

政策決定過程における女性の参加とポジティブ・アクション

Women's Participation in Policy Decision-making Processes and Positive Action

彼 谷 環

KAYA Tamaki

1. はじめに

2010年12月17日、日本政府（菅直人首相、岡崎トミ子内閣府特命担当大臣：当時）は3次男女共同参画基本計画を閣議決定した¹⁾。男女共同参画社会基本法の施行から10年が経過したが、同法が目指すところの「固定的性別役割分担意識をなくした男女平等な社会」はどの程度実現しただろうか。この間、ナショナル・マシーナリーとして男女共同参画会議が設置され、男女共同参画基本計画に基づく取組みが推進されてきたが、依然として雇用や政治の場における男女格差は著しく、また、女性に対する暴力についても根絶に向けたより効果的な体制づくりが必要とされている。

日本社会において固定的性別役割分担意識がいまだ根強いことは、2010年11月、毎日新聞が西日本の男性100人（20～40代の既婚男性で給与所得者）を対象に行ったアンケート結果からも窺える²⁾。質問項目には、「首長の育休取得（以下、育休とする。）をどう思うか」³⁾、「育休を取った経験の有無」、「男性の育休取得に対する考え」等が用意されたが、このうち育休取得の経験がないと答えたのは85名にのぼった。育休制度があっても活用できない理由としては、復帰時の立場が保障されない、職場の人員がぎりぎりである余裕がない、周囲への気遣い、収入ダウン等を指摘する声が多かった。

もっとも、日本が1985年に批准した「女性差別撤廃条約」の前文は、子育ての責任は女性だけでなく、男性、企業を含む社会にもあると明記している。2010年6月施行「改正育児・介護休業法」では、いわゆる「パパ・ママ育休プラス」が導入され、父母両方が育休を取得すれば、子が1歳2ヶ月になるまで休業期間を延長することができるようになった（9条の2）。だが、条文規定がわかりにくいこともあり、2010年の男性育休取得率は1.72%にとどまった⁴⁾。

また、政治領域への女性の参画についても、毎年様々な国際機関や団体が発表する指標が、日本の水準の低さを示している。世界経済フォーラム「The Global Gender Gap Report 2010」によると、算定可能な134か国中日本は94位であった。この指標は、経済・教育・政治・保健の4分野から算出され、このうち政治分野については国会議員の女性比率、閣僚比率ならびに最近50年の国家元首の在任年数が参考にされている⁵⁾。さらに、国会の女性議員比率のみを比較する列国議会同盟（IPU）の調査によれば、2010年12月31日現在、日本は衆議院議員54名（11.3%）、

参議院議員 44 名 (18.2%) であるため、188 か国中 122 位となっている⁶⁾。ちなみに、1 位のルワンダにおける女性議員比率は下院が 56.3%、上院は 34.6% であるが、その背景には、1994 年の大量虐殺を経て成立した 2003 年ルワンダ憲法が定めるクォータ (割当て) 規定がある。ルワンダ憲法では、下院について女性議員枠・青年枠・障害者枠をそれぞれ設定するとともに (76 条 1 項)、上院については比例代表選挙で 30% の女性クォータを導入している (82 条 1 項)。その結果、2008 年 9 月に実施された下院選挙以降、ルワンダはスウェーデンを抜き女性議員比率 1 位へと躍り出た。もっとも、ジェノサイドで国民の 10 分の 1 に当たる男性の虐殺・投獄により、人口の約 70% が女性になったというルワンダの歴史的事実を忘れてはならない⁷⁾。

本稿では、日本の政治的意思形成過程における女性の参画率が低いという事実を受け、男女の格差を是正するための措置として知られるポジティブ・アクション (以下、PA とする。) について、その具体的形態や功罪を整理するとともに、日本がこれまで導入してきた PA の内容と、それに対する女性差別撤廃委員会からの評価・勧告のポイントをまとめてみる。そして、政党による自発的クォータが成功したドイツの状況と憲法的理論を参考に、政府が目指す男女平等社会実現のための具体的方策 (「第 3 次男女共同参画社会基本計画」) に関するポイントと、日本国憲法上導入可能な PA について若干の考察を行うこととしたい。

2. 「女性差別撤廃条約」批准以後の日本政府の動きと CEDAW 勧告

女性差別撤廃条約 (以下、条約とする。) は、1979 年 12 月 18 日の第 34 回国連総会で採択され、2009 年 12 月現在締約国は 186 か国を数える。また、1999 年 10 月 6 日の第 55 回国連総会において、個人通報制度と調査制度を盛り込んだ選択議定書が実現した。日本政府は、1980 年 7 月 17 日の条約署名、1985 年 6 月 24 日の国会承認を経て、7 月 25 日に条約の効力が発生したが、選択議定書の締約国ではない (2011 年 1 月現在、OECD 加盟 30 か国中日本とアメリカのみ未批准)⁸⁾。そのため、日本に対しては、条約 18 条に基づき、効力発生後 1 年以内に第 1 次レポートを国連に提出すること、それ以降は少なくとも 4 年ごとにレポートを提出し、条約のモニター機関である女性差別撤廃委員会 (以下、CEDAW とする。) の審議を受けるという義務 (国家報告制度) のみが課せられている。

