



多様性のある

政治リーダーシップ

～男女平等な政治参画に向けて～

民主主義・選挙支援国際研究所
／ 笹川平和財団

WOMEN IN POLITICS



多様性のある
政治リーダーシップ
～男女平等な政治参画に向けて～

民主主義・選挙支援国際研究所／笹川平和財団



目次

まえがき	4
第1章 女性の議会参加に対する障壁	11
第2章 女性の政治参加促進：候補者選定と選挙制度	45
第3章 女性政治家を増やす：ジェンダークォータ制の 新潮流	85
第4章 海外事例の紹介	101
クォータ制の先駆け：アルゼンチンの経験を 超えて	113
法の制定から実施へ：コスタリカにおける 法改正	137
フランスの経験：パリテ（完全男女平等）の 制度化	175
ベルギーにおけるジェンダークォータ制の実現： 法律の施行から得られる教訓	193



まえがき

政治分野における男女格差は、経済、教育、保健衛生分野の男女格差と比較し、世界中で著しく遅れている。2016年2月における列国議会同盟（IPU）のデータによると、全世界の国会議員の中で女性の割合は平均22.6%、アジア地域の平均では19.1%となっている。日本は、衆議院で9.5%、参議院で15.7%であり、加盟国190か国中156位である。この現状を鑑み、我が国でも多くの取り組みが始まっている。2010年に制定された第3次男女共同参画基本計画において、衆議院議員および参議院議員の候補者の30%を女性にするよう目標が定められ、2015年に制定された第4次男女共同参画基本計画においても引き続き提唱されている。2015年には、超党派議員で構成された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も立ち上がり、2016年3月には、加藤勝信女性活躍相が全政党に対し、国政選や地方選の候補者のうち女性が占める割合の数値目標を設定するように働きかけを始めた。女性議員増加のための具体策の検討や環境整備に向けた第一歩が踏み出されたところである。

このような背景の下、笹川平和財団は、2015年4月より、民主主義・選挙支援国際研究所 (International IDEA) と協力し、多様性のある政治リーダーシップの実現に向け、特に女性議員を増やすための各国の取り組みを調査するプロジェクトを開始した。本ハンドブックは、その調査の1つとして、笹川平和財

団が IDEA の文献を日本語に翻訳したものである。

第 1 章から第 3 章は、IDEA の文献である *Women in Parliament: Beyond Numbers, Revised Edition (2005)* より Chapter2 ～ 4 までを収録したものである。また、第 4 章の各国における具体的な取り組みの事例集は *The Implementation of Quotas: Latin America Experiences (2003)* よりアルゼンチン、コスタリカの事例を、*The Implementation of Quotas: European Experiences (2005)* よりベルギーの事例を、*Women in Parliament: Beyond Numbers, Revised Edition (2005)* よりフランスの事例を収録した。

第 1 章は、女性が政治に参加する際にどのような障壁があるか、政治的、社会経済的そしてイデオロギー的、心理的な面から分析したものである。すでに多くの国で、法的には女性の参加を阻むさまざまな障壁が取り除かれてきたが、なぜいまだに議会における女性の割合が極めて少ないか、その原因を明らかにしている。

第 2 章は、女性の政治参加を促進するために、候補者選定過程や選挙制度がいかに重要であるかを論じたものである。女性議員を増やすためには、女性が立候補を決断すること、候補者として政党に選出されること、そして有権者から支持を得て選挙に勝つことが必要である。それぞれの段階で、女性の政治参加を後押しするために、どのような制度が必要で、政府、政党、市民社会などがどのような取り組みをするべきか、各国の事例を挙げて示している。

第 3 章は、女性の政治参加を促進させる 1 つの効果的な手段として、クオータ制を紹介している。クオータ制を導入すれば、そ



れだけで女性議員が増えるのではない。クオータ制が効果的に選挙制度と組み合わせたり相乗効果をもたらすための方策、各政党によって定められたクオータ制の目標が遵守されるために必要な仕組みなどについて各国の事例を用いて説明している。

第4章は、日本と制度が類似している国や、現在の日本の法整備に重要な示唆を持つ事例として、アルゼンチン、コスタリカ、フランス、ベルギーの事例を紹介している。

アルゼンチンは、日本の衆議院議員比例代表選出議員選挙と同様の拘束名簿式比例代表制を採用している。国政選挙のすべての候補者のうち30%が女性でなければならないというクオータ制を1991年に法制化した。アルゼンチンでは、政党におけるクオータ制を推進するか、それとも法律の制定を目指すか、議論が交わされたが、最も早く進むものとしてクオータ制の法制化を目指した。本稿は、アルゼンチンがどのようなプロセスを経て、クオータ制の法制化を達成したか、法制化後どのようにそれを各政党に遵守させたかについて歴史を追いながら説明している。

コスタリカでも、日本の衆議院議員比例代表選出議員選挙と同様の拘束名簿式比例代表制を採用しており、1996年に公選職（大統領と副大統領、国会議員、地方の公選職）と政党組織での女性の割合が40%を下回ってはいけないと定めるクオータ制を法制化した。本稿は、いかに法制化が達成されたのか、クオータ制で定められた目標が遵守されるためにはどのような困難が

あったのか、その結果、女性議員の数にどのような変化があったのかを詳述し、コスタリカから学べる教訓をまとめている。

フランスも、日本の衆議院議員比例代表選出議員選挙と同様の拘束名簿式比例代表制を採用しており、クオータ制の一種として取り上げられることの多い「パリテ（完全男女平等）」を1999年に法制化している。本稿ではパリテ法が成立するまでの過程とその結果を概観している。本稿では、どのような議論を経て、パリテが法制化されたのか、パリテとは政党・政治団体に何を求めるものなのか、パリテ導入直後の選挙ではどのような結果が生じたのか、検証している。

ベルギーでも、クオータ制が1994年に法制化された。ベルギーは、半拘束名簿式比例代表制とも言うべき選挙制度を採用しており、有権者が名簿の順位に影響を及ぼすことができるという点で、日本の参議院における非拘束名簿式比例代表制との類似がみられる。ベルギーではクオータの法制化に先立ち、各政党が自主的なクオータ制を導入していたが、その目標値を遵守させ、クオータ制の影響をより広く及ぼすために、法制化に踏み切った。本稿では、ベルギーのクオータ法導入による結果を分析し、選挙制度に適合するクオータ制を導入することが、女性議員増加のための鍵であることを示している。

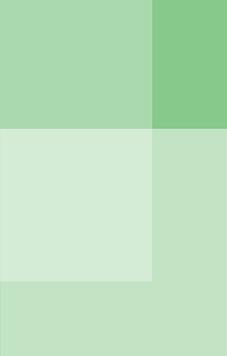
本ハンドブックでは、女性の政界進出を困難にする原因、女性議員を増やすための候補者選定過程における政党の責任、女



性議員を増やす手段の1つとしてのクォータ制について、効果的な選挙制度導入の重要性を述べるとともに、各国の事例を紹介することで、日本における男女平等な政治参画に向けた議論に資することを目的としている。本ハンドブックが、日本の政界における女性の活躍の重要性を促し、多様性のある政治リーダーシップを促進する取り組みを後押しするものになることを強く願っている。

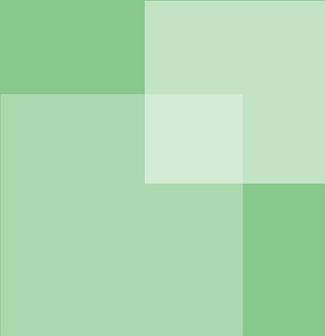
最後に、本プロジェクトの実施にあたって、ご協力をいただいたすべての方々と機関に謝辞を申し上げる。とくに、IDEAからは2016年2月に来日し、各ステークホルダーに多大な知見を共有してくださったリーナ・リッキラ・タマン氏（アジア太平洋支部長）、ルンビツザイ・カンダワスビカ・ヌンデュ氏（シニア・プログラム・マネージャー）と本文献の翻訳にあたり、多大なご協力をいただいた上智大学法学部三浦まり教授、東京大学社会科学研究所スティール若希准教授に心から感謝する。

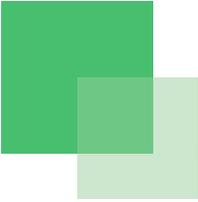
笹川平和財団
堀場明子・新井里彩・植田晃博



第1章

女性の議会参加に対する障壁





第1章

ナジェージダ・シュウェドワ

女性の議会参加に 対する障壁

世界中のあらゆる社会的・政治的状况にある女性たちにとって、議会における女性代表者の数は少なく、女性は意思決定過程から遠ざけられている。世界で女性が占める議席の割合は、2005年では全体のわずか16%となっている。ⁱもちろん、女性の政治参加を阻害、あるいは促進する要因は、社会経済的な発展水準、地域、文化、政治制度の種類によって異なる。「女性たち」というのは、均質な集団ではなく、階級、人種、民族、文化的背景、教育に基づく多様性が存在するのである。そういった女性たちを意思決定機関から締め出すことは、社会における民主主義の原則の定着を阻むこととなり、経済発展は阻害され、男女平等の達成は妨げられてしまう。男性が政治過程を独占し、社会全体に広く影響を与える法律を可決するならば、男性と女性の利害の調整が常に図られるとはかぎらない。ミレニアム開発目標に記されているように、女性が男性と対等に政治的権力

をもち意思決定に参加することは、政治参加の基本的権利であり、男女平等と女性のエンパワーメントの根幹である。¹途上国においては特に、女性たちは国の開発に関する問題の決定過程に積極的に参加しなければならないのである。

政治的・公的・文化的・社会的環境は、政治への参入を望む女性たちにとって、友好的ではなくむしろ敵対的とさえ感じることもある。世界のどの地域の政治的意思決定者たちの構成を見ても、女性たちが自身の利害を表明する上でいまだに数多くの障壁が立ちはだかっていることは明らかである。議会に参入しようとする際、女性はどうのような障壁に直面するのだろうか。どうすればこうした障壁にうまく対処できるのだろうか。本章では、女性が直面している共通の問題を認識することによって、女性の議員を増やし、彼女たちが効果的に活動するための最初の一步を踏み出すこととする。これらの問題は、政治的領域、社会経済的領域、イデオロギーおよび心理的（あるいは社会文化的）領域の3つに分けられる。次章以降では、これらの障壁を乗り越えるためのいくつかの戦略を確認し、議員を目指す女性に何ができるかを分析する。

1. 政治的障壁

21世紀初頭において、全世界の95%を越える国家が女性に対し、2つのもっとも基本的な民主的権利—投票権と被選挙権—を与えている。ニュージーランドは1893年に初めて女性に投票権を与えた国であるし、フィンランドは1906年にこの基本的な民主的権利を両方採用した初めての国である。一方で、いまだ

に、投票権と被選挙権の両方を女性に認めない国々もいくつか存在する。²

理論的には、被選挙権、つまり候補者となる権利および選出される権利は投票権に基づいている。しかし

男性が政界を支配し、政治ゲームの規則を定め、評価基準を決定する。この男性優位なモデルが存在する結果、女性たちは政治を完全に拒絶するか、男性のルールの下に運営される政治を拒絶することになる。

ながら、ほとんどの候補者が男性であるため、女性の投票権は、制限されたままなのである。このことは発展途上の民主主義国だけでなく、成熟した民主主義国にもあてはまる。欧州の一部の議会において女性の代表が少ないという事実は、女性の基本的な民主的権利および基本的人権の侵害としてとらえられるべきである。立法機関において国民を代表する議員職に就く男女の割合が偏っており、特に女性の代表が著しく少ないことは、民主化の帰結ではなく、むしろ現状維持の結果である、ということの意味している。

ほとんどの国に、法律上の問題がある。つまり、制定された法律が守られていないか、そもそも法律が存在していないのである。政治におけるジェンダーバランスを達成するには、平等を実現するための努力が、法律および国の政策に反映されるよう保証することが必要である。「世界中のあらゆるレベルの社会において女性の力が向上したことは、1995年に初めて掲げられた、『政治的地位における女性の割合を30%とする』という目標の大きな原動力となった。議席へのクォータ制導入は、重要な戦略であると考えられている。」³ 実際、意思決定のあらゆる

レベルで女性の割合を最低 30% に保つためには、積極的な措置が必要なのである。

例えばクオータ制に関するアルゼンチンの法律は、すべての政党に対し、候補者名簿の当選可能な順位内において 30% を女性にすることを求めている。このような法律は立法機関への女性の選出を効果的に促進することができる。しかし、こういった法律が廃止されると、議会の女性の代表に不利に作用することが示されている。その良い例がバングラデシュである。2001 年 4 月のクオータ法の廃止後、2001 年 10 月の選挙で女性議員の比率は 10% から 2% へと低下してしまった。それとは反対に、(2003 年に憲法にクオータ制が導入された) ルワンダにおける 2003 年の選挙では、国会に選出された女性の人数が大幅に増加した。現在、あらゆる国の国会の中で、男性と女性の議員数がかつても平等であるのは、ルワンダの国会である。ルワンダの国会では、女性が議席の 48.8% を占めており、これは北欧諸国の比率さえも上回るものである。ⁱⁱ その主な理由が、下院の 80 議席中 24 議席を女性のために確保するという、憲法のクオータ制にある。ルワンダでは、上院でも、女性に対して 30% の議席が割り当てられている。⁴

女性の議員登用に、政治構造が重要な役割を果たしうることを、研究は示している。例えば、政治文化が類似している国(例えばドイツやオーストリア)における選挙制度では、女性の当選者は 3 倍から 4 倍となる。ただし、こういった一般化が有効なのは、国々の間に文化的類似、つまりよく似たレベルの社会的・経済的発展が存在する場合のみである。同じ比例代表制を

持つロシアは、政治文化が異なり、発展の途上にあるため、この一般化には当てはまらない。具体的に言うと、ロシアの政党制度は十分に発展しておらず、多数の政党およびブロックが存在するため（2003年まで）、多くの女性が選挙を闘う自信が持てず、政党も女性の利益に目を向けない傾向にある。状況を改善するための政治的意志が必要であることももちろんであるが、投票者の政治的能力（投票の際、一貫した選択と決定を行う能力であり、この能力が正規教育のレベルだけに左右されるのではないことは明らかである）も重要な役割を担うのである。

女性が直面する政治的障壁の中でも、とりわけ大きく立ちほだかっているのは以下に挙げるものである：

- 政治生活および選挙で選ばれる政府機関における「男性的モデル」。
- 政党からの支援不足。（例：女性候補者への資金援助の不足、政治ネットワークへの限定されたアクセス、女性に対するより厳しい基準と資格の要求）
- 労働組合や女性団体といったその他の公的な組織との持続的な接触・協力の不足。
- 女性の指導力全般の向上、および若い女性の関心を政治生活に向けるための充実した教育および女性が訓練を受ける機会の欠如。
- 選挙制度の性質。（選挙制度は、女性候補者に対し有利にも不利にも作用する。）

1.1. 男性的な政治モデル

男性が政界のほとんどを支配し、ゲームのルールのほとんどを定め、評価基準を決定する。さらに、政治は、男性中心的な

政治は、男性中心的な規範と価値に従って組織されており、男性の生活様式に従って組織されている場合さえある。

規範と価値に従って組織されており、男性の生活様式に従って組織されている場合さえある。例えば、政治は、体系的な協力と合意、

特に党の枠を越えた協力と合意よりも、「勝者と敗者」、「競争と対立」という理念に基づいていることが多い。それにより、女性たちが政治を完全に拒絶するという結果や、男性的モデルで男性のルールの下に運営される政治を拒絶するという結果が生じることも多い。そのため、女性の政治参加は少なくなる傾向にある。

「スウェーデンの国会のもっとも興味深い面は、女性議員が45%を占めることではなく、多くの女性と男性が国会の仕事の中にそれぞれが関係している社会経験をもたらすことです。それが違いを生むのです。男性たちは、実生活で生じる問題、子育て、家庭を営むという経験をもたらすことになります。彼らは広い視野とより深い理解を備えています。そして女性たちにはありのままのままでいること、それぞれのパーソナリティにそって行動することが許されています。男性も女性も、伝統的な役割に従う必要がないのです。女性たちは力を持つために男性のように振る舞う必要

はありません。男性たちは子供たちの世話をするために女性のように振る舞う必要はありません。このスタイルが標準となる時、われわれは本当の変化を目にすることになるでしょう。」

ビルギッタ・ダール、元国会議長、スウェーデン

意思決定の内容と優先順位にも影響を与える選好・生活背景・労働形態にも、男女間で違いが現れる。女性は男性と比較し、社会保障、国民の保健医療、児童問題といった社会的関心をより優先する傾向がある。

男性優位な労働形態は議会日程にも反映されている。議会日程は、働く母親全般への、とりわけ女性国会議員への配慮、支援体制が欠如していることが多い。女性議員たちには、政党および選挙区での職務、さまざまな委員会の委員職に加え、政党内・政党間での人脈形成、そして議会の外にいる女性と人脈を維持することが求められている。さらに、母・妻・姉妹・祖母としての社会的な役割も果たさなくてはならない。現在のところ、ほとんどの議会日程および会期は、主に女性が担うこれら二重の負担を考慮していない。多くの女性議員が、しばしば夜遅くまでの仕事をし、多くの出張をこなしながら、職務上の困難な要求に応じ、さらに家庭生活とのバランスを取ろうと苦心しているのである。

女性議員たちには、政党および選挙区での職務、さまざまな委員会の委員職に加え、政党内・政党間での人脈形成、そして議会の外にいる女性と人脈を維持することが求められている。

1.2. 政党からの支援の不足

女性たちは政党のための選挙運動や政党への支援の獲得において重要な役割を担っているにもかかわらず、政党の中で意思決定を行う地位を占めることはほとんどない。実際、2005年時点で、世界中の政党の党首に占める女性の割合は11%に満たない。

政党は選挙運動を展開するリソースを有しているものの、女性たちがこれらのリソースから便益を得られることはほとんどない。多数の女性候補者と、十分な資金援助が組み合わせられれば、当選する女性の数は大幅に増える可能性があることは、これまでの研究が示している。しかし、多くの政党が女性候補者に対する十分な資金援助を行っていない。この点については次章でさらに論じる。

政党内部での候補者の選定・公認指名過程も、女性に不利に作用している。しばしば候補者選定の規準に「男性的特徴」に重点が置かれているのである。「オールド・ボーイズ・クラブ（男性中心社会）」は、政党業務に女性が参入することを抑制・妨害することになる。このことは、選挙運動に資金を提供する側が、女性を当選の見込みのある候補者であると認識しにくくさせている。加えて、政党名簿の中で当選可能な順位に女性が置かれることはあまりない。それゆえ、女性の政治参加が実現されるのは、候補者順位指定（placement mandate）を伴うクオータ制が存在する場合である。例えばスウェーデンでは、政党名簿内で女性と男性の名前が交互に来る「ジッパー方式」名簿をほとんどの政党が使用しており、その結果女性が議会に占める割合が45.3%となったのである。

表 1：女性議長ⁱⁱⁱ

1945–97年	2005年2月28日現在
<p>世界の52年間の議会史におけるいずれかの時点で、議会または議院の議長に女性を選出したのは立法機関を有する186ヶ国のうちわずか42ヶ国であり、合計78回である。該当国のうち18ヶ国が欧州、19ヶ国が米州、3ヶ国がアフリカ、1ヶ国がアジア、1ヶ国が太平洋地域である。</p> <p>該当42ヶ国中24ヶ国が二院制議会を有し、女性に議長職が委ねられることは下院よりも上院で若干多かった。</p>	<p>既存の議会のいずれかの議院で議長を務める女性はずか22名である。既存の議会のうち70が二院制であるため、国会または議院の議長職の合計は255であり、その8.6%を女性が占めている。</p> <p>以下が該当国である：アンティグア・バーブーダ（下院および上院）、バハマ（上院）、ベルギー（上院）、ベリーズ（下院）、コロンビア（下院）、ドミニカ国（一院制）、エストニア（一院制）、グルジア（一院制）、ギリシア（一院制）、グレナダ（上院）、ハンガリー（一院制）、ジャマイカ（上院）、日本（参議院）、ラトビア（一院制）、レソト（下院）、モルドバ（一院制）、オランダ（上院）、サンマリノ（一院制）、南アフリカ共和国（下院および上院）、トリニダード・トバゴ（上院）、ウルグアイ（下院）。</p>

出典：列国議会同盟（IPU）、2005年、『Women Speakers of National Parliaments: History and the Present. Situation as of 28 February 2005（国会の女性議長：過去と現在、2005年2月28日の状況）』、以下で閲覧可能：<<http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>>。

「政治への参入を決意することは女性にとって非常に大変なことです。いったん決心したら、彼女は自分の夫、子供たち、家族にも覚悟をしてもらわなければなりません。あらゆる障害を乗り越えて、名乗りをあげても、今度は彼女

の競争相手である男性候補者が、彼女についてあることないことをでっちあげます。その後、彼女の評判が党指導部に届いても、彼らは議席を失うことを恐れて、彼女を選ぶことはないのです。」

スシュマ・スワラージ、国会議員、インド

1.3. 女性団体との協力

この数十年で、長い歴史を持つ民主主義国においては女性議員の数は増えてきた。その主な理由の1つとして、政党内外の女性団体の影響が挙げられる。女性団体は、小選挙区制が女性の代表が著しく少ないという現状に及ぼしている悪影響を熟知しており、政治機構・政府機関と協力しながら、女性の公認指名と選出の促進、選挙制度の改革に取り組んできた。この戦略が立法府内における女性議員の増加という結果をもたらしたのである。

「女性議員である私たちは、経験を共有する必要があります。そのこと自体が女性たちを触発します。私たちはこのゲームにおいて孤独だと感じなくなり、他の女性たちはゲームの過程から疎外されていると感じなくなります。あらゆる機会に、あらゆる場所で、常に情報・理念・知識を共有しなくてはなりません。女性たちを社会の中でもっとも情報をもつ人々にしなくてはならないのです。」

マーガレット・ドンゴ、元国会議員、ジンバブエ

しかしながら新興の民主主義国では、女性政治家と、女性団体あるいは労働組合などさまざまな利益団体との交流・協力がまだ少ない。それはこれらの組織の人脈形成機能の潜在的利益が意識されていないか、そのような交流に投資する資源が欠如しているためである。

民主的な変化に向けて尽力すると政府が宣言したとしても、社会全体における正当な女性の地位の確保を政府にのみ期待するのはやはり非現実的である。非政府組織（NGO）や女性団体を含む市民社会全般が、女性議員を増やすための役割を果たさなければならない。宗教を基盤とする女性団体や独自の公共福祉ネットワークも重要な協力者である。

