れない利害が、

(46) Ballington, *op.cit.* (24), p.40.

(47) Drude Dahlerup, "Is Parliament Open to Women? Quotas in Global Perspective," IPU, *op.cit.* (5), p.25.

表3 男性及び女性が政治に進出することを妨げる要因

| 女性にとっての制約 | スコア ^(注) | 男性にとっての制約 | スコア ^(注) |
|-----------------------|--------------------|-----------------------|--------------------|
| 家庭の責任 | 3.4 | 有権者からの支持の欠如 | 2.9 |
| 社会における女性の役割に関する一般的な見方 | 3.3 | 資金の不足 | 2.7 |
| 家族からの支援の欠如 | 3.2 | 政党からの支援不足 | 2.7 |
| 自信の欠如 | 3.2 | 話術や選挙区との関連等、代表機能の経験不足 | 2.7 |
| 資金の不足 | 3.1 | 自信の欠如 | 2.6 |
| 政党からの支援不足 | 3.1 | 教育の欠如 | 2.5 |
| 話術や選挙区との関連等、代表機能の経験不足 | 3.1 | 政治が腐敗していると思われること | 2.5 |
| 有権者からの支持の欠如 | 3.0 | 家族からの支援の欠如 | 2.4 |
| 男性からの支援の欠如 | 3.0 | 他の男性からの支援の欠如 | 2.3 |
| 他の女性からの支援の欠如 | 2.9 | 女性からの支援の欠如 | 2.1 |
| 政治が腐敗していると思われること | 2.9 | 家庭の責任 | 2.1 |

(注) スコアは4点満点。最大の制約は4点、かなりの制約は3点、それほど大きな制約でない場合は2点、制約にならない場合は1点として計算した。

(出典) IPU, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments* (Reports and Documents No.54), Geneva, 2008, p.18. <<http://www.ipu.org/PDF/publications/equality08-e.pdf>> より一部を抜粋

表4 一院制議会又は下院における女性議員上位15位とクォータ制・選挙制度の関係

| 国名 | 議会における女性の比率 ()は、選挙年 | クォータの種類 ^(注) | 選挙制度 |
|--------|-------------------------|------------------------|-------|
| ルワンダ | 56.3% (2008) | 法律 | 比例代表制 |
| スウェーデン | 47.3% (2006) | 政党内規 | 比例代表制 |
| 南アフリカ | 44.5% (2009) | 政党内規 | 比例代表制 |
| キューバ | 43.2% (2008) | クォータなし | 多数代表制 |
| アイスランド | 42.9% (2009) | 政党内規 | 比例代表制 |
| フィンランド | 41.5% (2007) | クォータなし | 比例代表制 |
| アルゼンチン | 40.0% (2007) | 法律 | 比例代表制 |
| コスタリカ | 38.6% (2006) | 法律 | 比例代表制 |
| デンマーク | 38.0% (2007) | クォータなし | 比例代表制 |
| ノルウェー | 37.9% (2005) | 政党内規 | 比例代表制 |
| アンゴラ | 37.3% (2008) | 法律 | 比例代表制 |
| オランダ | 36.7% (2006) | 政党内規 | 比例代表制 |
| スペイン | 36.3% (2008) | 法律 | 比例代表制 |
| ベルギー | 35.3% (2007) | 法律 | 比例代表制 |
| モザンビーク | 34.8% (2004) | 政党内規 | 比例代表制 |

(注) 「法律」とは、憲法、選挙法等で規定されているもの、「政党内規」とは、政党内で自発的又は規約等により規定されているもの。議会に議席を有する政党が1つでも政党内のクォータを定めていれば「政党内規」とした。

(出典) Drude Dahlerup, "Is Parliament Open to Women? Quotas in Global Perspective," IPU, *Is Parliament Open to Women? An Appraisal: Conference for Chairpersons and Members of Parliamentary Bodies Dealing with Gender Equality* (Reports and Documents No.62), Geneva, 28-29 September 2009, p.23. <<http://www.ipu.org/PDF/publications/wmn09-e.pdf>> を一部修正