日本政府は、1987 年 5 月に第 1 次レポートを提出したが、それに対しては、1988 年 2 月 18 ~19 日の第 7 会期 CEDAW において、条約批准を前に整備された男女雇用機会均等法の制定や家庭科教育の男女必修化等が評価された。だが、1998 年 7 月提出の第 4 次レポート、2002 年 9 月提出の第 5 次レポートを一括審議した 2003 年 7 月 8 日の第 29 会期 CEDAW では、22 項目の「主要な懸念事項および勧告」が示された。とりわけ、「意思決定過程における女性の参画」として以下のような勧告が出された。

「委員会は、日本政府が、あらゆる公的分野、特に高いレベルの政策および意思決定への女性の参加の権利を実現するために、政治的および公的活動における女性の参画率を増加させるためのさらなる方策、とりわけ、条約第 4 条 1 項に基づいた暫定的特別措置の実施を通じた方策をとることを勧告する。……」⁹⁾

ここにいう暫定的特別措置 (temporary special measure) について、条約は次のように定め

ている。

「4条1項 締約国が男女の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置をとることは、この条約に定義する差別と解してはならない。ただし、その結果としていかなる意味においても不平等な又は別個の基準を維持し続けることとなってはならず、これらの措置は、機会および待遇の目的が達成された時に廃止されなければならない。

2項 締約国が母性を保護することを目的とする特別措置（この条約に規定する措置を含む。）をとることは、差別と解してはならない。」

つまり、条約は、「構造的な女性差別を解消し、女性の地位を高め、労働市場における職域分離を是正し、女性を意思決定の場に参画させるために、男女の事実上の平等を促進する特別措置を講ずる必要性を認め、事実上の平等が達成されるまでの暫定的なものである限り、それを差別とみなさない」という姿勢をとる¹⁰⁾。

その後、日本政府は、2005年「第2次男女共同参画基本計画」を閣議決定し、社会のあらゆる分野における指導的地位¹¹⁾にある女性が、「2020年までに、……少なくとも30%程度になるよう期待する」という目標（以下、「2020年30%」目標とする。）を明記した。また、2007年2月には、男女共同参画会議で上記目標のフォローアップが決定され、意思決定における女性の参画は一気に進むようにみえた。しかし、2009年7月23日、第4回日本政府レポートを審議する第44会期CEDAWは、全体で60項目の所見とともに日本政府に対する厳しい評価を出した。そこでは、2年以内（=2011年）という期限つきで、CEDAW「総括所見のフォローアップ項目」として、次の2項目について、実施に関する詳細な書面報告を求めている。具体的には、民法諸規定の改正（婚姻最低年齢を男女とも18歳にすること、選択的夫婦別姓制度の採用、婚外子とその母に対する差別的規定の撤廃）を強く要請するとともに（para.18）、条約4条1項およびCEDAW一般勧告25条¹²⁾に基づき、学会、雇用、政治的・公的活動分野に重点を置き、あらゆるレベルでの意思決定への女性の参加を引き上げるための数値目標とスケジュールをもつ暫定的特別措置の採用を要請している（paras.27-28）。くわえて、条約を第3次男女共同参画基本計画の法的枠組みとして採用し、目標設定に向けた進捗状況を定期的に評価するための監視メカニズムを導入するよう勧告している（para26）¹³⁾。

ところで、指導的地位を占める女性比率を「2020年=30%」にするという目標は、2003年6月男女共同参画推進本部決定「女性のチャレンジ支援策について」において既に設定されていた。また、女性の国家公務員の採用・登用について、各府省では2005年度末までを目標に「女性職員の採用・登用拡大計画」が2001年度に策定され、取組みが進められてきた。同様に、研究分野でも、日本学術会議が2000年の声明で今後10年間に女性委員を10%に増やすことを、国立大学協会が2000年の提言で今後10年間に女性教官を20%に増やすことを掲げてきた。さらに、雇用分野においては、1997年改正男女雇用機会均等法9条においてPAを認め、20条に基づき企業の自主的なPAを国が援助できることとなっている。