女性たちも自分たちの目的・戦略・戦術について慎重に考えなくてはならない。すでに議会で活動している女性議員たちが公約を果たせるように支援することが重要であり、議会内での議論と意思決定において女性たちが提起した問題が考慮されるよう、必要なスキルと戦略を彼女たちが身に着けられるよう支援する必要がある。女性たちが力を持ち、政治に参加できるようになるためには、草の根レベルおよび地方選挙で選ばれる機関における女性の参加の範囲を、さらに広げることが必要である。それはまた、信頼構築のための重要な一歩であり、経験の共有を促進するのである。

女性運動の主な使命は、正しい種類の自信と自らの主張を正当に表現することを女性たちの間に浸透させることである。そのためには、適切なイデオロギーを持つ主張を表明し、女性たちの自信を呼び起こすリーダーが必要とされる。新たな思考と

行動の方法、教育・啓発、女性の地位についての研究、女性団体同士のコミュニケーション手段が必要である。女性たちの価値・強み・使命を反映するパラダイムに従って社会を構築し、それを通じて政治過程への自分たちの関心を強め、参加をしていくことが、女性たち自身の課題となる。

1.4. 選挙制度

各国における選挙制度の様式は、女性が政治的に代表される上で重要な役割を果たしている。（この問題については次章で詳しく論じる。）

「北欧の議会に女性議員が多い理由については、いくつかの説があります。その1つは比例代表制です。フィンランドには比例名簿が存在しますが、有権者個人の選択も影響します。もう1つの説は国内のイデオロギー的論争に見出すことができます。スカンジナビアにおいて、男女共同参画の領域では、政治がいわば先頭に立っています。実業界、および学術界はそれに対して大きく後れをとっています。女性の大学教授は少ないですし、労働組合でも女性の代表は少数です。」

ビョルン・フォン・シドー、スウェーデン国会議長

2. 社会・経済的障壁

歴史ある民主主義国と新興の民主主義国の双方において、社会・経済的条件は女性が議員になる上で重要な役割を演じている。女性

いわゆる「発展途上の民主主義国」における経済危機の影響は、女性の貧困のリスクを高め、失業同様、徐々に女性に偏向されていく可能性が高い。

の社会的・経済的地位は、政治機構および公選職（選挙で当選したことによって得られる職業）への女性の参加に直接的な影響を与える。例えば、女性が議員になることと、家庭の外で働く女性の割合や大卒の女性の割合との相関関係を、研究者は指摘している。複数の研究者によれば、確立された民主主義国において女性が議員になる上で、社会・経済的条件は選挙制度の次に重要である。

囲み記事 1：開発と文化が女性の政治参加におよぼす影響

女性の政治参加レベルと相関する、社会のもっとも重要な特性として、その国の発展状況が挙げられる。開発・発展は、伝統的価値の衰退、出生率の低下、都市化の進展、女性の教育の向上、労働市場への女性の参加の向上、女性の適切な役割に関する認識における態度の変化につながる。これらはすべて、女性が持つ政治的資源を増やし、政治活動への既存の障壁を取り除くことに資する。

開発・発展によって、女性の労働力人口に占める割合が増

加することが、女性の政治参加にとって特に重要であることが、西洋諸国において明らかとなった。家の外に出て仕事に就くことは、女性たちの意識を向上させるようである。開発・発展が進むことで、労働組合や職能団体内などで正式な地位と経験を得るようになる女性の数が増えていく。

文化も開発・発展に関連しており、開発・発展が進むと、社会における女性の地位は、男性に対してより平等となる。他方、開発の度合いが極めて良く似ている2国において、一方の国における女性の地位が他方よりもはるかに高い、ということもある。

文化は重要である、と一貫して信じられてきたが、その影響を直接分析することは困難なままである。文化の尺度として、筆者は最近の研究で、男性の識字率に対する女性の識字率、男性の労働力人口に対する女性の労働力人口率、そして大卒の男性に対する大卒の女性の比率を一群の変数とする評価基準を開発した。^{*}ここでの仮説は、識字率、労働力人口、大学教育のレベルにおいて女性が男性に近づき、そして社会領域において女性が男性と対等になれば、政治領域においても女性は男性と対等の存在とみなされる可能性が高まり、それゆえ女性の政治参加は増加するだろう、というものである。上記の文化的評価基準は女性の政治参加と極めて強く相関しているので、この仮説は有効である。

成熟した民主主義国における女性の政治参加に関する研究が、変動要因の特定にかなり成功した一方、発展途上国にお

ける女性の政治参加をモデル化する試みはまったく成功しなかったことは注目に値する。先進国における政治参加の変動を左右する要因ははっきりとわかっている。しかし、発展途上国における政治参加についてのわれわれの理解はかなり乏しい。発展途上国においては、成熟した民主主義国において重要であるとみなされた変数のいずれについても、さらにはその他の影響をおよぼす可能性のある変数についても、一貫した影響力は見出されていない。**

これらの発見は、選挙制度など、女性の政治参加を促進する変数が効果を持つためには、(労働市場への女性の参加を含む)最低限の開発水準というものが満たされていなければならないことを示している。この基盤が構築されていないかぎり、開発が相対的に進んでいる国であっても女性が政治に参加することを支援する要因は、まったく効果を持たないのである。開発が進んでいないほとんどの国々では、女性の政治活動に一致して反対する力があまりに強いために、最低限の政治参加しか許されないのである。しかしながら、開発が進めば、文化的変化も起こり始める。加えて、教育、賃労働の経験、政治家の前職に多い職業への就労・訓練といった、政治的に力をつけるために必要とされるリソースを、より多くの女性が獲得しはじめるのである。このことはクリティカル・マスの形成につながる。必要なリソースを備えた女性の数が十分に増えると、多くの政治参加を要求する利益集団として力を持ち、意思決定に影響を与え始める。開発・発展は

この過程の重要な一部である。

リチャード・E・マットランド

* Matland, Richard E., 1998a. 'Women's Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries (国会における女性の代表：先進国と途上国)' . *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 23, no. 1, pp. 109–25.

** — 1998b. "The Two Faces of Representation (代表の2つの顔)" . Paper presented at the European Consortium for Political Research workshops in Warwick, UK, 23–28 March (英国、ウォリックにおける政治研究欧州コンソーシアムの研究会における発表、3月23日から28日) .

議会への女性の参加に影響を与える社会経済的障害には、十分な資金源の不足に加えて、以下のものがある：

- 非識字、および教育と職業選択への機会の制限
- 家事と職務という二重の負担

「女性が議会に参加する上でもっとも大きな2つの障害は、選挙区での基盤の不足と資金源の不足です。女性たちは自分の父親の家から夫の家へと移ります…いわば、難民のようなものです。人々との交流を発展させ、問題についての知識と経験を積み上げる基盤を女性たちは持っていません。さらに、彼女たちは資金もありません。お金は父親、夫、

夫の親族のもので。効果的に選挙運動を展開するための費用は上がり続けているため、発展途上国における女性の政治参加のハードルを更に上げる結果になっています。」

ラズィーア・ファイズ、元国会議員、バングラデシュ

2.1. 貧困と失業の女性への偏向

2004年に、有給雇用全体に女性が占める割合は世界全体で40%を越えた。

「近年でもっとも顕著な現象の1つは、労働力における女性比率の上昇である。(…)2003年には、28億人の有職者のうち、11億人が女性であった。(…)しかしながら、男性と女性の労働者が数において平等に近づいても、女性にとっての真の社会経済的エンパワーメント、家事の責任の公平な分配、同一価値労働に対する同一賃金、全職業におけるジェンダーバランスの達成にはまだ結実していない。つまり、労働の世界における真の平等はまだ達成されていないのである。」⁵

女性の就業率の向上にもかかわらず、1960年代以降先進工業国において女性が獲得した経済的利益の多くは浸食される危機に瀕している。これには世界経済および国内経済双方の再編成の結果が一部関係していると思われる。

同時に、大部分の国において、女性の無償労働活動は男性の2倍に上り、女性の無償労働の経済的価値は世界の経済生産の

約三分之一（または 13 兆米ドル）に当たると推定されている。⁶ あらゆる国において、女性の地位と男性の地位の間には大きな格差が存在している。1990 年代後半に行われた調査は、給与・雇用・昇進・解雇におけるジェンダー差別が増加しており、職業の分離および貧困の女性への偏向も進んでいることを明らかにしている。国際連合の統計によると、貧困の中で生きる世界の 18 億人のうち、70%が女性である。収入におけるジェンダー間格差は世界中で申し立てられている。女性の平均賃金は男性の平均賃金の 75%に相当する（農業労働者の賃金は含まれていない）。いわゆる「発展途上の民主主義国」における経済危機の影響は、女性の貧困のリスクを高め、失業同様、徐々に女性に偏向されていく可能性が高い。

女性たちは、有償労働および無償労働の双方を通じて、国の経済へ多大な貢献をしている。無償労働に関して、農村部の女性の貢献ならびに重要な有権者としての彼女たちの役割は過小評価されるべきではない。女性の生物学的・社会的役割の重要性は明らかであるものの、生活の全領域における女性たちの貢献は認識されないことが多い。貧困の撲滅は、民主的過程への女性の参加を増やすことに前向きな影響をもたらすだろう。女性の経済的エンパワーメントは、教育および情報を入手する機会とともに、女性を家庭における制約から引き離し、政治および選挙への十全な参加へと導くであろう。

2.2. 二重の負担

ほとんどの国において、女性は過度に重い家事労働に従事している。彼女たちの政治参加は、さらに、貧困、教育の不十分さ、情報へのアクセスの不備によって制約を受けている。彼女たちが生きていくことに追われ、日常における家族の基本的なニーズを満たすためにほとんどの時間を費やさざるをえない状況では、女性の政治参加は困難であると認識されなくてはならない。この傾向は、女性を世帯主とする家庭の数（全世界で25%）が特に発展途上国において増加したことによりさらに拍車がかかった。これは、発展途上国において継続している紛争がもたらしたひとつの帰結でもある。

しかしながら、それに加えて、妻および母としての仕事をしながら、（例えば教師、弁護士、医師などの）常勤職に就く女性も存在する。こういった状況において国会議員になることは、第三の常勤職に就くことだともいえる。

「議会に参加するかどうかは、公私どちらの生活を選ぶかを意味する、と女性たちは信じてしまっています。しかしそうではありません。女性たちは自分の生活を連続したものとして捉えるべきです。生きていくうえで何をやりたいか目標を定め、時間軸上でその優先順位を決めるべきです。妻・母・職業人・議員のいずれになるにせよ、目標を達成するのに適切な時期というものがあります。人生は長く、女性たちは多くのことをやり遂げることができるのです。」

アンナ・バレッポ、元国会議員、スペイン

2.3. 教育と訓練

「女性たちが自分たちの関心事を語り、議論し、主張することは非常に難しいものです。私たちはどうすれば女性の自己表現を奨励することができるのでしょうか。掘っ建て小屋に住む女性には言うべきことがたくさんあるかもしれませんが。しかし、私たちは彼女が、政治についてではなく、彼女の抱える問題について、生活について、彼女に関わる問題について語るができるようにしなければなりません。その答えは教育です。教育によって、私の社会では多くの女性が政党のメンバーとなったり、または政治活動に参加したりしています。教育は女性が声を上げられるようになるためのもっとも重要な方法なのです。」

ラウィーヤ・シャワ、旧パレスチナ立法評議会議員

先進国の識字率は約99%であり、それに対して開発が進んでいない国では84%である。識字率と女性の政治的代表的の間には一貫した相関関係は存在しないが、候補者公認指名手続の多くは最低限の識字能力を求めている。したがって識字率が低いことは、女性が選挙の候補者として登録されることの妨げとなっている。基礎教育に加え、政治に参加するために必要な政治的訓練を、多くの女性が受けられないでいるのである。それゆえ、政界での地位に選定される資質を備えた女性の全体数の増大が必要である。町内会のような共同体を基盤とした組織や住民組織のような、政治的指導力に結びつきうる活動形態への機会を早い段階から女性に与えることで、特別な訓練の機会がもたら

されるのである。

女性に対し、政界でのキャリアに向けて訓練を行う際には、女性の関心事についての共通理解、男女の違いを踏まえた政治意識の向上、ロビー活動のスキル、人脈形成が重要である。女性のリーダーシップ強化事業は特別な役割を担っている。なぜなら、これらの事業が、幅広い女性団体やさまざまな政治家との繋がりを生む機会となるからである。大抵、これらの事業は、女性が国会での政治キャリアに向けて準備し、こうしたキャリアを志望するよう奨励される、唯一の機会である。若い女性たちが政治に参加し、男性と協力することの重要性にも、特別な注意が向けられるべきである。

3. イデオロギー的および心理的障壁

女性が議会に参加する上でのイデオロギー的および心理的障害には以下のようなものがある：

- ジェンダーイデオロギー、文化的類型、女性と男性に課される伝統的な社会的役割
- 女性たちの出馬への自信の欠如
- 女性たちの持つ、政治は「汚い」という意識
- マスメディアの描く女性像

3.1. 伝統的役割

「女性たちは、政治に参入しようとする際、男性のようになろうとしてきました。これが上手くいくことはありません

ん。私たちの違い、私たちの感情、私たちの物事の見方、さらには涙さえ、政治過程にもたらす必要があるのです。」

アンナ・ティバイジュカ、教授、タンザニア

多くの国において女性の主な役割は母であること、主婦であることとされ、その伝統が女性たちをこの役割に縛り続けている。伝統的で強力な家父長制度の下では、性別によって役割を分けることを良しとするため、それが持つ「伝統的な価値観」は、政治過程への女性の参加、発展、進歩に対して不利に働いている。世界中のあらゆる社会において、「女性の立場」というイデオロギーが優位であり、このイデオロギーの下では、女性は一般に政治に無関心であり、低賃金で「働く母親」の役割のみを演じなくてはならない。加えて、いくつかの国では男性が女性に対して、誰に投票すべきか指示することすらある。

これは多くの女性が直面している環境であり、そこでは政治に無関心であるという女性についての伝統的な、集団的イメージが強いままである。女性リーダーには、性別とは無関係に振る舞い、性的でない特徴によってのみ女性として認識されうる人物であることが求められている。

大衆の意識において、女性が自身の女性的性質について率直であることは、受け入れ難い、あるいは恥ずべきことであるとすら考えられることが多い。実際、女性がより権威的で「男性的」であればあるほど、ゲームのルールが暗黙裡に、男性的なルールと一致するようになっていくのである。そのため一般に、一部の女性政治家は、自分が属していない場所にいるような、

自分にとって自然ではない振る舞いをしているような、居心地の悪い思いを乗り越えなければならないのである。

女性たちはこうした男性的な考えを内面化しようとするが、まずもって、その不可能なイメージに合わせられないと分かると挫折感を抱えることになる。この挫折感は、女性たちが自らの女性らしさに対して抱く罪悪感や、女性らしさの感覚を裏切ることに対して抱く罪悪感と密接に結びついている。女性たちは、集団がもつ特定のイメージや固定観念を自らの女性的な性質とうまく調和させるまで（あるいはその間で選択することで）、悩むことになり、対立する期

女性は政治家になっても女性であることをやめるわけではない。第一に優先されるべきはこの女性らしさである。なぜなら女性らしさはさまざまな創造的潜在力と知的な強さを含むからである。

待とうまく折り合いをつけることが難しくなる。女性は政治家になっても女性であることをやめるわけではない、という事実を覚悟しておくべきである。第一に優先されるべきはこの女性らしさである。なぜなら女性らしさにはさまざまな創造的潜在力と知的な強さが含まれるからである。意思決定能力および決定を実行する能力は、一方のジェンダーだけが持つ特徴ではなく、人間に共通するものである。つまり、女性が権力を有することは男性が権力を有することと同じくらい自然なことなのである。

3.2. 自信の欠如

議会・官庁・政党のいずれであれ、公的な政治機構における女性の代表が不足している大きな理由は、自信の欠如である。自信と決意を持てば、女性たちは政治の最高レベルに到達することができる。女性たちが自分自身を信じ、男性がリーダーとなるべきであるという広く浸透している認識を取り除かなければならないのは、そのためである。女性は男性と対等であり、同等の潜在力を備えているが、女性の権利のために戦うことができるのは女性だけである。女性たちは選挙運動、イベントの主催、支援の動員に優れているが、時に自分にはできないのではないか、という恐れが女性たちの選挙戦や政治生活への参加を妨げるのである。

3.3. 政治は「汚い」という認識

いくつかの国では、汚職と組織犯罪が女性を委縮させ、家族を失うかもしれないという恐怖心を起こさせる。これらすべてが、政治への女性の関与や、選挙で選ばれる機関への女性の立候補を消極的にさせている。

一部の国では、女性たちが政治を「汚い」ゲームだと認識している。この認識は、政治に参加する女性たちがもつ自分たちの能力に対する自信を損なってきた。事実、このような認識

は世界中で広く見られる。残念なことに、この認識は多くの国で現実を反映するものとなっている。その理由はさまざまだが、いくつか共通する傾向がある。

収賄行為の誘因は、公共の場（例えば法律、予算案）の利益と、

競争を回避し、独占状況を助長することによって経済的利益を求める経済市場（例えば財源、投票、雇用）の利益との交換によって説明できる。それに加えて、選挙運動費用の著しい増加が、利用可能なあらゆる資金源を使うことへの誘惑を高めるのである。

汚職には多くの形態がある。公共部門における贈収賄と恐喝、物品およびサービスの調達が、主な汚職の形態である。新興の民主主義国は、自己を確立し、基礎を発展させるために時間を必要とする。しかし、政治的・経済的変容が、市民社会不在のまま起こりつつある国や新たな制度が出現しつつある国では、汚職はそれ以上に広まっている。また、すでに政治・経済制度の変化を遂げたさまざまな場所では、市場経済は、「弱肉強食の掟」やマフィア、汚職などに絡めとられてきた。

さらに、中央集権的・権威主義的体制が確立された国々において、偽善はますます公然のものとなりつつある。欠乏が常態化している経済には「生存の掟」が存在し、国が公表している理念と著しい対照をなす。貧困国における民主主義機能の発展にとって、政党への献金と独立した報道機関の存続は、重要な未解決問題となっている。

贈収賄と恐喝が社会に与える損害の大きさについてはこれまでも認識されてきた。政府および財界の多くの指導者たちは、汚職の阻止・撲滅への意志を表明してきた。しかしこれは容易なことではない。賄賂を支払い続ける当事者によって、汚職は制度の中に根付いている。汚職は、必然的に、もっとも好ましくない組織犯罪に有利な条件と機会を生むことになる。これら

の要因が結びつき、女性を委縮させ、家族を失うかもしれないという恐怖心を起こさせる。これらすべてが、政治への女性の関与や、選挙で選ばれる機関への女性の立候補を消極的にさせている。

「政治では汚職が蔓延っている」という認識は、常に現状を適切に反映しているとは限らないが、そうした認識自体が政治的キャリアに対する女性の態度に影響をおよぼしている。汚職がほとんど存在しない、またはあまり存在しない国々では、選挙で選ばれる機関における女性の代表がより高い割合を占めている。果たしてこれは偶然だろうか。例えば、ノルウェー、フィンランド、スウェーデン、デンマーク、ニュージーランドは、もっとも汚職が少ない国々であるとされており、これらの国々における女性国会議員の割合は国会議員全体の30%から45.4%となっている。^{iv}つまり、汚職スコアがより高い国々の5倍から10倍なのである。

選挙へ出馬することを決心した女性は、これらすべての事情を考慮し、汚職という「病」に抵抗する準備ができていなくてはならない。汚職が成立するためには機密性を必要とするが、民主主義は、複数政党制度、報道の自由、法の支配から生じる透明性を高める。民衆の真の意味での参加および汚職に対する効率的な対抗措置の確立を保証することで、民主主義は汚職の阻止に貢献することができるのである。

市場の力は法の支配に取って代わることはできない。経済の自由化は、汚職を減らすことに貢献するはずだが、何もせずにそれが起こることはない。規制された市場経済は汚職の機会を

減らすことになる。それゆえ、優先的な政治課題として、汚職を撲滅する政治的努力と意志を維持することが重要である。この過程に女性は大きく貢献することができる。

3.4. マスメディアの役割

マスメディアは、世論ならびに人々の意識に影響を与える力を持っているため、第四の権力と呼ばれるに値する。あらゆる社会に

多くのマスメディアには、女性が関心を持つ出来事および組織についての報道を最低限に抑える傾向がある。

におけるメディアは、少なくとも2つの役割を有している。ひとつは時事問題の記録者という役割であり、もうひとつは世論への情報提供者という役割である。それゆえ多様な見解を育むのである。多くのマスメディアには、女性が関心を持つ出来事および組織についての報道を最低限に抑えるという傾向がある。メディアは社会における女性の権利と役割について、大衆に適切な情報を提供していない。女性の地位を高め改善するための措置に携わることもない。世界のメディアのほとんどは、ある国での政治的・社会的・経済的な変化と改革による影響を最初に受けるのは概して女性であるという事実に対していまだ何の取り組みもしていない。例えば、最初に職を失うのは女性たちである。政治的意思決定過程から女性たちがまったく疎外されているという事実も、メディアによって無視されているのである。

メディアは、ジェンダーに関する偏見を生み出し、「女性の立場」についての固定観念を助長するために使用することもで

きる。保守的な政府および社会が、家族政策の失敗を女性のせいにし、離婚や未成年犯罪の増加といった社会問題の責任は女性にあるという考えを正当化する材料にするのである。主流メディアに広く見られるもう1つの傾向は、美しい置物として女性を描写することである。女性たちはその性に従って認識・対象化され、女性の精神的な能力よりも身体的な能力に関連する美と魅力についての特定の見方を内面化させられるのである。このような手法は古くから存在する「弱い性」という家父長的固定観念を支持し、そこでは女性たちは性的な対象、および「二級」の市民となるのである。

女性問題および女性国会議員の活動について適切な報道がなければ、大衆がそれを知ることはできず、女性国会議員への投票者が減ることになる。マスメディアは、男性と女性の平等な価値と尊厳を認識することが今なお必要である。

確かに、マスメディアは女性政治家、女性実業家、および彼女たちの成功についての物語も語る。しかしそのような報道はめったになく、まれである。ファッションコンクール、映画スター、芸術、永遠の若さの秘訣といった話題における紹介のほうが一般的である。このような見方をされれば、当然女性たちの自尊心と自信が高まることはなく、公的な責任を伴う地位に就こうと思うこともない。

選挙におけるマスメディアの役割は、極めて重要であるが、国際的な比較研究はまだ十分に行われていない。実際、女性問題および女性国会議員の活動について適切な報道がなければ、大衆がそれを知ることはできず、女性国会議員への投票者が減

ることになる。マスメディアは、男性と女性の平等な価値と尊厳を認識することが今なお必要なのである。

4. まとめ

20世紀になって、女性たちが政治的・経済的・社会的権利を獲得するのを目にするようになった。これらはすべて、女性の生き方の重要な変化へつながりつつある。しかし、女性たちは、ジェンダーに基づく差別との戦いには一部成功したものの、多くの領域で不平等が今なお残っている。21世紀初頭に、女性たちは、古くからの問題と新たな問題、とりわけ国内および国家間の紛争とテロリズムに直面し続けているのである。今なお続く問題として以下のようなものがある：