すべてに適用できる政策や法律に変換される場
でもある⁽⁴⁸⁾。女性は歴史的に、政治的・法的

優先順位を決定するガバナンス構造から外れて
いたため、議会に進出することは、男性のルー

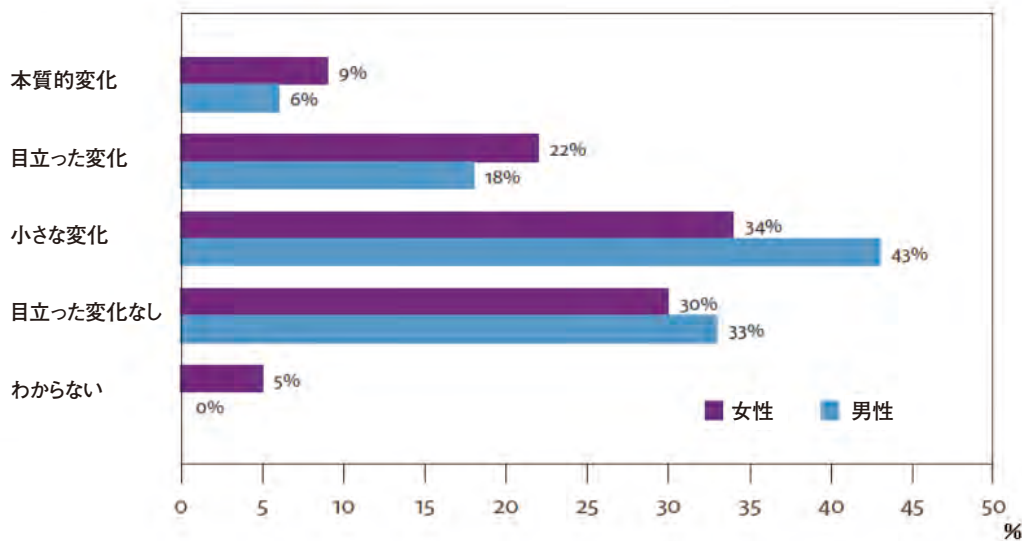
(48) Kareen Jabre, "Challenges Faced by Women in Parliament: An Overview," *ibid.*, p.55.

ルと見方により支配された世界に入ることになる。そのため、議会内部における障壁が残されている。女性の声を届けるためには、議会を動かしている規則や手続の変更、政治と家庭の責任をやり繰りすること（育児支援施設の整備を含む）、女性議員のスペースを確立すること⁽⁴⁹⁾等が求められる。

2008年調査では、女性議員の存在により、規則や手続がどの程度変更されたかについて調

査が行われた（図3を参照）。調査の結果、女性議員の存在にもかかわらず、議会の規則や手続に本質的変化を感じている回答者は、男女ともに1割に満たなかった。また議会に女性が存在することに伴い、どのような変化が生じるかについて、4点満点のスコアでデータを取った結果が、表5である。これによれば、最も大きい変化が、議会内で使用する言語や議員の態度の変化であるのに対し、最も変化がなかったのは、

図3 女性の存在によって議会の規則・手続はどのように変化したか



(出典) IPU, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments: An Overview of Key Findings* (Booklet), 2009, p.13. (<http://www.ipu.org/PDF/publications/equality08-overview-e.pdf>)

表5 議会に女性が存在することに伴う変化

| 変化した内容 | スコア (注) |
|-------------------------------|---------|
| 議会で使用する言葉と態度が攻撃的でなくなる。 | 2.5 |
| 議会人のために母親／父親の育児休暇規定が導入される。 | 2.3 |
| より多くの訓練の機会が提供される。 | 2.1 |
| 議会の規則・先例が変更される。 | 2.0 |
| 託児施設が導入される。 | 2.0 |
| 服装規定は、男女のニーズを考慮する。 | 1.9 |
| 議会の開会時間が、女性と男性のニーズを考慮して変更される。 | 1.7 |

(注) スコアは4点満点。大いに変わった場合4点、目立った変化は3点、小さな変化は2点、ほとんど変化がない場合は1点として計算した。

(出典) IPU, *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments* (Reports and Documents No.54), Geneva, 2008, p.71. (<http://www.ipu.org/PDF/publications/equality08-e.pdf>)

⁽⁴⁹⁾ 南アフリカのゴベンダー議員 (Pregs Govender) は、1994年に初めての全人種参加型の選挙で当選したアフリカ民族会議 (ANC) の女性議員であるが、議員となって最初に挑戦したことの1つが、男性トイレの一部を女性用に変えることであった。当時、議会の建物にあるトイレのほとんどは男性用であったという。Ballington, *op.cit.* (24), p.77.