ちなみに、厚生労働省が2009年に行ったPAの推進状況に関する調査によると、各企業の取り組みとして、多いものから、人事考課基準を明確に定める(67.3%)、パート・アルバイト等を対象とする教育訓練、正社員・正職員への登用等の実施(56.9%)、職場環境・風土の改善(46.2%)、出産や育児等による休業等がハンディとならないような人事管理制度、能力評価制度等の導入

(44.4%)、女性がいない又は少ない職務について、意欲と能力のある女性を積極的に採用(41.5%)等であった。他方、PAに取り組まない企業の理由としては、既に十分に女性が能力を発揮し、活躍しているため(43.6%)、日常の業務が忙しいため対応する余裕がない(12.4%)、トップの意識が伴わない(4.3%)等が挙げられている¹⁴⁾。

3. PAの多義性と導入上の課題

PAの用語の淵源は、アメリカ合衆国で展開された差別是正措置(affirmative action)であるとされ、当初、人種差別問題を解消するために適用された。それが徐々に女性や宗教的マイノリティへと拡大されていくが、このような「事実上の平等促進のための暫定的特別措置」を表す用語としては、先述した暫定的特別措置や、AAのフランス訳語であるdiscrimination positive等がある。日本では、男女共同参画社会基本法2条2号において積極的改善措置が、男女共同参画基本計画や厚生労働省の提言では「ポジティブ・アクション」と括弧書きで多用されてきた。

本稿は、PAについて、「過去の社会的構造的差別により不利益を被ってきた女性に対し、特別の機会を導入したり、現実の社会で生じている事実上の不平等を縮小することで、実質的平等を実現する暫定的で特別な措置」とひとまず定義しておく。

PAについては、根拠規定や実施形態、強制の有無、分野等様々な分類が可能だが、措置の対応・内容に着目すると、辻村みよ子東北大学教授の3分類説が定着している¹⁵⁾。それによれば、クォータ制やパリテ(男女同数)、交互名簿方式(zippping)に代表される「厳格なPA」、ゴール・アンド・タイムテーブル(目標値設定方式)やプラス要素方式(plus-factorとしてジェンダーを重視)のような「中庸なPA」、日本で勧められてきたワーク・ライフ・バランスや女性の昇進のための研修訓練など「穏健なPA」に分類される。もっとも、ひと口にクォータ制と言っても、政治場面におけるそれは、憲法や法律で定められる「議席のリザーブ制」や「候補者のクォータ」、そして法的規制のない政党による「自発的クォータ」にさらに分類される。

クォータ制については、その合憲性や妥当性をめぐり多くの国で議論がなされてきた。代表的な正当化論としては、①短期間で実効的に実質的平等・事実上の平等を確保できること、②一方の性が偏って代表されてきたことを補正する手段となること、③過去の社会的構造的差別により受けてきた被害の補償となること、④過少代表である女性を増やすことで多様性の促進を図ることができる、等が挙げられる。他方、クォータ制に対する批判論としては、①女性は男性以上に優遇されるため形式的平等に反する、②競合する男性個人の法的権利を侵害する(いわゆる「逆差別」)、③誰を選ぶかは投票者が決定すべきだから民主主義・自由選挙原則を侵害する、④目標を設定することが「ガラスの天井」をつくってしまうこと、⑤女性を優遇することが「女性=劣位」のスティグマとなってしまう、等が指摘される¹⁶⁾。

4. 政党のPAに対する意識と「第3次男女共同参画基本計画」

先述したように、「2020年=30%」目標は、男女共同参画推進本部決定「女性のチャレンジ支援策の推進」(平成13年6月)や「男女共同参画基本計画(第2次)」(平成17年12月閣議決定)、

「第3次男女共同参画基本計画策定に向けて（中間整理）」（平成22年4月、以下「中間整理」とする。）で確認されてきた。実際、平成22年「男女共同参画白書」によれば、特定領域において女性比率の伸びが認められる一方、多くの領域では依然比率が低いことが指摘されている。

「中間整理」は、なぜ日本で「政策・方針決定過程への女性の参加の拡大」が進まなかったかについて、その原因を大きく次の6点にまとめている。すなわち、i) 強力なリーダーシップの不足、ii) 政党や民間企業等への行政からの働きかけが不十分、iii) 政党、企業、大学等で意思決定権者や中間管理職の理解・取組不足、iv) 旧来の男性中心の働き方を前提とした人事慣行、キャリア形成の機会の男女間格差、就職の中断等により「指導的地位」に立つ女性候補者が少なかったこと、v) 固定的性別役割分担意識の下、長時間労働が可能な男性中心の基幹的労働者を前提として、同様の働き方ができる女性の参画のみが進み、新たな働き方の創出ができなかったこと、vi) ロールモデルの不足、長時間労働勤務への躊躇等環境整備の遅れにより、女性自身が「指導的地位」に立つことを敬遠したこと、である。このうち、ii) については、厚労省の委託により21世紀職業財団が「ポジティブ・アクション応援サイト」を開設し、2007年度より雇用均等・両立支援企業に対する表彰制度を実施し意識づけを図っている。同サイトへの登録企業は、2011年1月30日現在で計683件になるが¹⁷⁾、日本の企業数が約421万を数え、このうち中小企業が99.7%を占めることを考えると、700件に満たない登録数はもちろん100人未満の企業の登録の低さは、雇用の領域におけるPAの浸透がほとんど進んでいないことを印象づける。