- 仕事と家庭の義務の均衡
- 低賃金労働
- 男女間の賃金の不平等
- 貧困の女性への偏向
- 女性に対する暴力の増加
- 和平交渉および紛争後の復興・再建への努力からの排除

多くの国で女性の政治参加に対する法的な障壁が撤廃されたにもかかわらず、政府は主に男性によって支配され続けている。**意思決定機関への女性のアクセスに影響を与えるさまざまな要因には、以下のようなものがある：**

- 政党からの支援の不足。(女性の選挙運動に資金を提供し、彼女たちの政治的・社会的・経済的信用を後押しするための経済的資源およびその他の資源なども含む)
- 選挙制度の種類(クォータ制に関する規定の種類とそれらが実施される度合い)
- 男性的規準と政治的態度が一致する制度
- 女性団体およびその他のNGOとの協力の欠如やこれらの団体からの支援の欠如
- 女性自身の低い自己評価と自信の欠如。(これは、政治キャリアへの女性の機会を促進することのない、特定の文化様式によって是認されている)
- 女性の貢献と潜在力に対するメディアの注目の欠如、女性への投票者の不足

障害は各国の政治状況によってさまざまである。しかし政治的文脈にかかわらず、あらゆる国で女性たちは男性と対等な条件で競わなければならない。**女性の政治参加の成功を示す指標**には、以下のようなものがある：

- 女性の立候補を促進し、公認指名された女性が選挙運動に対して平等に参加するための、政治的・制度的・経済的保証の導入
- クォータ制を有効に実行するための法規制の設計
- 政治キャリアに向けて女性たちが準備を行うための、教育プログラムおよび教育センターの創設

- 女性が選挙運動に参加する訓練を行うための、学校（またはセンター）の開発と支援

権力を有する地位および選挙で選ばれる機関から女性を排除することは、公生活における民主的な原則の発展を乏しくし、社会の経済発展を妨げる。男性は、女性の政治参加を必ずしも支援せず、統治機関の大部分を支配している。よって、以下のことを継続的に訴えていかなければならない。女性は自分たちのネットワークを組織し動員することを率先して行い、立場を同じくする男性たちならびにさまざまな団体に自分たちの利害を伝える方法を学び、自分たちが代表に選ばれるような仕組み作りを押し進めなくてはならない。

社会の多様性を十全に反映する代表が選ばれるための、積極的な対応策が取られるべきである。それには「ジェンダーバランス」が取れた立法府を設立するという目標が必要である。この目的のために、続く2つの章では、女性が議員になる際に立ちはだかるさまざまな障害を乗り越えるための重要な仕組み、選挙制度とクォータ制について考察する。

注

- 1 ‘Promote Gender Equality and Empower Women（男女平等の促進と女性のエンパワーメント）’, ミレニアム開発目標, <http://www.developmentgoals.org/Gender_Equality.htm> にて閲覧可能。
- 2 列国議会同盟（IPU）, 2004. ‘Women in Parliaments 2003（議会における女性、2003年）’. Release No. 183, 3月1日, <<http://www.ipu.org/press-e/gen183.htm>> にて閲覧可能。

- 3 Tinker, Irene, 2004. 'Many Paths to Power: Women in Contemporary Asia (権力へと至る数多くの道：現代アジアにおける女性)', in Christine Hünefeldt, Jennifer Troutner and Peter Smith (eds). *Promises of Empowerment: Women in Asia and Latin America* (エンパワーメントの約束：アジアとラテンアメリカにおける女性). New York: Rowman & Littlefield.
- 4 IPU 2004, 前掲書。本ハンドブック内の事例研究も参照。
- 5 強調は引用者。国際労働機関 (ILO), 2004. 'Global Employment Trends for Women 2004 (世界雇用情勢・女性編、2004年)', p. 1 を参照。 <<http://kilm.ilo.org/GET2004/DOWNLOAD/trendsw.pdf>> にて閲覧可能。
- 6 国際連合人口基金 (UNPF), 2000. 'Lives Together, Worlds Apart: The State of World Population 2000 (男女共生と見えない格差—変革の時：2000年世界人口白書)'. New York: UNPF.

参考文献

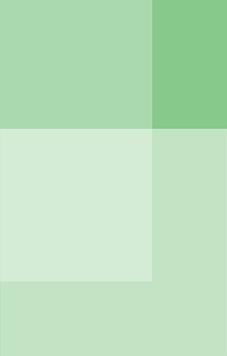
- Fraser, Arvonne and Irene Tinker (eds), 2004. *Developing Power: How Women Transformed International Development*. New York: Feminist Press at the City University of New York
- International Labour Organization (ILO), 2004. 'Global Employment Trends for Women 2004', available at <<http://kilm.ilo.org/GET2004/DOWNLOAD/trendsw.pdf>>
- Inter-Parliamentary Union (IPU), 1989. *Reports and Conclusions of the Inter-Parliamentary Symposium on the Participation of Women in the Political and Parliamentary Decision-Making Process*. Reports and Documents, no. 16. Geneva: IPU
- 2003. 'The Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women and Its Optional Protocol', in *Handbook for Parliamentarians*. Geneva: IPU
- 2004. 'Women in Parliaments 2003', Release no. 183, 1 March, available at

- <<http://www.ipu.org/press-e/gen1?3.htm>>
- 2005. ‘Women Speakers of National Parliaments: History and the Present. Situation as of 28 February 2005’, available at <<http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>>
- Matland, Richard E., 1998a. ‘Women’s Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries’. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 23, no. 1, pp. 109–25
- 1998b. ‘The Two Faces of Representation’. Paper presented at the European Consortium for Political Research workshops in Warwick, UK, 23–28 March
- Norris, Pippa and Joni Lovenduski, 1995. *Political Recruitment: Gender, Race and Class in the British Parliament*. Cambridge: Cambridge University Press
- ‘Promote Gender Equality and Empower Women’, Millennium Development Goals, available at <http://www.developmentgoals.org/Gender_Equality.htm>
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly and Andrew Ellis, 2005. *The New International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA
- Shvedova, N. A., 1994. ‘A Woman’s Place: How the Media Works Against Women in Russia’. *Surviving Together*. Vol. 12, no. 2
- and W. Rule, 1996. ‘Women in Russia’s First Multiparty Election’, in Wilma Rule and Norma Noonan (eds). *Russian Women in Politics and Society*. Westport, Conn. And London: Greenwood Press
- Tinker, Irene, 2004. ‘Many Paths to Power: Women in Contemporary Asia’, in Christine Hünefeldt, Jennifer Troutner and Peter Smith (eds). *Promises of Empowerment: Women in Asia and Latin America*. New York: Rowman & Littlefield
- United Nations Population Fund (UNPF), 2000. ‘Lives Together, Worlds Apart: The State of World Population 2000’. New York: UNPF

訳者注

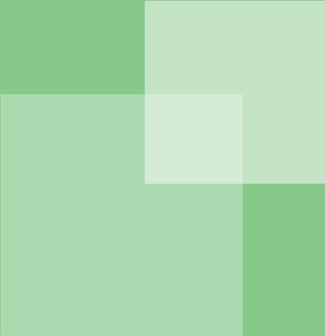
- i 2016年2月時点での世界における女性の国会議員平均は22.6%である。(出典：列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>)

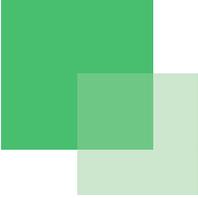
- ii ルワンダの国会における女性議員の割合は、2016年2月時点において、下院で63.8%、上院で38.5%で、平均で世界第1位となっている。(出典：列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>)
- iii 2016年2月時点において、既存の191ヶ国の議会のいずれかの議院で議長を務める女性はわずか49名である。既存の議会のうち76が二院制であるため、国会または議院の議長職の合計は279であり、その17.6%を女性が占めている。
以下が該当国である：アンティグア・バーブーダ（上院）、アルゼンチン（上院）、オーストリア（下院）、バハマ（上院）、バングラデシュ（一院制）、バルバドス（上院）、ベルギー（上院）、ボリビア（下院）、ボスニア・ヘルツェゴビナ（下院）、ボツワナ（下院）、ブルガリア（一院制）、デンマーク（一院制）、ドミニカ国（一院制）、ドミニカ共和国（上院）、エクアドル（一院制）、エルサルバドル（一院制）、赤道ギニア（上院）、フィジー（一院制）、フィンランド（一院制）、ガボン（上院）、インド（下院）、イタリア（下院）、ラオス（一院制）、ラトビア（一院制）、レソト（下院）、リトアニア（一院制）、モーリシャス（一院制）、モザンビーク（一院制）、ナミビア（上院）、ネパール（一院制）、オランダ（上院および下院）、ロシア（上院）、ルワンダ（下院）、サンマリノ（一院制）、セルビア（一院制）、シンガポール（一院制）、南アフリカ共和国（上院および下院）、スリナム（一院制）、スワジランド（上院）、スイス（下院）、トリニダード・トバゴ（上院および下院）、トルクメニスタン（一院制）、ウガンダ（一院制）、アラブ首長国連邦（一院制）、イギリス（上院）、ジンバブエ（上院）。(出典：列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/speakers.htm>)
- iv 2016年2月時点におけるノルウェー、フィンランド、スウェーデン、デンマーク、ニュージーランドの女性国会議員の割合は、最も多いスウェーデンで43.6%、最も低いニュージーランドで31.4%となっている。(出典：列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>)



第2章

女性の政治参加促進： 候補者選定と選挙制度





第2章

リチャード・E・マットランド

女性の政治参加促進： 候補者選定と選挙制度

本章と次章では、女性の政治参加への障壁を乗り越えるための戦略を検討する。女性が政界に参入する上で直面する障壁については、すでに前章で述べた通りである。本章では2つの問題に注目する。1つ目は、議員になるまでの過程におけるいくつかの重要な段階である。2つ目は、選挙制度の影響についてである。女性議員を確実に増やすための最適な選挙制度はどのようなものなのか。またなぜその選挙制度が最適であるのか。選挙制度を設計する際に、男女両性が平等に選出されるために配慮すべき具体的な要素とは何か。ここでは、これらの問いを考察することによって、女性議員を増やすための効果的かつ実践的な戦略について、いくつか提案していくこととする。

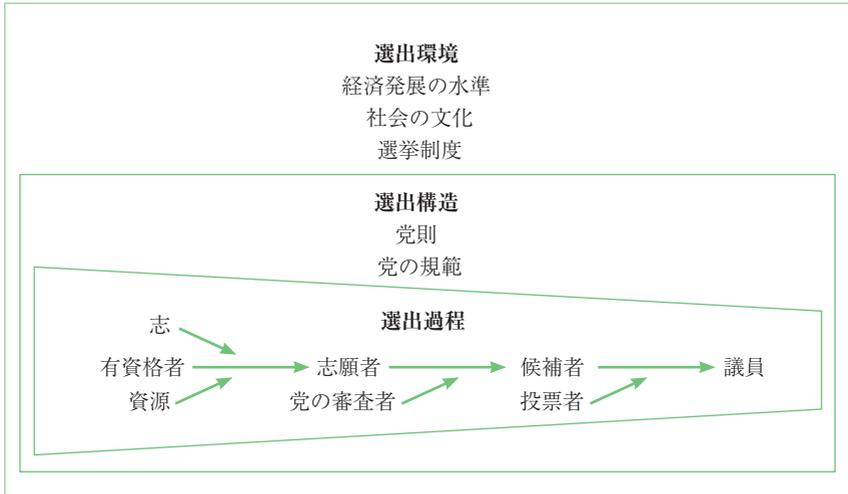
1. 議員になるまでの過程と、女性に対するその影響

議員になるまでの過程とは、候補者になるための法的基準を満たすことから、実際に議員として働くまでに、個人がたどる過程を意味する。ほとんどの国において、この過程では、基本的に政党が重要な役割を担う。政党は、候補者となる人を選び、その中から公認候補者を決定し、選挙において公認候補者の支持を人々に訴える。

女性が議会に選出されるには、3つの高い障壁を越える必要がある。第一に、女性の誰かが立候補する必要がある。第二に、党から候補者として選ばれる必要がある。第三に、投票者から選ばれる必要がある（図1を参照）。ほとんどの政治制度において、有資格者から志願者・候補者へ移行するにはいくつかの段階が存在する。しかし、実際の過程は国によって大きく異なる。特に、党則と党の規範は、その国における社会の文化および選挙制度とともに、選出過程のさまざまな段階に影響を与えており、それらが女性候補者に対してどの程度開放されているかを左右するものである。

党の選考委員たちが実際に候補者を選ぶ段階は、女性が公選職（選挙で当選したことによって得られる職業）に就く上で非常に重要な段階である。

図 1：議員になるまでの選出制度



出典：Matland, R. and K. Montgomery, 2003. ‘Recruiting Women to National Legislatures: A General Framework with Applications to Post-Communist Democracies (国会への女性の登用：一般的枠組および共産主義後の民主主義国への応用)’, in R. Matland and K. Montgomery (eds). *Women’s Access to Political Power in Post-Communist Europe* (共産主義後の欧州において女性が政治権力を得る機会). Oxford: Oxford University Press, p. 21.

1.1. 立候補する決断

第一段階は、選挙で選ばれる公職への立候補を決心することから始まる。この決定は、個人の志、資源、立候補の機会による影響を受ける。一般的に、公職に立候補を決意する人は、合理的である一方で、結果を予測し具体的な行動にかかる利益と費用を想定する能力が限られている人であると考えられている。限られた合理性を持つ候補者の個人的な決意は、候補者が選挙運動のために用意することができる資源を見積もり、その個人が立候補することで社会・政治的環境がどれくらい好ましいも

のとなるかを評価し、公職に立候補する機会、つまり空席があるかどうかを計ることで、固められていく。事実、あらゆる文化において、男性たちは、政治は自分たちが参入すべき領域だと見なしている。このことが、男性たちに政治についてより多くの知識と関心を持たせ、より大きな政治的志を持たせることにつながっている。男性たちはより多くの資源を手に入れる機会も有している。事実上すべての国で、本来女性が有資格者の50%以上を占めているのだが、立候補を決断するという第一段階ですでに、制度は男性に有利に歪み始めるのである。

女性の政治的エンパワーメントを推進する女性運動あるいは女性団体は、公選職を志望する潜在的な女性候補者の数を増やすことに大きく貢献できる。非政治的な団体であっても女性が主な構成員である団体は、同様に重要な役割を担うことができる。これらの団体は、女性たちに公の場での経験を与えることになり、女性に自信をもたせ、女性が選挙を戦うと決めたときには支持基盤となることができる。女性団体は、女性の問題や女性の政治的代表の増加について扱うよう、政党に働きかけることもできる。これらの団体は女性が利用できる重要な資源であり、こうした団体が存在することで女性が立候補する可能性は高まり、政党組織が女性を有望な候補者だと考える可能性も高まるのである。

1.2. 政党による選出

第二段階は、政党による選出である。候補者の選出は、政党が担う重要な役割の1つである。公認指名の手順は国や政党に

よって異なり、参加の幅や、集権的または分権的な選定過程の度合いなどに、さまざまな特徴がある。¹ 米国の予備選挙や、カナダの主要政党が行う全党員を対象とした黨員集会などのように、分権化され、人々に幅広く参加の機会が提供されている場合もあれば、一方で、党指導者、中央の派閥指導者や幹部が候補者を選ぶという制度がある。例えば、日本の自由民主党による候補者の選出は、かなりの部分が党の派閥指導者の管理下におかれている。どのような手順が使われるかによって、党の指導者たちが選考委員の役割を担ったり、より幅広く党の役員たちや、一般黨員が選考委員の役割を担ったりする。

大きく官僚制的選出制度と利権指向型選出制度の2つに分けることもできる。² 官僚制的制度による候補者

候補者の選出に関する明確な官僚制的手続は、女性にとって極めて有利なものとなる。

選出においては、規則は詳細かつ明確で標準化されており、権力の座にいたるのが誰であろうと遵守される。明文化された規則に従うという原則に権威がある。利権指向型制度においては、明確な規則が存在することはほとんどなく、仮に存在してもきちんと守られていない可能性が高い。権威は、法的・合理的権威というよりは、伝統的またはカリスマ的な指導者によるものである。このような場合は、党内で権力の座にある者への忠誠心が重要になる。

官僚制的な基盤を持つ制度は、女性が代表になれることを保証するクオータ制のような規則を含み、女性にとってかなり有利なものとなる。多くの北欧諸国で、政党は政党名簿の40%な

いしは50%を女性とするクォータ制を採用している。このことは北欧諸国における女性の選出にプラスの影響を及ぼしている。³ 女性が選出されることを保証する明確な規則が存在しなくても、候補者の選出にはっきりと官僚制の手続が採用されている場合には、女性にとって極めて有利となる。規則がはっきりと公開されていることで、女性たちはそうした規則を活用する戦略を練ることができる。規則が明文化されていない場合、権力の中枢に割って入る戦略を編み出さなければならず、それは困難を極める。

囲み記事2：ノルウェーにおける候補者選定

ノルウェーは、厳正拘束名簿式比例代表（PR）制を採用しており、その制度の下で、明確で分かりやすい候補者選定を実施している。

公認指名は、各市の党公認指名委員会が政党の候補者名簿に掲載してほしい候補者を県の党選定委員会へ推薦することから始まる。* 各市の党公認指名委員会による推薦者リストは、最終的に県の公認指名大会に送られ、そこで名簿内の順番も含めて承認されなくてはならない。各市の党員はそれぞれの市の党会議において、公認指名大会へ参加し候補者名簿の策定を担う代表を選出する。こうした明確な規則により、クォータ制が存在する前から、女性たちは候補者選定過程の重要な段階をはっきりと見極め、それぞれの段階において、

自分たちの要求を推進するための動員を行うことができたのである。

女性たちは、この動員を行う機会として、まず各市の党公認指名委員会による推薦の段階、次いで県の公認指名大会の段階に狙いを定めた。彼女たちは各市の党公認指名委員会に対して、公正な推薦を求めることから始めた。市の党公認指名委員会が彼女たちの要求を十分に考慮しない場合には、その市の女性党員を動員し、県レベルの公認指名大会への代表を選出するための市の党会議へ最大限参加するようにした。女性の代表を確保するよう投票する市の代表が、県の公認指名大会に向けて選出されることを保証したのである。こういった手順は、大きな闘争を招く可能性があった。そのため動員するという脅しをかけるだけで、市の党公認指名委員会は、しばしば自分たちの提案が県の公認指名大会での党員投票によって否決されることを避けるために、女性の代表を公認指名のために推薦するという要求に応じるようになった。

* Valen, Henry, 1966. 'The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway (ノルウェー議会における公認候補者の選出)'. *Scandinavian Political Studies* (スカンジナビア政治研究). Vol. 1, no. 1, pp. 121–66; and Valen, Henry, 1988. 'Norway: Decentralization and Group Representation (ノルウェー：分権化と集団の代表)', in Michael Gallagher and Michael Marsh (eds). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics* (候補者選出の比較研究：政治における秘密の花園). London: Sage.

あらゆる公認指名制度において、政党が考慮すべきことは、最大の投票数を得られると政党が信じる候補者を擁立することである。⁴ 不利であると見なされた候補者たちに対しては、選考委員が公認指名を与えることを躊躇することになる。複数の国

もっとも広く価値が認められているのは、政党組織および選挙区における志願者の実績である。

における比較調査研究は、それぞれの国で政党が候補者となる人に求める性質には一連の共通項があること

を明らかにしている。もっとも広く価値が認められているのは、政党組織および選挙区における志願者の実績である。⁵ これは現職が高い割合で再び公認指名を得ることに最も強く表れているといえるだろう。新人候補者にとって、必須ではないにせよ、政党への参加歴および活動歴は重要である。また、職業によるものであれ、公職や市民社会団体での指導的な立場によるものであれ、コミュニティにおける知名度があることが望ましい。現職およびコミュニティの指導者は男性であることが多いため、これらの基準は女性の候補者擁立の機会を減らす可能性がある。

政党の選考委員が候補者を選ぶ段階は、女性が公職に就く上でもっとも重要なものである。単なる有資格者から、選挙で選ばれる公職の志願者となる人々の割合を推定することは極めて困難である。世論調査によれば、公職への立候補を考えたことがある人の割合は、先進民主主義国においては人口の数%から20%近くになる。こういった志願者は男性に多いことも知られている。筆者は、先進民主主義国においては、公職を志願する人々のうち、25%～40%は女性である、と推定している。重要

なことは、こういった人々の層は十分に厚いため、政党がもし望むならば、女性だけを何倍も選ぶことができる、ということである。例えば2002年のドイツの連邦選挙では、ドイツ社会民主党（SPD）はおよそ2000万票を得て、251議席を獲得した。SPDへの投票者の5%が公職を志願し、志願者の20%が女性であると仮定しても、志願者層には20万人の女性がいることになる。女性のみ候補者名簿を掲げたとしても、SPDが必要としたのはわずか602名の女性であり、これは女性志願者総数の1%をはるかに下回るのである。

重要な点は、クォータ制や、より大きなジェンダー間平等をもたらす党則を通じて、政党は志願者層の偏りを修正できる、ということである。そもそも立候補することを決める段階で、すでに男性が多いという偏りがあるため、政党がジェンダー中立的な公認指名規則を採用しても、その結果候補者層は男性に偏ってしまう。政党が女性たちの参入を阻害する選出手続をとるならば、候補者層における男性の割合は志願者層での割合よりもさらに増えることになる。政党の選考委員が、党の得票を支えることのできる望ましい候補者として女性を捉えるかどうかは、国の文化や選挙制度を含む数多くの要因の影響を受けている。以下で選挙制度について論じる。

1.3. 選挙による選出

国会議員となる上での最後の障壁は、有権者によって選ばれることである。女性に対する制度化されたバイアスがこの段階に存在するかどうか議論となっている。確立された民主主義

国の選挙に関する研究のほとんどが、有権者は個々の候補者ではなく政党に投票することを示している。⁶これは厳正拘束名簿式比例代表（PR）制を採用している国には確かにあてはまる。⁷こういった事例では、女性の代表にとって有権者を深刻な障害だと見なす理由はほとんど存在しない。これらの条件下では、政党によって公認指名される段階が重要である。

上記はもっとも典型的な場合だが、候補者個人への投票が重要な国もある（どれくらい重要かは政治学における重要な論点である）。政治学者たちは一貫して、政党への忠誠、政権の業績に対する事後評価、その時代の重要な政治的争点についての見