開会時間であったことが注目される。早朝から深夜まで審議が続くこともある議会の開会時間は、とりわけ女性議員が、議会活動と家庭に割く時間のバランスを取る上で大きな課題となっている。開会時間と同様、議会に託児施設を設置することは、議会に女性が存在することで生じる大きな変化であるが、多くの議会は、利用が不規則となることに伴うコストの問題で困難を感じている。これらの問題については、2008年調査におけるインタビューでオーストラリア連邦議会下院の事例が紹介されている⁽⁵⁰⁾。

オーストラリア下院の開会時間は、議会のあるキャンベラでの開会日数を少なくして開会時間を長くする傾向にあった(多くの議員が、首都から遠い選挙区にいるため)。そのため、会期中は毎週、最低2日間は夜の11時まで審議が行われた。これは、2003年に夜の9時半までに修正され、2008年総選挙後の労働党政権の下で、より家族に配慮した開会時間とするため、月曜と火曜は9時を超えないよう、新たに任意の「バックベンチャーの日」を金曜に設定することが提案された。しかし、野党の反対で変更は実現しなかった⁽⁵¹⁾。一方、議員の子どものための託児施設については、第41議会(2004～2007年)を通じて調査が行われた。施設は18か月までの幼児しか対象にしておらず、また、開会期間の散発的利用となるため、平均よりコストがかかることが見込まれた。これら障

害にもかかわらず、2009年から保育センターが経営される見込みである⁽⁵²⁾。当時のラッド労働党政権は、議会における親の責任の遂行に熱心で、政権に就いて間もない2008年2月、表決の際、幼児に授乳している女性議員は、自分の所属する政党の院内幹事に代理投票を依頼できるとする決議が下院を通過している⁽⁵³⁾。

議会は、歴史的に男性によって決定された規則や手続、規範等によって組織化され運営されている機関である。その意味でも、議会における制度上の文化、慣行等が、議会に進出した女性議員の活動にとって大きな障害となっていることは否めない。2000年に公表された、IPUによる180名の女性議員に対する調査結果においても、「男性的な慣行」(male practices)は、意思決定における女性の政治参加の障害となっているとされている⁽⁵⁴⁾。具体的には、政界の互助的ネットワーク(old boys' network)や裏取引、権力を手放すことへの抵抗感等が、女性の進出を妨げると強調しているが、2008年調査では、それらの障害がまだ存在していると指摘されている⁽⁵⁵⁾。これらの障害を取り除くことが、男女双方のニーズと利益に対応するジェンダーに配慮した議会の構築にとって重要であると言える。2008年調査の結果を踏まえて、2009年セミナーでは、ジェンダーに配慮した議会のあり方について、議論が深められた。

⁽⁵⁰⁾ *ibid.*, p.75.

⁽⁵¹⁾ オーストラリア下院の最新資料では、現在開会時間は、月曜が正午から午後10時まで、火曜が午後2時から9時まで、水曜が午前9時から午後8時まで、木曜が午前9時から午後5時までとなっている。なお、金曜には開会しない。House of Representatives, "A Typical Sitting Day," *Infosheet*, No.2, June 2010. <<http://www.aph.gov.au/house/info/infosheets/is02.pdf>>

⁽⁵²⁾ 議会の保育施設は、2009年2月にオープンした。6週間から18か月の幼児が対象で、開会中は1日当たり120豪ドル(約9,700円)、閉会中は同90豪ドル(約7,300円)のコストがかかる。"Federal Parliament childcare centre full," *Canberra Times*, 14 Jan. 2009. <<http://www.canberratimes.com.au/news/local/news/general/federal-parliament-childcare-centre-full/1406512.aspx>>

⁽⁵³⁾ "Options for nursing mothers." オーストラリア下院の議事委員会(Standing Committee on Procedure)ウェブサイト <<http://www.aph.gov.au/house/committee/proc/nursingmothers/report.htm>>

⁽⁵⁴⁾ IPU, *Politics: Women's Insight* (Reports and Documents No.36), Geneva, 2000, p.40. <http://www.ipu.org/PDF/publications/womeninsight_en.pdf>

⁽⁵⁵⁾ Ballington, *op.cit.* (24), p.71.