ところで、2010年12月17日に閣議決定された「第3次男女共同参画基本計画」（以下、「第3次計画」とする。）では、衆議院議員候補者ならびに参議院議員候補者に占める女性割合についても「平成32（=2020）年には30%にする」という期限付き目標を設定した。しかし、「30%」という数値目標については、「政府として達成を目指す努力目標」にすぎず、「政党の自律的行動を制約するものではなく」、且つ「各党が自ら達成を目指す目標ではない」という断り書きが付けられた（下線部は筆者）。その理由として考えられるのは、政党の日本国憲法上の地位に対する配慮であるが、とは言え、政党に対して努力目標ですらない数値を政府はいかなる方法で実現していくのか疑問に思われる。それに対しては、「第3次計画」が同時に示す「具体的施策」のなかで、各政党に対して「インセンティブの付与、具体的な数値目標の設定、候補者の一定割合を女性に割り当てるクォータ制の導入」の検討を求めるとしている。

「第3次計画」は、国会議員の女性候補者だけでなく、政党における女性参画の拡大についても要請している。具体的には、女性党员・女性役員等の「指導的地位」の割合を増加することである。総務省「女性の政策・方針決定参画状況調べ」¹⁸⁾によると、2009年時点での日本の政党の党员ならびに党役員における女性割合は、政党別に、民主党(30.9%:0%)、自由民主党(36.8%:9.5%)、公明党(52.5%:9.5%)、日本共産党(44.3%:13.5%)、社会民主党(15.0%:16.7%)となっている。社会民主党をのぞいて党员の女性割合が30%を超えているのに対し、党役員では軒並み比率が下がっている。実際、第22回参議院議員選挙直前、全国フェミニスト議員連盟が各政党に対して行ったクォータ制に関するアンケート結果をみても、回答があったのは11政党中6政党にすぎず、そのうちクォータ制に積極的姿勢を示したのは、社民党と共産党だけであった¹⁹⁾。

5. 政党による自発的クォータ——ドイツの場合

ドイツでは、PA という用語の代わりに、Positive Massnahmen (直訳すると「積極的措置」) が多用されている。また、これを含む一般的用語に Frauenförderung Massnahmen があり、狭義では「男女の実質的平等の実現のための措置」、広義では「家庭と職業の両立支援のための措置」として用いられる²⁰⁾。さらに、クォータ制のドイツ語表記である Quote についても、ドイツ特有の使い方が指摘される。すなわち、「割当て」のほか、中立的な文脈で用いられる「(全体に対する) 比率」という意味もあるため、「女性比率について何らかの目標を掲げ、直接影響を及ぼそうとする措置の総称」(齋藤純子)ということになる。くわえて、「値を付ける」「見積もる」という quotieren という動詞を名詞化した Quotierung (日本語では「クォータを行うこと」という用語もあり、「一定割合に達するまで一定条件のもとに職業訓練ポスト、職のポスト、役職、候補者リスト上の地位や議席を配分する際、女性を優先的に考慮すること」になる(H・Pfarr)²¹⁾。さらに、これより広い解釈を示すのが、プフォルツハイム大学のシュヴァイツァー教授であり、「様々な職業領域とそこでのあらゆる階層についての女性の過少代表の撤廃のための手段」とされる²²⁾。

ところで、ドイツにおけるクォータ制の議論は、公務部門に対する連邦法や州法による規制と比例して展開されてきた。各州の公務部門で発展してきたクォータ制の種類は、規制の対象に応じて、大きく「結果のクォータ」と「決定のクォータ」に二分される。人事選考手続の結果における女性比率を規制する「結果のクォータ」には、一定比率が強制的に女性に与えられる「固定的クォータ」、女性が少ない職業訓練ポストにおいて特別に例外がなければ女性を優先する「留保(Vorbehalt)のクォータ」等がある。だが、こうした「結果のクォータ」に対しては、ドイツ基本法 12 条 1 項で保障される「職業選択の自由」に対する侵害ではないかという批判がある。また、決定過程の選考手続を規制する「決定のクォータ」には、男性候補者と同一資格なら女性を優先する「能力に従属的なクォータ」、男性と同等の能力ゆえ募集されるポストに適しており、定められた比率に至るまで女性を優先させる「能力と相関的なクォータ」がある。「決定のクォータ」に対する批判としては、平等に対する権利の侵害や、能力主義に基づく公務就任権の侵害だというのが挙げられる。なお、拘束力の点からクォータを分類した場合は、「命令的クォータ」、「誘導的クォータ」、「ガイドライン的クォータ」等に分かれる²³⁾。