確立された民主主義国では、ほとんどの有権者は個々の候補者ではなく政党に投票する。

解が、候補者の性別の影響を無効にする傾向がある、と論じてきた。しかしながら、複数の研究者が指摘し

てきたように、たとえ客観的には候補者の個人的な性質が有権者にとって問題にならないにしても、政党役員は性別が重要だと確信しているのである。それゆえ政党役員は、（候補者の性別が重要であるという観点から）党の得票率を高めると信じる人々に目を向け、慎重に候補者を選び続けるのである。⁸1選挙区につき1名が選出される小選挙区（SMD）制を採用している国においては、個々の候補者が総得票数に何らかの影響をおよぼす可能性がきわめて高い。しかしながら、これらの国々においても、有権者と直接向き合えば、女性候補者が男性候補者と互角に渡り合えることがはっきりと示されている。⁹

一部の比例代表制は、非拘束名簿あるいは選好投票

(preferential voting：投票者が自身の好みの順序にしたがって、候補者または候補者のグループに順位をつける投票方式)を使用している。つまり、通常の場合、政党は多くの候補者の中から、優先順位をつけて公認指名しているが、有権者が望めば、政党名簿にある候補者の選出順位を変え、当落に影響を与えることができる。投票の際、有権者は最初に特定の政党の候補者名簿を選ぶが、次いで特定の候補者個人に投票することによってその個人を支持するという選択肢がある。候補者個人にどれだけの票数が集まれば選出順位に影響をおよぼすことになるかは、選挙法によって定められており、極めて多様である。¹⁰

単記移譲式投票 (STV) や、非拘束名簿式比例代表制などの選好投票制の下では、女性であることは有利にも不利にもなる。女性たちが団結し、男性の名前を削除して女性の名前に投票するよう

政党役員は個人が重要だと確信しており、それゆえ政党の得票率を高めると信じる候補者を慎重に選び続けている。

積極的に働きかける場合、この手続は女性たちにより驚くべき強力な成果を生み出すことができる。その好例がノルウェーである。ノルウェーの地方選挙は、市町村単位での非拘束名簿式比例代表制である。女性たちは、1970年代初めに、女性を選出するための極めて効果的な選挙運動を組織した。1971年の地方選挙では、ノルウェーのいくつかの大都市における女性議員は、市議会の約15～20%から過半数を占めるまでに増加した。この「女性のクーデター」は、選挙の構造を活用する女性の能力に対する大きな驚きと誇りの源となった。しかしながら、単に男性

であるというだけで削除されるのは不公平である、と多くの男性有権者たちが感じ、次の選挙で女性候補者を選ばず、男性候補者に高い順位をつけるようにするという反撃に出たことは注目すべきである。次の地方選挙、およびそれ以後のすべての地方選挙で選出された女性の数は、候補者個人に対する投票が存在しなければ達していたはずの数を下回っていたのである。¹¹

ここまで、女性が単に資格のある候補者層のひとりであることから実際に国会議員となるまでに直面する障壁をざっと見てきたにすぎない。しかし、確立された民主主義国においては、立候補するように女性たちを説得し、彼女たちを候補者として選ぶよう政党を説得することが極めて重要であることが明らかになったはずである。

2. 選挙制度が女性の代表に与える影響

短期的には、その文化における女性への見方を劇的に変えるよりも、選挙制度を変えるほうが、はるかに現実的な取り組み目標となっていることが多い。

女性の代表について考察する際、選挙制度が各選挙区につき当選者が1名しか出ない小選挙区制なのか、各選挙区につき複数の当選

者が出る大選挙区制（MMD）なのかは、決定的に重要である。この違いは、小選挙区制と比例代表制の違いと、完全には一致しないにせよ、かなり近いものである。

- 小選挙区制では、当選者は得票数のもっとも多い候補者または政党となり、通常各選挙区に1名の当選者しか出ない。
- 比例代表制では、政党あるいは政党連合へのすべての票が議

会における議席の割合に反映されるように選挙制度が設計されている。ある政党が投票総数の20%を獲得したならば、およそ20%の議席を得ることになる。あらゆる比例代表制は、大選挙区制を採用している。¹²

政治学者および女性活動家が、女性代表数の増減に選挙制度が与える影響を重視する理由はいくつか存在する。第一に、選挙制度の影響は劇的なものであることが挙げられる。表2および図2にあるように、選挙制度によって女性の議員数はかなり異なる。第二に、同じくらい重要なのが、選挙制度は変更することができ、また定期的に変更されている、ということである。社会における女性の文化的地位や、国の開発水準も、女性議員に影響をおよぼす要因として知られているが、これらと比較すると、選挙の規則ははるかに変えやすい。選挙制度の変更は、その文化における女性への見方を劇的に変えるよりも、はるかに現実的な取り組み目標となっている場合が多い。

表 2：24 の国会における女性国会議員の割合、1945～2004 年。小選挙区制対比例代表制・併用制・大選挙区制

制度 / 年	1945	1950	1960	1970	1980	1990	1997	2004
小選挙区制	3.05	2.13	2.51	2.23	3.37	8.16	15.42	18.24
大選挙区制	2.93	4.73	5.47	5.86	11.89	18.13	21.93	27.49
小選挙区制：オーストラリア、カナダ、フランス（1960年以降）、日本（1990年まで）***、ニュージーランド（1990年まで）、英国、米国	比例代表制・併用制・大選挙区制：オーストリア、ベルギー、デンマーク、フィンランド、フランス（1945年と1950年）、ギリシャ**、アイスランド、アイルランド、イスラエル*、イタリア、日本（1994年～）、ルクセンブルク、オランダ、ニュージーランド（1997年～）、ノルウェー、ポルトガル**、スペイン**、スウェーデン、スイス、ドイツ（ドイツ連邦共和国*、～1990年）							

* 1945年にはイスラエルは存在しておらず、ドイツ連邦共和国は選挙を行っていない。それゆえ1945年の数字にこの2か国は含まれていない。しかし1950年以降のすべての年にこの2か国は含まれている。

**ギリシャ、ポルトガル、スペインは1970年代に民主化されたため、1980年以降の計算にのみ含まれている。

***訳者注：日本は1928年から1993年まで中選挙区制（大選挙区制）を採用しており、本表記は誤謬であると思われる。

凡例：小選挙区制：選挙区ごとに当選者が1人だけ出る制度。

大選挙区制：選挙区ごとに1名以上の代議士が当選する制度。

© INTERNATIONAL IDEA

表2および図2は、第二次世界大戦後に確立された民主主義国である24ヶ国のデータを示している。これらは、小選挙区制よりも比例代表制において、若干、女性議員の割合が増えている。

ることを示している。1970年までは、選挙制度の違いによる女性議員の割合の差は微々たるものだった。それぞれの制度において女性議員に現れる違いは、3%かそれ以下だった。しかしながら、1970年以降、変化は顕著なものとなり、選挙制度によるかなり一貫した相違が女性議員の割合に見られるようになったのである。¹³

これは、1960年代、1970年代に、全先進国で広がりを見せた「第二波フェミニズム」も大きく影響している（婦人参政権運動が第一波フェミニズム運動である）。女性たちはあらゆる点において平等な権利を要求し、その中に政治における女性議員数の増加があった。比例代表制を有する国では、女性たちはこれらの要求を議員数の増加として実現することができた。一方小選挙区制では、同じ要求が行われたものの、大部分が失敗に終わったか、極めて限られた成功に留まったのである。

2.1. 比例代表制の利点

上述のような結果から導かれるのは、なぜ比例代表制を有する国で女性議員が急増し、小選挙区制ではそうならないのかという問題である。その説明はいくつかある。第一に、比例代表制での選挙区定数は小選挙区制より一貫して高く、それゆえ政党獲得議席数もより高い。（選挙区定数（district magnitude）とは、選挙区ごとの議席数である。政党獲得議席数（party magnitude）とは、ある選挙区で、ある政党が獲得する議席数のことである。）政党獲得議席数および選挙区定数が重要なのは、候補者を選定する政党の戦略にそれらが影響するからである。候補者を

選定する政党内の選考委員は、選挙制度に応じて、さまざまな配慮事項およびインセンティブを有することになる。

ほとんどすべての小選挙区制では、選挙区定数が1名であれば、政党は選挙区ごとに1名を公認指名することとなる。そのため、政党は各選挙区の公認候補の男女の均衡を取ることはいできない。小選挙区での公認指名決定において、女性候補者は全男性を直接相手にして競わなくてはならない。そしてしばしば、女性を指名する際には、政党は同じ選挙区におけるもっとも強力な男性政治家の立候補をはっきり否定しなくてはならないのである。選挙区定数が増えれば、ある政党がひとつの選挙区で複数の議席を獲得する可能性も増える。政党が複数の議席を獲得できる見込みがあれば、公認候補者の均衡を取ろうともっと意識するようになる。選考委員は、政党名簿内の当確枠を党内のさまざまな勢力と利害調整をして分配することになり、そこには女性たちの勢力も含まれているであろう。

候補者名簿のバランスを取ろうとするのには、いくつかの理由がある。¹⁴ 第一に、政党内の選考委員たちは、幅広い有権者に訴えることのできる単一の候補者を捜すよりも、有権者の所属する特定の下位集団に訴えるさまざまな候補者を検討する。社会のさまざまな集団や分野との結びつきを有する候補者たちは、自分の政党に有権者を引きつける助けとなる。小選挙区制では、女性候補者に公認指名しようとする、最も強力な党内利害を代表している男性に辞退を要請する必要があるが、比例代表制の下ではその必要はない。女性候補者は、有権者を引きつけることができるため、政党にとっての利益と見なされるのである。

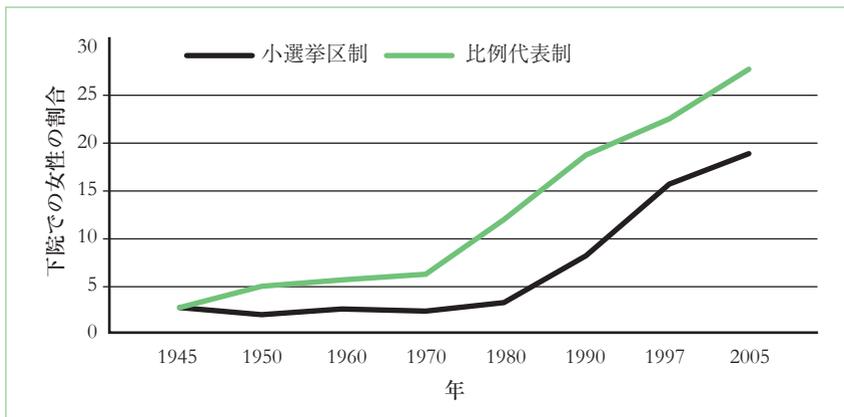
その逆に、ジェンダーバランスをとることに失敗する、つまり男性のみを公認指名することは、有権者を遠ざけるという好ましくない結果をもたらすのである。

第二に、公認候補者のバランスを取ることは公正さに関わる問題である、と政党内で見なされていることが多い。党内のさまざまな派閥が、勝利の可能性が高い順位に彼らの派閥の公認候補者を据えることが公平だと論じるだろう。特に、党内に女性組織が設置されており、党活動のかなりの部分を行うことに積極的である場合、女性たちがいくつかの当確枠を得ることが公正だと女性たち自身が主張することができる。第三に、党内のさまざまな派閥に当選確実な議席を分配することが、党内の平和を維持し、さまざまな派閥からの支援の継続を確実にする方法だからである。

比例代表制では、小選挙区制よりも「波及」効果が起こりやすいことも、女性にチャンスを与えることになっている可能性がある。

ここでいう「波及」とは、ある政党が、他の政党によって始められた政策を採用するようになる過程のことである。この場合、ある政党が女性を重要な地位に指名し始めると、比例代表制でははるかに迅速に、他の諸政党が同じようにこの政策を採用するようになる。競争関係にある他の政党がこのような政策を採用したことに反応するコストは、小選挙区制に比べて比例代表制ではより低くなり、得られるものはより大きくなる可能性がある。比例代表制においてそのコストがより低くなるのは、複数の枠を有するため、政党が女性を公認指名する余地を見出

図 2：議会における女性の割合：小選挙区制対比例代表制



せるからである。政党が候補者を1名しか擁立しない小選挙区制では、女性の枠を作り出すために、現職の公認指名や、従来公認指名を受けてきた内部派閥の男性候補者に割り当てられる枠を削らなければならない場合がある。比例代表制で得るものがより大きくなるのは、公認候補者に女性を加えることで得票数が微増するだけでも、政党がより多くの議席を獲得する結果をもたらすからである。

この問題を検討するため、われわれは比例代表制を有するノルウェーと、小選挙区制を有するカナダにおける波及効果に着目した。まずは、ノルウェーで最も有力な労働党がクオータ制を採用する前の選挙における波及効果に着目する。ノルウェー労働党は、ノルウェーで最初にクオータ制を採用した社会主義左翼政党による深刻な挑戦を受けた選挙区において、当選可能な名簿の位置に載せる女性の数を増やした。一方、カナダで同様の効果を調べた際には、類似した波及効果の証拠は発見され

なかった。つまり、カナダの新民主党が女性を公認指名した選挙区において、自由党が女性を公認指名する確率は特段高いものではなかったのである。換言すれば、比例代表制を有する国では波及が起きたが、小選挙区制の国では起きなかった、ということになる。¹⁵

もっと広い意味では、ジェンダークォータ制というやり方が厳正拘束名簿式比例代表制を採用するノルウェーにおいて明らかに波及したことが注目に値する。1977年には、議席占有率が4%未満の2政党のみがクォータ制を採用していた。1997年までには、国会に議席を持つ7政党のうち、あわせて全議席のおよそ65%を占めている5つの政党が、公式にジェンダークォータ制を採用したのである。¹⁶

2.2. なぜある種の比例代表制は他の比例代表制よりも優れているのか

比例代表制によって女性候補が当選するための機会がより増える可能性が生じるものの、すべての比例代表制が等しく好ましいわけではない。さまざまな比例代表制があるが、女性が議員になることを促進あるいは妨害する2つの具体的な側面が存在する。

選挙区定数が多い：政党には複数の議席を争って獲得する機会があり、通常女性候補者が多い政党名簿の下位でも十分争うことができる。

阻止条項が厳しい：1名ないし2名の議員（通常男性）のみを選出することが多い「小政党」の発足を妨げる。

2.2.1. 選挙区定数

すでに記した通り、比例代表制で女性が善戦する背後にある推進力とは、政党が各選挙区の選挙名簿を作成する際に生じる、公認候補者のバランスを図る過程である。女性が議席を獲得する上で重要なのは、政党が複数の議席を獲得することであり、それによって政党名簿の下位に載っていた候補者も選ばれることになるのである。

政党獲得議席数については、ある選挙区で政党が獲得した議席数とすでに定義した。選挙の規則を設計する上で、女性たちは選挙区定数の多さと阻止条項の双方によって助けられることになる。これらが政党獲得議席数の平均値に影響を与えるからである。平均選挙区定数と平均政党獲得議席数の間に一般に強い正の相関関係が存在することは、驚くべきことではない。選挙区ごとの議席数が増えれば、政党は名簿の下位からも議員を選ぶ（つまり、さらに議席を獲得する）。そしてさらに多くの政党が各選挙区において複数の代表を有するようになる。これらは、女性の代表を増やすことになる。つまり、女性団体は、国会議員の総数を増やす動き、および選挙区数を減らし、各選挙区の定数を増やす動きについてもっと積極的になるべきだということである。極端な例であるが、女性にとって、もっとも有利になるのは、一国全体が1つの選挙区になることである。もちろん、選挙制度を評価する上では女性議員以外にも重要な考慮すべき事項が存在する。そしてそれらの考慮すべき事項が、国全体を1つの選挙区とすることを魅力的なものとしめない可能性がある。例えば多くの国において、地域の代表を保証するこ

とが重要であると考えられていることが多い。この場合、何らかの地理的な区画分けが必要となる。

オランダでは一国全体が1つの選挙区となっており、女性議員の割合は比較的高い(37%)。イスラエルも一国一選挙区であるが、女性議員の割合は平均的水準に留まっている(15%)。ⁱイスラエルから学ぶ教訓は、選挙制度は必ずしも高い女性議員の割合を保証するものではない、ということである。第二の教訓は、議席を獲得する上で必要となる最低限の得票率である阻止条項の厳しさが、女性の機会拡大にとって重要である、ということである。イスラエルでは、議席を獲得するために必要な得票数はきわめて低い。イスラエルの阻止条項は1.5%と緩やかであり、1名か2名の議員の当選に留まる多くの小政党の設立を促進してきた。政党は男性を指導者とすることが圧倒的に多く、党首は不可避免的に名簿の最上位に載ることになるからである。政党が公認候補者の均衡を確保することに関心を向けるようになると、女性はまずは名簿の下位に現れる傾向がある。ある政党から当選する議員が1名か2名の場合は、たとえ名簿の中位に位置する候補者の多くが女性であっても、女性が議席を得る可能性は極めて低いものとなる。

2.2.2. 阻止条項

選挙制度を設計する際に、小政党を選ぶ有権者を代表することと、大政党から多くの女性議員を得ることによる議会の「記述的代表 (descriptive representation)」の増加とは、トレードオフの関係にある。この仮説を検証するために使用されたコストリ

カとスウェーデンのデータでは、トレードオフ関係が確認された。両国とも阻止条項を使用している。阻止条項がなければ極小政党でも議席を獲得できたことが、シミュレーションによって示されている。阻止条項によって小政党は排除されるが、国内の大政党からはより多くの女性を選出されることになる。女性団体は、全国を一選挙区にする提案を支持するべきだが、阻止条項を確実に提案に含めることが、重要な追加戦略となるであろう。

2.3. 選挙名簿の種類

さまざまな比例代表制の中には、政党が候補者の順位を決定する厳正拘束名簿式と、候補者個人に対する投票によって政党の候補者の内の誰が選ばれるかに有権者が影響を与えることのできる非拘束名簿式がある。女性候補者に積極的に投票するよう有権者を説得することと、政党名簿内の高い位置により多くの女性を入れることが公正であり戦略的に賢明であると政党内の選考委員を説得することの、どちらがより簡単であるかが、重要な問いとなる。その答えは国によって異なるのではないだろうか。議会選挙に効果的なクォータ制が採用されれば、厳正拘束名簿は女性の代表を保証する助けとなることは注目に値する。

1998年に発表された本稿の初版では、その時点までに行われた限られた実証研究に基づき、厳正拘束名簿の方が好ましい、と慎重に提言した。それ以降、複数の国における非拘束名簿制の影響を分析する研究が行われてきた。最新の研究では、厳正拘束名簿と非拘束名簿制のどちらが好ましいか、一般的に提言

することは不可能であることを示している。非拘束名簿制が女性議員に与える影響は実際非常に多様であり、政党がどこまで女性候補者を支援するかによって異なるのである。

非拘束名簿制は、ノルウェーの地方選挙で使用されている。政党名簿を作成する上で、ノルウェーの政党の多くが、候補者の2人に1人を女性とする原則を厳守したが、選挙結果を見ると有権者は男性候補者を好む傾向がわずかに見られたことを研究は示している。¹⁷ 換言すると、政党が女性候補者への大きな支援を行っているノルウェーでは、選好投票は女性にとって不利となるのである。他方、ポーランドの政党の議会公認指名名簿と選挙結果についての筆者の分析では、女性たちは政党名簿を作成する党内委員会よりも、有権者との相性の方が良い、ということが判明した。つまり選好投票は女性の代表の増加につながる。党の指導者たちは、選考委員会の委員の中にある性差別のためか、おそらくは選考委員会の委員が誤って有権者の性差別を懸念するあまり、女性候補者を過小評価してしまうのである。

さらに、ペルーでは非拘束名簿が女性にとって不利とならないことがグレゴリー・シュミットの研究によって明らかになった。ペルーの女性活動家は、選好投票を「男女1人ずつ」に対して行うこと（つまり、男性1名と女性1名を選ぶ）を有権者に勧める運動を展開し、その結果、非拘束名簿内の女性候補者は男性と同等の結果を収めた。¹⁸（明らかに限定的ではあるが）これらの研究に基づけば、選好投票が女性にとって助けとなるか不利となるかについて、はっきりと確固たる勧告を行うこと

図 3：なぜ女性にとって比例代表制の方がよいのか

選挙区定数がより多い	波及
選挙区ごとの議席数が多い（選挙区定数が多い）	政党名簿において女性が公認指名される機会が増える
政党が各選挙区で複数の議席獲得を期待できる（政党獲得議席数が多い）	他の政党からの挑戦を受けると、自らの党で女性を選出する能力が上がる（波及）
政党が女性を含めることによって公認候補者のバランスを凶る可能性が高まる（均衡化）	女性を公認指名するために現職や男性候補者を外すという政党にとってのコストを払う必要がなくなる

©INTERNATIONAL IDEA

は不可能であるように思われる。¹⁹

しかしながら、非拘束名簿が政党を「責任から解放する」ことは確かである。最終結果の責任は政党にはないのである。最終結果は、個別の決定を行う数多くの有権者次第となる。これらの個別の決定の結果、女性が落選し、議会から排除されても、政党が責任を取ることはできない。政党は支持者の投票行動を管理できないからである。しかしながら、厳正拘束名簿制では、党の代表の均衡を確保することが政党の責任であることは明白である。これらの条件の下では、政党は女性の代表がきわめて少ない事実について政党に責任を問うことができる。議員が増えなければ、女性たちは自分たちの要求を積極的に考慮する政党を探すことができるのである。

3. 女性議員を増やすための教訓

以上の議論から、女性議員を増やすための教訓を多数得ることができる。

1. **女性たちは政党内外で組織化されなくてはならない。** 政党外の利益集団として、あるいは政党内の女性の集団として組織化されることは、女性に貴重な経験をもたらし、公職を志願する際に必要な権力基盤を与えることになる。政治団体に加え、女性医師あるいは女性弁護士の団体といった職能団体も、女性候補者の選定基盤として重要な役割を担う可能性がある。組織化されることは、認知度と正当性を高めることにもなる。加えて、政党内においては、通常かなりの量の重要な党活動を女性が担っており、議員を増やすためのロビー活動を行うことができる女性集団として組織化されることが重要である。
2. **女性たちは政党に候補者選出の明確な規則を定めるよう求めなくてはならない。** 一般に、候補者選出について政党が明確な官僚制的手続を有することは、権力者への忠誠に基づく制度を有するよりも、女性たちの利益となる。ゲームのルールが明確であれば、女性たちが議員を増やすための戦略を展開することが可能となる。しかしその過程が利権に支配されると、規則は不明確になり、ほぼ確実に限られた男性によって決定が行われることが多くなる。

3. 女性の代表を増やす上で、比例代表制は小選挙区制よりも優れている。国際 NGO であるフリーダム・ハウス (Freedom House) が自由な国または部分的に自由な国として定義した国に目を向けると、女性の議員の多さが上位 10 位に入る国はすべて比例代表制を採用している。当選者が 1 名である小選挙区制は、女性にとって今の制度の中で最悪のものであることが一貫して証明されている。