4 ジェンダーに配慮した議会

2009年セミナーでは、ジェンダーに配慮した議会について、2008年調査で報告書執筆の責任者であったバリントン氏が総括した。同氏は、2008年調査の結果の中で、ジェンダーに配慮した議会のアジェンダを形成する上で最も影響力の大きい要因は何かという設問に対する回答を、次の4点に集約した。すなわち、①議会の政権党の支援、②ジェンダーの平等や女性の地位に特化した委員会を含む、議会の委員会の活動、③超党派の女性のネットワークである女性のコーカス（政党横断的ネットワーク）の活動、④ジェンダーに配慮した議会が機能するための新たな規則、である⁽⁵⁶⁾。

ジェンダーに配慮した議会の特性としては、①女性の意見を取り入れるため、ジェンダーの概念を政策展開やその活動に組み込む議会の能力であり、②議会の運営上、制度上の文化が挙げられる。前者は、ジェンダーの平等や女性の地位に関する委員会の設置⁽⁵⁷⁾や女性議員のコーカス、ジェンダー予算の使用などに、後者は、議会の施設、開会時間、ジェンダーに配慮した予算の振り分け等に反映されている。②の制度上の文化とは、当初、男性によって設計された制度から生まれ長期間採用されてきた不文律や規範、慣行等を指す。2009年セミナーでは、これまであまり調査されず、良い実践例も少ない制度的文化について、報告がなされた⁽⁵⁸⁾。

議会が男性的な制度を有していることは、長年にわたり定着し一般化され当然のこととされていて、最近まで余り注目されてこなかった。

近年、各国議会における女性議員の比率が高まり、立法府における女性の政治的役割が社会全体の課題となっている中で、議会における働き方にも変化が生じてきた。バリントン氏の報告によれば、南アフリカでは、議会の議事日程が学校の日程とマッチするよう再編され、議員は、学生・生徒が休暇の間は休会中ないし選挙区に戻ることになっている模様である⁽⁵⁹⁾。ジェンダーに配慮した議会をつくることは、家族に優しく、嫌がらせや暴力のない労働環境を創設することであり、同時に男女双方にとって最善の言葉と実践を伴った新たな制度的文化を発展させることが求められている⁽⁶⁰⁾。

女性が議会に進出して直面する大きな課題の1つが、働き方の変化である。多くの女性は、議会に進出する際、家庭の責任を保持しており、議会活動と家族に費やす時間のバランスを取る必要に迫られている。この問題は、男性にも当てはまることであり、議会活動のパターンを変更することは、男女すべての利益となることでもある。

最後に、ルワンダに1位の座を譲るまで、世界の議会における女性議員の比率で常にトップを走っていたスウェーデンの事例について、スウェーデン議会のエングストレーム議員（Hillevi Engström）の報告を紹介する⁽⁶¹⁾。

スウェーデンでは、1999年ごろ、スウェーデン議会が、議員が子どもを一時的に預けられる、一種のデイケア・センターを開設した。この施設には国からの補助が出たが、無料ではなかった。また議員は、男女ともに育児休暇が取

⁽⁵⁶⁾ Ballington, *op.cit.* (5), p.81.

⁽⁵⁷⁾ 2008年調査によれば、ジェンダーの問題を扱う委員会は、1991年には、わかっている範囲で96の議会に21存在していたが、2008年になると、ジェンダーの平等の問題を担当する議会委員会は80か国中93存在し、そのような委員会の存在しない国は35か国であった。地域的には、ヨーロッパが最も多く35、次いでアフリカが18、米州が12という結果であった。Ballington, *op.cit.* (24), p.65.

⁽⁵⁸⁾ Ballington, *op.cit.* (5), pp.81-83. を参照。

⁽⁵⁹⁾ *ibid.*, pp.82-83.

⁽⁶⁰⁾ *ibid.*, p.83.

⁽⁶¹⁾ Hillevi Engström, "Gender Sensitive Parliaments: The Swedish Experience," IPU, *op.cit.* (5), pp.84-85.