このように、ドイツでは公務部門を中心に様々なクォータ制が法律レベルで導入・議論されてきたが、その制度的背景には、ドイツ基本法が制定当初から「男女同権」と「性別その他の不利益取扱い・優遇の禁止」を併せ持っていたことが指摘できるだろう。連邦憲法裁判所は、初期の段階でこれらの規定に大きな違いはないとしていたが、1992年1月28日の夜勤禁止判決において、3条2項(「男女は、同権である。」)が3条3項(「何人も、その性別、門地、人種、言語、出身地及び血統、信仰又は宗教的もしくは政治的意見のために、差別され、または優遇されてはならない。」)を超える規範内容を持つとともに、3条2項が同権命令を設定しこれを社会的現実の中にまで及ぼそうとする点を認めた²⁴⁾。こうした考え方が、1994年の基本法改正時に3条2項2文の追加(「国家は、男女の同権が実際に実現するよう促進し、存在する不平等の除去に向けて努力する。」)という形で結実する²⁵⁾。

クォータ制について、ほとんどの政党では自発的に採用されているが、導入時期が最も早かったのは、1986年50%クォータを採用し、独立した「女性規約」(Frauenstatut)をもつ緑の党(Die Gruenen)であった。1980年代以降の女性運動のテーマが、それまでの「セックス/女の身体/子ども」から、「セクシュアリティ/暴力/性的役割分担/女性としての自覚」へと拡大していき、それが政治分野へ波及するにつれ、他の政党もクォータ制を無視できなくなる²⁶⁾。同時に、政治離れした市民の支持率を回復するため、1988年には社会民主党(SPD)が党大会で女性への段階的導入を決定し、2009年11月14日最終改訂の党規約11条では40%クォータが明記されている。また、キリスト教民主同盟(CDU)も、2007年12月4日最終改訂の規約15条「女性と男性の同権」で、候補者リスト、党の役職において少なくとも3分の1を割り当てるFrauenquorum制度について定める。なお、ドイツ統一後の1990年、民主社会主義党(PDS)から名称変更した左翼党(Die Linke)は、規約10条で「ジェンダー・デモクラシー」という条項を設け、候補者リスト作成時に1位・2位のいずれかと、3位以下の奇数順位を女性に割り当てる方法の採用を定める。ちなみに、2010年8月9日時点でのドイツ連邦議会における各政党選出の女性比率をみると、キリスト教民主同盟とドイツ自由民主党(FDP)を除く全政党が30%を超えると同時に、左翼党と同盟90・緑の党(Buendnis 90/ Die Gruenen)は50%を超えており、クォータを導入した成果が現れている。

以上のように、政党が自発的にクォータを採用した政治的背景として、国民の政党離れに対する戦略として、また、形式的な法的同権化だけでは職業をもつ女性の状況を改善できないという意識の高まり等があったといえる。一方、理論的には、憲法学者であるFriauf、Schmitt Glaeser、Bendaらが、男女の実質的同権化の促進について、自由な政治過程における立法者の機能を奪ってはいけないと考えたこと、また、K・Hesseが主張するように、クォータを採用するかどうかは、「自由な政治的意思形成を持つ」政党の内部秩序の問題に属するという考えが影響を与えていた²⁷⁾。なお、クォータ制をめぐるドイツの憲法解釈論上の議論についてはさらに詳細な整理と検証が必要であるが、稿を改めて論じることとしたい。

6. 日本への示唆

第二次大戦後、ドイツには、ナチスの反省のもとに「たたかう民主制」という憲法的価値が採用されたことはよく知られている。これは、「民主主義に敵対する者が、民主主義を手段として、民主主義を打倒する」ことを防ぐため、指導者原理を否定し、少数者を保護するための予防的憲法保護のことを指す。具体的には、ドイツ基本法21条1項3文が「政党の内部秩序は、民主主義の諸原則に適合していなければならない。」と定めるように、政党の内部組織さえ国家介入の対象になっている。しかし、政党内秩序が適合していなければならないとされる「民主主義の諸原則」には、「少数派の平等な機会」(K・Hesse)も含まれると考えられるため、女性の参加という問題について当初予期していなかった政党内民主制は、理論的に女性促進措置を後押しする役割を果たしたとも考えられる。また、J・Habermasは、権力に批判的な政党本来の機能を回復するために、政党を含む社会的権力に内部的民主制と公開性原則を期待する²⁸⁾。このことから、家事・育児責任を負わされ政治の周辺に漂い続ける女性に、政治的トレーニングを重ねる機会を