4. ある種の比例代表制は他の比例代表制よりも優れている。(選挙区定数と阻止条項) 大きな選挙区定数と阻止条項の組み合わせにより、政党獲得議席数が多くなることを保証する制度は、女性にとって優れたものであると言える。単に比例代表制を有するだけでは不十分である。例えば比例代表制の 1 つである単記移譲式投票を採用しているアイルランドでは、選挙区定数は極めて低く (3 名から 5 名)、女性議員の割合はカナダ、オーストラリア、英国といった国における小選挙区制よりも低くなっている。女性にとって最適の制度は、国全体が一選挙区となる比例代表制だと思われる。しかしながら、すでに記した通り、これは常に実行可能な選択肢とはならないだろう。そして、国を地域に基づいていくつかの選挙区に分けるしかるべき理由が存在することも多い。

5. 女性たちは、提案された選挙制度のあらゆる部分について、女性にとっての利益と不利益の可能性を慎重に評価しなくてはならない。地域別選挙区に基づく制度については大筋で一致して

いても、通常、制度の実行にはいくつかの方法が存在する。女性の代表を増やすことに関心を持つ人々は、様々な選択肢を無視すべきではない。既存の研究は、国会の議席数がより多いと、政党獲得議席数が増えるので、女性にとってプラスであることを示唆している。地域別選挙区をいくつ置くべきかを決定する際、選挙区の数が少なければ女性にとってプラスとなる。これも、政党獲得議席数が増えるためである。例えばマイアーは、ベルギーで女性議員が大幅に増加した主な理由は、選挙区数が減少し政党獲得議席数の平均値が大きく押し上げられたからだと主張している。²⁰ 加えて、選挙区ごとの議席数が決定される際も女性は注意しなくてはならない。農村部の選挙区からの代表が過剰となり、都市部の選挙区からの代表が過少になる、という結果となることが多いが、女性にとっての非伝統的な役割が一般的であり、政治への参加に関心を持つ女性が利用できる資源がはるかに多く存在する都市部において、女性は善戦する傾向にある。女性たちの状況がよくなり始めたばかりの時には、特にそうなるのである。女性団体は、選挙区ごとの議席数が決定される際、都市部と農村部における1票の格差が可能な限り少なくなるよう、注意深く観察しなくてはならない。

6. 長期的には比例代表制の方が優れているが、ただちに結果が出るのが保証されているわけではない。 選挙制度の変更は、女性議員を増やす可能性を高め、長期的には選挙制度の変更が女性議員の比率を向上させることに疑いはないものの、直ちに結果が出るのが保証されているわけではない。比例

代表制では小選挙区制よりも女性の割合が平均して高くなるものの、すべての場合にそうなるわけでもない。比例代表制を採用した発展途上国において女性が大幅に代表を増やした顕著な例がいくつか存在するものの、効果的な選挙制度にもかかわらず得られるものが何もなかった事例の数はそれより多い。これらの国々において選挙制度変更の影響がないことは、より一般的な観点から重要な例となっている。ある集団にとって有利となりうる制度または規則の影響は、その集団が十分に組織化され、その状況を活用できるようになって初めて生じるのである。もし十分に組織化されていなければ、比例代表制が結果に影響を与えることはあり得ない。1945～1970年の期間に、比例代表制と小選挙区制の間で女性議員に相対的に小さな差しかなかったことは、このことをよく示している。女性議員に関心を持つ勢力がしっかりと組織化されていない場合、選挙制度の影響は限定的なものとなることが予想される。

- 7. 選挙制度の変更は、女性議員を増やすための包括的戦略の一部に過ぎない。**ある選挙構造が提供する制度的優位性を女性たちが活用できるようになるためには、それぞれの政党内で、そして社会全体の中で、女性が積極的かつ効果的に声を上げていく必要がある。

4. まとめ

女性たちは、議会の代表として、緩やかではあるものの着実な進歩を重ねてきた。現在女性たちは世界の下院議席の16% ⁱⁱを占めている。この進歩の一部は、開発の進展、教育、社会における女性の地位に関する漸進的変化による改善のために起こったものである。しかしながら、この変化の大部分は、選挙制度の設計と議員になるまでの道のりの複雑さを見極め、女性が議員となる機会を最大化する制度を求めてきた活動家たちによるものである。これらの過程は複雑であり、追跡が困難なことも多いが、徐々に理解されつつある。議員として選出されるまでの過程が理解されることで、ジェンダー間の平等に関わる活動家たちは、より公正な代表を、さらに効果的かつ連続的に追求できるようになるのである。

注

- 1 Gallagher, Michael, 1988. 'Conclusions (結論)', in Michael Gallagher and Michael Marsh (eds). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. (候補者選出の比較研究：政治における秘密の花園) London: Sage.
- 2 Norris, Pippa, 1996. 'Legislative Recruitment (議会への登用)', in Lawrence LeDuc, Richard Niemi and Pippa Norris (eds). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective* (民主主義の比較：選挙と投票の国際研究). London: Sage.
- 3 クオータ制が北欧諸国の女性議員の選出を先導してきた要因だとされることが多いが、そのような規則が採用される前から北欧諸国がこの分野において世界を先導してきたことに注意すべきである。規則によって世界の先導者となったのではなく、世界の先導者であるがゆ

- えに規則を採用した、という因果関係であろう。Dahlerup, Drude and Lenita Freidenvall, 2005. 'Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation for Women (女性の平等な代表に至る「近道」としてのクオータ制)'. *International Feminist Journal of Politics*. Vol. 7, no. 1, March, pp. 26–48 参照。
- 4 もちろん懸念はこれだけではなく、こうした懸念がほとんどない場合もある。党の団結または党内の派閥対立についての懸念は、得票を最大化する望みを時に凌駕することがある。しかし長期的には、民主主義における政党は得票を心配せざるを得ない。そうでなければ、政党は政治の表舞台から消え失せる危険をおかすことになる。
 - 5 Gallagher 1988, 前掲書, p. 248.
 - 6 LeDuc, Niemi and Norris 1996, 前掲書。
 - 7 本稿で言及される他の選挙制度については、Reynolds, Andrew, Ben Reilly and Andrew Ellis, 2005. *The New International IDEA Handbook of Electoral System Design* (選挙制度設計の International IDEA ハンドブック新版). Stockholm: International IDEA, annex B 内の「用語集 (Glossary of Terms)」を参照。
 - 8 Bochel, John and David Denver, 1983. 'Candidate Selection in the Labour Party: What the Selectors Seek (労働党の候補者選出：選考委員が求めるもの)'. *British Journal of Political Science*. Vol. 13, no. 1, pp. 45–69.
 - 9 Darcy, R. and Sarah Slavin Schramm, 1977. 'When Women Run Against Men (女性が男性と対立する時)'. *Public Opinion Quarterly*. Vol. 41, pp. 1–12; and Welch, Susan and Donley T. Studlar, 1986. 'British Public Opinion Toward Women in Politics: A Comparative Perspective (女性政治家に対する英国の世論：比較研究)'. *Western Political Quarterly*. Vol. 39, pp. 138–52.
 - 10 選好投票制に見られるさまざまな阻止条項に関するさらなる議論については、Katz, Richard S., 1997. *Democracy and Elections* (民主主義と選挙). Oxford: Oxford University Press を参照。
 - 11 Hellevik, Ottar and Tor Bjørklund, 1995. 'Velgerne og Kvinnerepresentasjon'

- [Voters and women's representation (有権者と女性の代表)], in Nina Raaum (ed.), *Kjønn og Politikk* [Gender and politics (ジェンダーと政治)]. Oslo: Tano Press.
- 12 選挙制度のさらなる検討については Reynolds, Reilly and Ellis 2005、前掲書を参照。
 - 13 女性の代表に関する比例代表制の構造的優位を裏付ける比較に基づく証拠はかなり蓄積されている。選挙制度の一部が小選挙区制に基づき、一部が地域または全国での比例名簿に基づく小選挙区比例代表併用制を採用している国々では、選挙制度の比例部分において一貫して女性がより多く議員となっている。さらに、複数の国について、小選挙区制から比例代表制へと選挙制度を変更した際に女性議員が増えたという結果も一貫して見られる。最近では、中欧・東欧の共産主義後の諸国における選挙制度の変更に関する研究で、これらの結果が確認された。Matland, Richard E., 2003. 'Women's Representation in Post-Communist Europe (共産主義後の欧州における女性の代表)', in Richard E. Matland and Kathleen A. Montgomery (eds). *Women's Access to Political Power in Post-Communist Europe* (共産主義後の欧州において女性が政治権力を得る機会). Oxford: Oxford University Press 参照。
 - 14 Valen, Henry, 1988. 'Norway: Decentralization and Group Representation (ノルウェー：分権化と集団の代表)', in Gallagher and Marsh (eds), 前掲書。
 - 15 Matland, Richard E. and Donley T. Studlar, 1996. 'The Contagion of Women Candidates in Single-Member and Multi-Member Districts (小選挙区および大選挙区における女性候補者の波及)'. *Journal of Politics*. Vol. 58, no. 3, pp. 707-33.
 - 16 クオータ制については IDEA の英語版文献 'Women in Parliament: Beyond Numbers, Revised Edition (2005, ISBN 91-85391-19-0)' の第 4 章 (笹川平和財団翻訳・編集の本ハンドブックの第 3 章) で詳述される。
 - 17 この原因となっているのは、当初は政党名簿のかなり下位にいた、「地域の名士」である限られた数の男性だと確信している。女性たちは政

党名簿内で当初これらの男性より上位にいるが、市町村レベルの有権者の間での知名度は相対的に低く、その結果これらの男性たちが女性の上に来るようになっている。

- 18 Schmidt, Gregory D., 2003. 'Unanticipated Successes: Lessons from Peru's Experiences with Gender Quotas in Majoritarian Closed List and Open List PR Systems (予想外の成功：ペルーでの多数代表厳正拘束名簿式と非拘束名簿式比例代表制におけるジェンダークォータ制の経験から得られる教訓)', in International IDEA. *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences* (クォータ制の実施：ラテンアメリカの経験). Stockholm: International IDEA.
- 19 しかしながら、非拘束名簿式比例代表制については、ジェンダーへの影響と結びついていないところで、強力な賛否両論が存在している。賛同者は、非拘束名簿式比例代表制は議員の選出にあたって市民により多くの選択肢を与え、そのため「より民主的である」と見なされる、と強調する。反対者は、非拘束名簿式比例代表制は政党による議員の管理を減らし、それゆえ多くの政治学者が好む「責任ある政党」という民主主義モデルを脅かす、と論じる。
- 20 Meier, Petra, 2004. 'Gender Quotas or Electoral Reform: Why More Women Got Elected during the 2003 Belgian Elections (ジェンダークォータ制か選挙改革か：2003年ベルギー選挙でより多くの女性が当選した理由)'. 10月22～23日、ブダペストで開催された、The Implementation of Quotas: Experiences from Europe (クォータ制の実施：ヨーロッパの経験) についての International IDEA 会議での発表。

参考文献

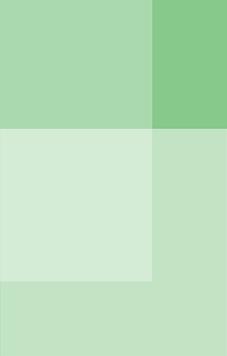
- Bochel, John and David Denver, 1983. 'Candidate Selection in the Labour Party: What the Selectors Seek'. *British Journal of Political Science*. Vol. 13, no. 1, pp. 45-69
- Dahlerup, Drude and Lenita Freidenvall, 2005. 'Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation for Women'. *International Feminist Journal of Politics*. Vol. 7

- no. 1, March, pp. 26–48
- Darcy, R. and Sarah Slavin Schramm, 1977. ‘When Women Run Against Men’. *Public Opinion Quarterly*. Vol. 41, pp. 1–12
- Darcy, R., Susan Welch and Janet Clark, 1994. *Women, Elections, and Representation*. 2nd edn, Lincoln, Nebr.: Nebraska University Press
- Fowler, Linda and Robert D. McClure, 1989. *Political Ambition: Who Decides to Run For Congress*. New Haven, Ct.: Yale University Press
- Gallagher, Michael, 1988. ‘Conclusions’, in Michael Gallagher and Michael Marsh (eds). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage
- Hellevik, Ottar and Tor Bjørklund, 1995. ‘Velgerne og Kvinnerepresentasjon’ [Voters and women’s representation], in Nina Raaum (ed.). *Kjønn og Politikk* [Gender and politics]. Oslo: Tano Press
- Inter-Parliamentary Union (IPU), 1995. *Women in Parliaments 1945–1995: A World Statistical Survey*. Geneva: IPU
- Katz, Richard S., 1997. *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University Press
- LeDuc, Lawrence, Richard Niemi and Pippa Norris, 1996. *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage
- Matland, Richard E., 1995. ‘How The Electoral System has Helped Women Close the Representation Gap in Norway’, in Lauri Karvonen and Per Selle (eds). *Closing the Gap: Women in Nordic Politics*. London: Dartmouth Press
- 1998a. ‘Women’s Representation in National Legislatures: Developed and Developing Countries’. *Legislative Studies Quarterly*. Vol. 23, no. 1, pp. 109–25
- 2003. ‘Women’s Representation in Post-Communist Europe’, in Richard E. Matland and Kathleen A. Montgomery (eds). *Women’s Access to Political Power in Post-Communist Europe*. Oxford: Oxford University Press
- and Donley T. Studlar, 1996. ‘The Contagion of Women Candidates in Single Member and Multi-Member Districts’. *Journal of Politics*. Vol. 58, no. 3, pp. 707–33

- and Michelle A. Taylor, 1997. 'Electoral System Effect on Women's Representation: Theoretical Arguments and Evidence from Costa Rica'. *Comparative Political Studies*. Vol. 30, no. 2. pp. 186–210
- Meier, Petra, 2004. 'Gender Quotas or Electoral Reform: Why More Women Got Elected during the 2003 Belgian Elections'. Paper presented at the International IDEA conference on The Implementation of Quotas: Experiences from Europe. Budapest, 22–23 October
- Norris, Pippa, 1996. 'Legislative Recruitment', in Lawrence LeDuc, Richard Niemi and Pippa Norris (eds). *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*. London: Sage
- Reynolds, Andrew, Ben Reilly and Andrew Ellis, 2005. *The New International IDEA Handbook of Electoral System Design*. Stockholm: International IDEA
- Schmidt, Gregory D., 2003. 'Unanticipated Successes: Lessons from Peru's Experiences with Gender Quotas in Majoritarian Closed List and Open List PR Systems', in International IDEA. *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*. Stockholm: International IDEA
- and Kyle L. Saunders, 2004. 'Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates'. *Comparative Political Studies*. Vol. 37, no. 6, pp. 704–34
- Valen, Henry, 1966. 'The Recruitment of Parliamentary Nominees in Norway'. *Scandinavian Political Studies*. Vol. 1, no. 1, pp. 121–66
- 1988. 'Norway: Decentralization and Group Representation', in Michael Gallagher and Michael Marsh (eds). *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*. London: Sage
- Welch, Susan and Donley T. Studlar, 1986. 'British Public Opinion Toward Women in Politics: A Comparative Perspective'. *Western Political Quarterly*. Vol. 39, pp. 138–52

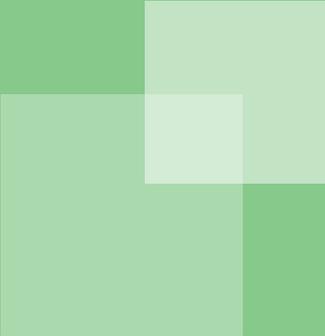
訳者注

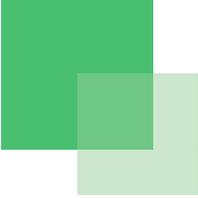
- i 2016年2月時点で、オランダ下院の女性議員の割合は37.3%である。イスラエルについては、5つの政党が自主的に20%～40%のクオータを設定しており、26.7%となっている。(出典：列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>、Quota Project <http://www.quotaproject.org/>)
- ii 2016年2月時点で世界の下院における女性議員の割合は22.7%である。(出典：列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>)



第3章

女性政治家を増やす：
ジェンダークォータ制の新潮流





第3章

ドルーデ・ダー

女性政治家を増やす： ジェンダークォータ制 の新潮流

政界における女性の数がなかなか増加しない現状を鑑み、政治機構におけるジェンダーバランスを図るためのさまざまな政策措置が導入されてきた。今や世界中で導入され始めているクォータ制（割当制）は議会における女性の代表を増やし、その数を維持するための仕組みの1つである。クォータ制に対してどのような賛成論、反対論があるのだろうか。どのような種類のクォータ制が、実際に女性の政治的代表を大幅に増加させることにつながったのだろうか。どの選挙制度には、どのクォータ制が最もよく適合するであろうか。効果的にクォータ制を実施するには、どのような方法があるのだろうか。本章は選挙におけるクォータ制を検討し、クォータ制が女性の政治的代表に歴史的飛躍をもたらしうる方法、そしてもたらしてきた方法を検討する。

1. クオータ制とは何か？

ジェンダークオータ制は、候補者名簿、議会、委員会、政府といった組織の構成員の一定数または一定割合を女性が占めるようにするものである。クオータ制は、政府、議会、地方議会など公的な選挙で選出あるいは任命される機関における、女性の代表の増加を目的としている。ジェンダークオータ制の正当性の根拠は、女性が排除されてきたという点にある。この議論によると、女性の代表が少ない主な理由は、政党ならびに政治機関全般の排他的な慣習である。クオータ制は、候補者選定の負担を女性個人ではなく選定過程の管理者、つまり政党に負わせるのである。¹クオータ制は、指名および選定を行う者が女性を選ぶように働きかけ、現在世界のほとんどで女性が手にしていない機会を女性に与えるものである。

選挙におけるジェンダークオータ制のもっとも一般的な種類は、候補者割当制ならびに議席割当制である。

候補者割当制は、選挙の候補者の中に女性が占めるべき最低限の割合を規定するもので、政党の候補者名簿に適用される。法定候補者割当制は、憲法や選挙関連法あるいは政党関連法で定められるものであり、すべての政党は法律で示された割合の女性候補者を立てることが義務付けられている。自発的政党割当（政党クオータ）制は政党が自発的に採用するものであり、中道左派政党においてもっとも一般的である。その一方で、自由主義政党および保守主義政党は一般にこれに対して消極的であったり、クオータ制の採用に強く反対したりする傾向にある。

議席割当制度は、立法機関の議席の一定数を女性のために確

保するものであり、憲法または法律で規定されている。議席割当制度は選挙における割当制と見なすことはできない、という議論もあるかもしれない。しかし、議席割当制度にはさまざまな種類があり、これらの議席を得る女性代表者は任命によって、もしくは選挙によって決められる。たとえば、ウガンダでは56議席が女性のために確保されており、特別選挙によって各地域から1名が選ばれる。ⁱルワンダでは憲法によって議席の30%が女性のために確保され、特別な手続を経て選ばれる。タンザニアでは議席の20%が女性のために確保され、その議席は、選挙での獲得議席数に応じて各政党に割り当てられる。ⁱⁱまた、ケニアやいくつかのアラブ諸国でみられるように、それらの議席を任命によって埋めることも可能である。

曖昧で包括的な「女性」という集団を代表するために、1人もしくはごく少数の女性の議席を確保する、というかつての方針は、もはや十分であるとは考えられていない。今日のクォータ制は、多くの国際条約や協定で要請されている通り、女性による最低でも30%や40%の「クリティカル・マイノリティ」の確実な構成や「ジェンダーバランス」の達成を目指している。クォータ制は、女性の政治参加を阻害する障壁が撤廃されるまでの暫定的な措置だと言えるだろう。

ほとんどのクォータ制は、女性の代表を増やすことを目指している。なぜなら、扱われるべき問題は通常女性の代表が極めて少ないという状況だからである。ほとんどの国において、女性は人口の50%以上を占めているにもかかわらず、女性が占める国会の議席の世界平均は16%未満にすぎないⁱⁱⁱことから、ク

オータ制はとりわけ有意義な制度である。

ジェンダーに中立的なクオータ制 しかしながらジェンダーに中立的なクオータ制を策定することも可能である。この場合、その規定は、例えば「一方のジェンダーが政党名簿や意思決定機関で占める割合の60%を越えてはならない」とか、「40%を下回ってはならない」、というものになるだろう。女性を対象としたクオータ制は男性の代表の最大値を設定するが、ジェンダーに中立的なクオータ制は、両性にとっての最大限度を設定する。ジェンダーに中立的なクオータ制は、時にクオータ制は男性に対して差別的であるとする反対派の議論への反論として、戦略的選択として使用される。

「近道」としてのクオータ制 今日われわれは、ヨルダンやアフガニスタンといった、女性がほぼ全面的に政治から排除されてきた歴史を持つ地域においてもクオータ制が導入されつつあるのを目にしている。こういった事例を見ると、ジェンダークオータ制は女性が政界に参入する弾みとなっていることが分かる。また、一方で決定権のある地位を得るために女性が獲得してきたものをより確実にし、さらに強化するため、あるいは、バックラッシュを防ぐためにクオータ制が導入されている事例もある。スカンジナビア諸国は女性議員数の「段階的增加モデル」と言えるが（下記のダールの引用を参照）、アルゼンチン、コスタリカ、南アフリカ、ルワンダなどは新しい「近道モデル」と言える。²

「クォータ制のみで女性が十分に代表されていないという問題に取り組むことはできません。政党、教育制度、非政府組織、労働組合、教会など、すべてその組織は、ボトムアップで女性の参加を促進する責任を果たさなくてはなりません。それには時間がかかります。一夜にして達成されるわけではありません。1年、5年でも無理です。大きな変化を実現するには、一世代、二世代かかるのです。スウェーデンで私たちが取り組んでいるのは、そのことなのです。私たちはクォータ制からは始めませんでした。まず、政治への女性の参入を促進する土台を作りました。女性がこの分野に参入する能力を確かに持てるよう準備してきたのです。そして男性が身を引くことにあまり屈辱を感じないような制度を準備したのです。そして私たちが突破口を必要とした部分および制度において、クォータ制を手段として使用したのです。」

ビルギッタ・ダール、元国会議長、スウェーデン

2. クォータ制：賛成論と反対論

女性の政治的影響力を向上させる手段としてのクォータ制の導入には、多くの賛否両論があった。以下に賛成論と反対論を挙げる。

2.1. 反対論

- クォータ制は、女性が優先されるため、すべての人々に対する機会の平等の原則に反するものである。

- 政治的代表は、社会的カテゴリーではなく、理念や政党の綱領によって選ばれるべきである。
- 誰が選ばれるかは有権者が決定できるようにすべきであり、クォータ制は非民主的である。
- クォータ制は、政治家が資質ではなくジェンダーによって選ばれ、優れた資質を備えた候補者が追いやられることを含意する。
- 多くの女性は、女性であるという理由だけで選ばれることを望まない。
- クォータ制の導入は、政党組織内で重大な対立を生み出す。
- 女性を対象としたクォータ制の次には、他の集団のためのクォータ制が要求されるだろう。それは純粋な集団的利害の代表の政治という結果をもたらすだろう。