得でき、その場合は、選挙区から代理議員を出すことができる⁽⁶²⁾。さらに病気の子供の世話をするため、スウェーデンの被用者と同じ条件で休暇を取得する資格がある。このような恵まれた状況にもかかわらず、2004年に行われたスウェーデンの大手日刊紙『スヴェンスカ・ダーグブラデット』(Svenska Dagbladet)の女性議員を対象とした調査では、多くの女性議員が、議会における男性の権力構造がその活動に影響を与え、女性が上級職に就くのは困難で、最も名声あるポストは男性に行くとは回答している。また回答者の62%は、単に女性であるという理由でひどい処遇を受けたと述べている。翌2005年、より詳細なインタビューが男女両方の議員に対して実施された。多くの回答者は、議会における男女の位置づけの相違を認識するとともに、男女ともに議員としての義務と親や家族としての義務を結びつけることの困難さを経験していた。

この調査が1つの契機となり、「議会におけるジェンダーの平等のための15の提案」と題する文書が、政府の作業グループによりまとめられ、議会の幹事会(Riksdag Board)は、ジェンダーの平等計画を各議会期に策定することになった。2006年の総選挙後には、新議長が、議会を構成する各政党メンバーにより、ジェンダーの平等問題に関するグループを立ち上げたが、そのメンバーはすべて女性であった。エングストレーム議員は、この事実が、ジェンダーに関する知識と責任を有するより多くの男性が必要であることを示していると指摘している。同議員は、スウェーデンのようなジェンダーの平等先進国でも、まだ改善の余地はあるとする。何より重要なのは、議長や政党の幹部、他の有

力者が、議会を、男女双方のモデルとなる職場となるよう、積極的役割を果たすことであるとしている⁽⁶³⁾。

おわりに

女性の政治参加、議会進出等の問題を取り上げると、これまでは、どのように女性議員を増やすか、そのためには何が必要かといった観点からの議論が中心で、選挙権・被選挙権の獲得に始まり、法律又は政党内規等によるクォータ制等のポジティブ・アクションが、多くの論者によって取り上げられてきた。前述のIPUのデータからも明らかのように、21世紀に入った今日においても、女性議員の比率は十分とは言えない。しかし、地域による差があるとはいえ、各国の議会において、女性議員が立法過程で一定の影響力を及ぼしているのは事実である。そこで本稿では、議会に入った女性議員が、男性議員同様に意思決定過程に関与していくためには、何が必要かという点にも焦点を当てた。

「ジェンダーに配慮した議会」は、決して女性固有の問題ではない。それは、男女双方の課題であり、男女いずれもが、家庭生活と議員の職責を結びつけることができるように、協力と理解の中に解決策が模索されなければならない。究極的には、ジェンダーの平等は、人権の問題なのである⁽⁶⁴⁾。

我が国では、2009年8月の総選挙で、過去最多の54名の女性議員が誕生した。衆議院議員全体の11.3%に当たるこの数値は、同年8月末現在のIPUのランク表(一院制議会又は下院が対象)⁽⁶⁵⁾によれば、99位に相当する(現在は94位)。なお、10年前の2000年7月当時のIPUのラン

(62) 代理議員制度は、1974年に導入された。議員に1か月以上の請暇が認められた場合、代理議員が当該議員に代わって職務を遂行する(統治法典第3章第1条、議会法第1章第6-8条等)。

(63) Engström, *op.cit.* (61), p.85.

(64) *ibid.*, p.84.

(65) "Women in National Parliaments: Statistical Archive," Situation as of 31 August 2009. <<http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif310809.htm>>

キングによれば、女性議員の比率は7.3%（議員数35名）であり、この10年で我が国の女性議員の数は増えたとはいえ、アジア諸国の一院制議会又は下院の女性議員の平均18.7%には及ばない（2000年及び最新の女性議員の比率の変遷については、表6を参照）。

女性議員の増加は、我が国でも、女性閣僚の誕生や政党役員への女性の登用等につながっている。しかし働く場所としての議会の制度は、ジェンダーに配慮したものとなっているだろうか。我が国の国会で、初めて出産による欠席が明文上認められたのは、平成12（2000）年3月

の参議院規則第187条の改正によってである。同年4月に出産予定であった橋本聖子参議院議員の妊娠公表が契機となり、超党派女性議員による参議院議院運営委員長への要望書提出が規則改正につながった⁽⁶⁶⁾。それから10年が経過した平成22年、新議員会館完成に伴い、衆議院第二議員会館に初めて保育所が開設した。生後57日から未就学までの子どもを対象に、国会議員や議員秘書に加え、近隣の勤務者や地元住民の利用を見込んでいるという⁽⁶⁷⁾。