与えることで、政党内部の討議を活性化させ、政党の機能回復に役立つことにもなると思われる。

一方、政党が「結社の自由」のなかに黙示的に組み込まれている日本国憲法では、クォータを含む PA の導入は政党の自由な判断に依らざるを得ず、自発的な導入が期待されることになる。しかし、政党の指導的地位における女性比率の低さや、クォータに対する政党アンケートの意識の低さをみると、政党の自発的動きを待つだけでは状況はなかなか進展しない。そのため、「政党の公的性格が承認されるなら」という条件のもとで、国や地方公共団体に準じる責務を政党に求めることが可能になると考えるならば、男女の実質的同権を目指し選挙候補者や政党幹部に対する女性比率の目標値を設定したり、政党内で政治的トレーニングを積むためのメンター制を取り入れることは憲法上可能ではないだろうか²⁹⁾。ただし、法的規制を伴うクォータを政党内部に導入することは、「政党法」の制定を視野に入れた議論に発展する可能性もあるため、さらに慎重な議論を要するだろう。

なお、選挙制度へのクォータ導入については、議席を割り当てるリザーブ制や候補者名簿への割当が考えられる。ただし、リザーブは投票者 (=主権者) の選択の自由を損なうとともに、日本国憲法 44 条但書が議員資格の性別禁止を定めているため憲法上疑義が生じるが、他方、比例代表選挙への候補者割当の場合、政党の自律権が保障されるならば違憲の可能性は低いとする見解は注目できる³⁰⁾。

もっとも、選挙制度にクォータを採用しなくても女性比率が上位にあるフィンランドやデンマークのように、比例代表制に基づく選挙制度それ自体が女性議員の数を増やすのに優れているという声もある³¹⁾。たしかに、日本でも、衆議院に比例代表制が導入された 1996 年第 41 回選挙以来、女性比率は微増しており、参議院では非拘束名簿式が導入され個人名が記載できるようになった 2000 年からは二桁を維持している。このように、女性議員を増やす点で比例代表選挙の効果が指摘されるにもかかわらず、政府は 2010 年 12 月、参議院選挙において選挙区を 9 ブロックにし、比例代表を廃止する案を提示した。新制度が女性候補者に与える影響については、今後あらためて議論せねばならない。

7. おわりに

本稿では、政策決定過程の中でもとくに政治的意思形成過程に焦点を当て、政治場面における男女平等の格差を改善するために効果的方法だとされる PA の種類とメリット・デメリット、日本における導入状況、CEDAW 勧告の意味するものとそれに沿った改善策の模索等について、もとより不十分ではあるが、先行業績の整理と若干の考察を行った。

そもそも、なぜ女性の過少代表は民主主義にとって問題なのだろうか。御巫由美子・国際基督教大学教授によれば、①正義の観点 (民主主義国家のシンボル=平等・公正に正義を求める傾向が強まってきたこと)、②正当性の観点 (男性が独占する政治過程でなされた意思決定は主権上問題ではないか)、③女性の利益の視点 (「女性の代議士が少ないということは、女性に共通の関心事項が政策課題として取り上げられにくいということを意味し、民意を政策決定過程にバランスよく反映することを民主主義の基本とする観点に立つならば、女性の政治的過少代表は、解消されねばならない」)³²⁾ から必要だとされる。

他方で、『女性』というカテゴリーの抽象化・観念化が、逆に多様な環境・経験から生まれる女性の差異を覆い隠す危険をはらんでいないか」という指摘のもと、「政治の領域においては、市民権に関する限り、性差は正当な区別としてはならない」とする見解もある³³⁾。また、政党内部において、一部の政党エリートが候補者擁立に与える力学が存在する現実をみても、クォータの導入が即、女性代表の「質の向上」につながるとは言い難い。さらに、PAにより実質的平等が保障されるのは、政党の「指導的地位」に属する一部のクラスに限定されることを考えると、依然一般党員の資格しかない女性は政治的に排除されたままとなる可能性も否定できない。

しかし、民主制概念が多義的に論じられるようになり、「特定の人びと（男性）のパーспекティブが不当に拡張される事態」を回避し、「同質性の政治」から「複数性の政治」へと民主制概念のパラダイム転換が主張される今日³⁴⁾、政党を通じた政治場面へのPAの導入は、従来男性の領分とされてきた領域に女性が参入するきっかけをつくり、議会における女性の過少代表の原因でもあった家事・育児・介護をめぐる女性の負担を見直す機会を与えるだろう。もちろん、女性自身、政党内部できちんと政治的トレーニングを積み、そのポストに適した資格・能力をつけなければ、PAが解消したときには元の状態に戻ってしまう危険性が常にあることは十分留意しておかねばならない。