2.2. 賛成論

- ジェンダークォータ制は差別ではなく、女性に対する政治的地位の公正な分配を阻む現実の障壁を相殺するものである。
- クォータ制によって委員会や議会に複数の女性が存在することになるので、代表となる女性がしばしば経験する苦難を最小限に抑えることになる。
- 女性は市民として平等な代表への権利を有する。
- 政治生活には女性の経験が必要とされている。
- 男性は女性の利害を代表することができない。女性の多様性を代表できるのは多くの女性だけである。
- 選挙とは意思決定機関への代表の問題であり、学歴や資格の

問題ではない。

- 女性は男性と同等の資質を備えているが、男性優位の政治制度において女性の資質は見下され、最小限に抑えられている。
- クォータ制は個々の男性を差別するものではない。むしろクォータ制の規則は、男性のみを指名する政党の傾向を制限するものである。女性候補者への投票が可能になるので、男女双方の有権者にとって機会が拡大されることになる。
- クォータ制導入によって生じる可能性のある対立は一時的なものに過ぎない。
- 男女平等についての国際的に認められたいくつかの条約が、女性の政治的代表に関する目標を定めており、その中には、現在 179 カ国が締約国となっている女子差別撤廃条約 (CEDAW)、1995 年の北京宣言及び行動綱領などがある。^{iv}
- そもそも全世界で国会議席の 80% 超を男性が占めていることを、どう正当化できるのか。^v

女性を増やすためにとるべき適切な戦略は、女性の代表が少ないという事実の原因をどのように考えるかによって変わる。女性の限られた知識と不十分な経験が問題であると考えれば、女性に対する教育が適切な処方であると見なされる。現行の制度が結果的に女性を排除する仕組みとなっていることを主な問題であると考えれば、差別的な実践に責任を負うと見なされる制度および政党が変革の責任を負うのである。

2.3. 平等についての2つの概念

一般的に、女性を対象としたクオータ制は、平等という概念の変化を表している。古典自由主義的な平等観は、平等を「機会の平等」または「競争条件の平等」と考える。そのため、男女平等のためには、形式的障壁の撤廃、例えば女性への参政権付与で十分だと考えられていた。つまり残りの部分は個々の女性たちの問題であると認識されていたのである。

この数十年間、女性運動の力強い働きかけにより、新たな平等概念が徐々に実践上の課題となり賛同を得るようになった。それは「結果の平等」である。形式的障壁を撤廃するだけでは現実の機会平等はもたらされない、というのがその論拠である。直接の差別同様、複雑な構造を持つ隠された障壁も、女性が政治的影響力を得る上で妨げとなっている。つまり、クオータ制および積極的な平等措置などは、結果の平等を目指す手段なのである。これは、型通りの平等な処遇だけでは結果の平等という目的を達成することは不可能であるという経験に基づいており、障壁が存在するならば、結果の平等を達成するための補完的措置を導入しなくてはならないという議論である。

3. 世界各国におけるクオータ制

2005年時点で40カ国以上が、憲法改正やさまざまな法整備によって選挙におけるクオータ制を導入している。その他50カ国以上で、主要な政党が、公認指名する候補者の女性の割合を一定レベルにするように規定するクオータ制を自発的に導入した。^{vi} クオータ制により、アルゼンチン、コスタリカ、モザンビーク、

ルワンダ、南アフリカ共和国といった国々が、数十年にわたり女性議員数に関して世界ランキングの上位を占めてきたリーダーである北欧諸国と競うようになってきているのである。

表3は、法律で定められた選挙におけるクォータ制についての概観である。この表が示しているように、法律で定められた選挙でのジェンダークォータ制のほとんどが、1995年以降に導入されている。

世界各国で、さまざまな種類のクォータ制が導入されていることが顕著に見られる。³クォータ制に関して主導的な地域であるラテンアメリカでは、憲法あるいは法律改正によって政治におけるジェンダークォータ制の道が開けた。アフリカ、バルカン諸国、南アジアといった地域では、近年になって多くのさまざまな種類のクォータ制度が導入された。西ヨーロッパでは自発的な政党クォータ制という形態を取ることが多いが、フランスとベルギーはその例外である。東欧・中欧では、クォータ制を採用する政党は極めて少なく、議会について法律で定められたジェンダークォータ制に関する規制は存在しない。共産主義体制下における「強制的解放」としてのクォータ制という伝統（共産主義体制下では、議会における女性の割合を30%以上と定めた。）により、クォータ制は民主主義の原則に反するという心情につながり、それが部分的には必ずしも正しい通念ではないにもかかわらず、この地域におけるクォータ制への反対を強固なものとしている。アラブ世界においては、さまざまな集団（宗教、民族、部族）への議席割当制としてのクォータ制が良く知られていたが、ごく最近になって多くの国々が、その対象に「女性」を含めるようになった。

ジェンダークォータ制の結果、近年、議会におけるにおける女性議員の割合の水準に基づく各国のランキングに劇的な変化が起こった。クォータ制を定めた結果、ルワンダ、コスタリカ、アルゼンチン、モザンビーク、南アフリカ共和国は、列国議会同盟（IPU）のランキングの中で非常に高い位置につくようになったのである。長期にわたり上位を事実上独占していた北欧5カ国のデンマーク、フィンランド、アイスランド、ノルウェー、スウェーデンは、今や他国からの追従を受けている。

表 3：国会において憲法上の割当制および / または選挙関連法による割当制を有する国 *（2005）

	クォータ制の種類 (憲法および / または法律)	導入年	現行の クォータ 方式 (%)	議会に女性が 占める割合 (直近の選挙)
米州				
アルゼンチン	憲法, 法律	1991, 1991	30	34.1 (2003)
ボリビア	法律	1997	30	18.5 (2002)
ブラジル	法律	1997	30	8.2 (2002)
コスタリカ	法律	1996	40	35.1 (2002)
ドミニカ共和国	法律	1997	25	17.3 (2002)
エクアドル	法律	1997	20	16.0 (2002)
ガイアナ	憲法	N/A	33	20.0 (2001)
ホンジュラス	法律	2000	30	5.5 (2001)
メキシコ	法律	2002	30	22.6 (2003)
パナマ	法律	1997	30	9.9 (1999)
パラグアイ	法律	1996	20	10.0 (2003)
ペルー	法律	1997	30	17.5 (2001)
欧州				
ベルギー	法律	1994	33	35.3 (2003)
ボスニア・ヘルツェゴビナ	法律	2001	33	16.7 (2002)
フランス	憲法, 法律	1999, 2000	50	12.1 (2002)

	クオータ制の種類 (憲法および/ または法律)	導入年	現行の クオータ 方式 (%)	議会に女性が 占める割合 (直近の選挙)
マケドニア	法律	2002	30	17.5 (2002)
セルビア・モンテネグロ	法律	2002	30	7.9 (2003)
アフリカ・中東				
ジブチ	法律	2002	10	10.8 (2003)
エリトリア	憲法	N/A	30	N/A (2001)
ヨルダン	法律	2003	6 seats	5.5 (2003)
ケニア	憲法	1997	6 seats	6.7 (2002)
モロッコ	法律	2002	30 seats	10.8 (2002)
ルワンダ	憲法, 法律	2003	30	48.8 (2003)
スーダン	法律	N/A	10	9.7 (2000)
タンザニア	憲法, 法律	2000	20–30	22.3 (2000)
ウガンダ	憲法, 法律	1995, 1989	56 seats	24.7 (2001)
アジア				
アフガニスタン	憲法	2004	25	25.0 (2004)
アルメニア	法律	1999	5	4.6 (2003)
バングラデシュ	憲法	2004	45 seats	2.0 (2001)
インドネシア	法律	2003	30	11.0 (2004)
大韓民国	法律	N/A	20	N/A (2003)
ネパール	憲法, 法律	1990, 1990	5	5.9 (1999)
パキスタン	法律	2002	60 seats	21.6 (2002)
フィリピン	憲法, 法律	1995, 1995	20	17.8 (2001)
台湾	憲法	1997	10–25	22.2 (2001)

* 下院または一院制議会における一院。ボリビア、ブラジル、ペルー、ギリシア、セルビア・モンテネグロ、ナミビア、南アフリカ共和国、タンザニア、バングラデシュ、中国、インド、ネパール、パキスタン、フィリピン、台湾には、地方議会・地域議会のための憲法上の割当制も存在している。 <<http://www.quotaproject.org>> を参照。

出典：Dahlerup, Drude and Lenita Freidenvall, 2005. 'Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation for Women (女性の平等な代表への“近道”としての割当制)'. *International Feminist Journal of Politics*. Vol. 7, no. 1, および <<http://www.quotaproject.org>>.

3.1. 北欧諸国

北欧諸国は数十年にわたり、女性の政治的代表を世界でもっとも高い水準で実現してきた。女性議員の増加は主に 1970 年代以降に起こった。2001 年から 2005 年の間に行われた選挙の後で、2005 年時点のスウェーデンの国会議員の 45%以上が女性によって占められており、フィンランドでは 38%、デンマークでは 37%、ノルウェーでは 36%、アイスランドでは 30%であった。

一般的な認識に反して、スカンジナビア諸国には女性議員を増やすことを規定する憲法条項や法律は存在しない。この増加は大部分、政党内の女性団体ならびに女性運動一般による持続的な働きかけに起因すると考えられている。女性は、政党に対して、勝つための公正な機会を有する女性候補者の数を増やすように、動員・組織化を行ってきた。北欧諸国において女性の代表が実際に急増するようになったのは、政党による候補者割当制がまだ行われていなかった 1970 年代のことである。

女性議員増加を目指す運動は、スカンジナビア諸国の全政党に向けられ、いくつかの政党、特に中道左派政党は、政党クォータ制の適用によってこれに応えた。スカンジナビア 3 カ国においては、政党が自らクォータ制の導入を決定した。最初にそれを行ったのは 1970、80、90 年代における左派および社会民主主義政党である。しかしながらほとんどの中道政党および右派政党は、クォータ制を「自由主義的ではない」と考えた。スウェーデン社会民主労働党が「名簿の 2 人に 1 人は女性」という原則を導入したのは、1993 年になってからのことである。このような 50:50%のクォータ制においては、男性が「割り当て

られた男性」でないように、女性も「割り当てられた女性」ではない。

3.2. 政党とクオータ制

選挙において、クオータ制は民主的手続の基盤そのものに影響を与える。反対派によれば、クオータ制は、有権者が自身の望む議員を選ぶ権利という原則に反するものである。しかしながら、公認指名は決定的に重要であり、公認指名の決定権は有権者ではなく政党が持つのである。ほとんどの国において、政党が議員職に対する実際の門番となっており、クオータ制は政党本部と地域/地方支部との対立につながる可能性がある。特に、地方支部は、政党本部組織による干渉なしに、自分たちの候補者を選択する権利を主張することがある。

他の形式のクオータ制、例えば職業や民族を基準とするクオータ制が正式に導入されていれば、ジェンダークオータ制の導入が容易となることに疑いはない。人口に比例した分の議席だけでなく、比例した以上の議席を特定地域に分配する「地域割当制」は、ほとんどの国で実際に使用されている。しかしながらこのような取決めがクオータ制と呼ばれることはほとんどない。

3.3. 紛争後の国家におけるクオータ制の導入

新しい政治制度のほうがクオータ制を実現しやすいことは、歴史が証明しているように思われる。既存の制度下では、議席のほとんどは「現職議員のものである」可能性があるため、そ

クオータ制の実現は、議席のほとんどが「誰かのものである」可能性がある古い制度よりも、新しい政治制度において実行しやすい。

の結果新しい集団と現職との間で利害が対立するからである。一般に、選挙によって選出される地位よりも任命される地位に対して

の方が、クオータ制を適用しやすい。また、ジェンダークオータ制は、各政党が選挙区毎に候補者1名のみを出馬させる小選挙区制よりも、比例名簿制で実行しやすい。紛争直後の社会においては、女性が意思決定プロセスに参加するための有効な措置を取るよう、国際社会が復興の担い手に強い圧力をかける。かくして、アフガニスタンやイラクといった、極めて家父長的な文化を持ち、それまで女性がほとんど代表されてこなかった国において、紛争直後に25～35%のジェンダークオータ制が導入されつつあるのである。クオータ制の規定は、国際社会と提携した地域の女性運動からの強い働きかけを受けて、バルカン諸国でも導入された。

3.4. お飾りとしての女性？

インドでは第74回憲法改正によって、町および農村部の選挙で選ばれる地域組織（パンチャーヤト）における議席の33%を女性に確保するよう規定された。議席割当制という政策は、候補者割当制同様、インドの政治においてよく知られており議論されている措置である。ジェンダークオータ制は、ローテーションシステムの一部としてカースト制の不可触民のための議席の確保と併用されている。このローテーションシステムに

よって、すべての選挙区についてどのカースト・グループが議席を争うことが許されるかが前もって決定される。この制度により、数百万のインド人女性が地方議会に当選することとなった。インドの女性運動は女性候補者を動員し、教育した。しかしながら、インドの国会の下院であるローク・サバー（Lok Sabha）における女性を対象としたクォータ制は、議会によって繰り返し却下された。バングラデシュとパキスタンも、ナミビア、エリトリア、タンザニア、ウガンダと同様に、地方議会にジェンダークォータ制を導入した。

「私たちは村の地域組織（パンチャーヤト）に女性のための議席を確保しようと試みました。私の経験上、議席割当制は非常に効果的な措置です。私たちはパンチャーヤトの議席の33%を女性のために確保しました。この政策以前には、指導的立場に就く準備ができていた女性はいませんでした。しかし政策の結果、政党は女性を探さなくてはならなくなったのです。私たちが得た反応はまちまちでした。女性が前に出ることを望まない男性は、（自らの代理として）妻や、義姉妹や、母親を担ぎ出しました。しかし才能があり、教養のある女性たちも前に進み出てきました。立法議会の候補者になれる有能な女性は存在しないという古い議論は、もはや成立しません。なぜなら現在市長や地方委員会の議長を務めている女性たちが、将来の国政選挙候補者として訓練されることになるからです。パンチャーヤトに選ばれる女性はどんどん増えています。そし

てこれは立法議会に選出される女性人材のプールにもなるのです。このように、議席の確保は、特に国会における女性の代表が極めて少ないインドのような国において非常に効果的な措置です。インドでは、国会議員のわずか6.5%、下院議員543名のうち39名が女性です。^{vii} 国会における女性を対象とした議席割当制関連法案も採択されていません。議論は継続中です。まだ法案は通過していませんが、いつか日の目を見ることになるだろう、と思っています。」

スシュマ・スワラジ、国会議員、インド

インドでは、クオータ制に基づいて選出された女性たちは「代理の女性」と呼ばれている。なぜなら彼女たちは夫の代役として地方議会での地位についている可能性があり、夫が妻の代わりに会議に出席することすらあるからである。世界の他の地域でも、政界の女性たち、特にクオータ制によって選ばれた女性たちは、「お飾り」と見なされる可能性がある。「クオータ・ウーマン」と呼ばれるクオータ制によって選ばれた女性に関する研究は、彼女たちが単なる象徴、お飾りになってしまっている多くの事例を明らかにしてきた。これは、当選した女性が自身の選挙区や政党内、あるいは政治機構外の強力な運動体の中に権力基盤を持たない場合、特に顕著となる。しかしながら、当初は完全に孤立し無力であると感じながらもその後自信と影響力を獲得していった女性のサクセス・ストーリーも数多く存在している。女性政治家の成功にとって、女性運動または国際機関による能力向上プログラムの提供は、決定的に重要であるように思われる。⁴

「クォータ制は諸刃の剣である。一方では、女性に割り当てられる選挙区や議席を作らなくてはならないため、男性が女性の意思決定への参画について考えるようになる。他方、女性たちに場所を明け渡さなくてはいけないのは男性たちであるので、彼らは自分たちが操ることのできる女性、男性の覇権をあっさりと受け入れる女性を探し出すのである。」

アナ・バレットウボ、元国会議員、スペイン

しかしながら、ダブル・スタンダードが存在する。女性政治家は、所属する政党に依存しすぎであると、あたかも大部分の男性政治家はそうではないかのように非難されるのである。女性政治家は、親族内にいる有力者とのコネクションだけで政界に地位を得ている、と非難されることもある。これもまた、特に縁故主義・派閥主義的的制度において、まるでそれが大部分の男性政治家には当てはまらないかのように、女性だけが非難されるのである。例えばパキスタンやペルーのように、クォータ制改革の背後にある動機が男性に忠実な女性政治家の創出であることが明らかな場合においてさえも、当選した女性が女性団体によって提供される能力向上機会や重要な支援を利用できれば、お飾りの女性という結果になるとは限らないだろう。

4. クオータ制の実現

クオータ制が目的を達することができるかどうかは、クオータ制の導入だけでは十分でなく、実現および施行の過程と方法に大きく左右される。議席割当制度はその性質上法的に強制できるが、政党による自主的な候補者割当制は施行されないことがしばしばある。実行方法が明確に定義されておらず、法的強制力を持たない場合、30、40、50%といった候補者割当制の要件は達成されないだろう。クオータ制は、政党の候補者選定および公認指名過程に始めから組み込まれていなくてはならない。

これまでの国別の研究によって明らかになっていることは、例えば、両方のジェンダーをそれぞれ最低30%選挙名簿に載せるよう要求するクオータ制の導入は、女性が議席の30%を獲得するという結果を自動的にもたらすわけではないということである。政党は、候補者の30%が女性でなくてはならないという要件を満たすかもしれないが、当選可能性が極めて低い順位で名簿に載せるかもしれない。さらに、議席数の少ない選挙区で多くの政党が候補者を擁立する場合、概して名簿の上位に位置する男性が選ばれることになる。非拘束名簿による比例代表選挙制度を使用するいくつかの国においては、有権者が女性候補者を降格（あるいは男性候補者を昇進）し、それによって女性の当選可能性を否定するかもしれない。しかしながら、近年のさまざまな事例では、有権者は、特に左派候補者の名簿において、女性の方を好んでいるように思える。その場合、選好投票（preferential voting：投票者が自身の好みの順序にしたがって、候補者または候補者のグループに順位をつける投票方式）の可

能性を伴う非拘束名簿が女性候補者にとって有利となる。

これらの理由から、選挙制度に合ったクォータ制およびその施行規則の導入が、決定的に重要である。いくつかのクォータ制に関する法律が、選挙名簿の中で女性が置かれるべき地位を規定する「**名簿内順位指定 (placement mandates)**」を含むよう改正されてきたり、起草されたりしている。以下は、実際に施行可能なクォータ制の例である。

規則だけでは十分でない。クォータ制が目的を達するかどうかは、実現および施行の過程と方法に大きく左右される。

イラク 2004年選挙法第4(3)条によると、政党は、政党名簿の3人中1人は女性にしなくてはならない。「名簿順位3位までの候補者のうち最低1名が女性でなくてはならない。名簿順位6位までの候補者のうち最低2名が女性でなくてはならない」といった具合に名簿の終わりまで続く。その結果、2005年に当選した議員のうち31%が女性であった。

アルゼンチン 1991年クォータ法は、政党名簿に女性候補者が少なくとも30%含まれるよう義務付けている。その後の法改正によって、公選職の定数によって、女性を充てなくてはならない最小数が定められた。定数が2～4であれば、最低でもそのうち1名は女性でなければならない。5～8の定数であれば最低2名、9～11の定数に対しては最低3名、12～14の定数に対しては、最低4名が女性でなければならない。その結果、2003年に当選した議員の34%が女性となった。

スウェーデン 社会民主労働党、左翼党、緑の党を含むいくつかの政党は「ジッパー方式」名簿を採用した。そこでは男性候補者の名簿は女性候補者の名簿と「かみ合わされる」、つまり男性と女性が交互に置かれる。その結果、政党名簿の「片側」の位置すべてに女性が置かれることになる。

しかしながら、クオータ制の施行に対してあまり注意が払われないことがよくある。これは、クオータ制は純粹に象徴的なものであると潜在的に認識されているためかもしれない。あるいは、政策目標とそれを実行するために必要とされる措置との間のつながりが見逃されてきたためかもしれない。いくつかの一般的規則が考えられる。

1. クオータ制の種類は、採用されている選挙制度に応じて見極める必要がある。
2. 候補者順位に関する規則、あるいは名簿内順位指定(placement mandates)は、候補者割当制の実施にとって必須である。
3. 違反への制裁は非常に重要である。選挙管理組織のような実行機関には、要件を満たさない候補者名簿を却下するなど適切な権限が与えられなくてはならない。政党による自主的な候補者クオータ制の場合、党内上層部の機関が、規定遵守を保証する任務を果たすべきである。

政党名簿内の候補者順位に関する規定、ならびに違反への制裁がなければ、クオータ制は単に象徴的なものとなる可能性がある。他方、選挙におけるジェンダークオータ制がこれらの必

要件を満たせば、世界中で女性の政治的代表的を増やしていく上で極めて効果的であることが証明されている。

5. まとめ

1. クォータ制の目的は、女性の政治的代表的を大幅に増やすことである。
2. クォータ制の成功をもたらすものは以下の通りである。
 - クォータ制を満たすために十分な数の有能な候補者を得るための、政党による積極的な女性のリクルート
 - 単なるお飾りではなく、政治規範と文化に影響をおよぼすことができる、より大きな少数派としての女性の存在
 - 個人として、あるいは特定の観点や関心をもって意思決定過程に影響を与えることのできる女性の輩出
3. 女性に議席の30%を確保する規則を可決するだけでは十分でない。クォータ制を実現した後の段階が重要である。実現に関しては、以下のことを念頭に置かなくてはならない。
 - 規制が曖昧であればあるほど、クォータ制に関する規制が適切に実現されないリスクが高くなる。候補者割当制によって、多くの女性が自動的に当選するわけではない。
 - 女性団体などの集団からの働きかけが、クォータ制実現の成功に必要な。
 - クォータ制の要件への違反に対する制裁が存在しなければならない。

4. クォータ制の支持者の多くが信じていること、望んでいることとは異なり、かなり多くの国において、ジェンダークォータ制に関する論争が、選挙周期ごとに何度も繰り返されているようである。クォータ制導入について激しい論争が行われたにもかかわらず、一旦クォータ制が実施されると対立がおさまった国もある。しかし、ジェンダークォータ制はほとんど何の論争もなく導入されてきた地域もある。

5. ジェンダークォータ制が、政治において、女性にとってのあらゆる障壁を撤廃するわけではないことを覚えておくことは重要である。女性政治家に対する批判は、クォータ制においてさらに強まることすらありうる。家庭、仕事、そして政治活動を両立させる困難は、女性が完全な市民権を獲得するためにいまだに深刻な障害となっている。さらに、政治的代表はそれだけでは成立しえない。社会全体において必要な、社会経済的変化によって補完されなくてはならない。

議会における女性の存在感を高める単一の処方箋が存在するわけではないが、クォータ制および選挙制度についての議論はいくつかの重要な選択肢を提示している。試行錯誤と長期にわたる実験の結果、いくつかの方法を精緻化した国もある。これらの経験を世界中の女性が利用できるようにすることによって、この分野における将来の取組みのためにいくつかの手引きと方向性が提供されることを望んでいる。

注

- 1 Dahlerup, Drude and Lenita Freidenvall, 2005. 'Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation for Women (女性の平等な代表への“近道”としての割当制)'. *International Feminist Journal of Politics*. Vol. 7, no. 1, pp. 26–48.
- 2 Dahlerup and Freidenvall 2005, op. cit.
- 3 世界の全主要地域での選挙におけるジェンダー別割当制は、Dahlerup, Drude (ed.), forthcoming 2006. *Women, Quotas and Politics* (女性、割当制、政治). London: Routledge で比較されている。
- 4 女性政治家の「成功」については、下記文献においてさらに論じられている。Dahlerup, forthcoming 2006 (op. cit.), and in Hassim, Shireen, 2003. 'Representation, Participation and Democratic Effectiveness: Feminist Challenges to Representative Democracy in South Africa (代表、参加、民主的有効性：南アフリカにおける代表民主政へのフェミニストの挑戦)', in A. M. Goetz and S. Hassim (eds). *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy Making*. London: Zed Books, pp. 81–109.