議会内の規則・手続を女性に配慮したものに変更することは、家庭と議会の両方に責任を有

表6 一院制議会又は下院における女性議員の比率の変遷（各国別ランキング）

| 順位 | 2000年7月15日現在 | | | 2010年7月31日現在 | | | |
|---------|--------------|-------|------------------------------|---------------|-------|------------------------------|--------|
| | 国名 | 比率 | 女性議員数 / 定数 ^(注) | 国名 | 比率 | 女性議員数 / 定数 ^(注) | |
| 1 | スウェーデン | 42.7% | 149/349 | ルワンダ | 56.3% | 45/80 | |
| 2 | デンマーク | 37.4% | 67/179 | スウェーデン | 46.4% | 162/349 | |
| 3 | フィンランド | 36.5% | 73/200 | 南アフリカ | 44.5% | 178/400 | |
| 4 | ノルウェー | 36.4% | 60/165 | キューバ | 43.2% | 265/614 | |
| 5 | オランダ | 36.0% | 54/150 | アイスランド | 42.9% | 27/63 | |
| 6 | アイスランド | 34.9% | 22/63 | オランダ | 40.7% | 61/150 | |
| 7 | ドイツ | 30.9% | 207/669 | フィンランド | 40.0% | 80/200 | |
| 8 | ニュージーランド | 30.8% | 37/120 | ノルウェー | 39.6% | 67/169 | |
| 9 | モザンビーク | 30.0% | 75/250 | ベルギー | 39.3% | 59/150 | |
| 10 | 南アフリカ | 29.8% | 119/399 | モザンビーク | 39.2% | 98/250 | |
| 11 | ボスニア・ヘルツェゴビナ | 28.6% | 12/42 | アンゴラ | 38.6% | 85/220 | |
| 11 | ベネズエラ | 28.6% | 6/21 | コスタリカ | 38.6% | 22/57 | |
| 12 | スペイン | 28.3% | 99/350 | アルゼンチン | 38.5% | 99/257 | |
| 13 | キューバ | 27.6% | 166/601 | デンマーク | 38.0% | 68/179 | |
| 14 | オーストリア | 26.8% | 49/183 | スペイン | 36.6% | 128/350 | |
| 15 | グレナダ | 26.7% | 4/15 | アンドラ | 35.7% | 10/28 | |
| 16 | アルゼンチン | 26.5% | 68/257 | ニュージーランド | 33.6% | 41/122 | |
| 17 | トルクメニスタン | 26.0% | 13/50 | ネパール | 33.2% | 197/594 | |
| 17 | ベトナム | 26.0% | 117/450 | — | — | — | |
| 18 | ナミビア | 25.0% | 18/72 | ドイツ | 32.8% | 204/622 | |
| 19 | セーシェル | 23.5% | 8/34 | マケドニア旧ユーゴスラビア | 32.5% | 39/120 | |
| 20 | ベルギー | 23.3% | 35/150 | エクアドル | 32.3% | 40/124 | |
| 【参考】 | | | | | | | |
| 日本（80位） | | 7.3% | 35/480 | 日本（94位） | | 11.3% | 54/480 |

(注) この数値は、当該時点における各国の最新の選挙結果に基づくもので、選挙後の変更は含まれていない。

(出典) “Women in National Parliaments.” Statistical Archive ウェブサイト 〈<http://www.ipu.org/wmn-e/classif-arc.htm>〉から該当する年月日のデータを参照し、筆者作成

(66) 「参院欠席理由に「出産」明記」『日本経済新聞』2000.3.10.

(67) 「議員会館を子トコトコ 保育所新設」『朝日新聞』2010.9.2.

する女性議員ばかりでなく、そのパートナーとなる男性（議員）にとっても重要なことである。

社会生活のあらゆる場でジェンダーの平等が求められる現在、国民代表機関である議会こそ

が、率先してジェンダーに配慮した措置を取り、他の職場をリードしていくことが求められていると言えよう⁽⁶⁸⁾。

(たけだ みちよ)

⁽⁶⁸⁾ Johnsson, *op.cit.* (41), pp.5-6.