なお、政治的意思決定過程への女性参画とは直接関係しないが、個人の尊厳を守るための社会を目指す動きとして、2011年2月、夫婦別姓選択制をめぐる訴訟が日本で初めて提起されることは注目に値する（原告は、富山県在住の75歳女性を含む5名）。夫婦同氏原則を含む民法条項の改正も、CEDAW勧告におけるもう一つのフォローアップ項目だからである。

(2011年1月31日脱稿)

註

- 1) 「第3次男女共同参画基本計画」(平成22年12月17日閣議決定、<http://www.gender.go.jp/kihon-keikaku/3rd/3-03.pdf>)。
- 2) 2010年11月2～5日実施。毎日新聞電子版(大阪版)2010年11月9日配信(<http://mainichi.jp/kansai/news/20101109ddn041010012000c.html>)。
- 3) 地方公共団体の首長として育児休暇を取得した成沢広修東京都文京区長、湯崎英彦広島県知事、倉田哲郎箕面市長等の行動に対し、育児休暇を推進する立場の首長から反対意見が出ている。同上参照。なお、成沢区長の育児休暇をめぐる見解については、産経新聞電子版2010年8月13日配信「金曜討論：改正育児・介護休業法」参照(<http://sankei.jp.msn.com/life/news/110126/trd11012614010131-n3.htm>)。
- 4) 厚生労働省雇用均等・児童家庭局雇用均等政策課「平成21年度雇用均等基本調査」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000civ3-img/2r9852000000ciwk.pdf>)。
- 5) World Economic Forum, The Global Gender Gap Report 2010, (http://www3.weforum.org/docs/WEF_GenderGap_Report_2010.pdf)。

- 6) 列国議会同盟 (IPU) の HP より (<http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>)。なお、IPU のデータは同率国を同位として扱っているが、本稿では正確な順位を示している。
- 7) ルワンダ憲法については、辻村みよ子『憲法とジェンダー』(有斐閣、2009年) 201頁以下参照。
- 8) 女性差別撤廃条約の法的性格と日本政府レポートの詳細、女性差別撤廃委員会による総括所見については、国際女性の地位協会編『コンメンタール・女性差別撤廃条約』(尚学社、2010年) 13頁以下〔山下泰子執筆〕参照。
- 9) CEDAW/C/2003/II/CRP.3/Add.1/Rev.1, 日本女性差別撤廃条約 NGO ネットワーク (JNNC) 訳。
- 10) 国際女性の地位協会・前掲書 (注8) 138頁〔有澤知子執筆〕。
- 11) 「指導的地位」とは、国連のナイロビ将来戦略勧告及びジェンダー・エンパワーメント指数 (GEM) の算出方法を踏まえ、①国会議員、②法人・団体等における課長相当職以上の者、専門的・技術的な職業のうち特に専門性が高い職業に従事する者、と考えられている。参照、平成19年2月14日男女共同参画会議決定「政策・方針決定過程への女性の参画の拡大に係る数値目標 (「2020年30%」目標) のフォローアップについての意見」。
- 12) CEDAW 一般勧告 25号は以下の内容をもつ。すなわち、女性が平等なスタートを与えられ、特権的な環境により結果の平等を達成するまでにエンパワーされることを要求する。女性に男性と同一の待遇を保証することだけで十分ではない。むしろ、男性と女性の間の生物学的な、さらに社会的・文化的に構築された差異が考慮されなくてはならない。ある状況下では、女性と男性の非同一的待遇が要求される。実質的平等という目標の追求は、女性の過少代表の克服と、男女間の資源と権力の再配分を目的とした効果的戦略も要求する。

なお、北京 JAC (共同代表：清水澄子・橋本ヒロ子・船橋 邦子) も「第3次男女共同参画基本計画策定に向けての要望」(2010年3月11日)として、政治分野における男女格差を改善するための積極的措置の実施、そのための選挙制度改革等の具体的施行方法や施行スケジュールの明記を要望した。
- 13) CEDAW/C/JPN/CO/6, 日本女性差別撤廃条約 NGO ネットワーク (JNNC) 訳。
- 14) 厚生労働省「平成21年度雇用均等基本調査」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r9852000000civ3-img/2r9852000000cmun.pdf>)。
- 15) 辻村・前掲書 (注7) 165頁参照。
- 16) 以上の論点については、さしあたり S.Henderson and A.Jeydel, *Women and Politics in a Global World* (2nd.ed.),2009,pp33-34.,Quota Project の HP サイト (<http://www.quotaproject.org/>)、辻村みよ子編『世界のポジティブ・アクションと男女共同参画』(東北大学出版会、2004年) 15頁、マイケル・サンデル／鬼澤忍訳『これからの「正義」の話をしよう——いまを生き延びるための哲学』(早川書房、2010年) 222頁以下参照。
- 17) 参照、ポジティブ・アクション応援サイトの HP サイト(<http://www.positiveaction.jp/pa/>)。
- 18) 参照、総務省「女性の政策・方針決定参画状況調べ」より (winet.nwec.jp/toukei/save/xls/L118080.xls)。
- 19) アンケートは、2010年7月5日～8月中旬に実施された。参照、全国フェミニスト議員連