参考文献

- Ballington, Julie (ed.), 2004. *The Implementation of Quotas: African Experiences*. Stockholm: International IDEA
- Dahlerup, Drude, 1988. 'From a Small to a Large Minority: Women in Scandinavian Politics' *Scandinavian Political Studies*. Vol. 11, no. 4, pp. 275–98
- (ed.), forthcoming 2006. *Women, Quotas and Politics*. London: Routledge
- and Lenita Freidenvall, 2005. 'Quotas as a "Fast Track" to Equal Representation for Women' *International Feminist Journal of Politics*. Vol. 7, no. 1, March, pp. 26–48
- Hassim, Shireen, 2003. 'Representation, Participation and Democratic Effectiveness: Feminist Challenges to Representative Democracy in South Africa' in A. M. Goetz and S. Hassim (eds). *No Shortcuts to Power: African Women in Politics and Policy Making*. London: Zed Books, pp. 81–109
- International IDEA, 2003. *The Implementation of Quotas: Asian Experiences*.

Stockholm: International IDEA

— 2003. *The Implementation of Quotas: Latin American Experiences*.
Stockholm: International IDEA

— and Stockholm University, Global Database of Electoral Quotas for Women,
available at <<http://www.quotaproject.org>>

Inter-Parliamentary Union (IPU), ‘Women in National Parliaments’ available at
<<http://www.ipu.org>>

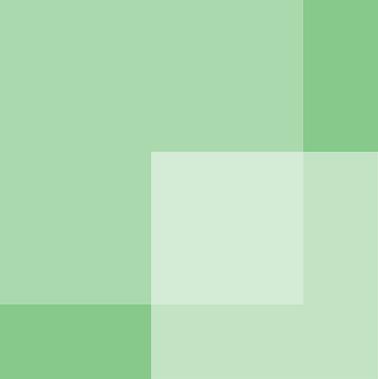
A series of country case studies on electoral quotas collected by International IDEA
is available at International IDEA and Stockholm University, Global Database
of Electoral Quotas for Women, available at <[http://www.quotaproject.org/
case_studies.cfm](http://www.quotaproject.org/case_studies.cfm)>

A series of working papers on quotas produced by Stockholm University is available
at <<http://www.statsvet.su.se/quotas>>

訳者注

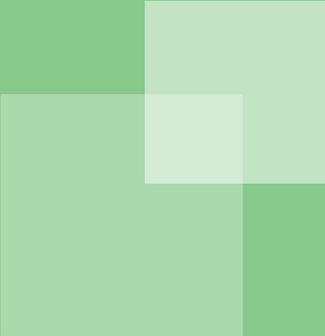
- i 2014年時点において、ウガンダでは112議席が女性のために確保されている。(出典: Quota Project, <http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?country=229>)
- ii 2014年時点において、タンザニアでは30%の議席が女性のために確保されている。(出典: Quota Project, <http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?country=227>)
- iii 訳2016年2月時点において、世界中の女性議員の割合は22.6%である。(出典: 列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>)
- iv 女子差別撤廃条約 (CEDAW) の締結国は、2016年2月時点において191ヶ国となっている。(出典: United Nations Treaty Collection, https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-8&chapter=4&lang=en%20-%20EndDec)
- v 2016年2月時点において、世界中の女性議員の割合は22.6%であるので、男性議員が占める割合は80%弱となっている。(出典: 列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>)

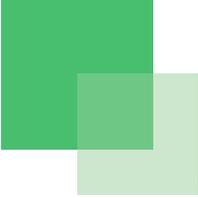
- vi 2013年時点では、118ヶ国が何らかのクォータ制を導入している。60ヶ国で法制化されたクォータ制を導入しており、36ヶ国が議席割当制を採用している。そして37ヶ国で少なくとも1つの政党が自主的にクォータ制を導入している。(出典：International IDEA, 2013. *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Stockholm: International IDEA)
- vii 2016年2月時点において、インドの国会の下院議員543名のうち65名が女性であり、12.0%となっている。また、2015年2月時点において、未だ国政レベルにおけるクォータ制の導入はない。(出典：列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>、Quota Project <http://www.quotaproject.org/uid/countryview.cfm?country=105>)



第4章

海外事例の紹介





第4章

事例研究：アルゼンチン

クオータ制の先駆け：

アルゼンチンの経験を 超えて

マリア・ホセ・ルベルティエロ

女性の政治参加とクオータ制の必要性

本稿の主な目的は、クオータ制(Ley de Cuotas: 法律 24,012 号)がアルゼンチンで法制化されるに至った歴史を短く述べ、その要因を明らかにすることである。何がきっかけとなったか？どのような環境の下で議論が展開されたか？女性政治家はどのような役割を果たしたか？なぜ、そしてどのような戦略を用いて、このような法案が可決されたのか？本稿では、法律が可決へと至る過程を引き起こした要因と、議論が開始される時期を左右した要因、およびその他の諸要因について分析する。

1983年の民主主義への回帰が歴史的契機となって、クオータ制に関する議論をするための諸条件が形成された。これは、諸制度が通常通り機能する状態に戻り、それゆえ政党も必要な機

能を果たせるようになったためである。また、それだけではなく、その頃に市民が積極的に政治に参加していこうという風潮が生まれ、独裁体制への抵抗運動で多くの女性が活躍したためでもある。その結果、これまで見られなかった大きな規模で、女性たちが政党に参加した。実に、正義党を除く全政党で、党員の過半数が女性だったのである。

つまり、アルゼンチンの女性政治家が内外の女性政治家と接し、ネットワークを構築し、他の社会組織やあらゆる階層の女性たちとの関係を発展させるために、民主主義は必要不可欠な土壌であった。さらに、共有された現状への不満を改善するためのデモを行うためにも、民主主義は必要条件であった。クオータ制を推進したアルゼンチンの女性たちと、海外の女性たちとの交流の中で、もっとも円滑かつ有益であったのは、歴史、言語、距離の近さ、イデオロギー上の親和性、資金調達といった理由から、ヨーロッパでは、社会労働党（スペイン）、社会民主党（ドイツ）、旧イタリア共産党（PDS）の女性たちとの交流であり、ラテンアメリカでは、ウルグアイの拡大戦線の女性、チリ社会党の女性、ブラジル労働者党の女性、またパラグアイの女性一般とのつながりだった。

役職に就く際の女性差別への対抗措置の必要性に関する議論、クオータ制の実現可能性に関する議論、そして法律によるクオータ制の強制に関する議論のきっかけとなる重要な出来事は以下のとおりである。

- 1985年、ケニアのナイロビで開催された第3回世界女性会議

へのアルゼンチン女性数名の参加

- 第3回世界女性会議で生まれた文書、ならびに「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」の普及
- 軍政からの移行初期にアルゼンチンを訪問したスペインの女性社会主義者たちとの個人的な話し合い
- コスタリカで政治活動を行っている女性たちとの接触
- 1988年3月に女性にとっての真の平等について初めて提案された法案の広がり
- 1989年6月、スウェーデンのストックホルムで行われた、社会主義インターナショナル第18回大会における決議

政治に関わる女性に、集団としての質的な変化が起こった。彼女たちが女性としての特色を表現するようになるにつれて、異なる政治理念あるいはイデオロギーを超えて、女性としての自らの地位を意識するようになり、自分たちがいかに差別されているかを認識することが可能となった。このことは、彼女たちが女性の排除の原因と可能性についての分析を深めることにつながった。それによってさらに、自分たちの数についても可視化されて感知するようになり、現実の意思決定において質的だけでなく量的にも女性が不足していることに気づくこととなったのである。そして彼女たちは自らの言語と言説内容を変え、新たなやり方で政治活動を行うようになったのである。

クオータ制の法制化は、文化の変化を加速させるために必要ではあるが、なおツールとしては不十分である。クオータ法は、政治に積極的に参加する女性たちの団結を可能にし、より実質

的なその他の討議を導く旗印のようなものであった。また、クオータ法は、家父長制の大きな弱点に切り込むための推進力ともなった。ただし、クオータ法支持者たちは人それぞれの違いを認め合わなくてはならないという事実、そして相互利益のために差異を尊重し共存することが可能でなければならないという事実を見失うことはなかった。クオータ法は、「公的空間」と「私的空間」を再定義し、政治に倫理的な次元をもたらした。クオータ法の法制化は明らかに民主主義を拡大する取り組みなのである。

立憲政治の復活に伴い、多くの変化が起こった。それは、女性の参加が大幅に増大したからというだけが理由ではない。さまざまな分野の人々が、共通の土台と具体的な目標を求め始めたことも理由の1つである。「歴史的フェミニスト運動家」たちは、すべての女性たちを対象とした活動と戦略を展開することに懸念を持っていたが、理論面において自分たちの経験を共有するようになった。ほとんどの女性運動家たちが、女性に対する抑圧への抵抗運動は他の運動に従属する形ではなく、両立可能で同時に取り組まれるべきであると理解するようになった。特に大衆を基盤とする政党の出身である女性たちは、ジェンダー意識を大きく向上させ、女性の要求を政策に反映させるための言説を喚起するようになった。理論的アプローチにおける変化と、一貫した実践を繰り返すことによって、双方の偏見を少しずつ取り除くことが可能となり、それまで各分野に独占されていた領域が開かれ、経験が共有され、その結果すべての女性を強くすることが可能となったのである。

1983 から 89 年にかけて、女性の政治参加は活発であったが、決定権のある地位にある女性の代表の数は多くはなかった。女性たちはそうした状況を人々に訴え、クオータ制の必要性を支持する合意が形成されることを求めたのである。説得のために強調したことは、女性たちは有権者の半数を越えているのに、1991 年まで今の状態が継続するなら、国会議員に占める女性の割合はわずか 3% になってしまう、という数的な基礎データであった。加えて、国家選挙局 (Dirección Nacional Electoral) による 1988 年 9 月のデータから、全国の政党の全党員中、女性が 48% を占めているという事実、そして、ほとんどの政党でも、もっとも人口密度の高い選挙区においても、女性は過半数ではないにせよ、男性と同じ数を占めている、という事実にも光を当てた。

政党におけるクオータ制を推進するか、それとも法律の制定を要求するか、その際下院と上院のどちらで提出するか、といったさまざまな戦略が、当初から議論されてきた。そしてすべての方法を同時に追求し、もっとも早く進展があったものに取り組むことが決定された。1989 年 11 月 6 日、急進市民同盟 (UCR) でメンドーサ州から選出された上院議員マルガリータ・マラッロ・デ・トーレスが、国の選挙法を改正する法案を提出した。それは、公選職の候補者名簿に女性を少なくとも 30%、実際に当選可能な割合で含めるようすべての政党に要求するものであり、これは 1989 年 10 月にサンティアゴ・デル・エステロで開催された UCR 全国女性大会で数名の女性が提起した議論に基づくものであった。

1989年11月16日には、UCRのブエノスアイレス市選出下院議員であるノルマ・アレグレ・デ・フォンテが、フローレンティナ・ゴメス・ミランダ（UCR）、イネス・ボテラ（正義党）、マチルダ・フェルナンデス・ダ・カラッチーノ（人民党）、ブランカ・マセド・ダ・ゴメス（UCR）、ルース・モンハルディン（連邦党）といった下院議員とともに同様の法案を提出した。この法案によれば、候補者名簿は同性から70%を越える候補者を含めることができない。また、名簿の首位から下位に向かう順位で、同性の候補者2名ごとに少なくとも1名の異性の候補者を含めるように、男女を交互に記載することも求められていた。提案された法律は、全政党の中堅女性指導者の間に定着した。彼女たちは、一貫して数において劣位にあるという事実からの突破口、常に副次的な役割へと追いやられるという不満からの突破口を見出した、と考えたのである。1990年9月20日には上院において法案が議論され、さまざまな異なる勢力が一致し、圧倒的多数で可決された。反対の意志を明らかにしたのは正義党の上院議員2名に留まった。

実のところ、委員会の過半数が法案に対して否定的な態度を示す状態で本会議に提案されたため、マラッロが提出した法案が無事採択されるかどうかは不確かであった。にもかかわらず、女性活動家たちはこの法案についての議論に多くの女性を動員することに成功した。その夜の女性たちの存在、彼女たちが傍聴席から示した圧力は「会議を一変させ」、反対していた上院議員たちは、留保を表明したものの、次々と賛成票を投じることになったのである。女性たちの粘り強い抵抗は、意思決定への

表 4：両議院における女性議員の数、1983～2003年^{*i}

年	1983			1993			1995			2003		
	女性	総数	%									
下院	12	255	4.71	36	257	14.0	71	257	27.6	77	258	29.84
上院	3	46	6.52	*	*	*	*	*	*	26	72	36.11

* 上院については、女性のクオータ制に関する規則は2001年まで適用されなかった。2001年に、選挙区ごとに3名の上院議員を選ぶ直接選挙が同時に行われることを規定する憲法改正条項が発効した。

女性の参加を求める傍聴席からの声に支えられ、上院が朝の早い時間に法案を可決するという結果をもたらした。これにより「女性の力」の存在が示されたのである。私たちの成功にとって重要だったのは、あらゆる政党の女性たちによる組織的かつ横断的な努力である。この動きは、1990年、フェミニスト政治家ネットワーク（Red de Feministas Políticas）として結実した。このネットワークは、アルゼンチンのサンベルナルドで開催された「ラテンアメリカおよびカリブ海地域フェミニスト集会」において、ラテンアメリカ地域を射程に入れて設立されたものである。このネットワークは、アルゼンチンではマスメディアと協力し、たとえば州議会や国会における女性分科会などのイベントを大々的に行い、ジェンダーに関する意識向上を促した。

先述の法案は、上院での可決を受け、1991年11月6日、下院での審議も通過し法律となった。文言に改善の余地があったかもしれないが、迅速な可決が優先されたのである。この法律は、民主中道連合（Unión del Centro Democrático）と社会主義

運動（Movimiento al Socialismo）を除くあらゆる勢力から合意を得た。正義党執行部は強くこの法案に賛成した。執行部による決定がなければ、正義党は定足数を満たすことはなかっただろう。

クオータ制の実施を保証するための戦略と抵抗

1992年には、当時の大統領カルロス・メネムが法律24,012号を実施するための政令に署名し、女性候補者が候補者名簿の中で占めることになる順位を確定した。この政令は、多くの事例において、男女の割合を計算する上で設定された下限に違反していたが、その他の事例（たとえば再選される議席が2議席だった事例。これは多くの州に当てはまった）では、クオータ制が定める女性の比率を50%と規定することの重要性が証明された。法による規制は重要な前進であったが、国の政治指導者の意識に浸透するには至らなかったのである。

1993年の選挙で下院の候補者名簿が作成された際、クオータ制で定められた女性候補者の割合を遵守したものはほぼ皆無であった。全政党が全州で法律に違反したのである。その後法廷での弁論と議論において、男性指導者の大多数が、実際の議員数ではなく名簿の上で30%とすることを支持した。

この法律によって国の選挙法は改正されたものの、選挙判事たちはそれを「公」法にせよという主張は受け入れなかった。そのため、名簿に対して法的に異議を申し立てることができるのは候補者自身のみとなった。この決定を受けて、女性運動家たちはこの状況に取り組むことを決め、戦略を練り始めたので

ある。彼女たちは、候補者名簿が法律に従っていないすべての政党の女性候補者と連絡をとった。そして女性候補者たちは、各州で彼女たちの代理となる弁護士とともに活動を組織したのである。この活動は、国家女性審議会（Consejo Nacional de la Mujer）や、多くの異なる方面から支援を得た。女性運動家たちは組織力を欠いており、選挙までの期間は非常に短く厳しいものだった。そして、全国の24選挙区で合計213の名簿に対して同時に行動しなくてはならなかった。

すべての政党の名簿の構成について迅速に判断するためには、情報ネットワークを組織する必要があった。複雑な状況に留意しなければならず、さらに当時のアルゼンチンの法律では名簿に対して候補者以外が異議を申し立てることは不可能だったため、当初はすべてのケースにおいて「予防的権利保護命令」は却下された。しかし、数名の判事は訴えは却下したものの、公式に各党の提出した候補者名簿を受け入れることはせず、名簿を法律と規制に従って作成し直させるために、政党に送り返したのである。このようにして、女性運動家たちは国家選挙局および最高裁判所による最初の判断を得ることに成功し、それにしたがって法律24,012号は公法となったのである。

1994年には憲法が改正された。クオータ制のおかげで憲法制定議会の議員300名のうち100名を女性が占めていたことも功を奏し、女性運動家たちは以下の文言の導入に成功した。これらは以後彼女たちの「盾」として機能し、法の前での平等という権利を侵害する「差別改善措置は違憲」だとする男性の伝統的な議論を無効にしてきたのである。

第 37 条、第 2 段落：「公選職および政党の役職への就任に関する男女間の機会の真の平等を、政党と選挙制度を規制する差別改善措置によって保証するものとする。」

第 75 条、第 22 項：「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約…は憲法と同等の地位を占める。」

第 75 条、第 23 項、前半（国会が権限を持つ分野として）：「機会と処遇の平等を保証する差別改善措置を法律で定め、促進すること。また、本憲法および人権に関する有効な国際条約が認める権利、特に女性の権利の完全な享受と行使を法律で定め、促進すること…」

経過規定第 2 条：「第 37 条最終段落 [第 2 段落] で述べられた差別改善措置は、本憲法可決時点で有効な差別改善措置を下回ってはならず、法が定める期間続くものとする。」

1995 年の選挙で、アルゼンチンは新たな法的・政治的手段を手に入れた。この選挙では、当初の名簿すべてが少なくともその第 3 番目までに 1 名の女性を含んでいた。1996 年には、1994 年に自治制が認められ、独自の行政、議会、裁判権を持つブエノスアイレスにおいて、ブエノスアイレス市憲法が可決された。この市憲法は、男女平等の分野に関してもっとも進んだ法律の 1 つであり、間違いなくラテンアメリカでもっとも進歩的なものの 1 つである。民主主義への回帰以降、アルゼンチンの社会

では、男性と女性が協働し、平等に向けて多くの進歩を成し遂げてきた。しかし、ブエノスアイレス市の新しい市憲法の中に盛り込まれた多くの権利と政治的・法的手段は、市憲法制定会議の構成員の多くが感じた当事者意識およびフェミニスト運動への深い関わり、これらの人々が持つ多様な経験、そして同じ地域に位置するその他の法律との比較に関する最新の情報を定期的に入手してきたという事実によってのみ、説明可能である。この市憲法は、「複数の市民性 (*plural citizenry*)」の文脈において、女性を「完全な市民 (*full citizens*)」と認めている。「複数の市民性」という文脈では、男性と女性は多様な特質と利害を有する異質な主体として理解される。ブエノスアイレス市憲法は、この点において、他州の州憲法とは対照的である。女性は、母または妻としての烙印を押されることはない。また、1つの部門または集合体としての女性に対してパッケージになった権利のリストが提案されることもない。なぜなら、そもそも「男性たち」も「女性たち」も均質な人々で構成された集団ではないからだ。そうではなく、あらゆる領域で、両性の間の真に平等な関係、差異を尊重する関係が追求されることを目指すべきである。換言すると、市憲法の理念は、完全に平等な民主主義に向かうための方法を確立することにある。

これが、ブエノスアイレス市憲法において、公的領域および私的領域の双方における機会と処遇の真の平等が言及される理由である。この真の平等が、「差別改善措置」を通して追求される。このことは、結果の平等の追求を認めるということ为前提しており、法の前での形式的な平等や差別の禁止（第11条）あ

るいは機会の平等だけでは真の平等は達成されない、という理解に基づいている。なぜなら、サルトーリが述べるように、「初期条件の平等」の欠如による構造的不平等が存在するからである。しかし、誰もが同一である、という平等ではなく、女性と男性が同じ地位にあることを保証する平等が追求される。「差異への権利」が認められているのはそのためである（第11条）。スペイン語には「*se equiparan*」という言葉があり、これは「彼らは互いに同等な地位にある」、「彼らは仲間である」、「彼らは互いに仲間であると認める」という意味である。ここで「彼ら」とは、独特で異なる他者であり、同一でない人々である。そしてここには民主主義にとっての鍵が存在する。すなわち、異なりつつも互いに仲間であると認めあう人々の間においてのみ、民主主義は実現される、ということである。この憲法は、公的生活では政治および職場における差別改善措置を通じて、そして私生活では性と生殖に関する権利の行使における平等と家庭内における平等の確立によって、両性を対等な地位に置こうとするのである。

とりわけ人権オンブズマン局(Defensoría del Pueblo)(第137条)を利用する権利および保護命令(第14条)は、男性市民と女性市民の完全平等への権利として宣言され、それらには完全平等への権利を維持する手段が含まれている。しかし、主として国家に対して、あらゆる公共政策に「ジェンダーの観点」を含めること、参加に基づいて「平等計画」を策定すること(第38条)、そして「差別改善措置」を実行すること(第11、36条他)が求められるのである。このようにして、女性と男性を対等な地位

に置くよう国家が尽力することになるが、そのためには、「アクセスの平等」および「出発点での平等」（第 12 条）を目指すべきである。これは、機会の平等であるだけでなく、「処遇の平等」でもある。なぜなら私たちは「結果の平等」を求めているからだ。