盟の HP サイト (<http://www.afer.jp/news/2010/0916/index.html>)。

一方、各政党は男女共同参画推進機関において PA に関する目標を設定している。たとえば、民主党男女共同参画推進会議は、男女共同参画政策の 8 つの柱の一つとして「政策・方針決定過程へ女性の参画を拡大します。具体的には、行政の管理職、審議会の委員などについて、割り当て（クオータ）制を含む積極的差別是正措置（アフーマティブ・アクション）を講じます。」とする。参照、2006 年「民主党男女共同参画オンブッド会議報告書」（<http://www.dpj.or.jp/danjo/>）。また、自由民主党「平成 20 年度・自由民主党・予算重点政策」の「第 2 章・重点政策」では、「(3)男女共同参画社会の実現 ⑤女性のチャレンジ支援策の推進」として「地域おこし、まちづくり、観光分野におけるチャレンジ支援事業や、子育て等で退職した女性の再就職等を支援する女性の再チャレンジ支援プランの推進、積極的改善措置（ポジティブ・アクション）の導入促進など、女性のチャレンジ支援策を総合的に推進する。」としている（<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2007/pdf/seisaku-031c.pdf>）。

- 20) 参照、辻村編・前掲書（注 7）209～211 頁〔齋藤純子執筆〕。
- 21) 同上・211 頁。
- 22) K・Schweizer, *Der Gleichberechtigungssatz—neue Form, alter Inhalt?*, Berlin 1998.
- 23) ここでの整理については、さしあたり、辻村編・前掲書（注 7）211～212 頁参照〔齋藤純子執筆〕。
- 24) BverfGE 85,191.
- 25) ドイツ基本法 3 条 2 項「法の前での平等」の改正史については、ここでは Claas, Babette, *Gleichberechtigt in den Parteien?*, Herbolzheim: Centaurus Verlag 2000.s.121 以降参照。
- 26) 井上洋子ほか『ジェンダーの西洋史〔改訂版〕』（法律文化社、2006 年）参照。
- 27) ここでは、西原博史『平等取扱の権利』（成文堂、2003 年）275 頁以下参照。
- 28) J.Habermas, *Strukturwandel der Öffentlichkeit, Mit einem Vorwort zur Neuauflage*, Frankfurt am Main 1990, S.309-311. 細谷貞雄・山田政行訳『第二版 公共性の構造転換』（未来社、1994 年）276～278 頁。
- 29) 参照、辻村編・前掲書（注 7）203 頁〔糠塚康子執筆〕。
- 30) 辻村みよ子『憲法とジェンダー』（有斐閣、2009 年）212 頁以下。
- 31) フィンランドの国会は、一院制（定数 200）で非拘束名簿式比例代表制をとる。日本の参院選との違いは、候補者の個人名（番号）のみを記載（政党名は不可）するとともに、投票所に候補者の番号、氏名、党籍が記載された票が掲示され、有権者はそのなかから選んだ候補者番号を投票用紙に書く。投票集計は、まず各候補者の得票数が算出され、それをまとめたものが当該候補者の所属政党の総得票数に組み込まれる。それが、全国 15 選挙区の議席配分のもととなり、ドント式により配分された議席数に応じて、得票数の多かった候補者順に当選者が決定される（1998 年選挙法 88～91 条）。参照、国立国会図書館調査及び立法考査局作成「フィンランドの憲法事情」（2004 年）、「フィンランドの選挙制度」私たちのひろば 302 号（2008 年）、三輪和弘「諸外国の下院の選挙制度」レファレンス（2006 年 12 月）等。
- 32) 御巫由美子『女性と政治』（新評論、1999 年）89～104 頁。
- 33) シャンタル・ムフ／千葉眞ほか訳『政治的なるものの再興』（日本経済評論社、1998 年）

166 頁。

34) 齋藤純一『政治と複数性——民主的な公共性に向けて』（岩波書店、2008年）。

本稿は、ジェンダー法学会第8回学術大会（2010年12月4日、千葉大学）における報告「ポジティブ・アクション」の内容を大幅に加筆修正したものである。