同市憲法は、「あらゆる組織、あらゆる水準における、現行のものを下回ることのない差別改善措置」（第 36 条）の必要性を記している。従って、立法府はそれについての法律を可決しなければならず（第 80 条、第 7 節）、行政府はそれらの措置を「あらゆる領域、あらゆる階層、あらゆる機関において」採用しなくてはならない（第 104 条、第 28 節）。この市憲法には具体的な差別改善措置も含まれており、以下について明記されている。

- 議会すなわち地区委員会（Juntas Comunes）の候補者名簿の構成。
- 法務協議会中の判事と弁護士との構成、および判事の不法行為や不正行為を裁く裁判所（*jurado de enjuiciamiento*）の名簿中の判事・弁護士・議員の構成（第 36、130、115、121 条の一貫した解釈から生じる）。
- 立法府によって任命される、あるいは立法府の承認を必要とする合議体の名簿（法務長官 [Procuración General] 事務局、会計検査院、公的事業単独規制機関、法務協議会の構成など—第 36、134、136、139、115 条）。
- 地域裁判所ならびに上級裁判所の構成（経過条項 12 (e) および第 111 条）。

これは、立法部門と政党の運営について「差別改善措置」を規定しただけの国の憲法に比べて、大きな前進である。ここにおいても、指導部に女性が入る効果的な機会を作り出すために行動を起こすことが政党に要求されているが、「資金管理」への参加も加えられている。「資金管理」とは、政党資金に関する、また女性と男性の関係と資金に関する議論全体を先取りし、資金についてあらゆる水準、あらゆる領域で明確にすることである（第36条）。加えて国は、諸外国ですで行われているような、民間企業において女性と男性を対等な地位にすることを意図した措置を促進・奨励しなくてはならない。これらは「女性に優しい」措置と呼ばれており、両性間の平等を確保するために人員・給与体系を再編する際に行われるものである。

国は、ジェンダーの観点を、すべての公共政策の設計と実施の中に組み込む義務を負っており、とりわけ教育（第24条）と「男女平等計画」（第38条）への参加が強調されている。これは、真の平等に向けた運動を内閣の他のあらゆる分野と調整できる女性政策の分野が、政府内に存在することを前提としている。国および地域のレベルにおいて、ジェンダーの観点を組み込んだ公共政策を立案した前例、およびこの問題を専門とする多様な非政府組織（NGO）を巻き込み、政府の措置として平等計画を設計した前例が、ヨーロッパとラテンアメリカには数多く存在する。この10年間、女性たちの努力と働きかけによって、州法にもジェンダーの観点が組み込まれるようになった。しかしながら、一般的に州法は国の法律と類似したものが採択されており、これらの法律が州選挙制度の特徴を考慮していないため

に、様々な欠陥と、事態の悪化をもたらすことにもつながった。これについては表5を参照されたい。

欠陥のある法律が可決され、その後適切な修正も行われなかった結果、多くの事例において深刻な制約となった。例外は、女性団体の運動や女性リーダーによる政治運営の歴史があり、法律と規制を改変する上で、また名簿の最終決定の際に政治闘争をする上で、十分な政治的影響力を持った州であった。州レベルでは、司法が法律を自動的に強制する保証はないため、名簿に女性が掲載されるかどうかは女性たちの意志次第であり続けている。2003年時点では、計24の州・自治市のうちエントレ・リオス州とフワイ州がクオータ法を有していない。

女性運動の働きかけによって、2001年3月8日に、フェルナンド・デ・ラ・ルア大統領は、法律24,012号を規制する国家政令第1246/2000号を発布した。それは未処理の問題を解決し、先の政令の文言を改善し、その後の上院選挙について規定するものだった（以後、1度の選挙で州ごとに2名ではなく3名の上院議員が選出されることになる）。

第12条：「法律24,012号の規定にしたがい、女性の割合を最低30%とする。この割合を使って計算することによって1未満の端数が生じる場合、最低限の数は端数を1の位に切り上げた数であり、本政令に付される別表1によって決定される。」

表 5：クオータ制規定により可決された州法

州	法律番号
ブエノスアイレス	11,733、1995年11月
カタマルカ	4,916、1997年7月
コルドバ	8,365、1994年3月
コリエンテス	4,673、1992年11月
チャコ	3,747、1992年5月
チュブ	政令 813。国の法律 24,012 号を採用。 選挙ごとに政令を發布。1999年
エントレ・リオス	なし
フォルモサ	1,155、1995年7月
フファイ	なし
ラ・パンパ	1,593、1994年12月
ラ・リオハ	5,705、1992年5月
メンドーサ	5,888、1992年8月
ミシオネス	3,011、1993年4月
ネウケン	2,161、1996年3月
リオネグロ	2,642、1993年6月
サルタ	6,782、1995年1月
サンルイス	5,105、1997年3月
サンフアン	6,515、1994年10月
サンタフェ	10,802、1992年5月
サンタクルス	2,302、1992年11月
サンティアゴ・デル・エステロ	6,286、1996年5月
トゥクマン	6,582、1994年9月
ティエラ・デル・フエゴ	408、1998年7月

アルゼンチンでは、積極的差別是正措置は 1991 年から実行されている。1994 年には、「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」が国の憲法の一部となった。第 4 条は、暫

定的な特別措置は差別的なものだと考えられてはならず、その反対に女性と男性の間の真の平等を達成するために促進されなければならない、と規定している。

表 6：政党名簿における最低限の女性の数

改選議席	最低限	改選議席	最低限
2	1	21	7
3	1	22	7
4	2	23	7
5	2	24	8
6	2	25	8
7	3	26	8
8	3	27	9
9	3	28	9
10	3	29	9
11	4	30	9
12	4	31	10
13	4	32	10
14	5	33	10
15	5	34	11
16	5	35	11
17	6	36	11
18	6	37	12
19	6	38	12
20	6	39	12

さらに 1994 年には、女性と男性の間の真の機会の平等と処遇の平等、とりわけ差別改善措置を達成するための法律の可決を国会に対して許可する段落が盛り込まれた。

国内では、国会の下院と上院において30%のクォータ制を実現した。2003年時点では、全24州のうち22州もクォータ法を有している。これらの法律が適用された結果は、選挙制度によって異なっていた。さらに、クォータ制に基づいて当選した女性の行く末もさまざまである。女性議員がジェンダー問題に尽力しないことに、多くの人々が失望した。伝統的に権力の実践から排除されてきた女性の参加によって変化していかだろうと考えられた様式にも変化は見られなかった。

これらの法律が最初に施行されてから10年後の状況を評価するならば、これらすべての背後にあるものは、実際には、意思決定を行う地位への平等な機会を獲得する女性の政治的権利を超えて、アルゼンチンの女性たちが直面している劇的な社会・経済的状況および人権状況が持つ背景なのである。確かに、多くの女性が意思決定を行う地位についたが、大きな影響は与えず、大多数の女性の現実を変えるには至らなかった。しかし、一方で、意思決定を行う地位に女性がまったくいなければ、多くの女性の人権状況に敏感で、それらを説明し変更する公共政策・法律・判例法の存在は困難になる、ということも実証的・科学的に証明された事実なのである。

これは、女性のみが女性の人権状況に対して敏感になれる、ということではない。実際、より多くの男性が、人権の追求、それゆえ両性間の完全平等の追求に関わることは好ましく、また必要である。しかし、同時に、人権侵害の影響を直接被っている人々―隔離・支配・排除に苦しむ人々―が、そのような状況から生まれた考えを自ら説明し、イニシアチブを持つように

なった時にこそ、多様性が確保され、民主的な参加を促進するプロセスは、その重要性を増すのである。

2002年には、アルゼンチンのNGOグループが、1979年の「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」についてのシャドーレポート（政府が作る国家報告書に対して、NGOがそれぞれの見方でつくるレポート）を作成した。そこでは、実証的事実によって、女性がどのような人権侵害を今日も受け続けているかが示された。一般に、もっとも重要な領域は、性および生殖の権利と、経済的・社会的権利である。女性はこれらの権利に対する侵害をもっとも痛切に感じており、これらの権利侵害には、私たち皆がよく知っている性的搾取と暴力が含まれる。国際人権機関は繰り返し勧告を行ってきた。これらの勧告には以下が含まれる。

- 公立病院において、尊厳の守られる状況で行われる、罰則を伴わない中絶
- ジェンダーの観点を国家予算へ組み込むこと
- 女性の無償労働による価値を国民所得に含めること
- 売春に関わる女性の状況について必要な、より詳細なデータ
- アルゼンチンにおける性的搾取の状況など

こうした、国が行動してこなかった問題領域を一瞥するだけでも、次の選挙の候補者に対して、女性の人権を侵害し続ける問題への解決策を考え出すように働きかけていかななくてはならないことは明らかである。そのような働きかけを行う対象とな

る候補者は男女両方であるが、主としてクォータ制の適用によって名簿に含まれることになる女性である。

この点について、立法府における積極的差別是正措置に対する女性運動家たちの評価は好意的なものである。その理由は、数に関するものだけではない。暴力についての州法や、生殖に関する健康についての州法といった多くの法律が可決されたのは、これらの問題に尽力する女性議員がいたからである。また、立法府における女性の存在感を増す他の進歩も目の当たりにした。ブエノスアイレス市憲法に司法レベルでの差別是正措置が具体化されたことに加え、市立銀行取締役会、オンブズマン、公的事業規制機関、法務協議会といった執行機関でも差別是正措置が具体化された。

にもかかわらず、特に2つの点—(1)立法そして(2)司法と行政—に関して前途はなお遼遠である。第一に、立法部門において課題がある。いかなる形態のクォータ法も可決していない2つの州の存在に加え、提起されるべき懸念は、市民が要求する選挙改革および政治改革についての議論に関係している。アルゼンチンにおいて「拘束名簿」を問題にすることは、女性、マイノリティ、小政党の代表を危険にさらす可能性がある。

表面的な改革のために、いくつかの変化を受け入れ、ドント方式の投票集計を廃止する小さな選挙改革に最初に応じるのは、政治に関わる多くの男性であるだろうということに、アルゼンチンの女性たちは同意している。政党が候補者の公認指名を行い続けるであろうことを彼らが知っているからであり、権力者の隠された集まりによる閉鎖的な手法によって政党が候補者を

決定するならば、たとえ選挙制度が変わっても候補者の質は変わらないことを、理解しているからである。

女子差別撤廃委員会に提出されたシャドーレポートにおいて、作成を担当したいくつかの NGO は、候補者選定の手法に関する議論が完全に行き詰まっているのは、政党内部における政治資金の提供方法についてであり、選挙制度についてはそれほどではない、と指摘している。道具が中身を変えることはない。中身を変えるにはより構造的変化が必要となるのである。

第二に、司法部門および行政部門における差別是正措置の問題は、再び国会で取り上げられる必要がある。1994年の憲法制定会議では、クオータ制は第37条で立法部門と政党に適用されただけであった。憲法制定会議はまた、国会に対して他の領域における差別是正措置の必要性を規定する第75条が、曖昧で一般的な条項になるという結果をもたらした。この方向に沿って法律を提案した女性国会議員はほとんどいない。マリア・エレナ・バルバゲラータ、ディアーナ・コンティ、エリサ・カリオなどの数少ない議員たちが、行政および司法分野への差別是正措置の拡大を試みた。この試みは、ドイツの法律とドイツの諸都市における平等計画を参照しつつ、ブエノスアイレス市憲法において達成された。拡大された差別是正措置をブエノスアイレス市憲法に含めることはできたが、残念なことに、国レベルでは、差別是正措置を行政部門・司法部門だけでなく具体的な政策とこれらの公共政策の指標と結果にまで—1998年の平等計画の表題を超えて—拡大することにはほとんど進展が見られなかった。

現在の目標の1つは、この方向に沿った法律の草案に関する共通の基盤を、他の領域も含めて見つけることである。専門職養成学校、大学、職業団体その他女性が役割を担う領域に関して一女子差別撤廃条約および既存の法律を使い一差別是正措置と完全平等、男女の機会平等と処遇の平等を提案する余地があることを、念頭に置く必要がある。この文脈の中で、女性たちは司法における議論においてもっとも大きな成功の1つを収めたのである。この議論の一例として、ブエノスアイレス市弁護士会を巻き込んだ事例がある。この事例において、私たちは選挙法の一部変更承認申請を行い、女性を含んでいない名簿に異議を申し立てた。

2002年には、労働組合クオータ法も可決された。それはこう規定している。「労働組合内部の選挙に提出される名簿は、女性を少なくとも30%含まなくてはならない。ただし、女性の組合員が全組合員の30%未満の場合はこの限りでない。その際、女性組合員の割合を代表の割合が下回ってはならない」。同時に、団体交渉の単位を構成する場合にも、女性の参加を最低30%とする。残された課題は、実現に向けて実際に行動を開始することである。

国際的には、1995年に中国の北京で開催された第4回世界女性会議に、世界189ヶ国が、「権力構造と意思決定に対する女性たちの平等なアクセスと完全な参加を保証するための措置を取り、意思決定に参加し指導的地位に就く女性の能力を向上させる」ことを約束した。これらの戦略的目標を達成するための主な行動として、「政府機関、委員会、公共行政機関、司法にお

けるジェンダーバランスという目標」を確立することが合意された。この行動には、「とりわけ、女性の数を大幅に増やすための具体的な目標の設定と、措置の実施が含まれる。その目的は、政府および行政のあらゆる地位において女性と男性が平等に代表されることにあり、必要な場合には差別是正措置が用いられる」。

2000年の「北京+5」国連会議において、世界中のさまざまな地域からやってきたいくつかの女性団体が、女性環境開発機構（WEDO）と連携して、意思決定を行う地位における男女間の均衡を達成するという、1995年に北京で採択された北京宣言及び行動綱領の実現に向けた第一歩として「50-50運動」を開始した。この運動は、「2003年までに内閣および立法機関において女性の代表が最低30%を占め、2005年までには等しい割合になる」ために活動するよう政府に求めた。このことは「2005年までに50-50」運動における「正しい均衡を!!!」という標語に要約されている。2000年には女性社会政治協会（Instituto Social y Político de la Mujer）が、アルゼンチンにおいてこの運動の中核となることに同意し、「2005年までに50-50」を実現するよう尽力すると宣言した。

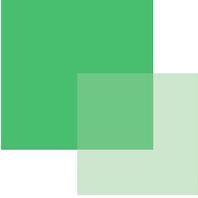
女性と男性を真に対等な立場にするための過程は、ゆっくりと進んでいくだろう。この過程は、主として女性運動の推進力と、自分たちの手の届く手段に関する女性たちの意識にかかっており、政府と行政において地位を有する男性と女性のジェンダー意識にかかっている。これらすべての行動を実行することは、民主主義を深化させ、国を近代化し、国・政治・社会の課

題として男女の平等を位置づけることに貢献する。これらの行動を実行することで、政府にこの問題を取り組ませ、公共政策立案過程の効率を向上させるのである。後者を通じて、国家と市民社会との間で相互作用を活性化させることを必要とする。こうした相互作用は少しずつ生じていくであろう。しかし、社会政策が脆弱で、社会福祉プログラムについて国が退歩しつつある現在、それは継続的な緊張を伴うであろう。また、多くの場合、伝統的にジェンダー間が不平等であったり、困窮し、非効率で縁故・派閥主義的、そして腐敗に満ちた国家運営をしていたり、権力の上部に対して影響を与えるために、様々な組織と対等な横のつながりを深める際に、構造的な困難を抱えていたりする女性の領域など、多くの問題も発生するであろう。

これらの複雑さにも関わらず、変化を起こすための法的基盤が存在することは非常に大きな勇気を与えてくれる。この基盤から、ジェンダー意識の高い女性たちは、政府内外で平等を実現することに尽力する男性たちとともに、同盟関係を構築し、ジェンダー間平等という夢を現実近づける計画とその達成を追求していくのである。

訳者注

- i 2016年2月現在、アルゼンチンの国会における女性議員の割合は下院で35.8%、上院で41.7%となっている。(出典：列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>)



事例研究：コスタリカ

法の制定から実施へ：

コスタリカにおける 法改正

アナ・イザベル・ガルシア・ケサーダ

1996年、コスタリカは公選職（大統領と副大統領、国会議員、地方の公選職）と政党組織への参加について、女性の最小割合を定めるクォータ制を導入した。これによって、差別是正措置を法律によって定めた諸国の仲間入りを果たした。法律が定めた女性の最小割合は40%である。

以下では、この改革の基礎となる重要な出来事についてまとめ、クォータ法制の精神を実現するための主な障壁に関して取り組まなければならなかった問題について概観する。公選職への就任状況について、性別ごとに分類した統計情報を含む表も提示する。これらの表は、1990年以前の女性の代表者数が少なかったことと、その後の変化を示している。最後に、コスタリカの経験に基づいていくつかの結論を提示する。

差別是正措置の背景

コスタリカは、女性が公的な意思決定機関に衡平に参加し、代表する運動を推し進めてきた経験を有する。それは、選挙に関する法的処置の、いくつかの重要な出来事によって特徴づけられる。

女性の投票権と被選挙権は、女性やさまざまなグループによる50年以上にわたる闘争の末、1949年に勝ち取られた。それ以前には、この権利を有するのは男性に限られていたのである。¹同年には、内戦が終結し、新憲法も採択された。この憲法が現行憲法であり、女性の投票権と被選挙権が定められている。コスタリカの女性たちがその権利を初めて行使したのは、国民投票が行われた1950年であった。²1953年の普通選挙では、女性国会議員3名が初めて選出された。

次の画期的な出来事は、1988年に訪れた。「女性のための真の平等法」として当初知られていた法案が提出され、その原案は一方の性の最小限の代表数を定めるクォータ制という差別是正措置を含んでいたのである。しかしこの差別是正措置は、国会で合意を得られなかった。1990年になってようやく「女性の社会的平等促進法」(法律第7142号)という別名で可決されたが、その法案においてもクォータ制は排除されていた。この法案を可決しようとする取り組みは、当時(1986～90年、国民解放党[PLN]のオスカル・アリアス大統領政権下で)行政府で働いていた女性のグループから生まれた。彼女たちは法案を起草し、その可決に向けた交渉を行ったのである。この女性グループの先頭に立ち、コスタリカの民衆と立法府にこの提案を紹介し

たのは、大統領夫人であった。これはアリアス政権下におけるもっとも重要な取り組みの1つであった。

法律第7142号は、ジェンダー間の公平性に関するコスタリカ史上初めての具体的な法律であることに加えて、女性の政治参加、特に政党への参加の問題を国の政治課題として掲げたのである：

「…クオータ制を実現するという考えは極めて否定的な反応を引き起こし、国会の議論を白熱させた。多くの議論が重ねられた後、クオータ制は最終案から削除された。…当初の提案の多くが失われたものの、この法律は政治的権利に関する章を含んでおり、人権オンブズマン局 (Defensoría de Derechos Humanos) が創設された。人権オンブズマン局の設置は、行政機関のあらゆる部門において、公職への就任に際して生じうる差別を排除するためのものである。この法律はまた、政党が行わねばならないことを以下の通り定めた：

- 党の規則には、政党内部の選挙、政党幹部、そして候補者名簿への女性の参加を保障する仕組みが規定されなければならない。
- また女性は、副大臣、首席補佐官 (*oficialías mayores*) および局長 (*direcciones generales*) として知られる機関の執行部、そして理事会の構成員として政府の中に含まれねばならない。また委員長・責任者・副責任者についても同様である。

- さらに、女性の政治参加を促進し、トレーニングを実施するために、政府から政党に支払われる条件付き交付金 (deuda política) の一部を割り当てなくてはならない。³

イザベル・トーレスは、「政治的権利についての章が“効率的な仕組み” および“かなりの割合” といった曖昧かつ一般的な用語を使用しているために、その実現が困難となっている」⁴ と指摘している。法律第 7142 号に沿って、いくつかの政党が党規則を改正したが、この法律における上記の弱点のために、女性の参加を実現するための効率的な仕組みは確立されなかった。

第三の画期的な出来事は、1992 年に、最低限の女性の参加割合を定めたクォータ制が承認されたことである。この動きは、「女性の社会的平等促進法」を提案した政党である国民解放党の女性議員が新たにこの問題を取り上げ、政党に対する強制的クォータ制の導入を目的とする選挙法改正案を提出したことが引き金となった。「この法案は、“政党組織および候補者名簿の双方において女性が代表されることを、最高選挙裁判所が保証し、監督する” ための経過条項を提案していた。しかしながら、この点について再度議論が紛糾し、最高選挙裁判所から、以下の理由で、法案に反対する意見が表明される結果となった。(a) 女性は、政党組織と公職への積極的な参加を強制されている (b) この法案は、比例代表の原則を遵守していることを示すために必要となる仕組みを含んでおらず、また規定を遵守しないものへの制裁を規定していない」。⁵

第四の画期的な出来事は、1996 年、女性の参加のために最低

限の女性比率を定めるクォータ制を確立する選挙法の改正が、ついに可決されたことである。その1年前、ある女性議員が、選挙法改正のための合意形成を委ねられた立法委員会で行われた議論の中で、この構想を提案した。その際には却下され、当時の与党が同意した案には含まれなかった。しかし立法委員会の報告が議場に提出されたことで、議員たちは選挙法の改革全体についての議論を再開する必要性を理解した。なぜなら、コスタリカの法律の下で、選挙に参加する際に国から受け取る条件付き交付金の問題が絡んでいたためであった。現在、全国女性協会（INAMU, Instituto Nacional de las Mujeres）として知られる、国の女性組織は、この機会を見逃さなかった（当時の名称は女性・家族センター [CMF, Centro Mujer y Familia]）。この組織は、与党（国民解放党）の女性議員を通して、女性のために最低限の割合を定めたクォータ制に関する文言を再度導入することに成功した。CMFはこの法改正を自分たちの戦略的行動計画の一部として認識していた。その計画は、男女機会均等のための第1計画 1996-1998（Primer Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres 1996-1998）として知られ、北京宣言の後に策定されたものである。この計画は、女性とジェンダー平等の促進のために法的・制度的・文化的枠組を改善しようとしていた行政が当時推進した一連の行動の一環だった。さらに、この計画は、国の組織内における具体的なプログラムの創設を含んでいた（女性の積極的社会参加促進事業 [PROCAM]。この種のものではラテンアメリカ初の政府事業である）。この事業は、ジェンダー平等の促進のための改革の背景にある基盤と、

改革を促進しようとする議論の評価に取り組んだのである。

1996年の選挙法改正は政党を法的に拘束するものだった。女性の参加について最低限の割合を定めたクォータ制による差別是正措置については、選挙法第4章で以下の通り規定している：

第58条

政党の党則に以下の内容を含めなくてはならない：

…

n. 公選職（選挙で当選したことによって得られる職業）の公認指名を受ける者および政党組織構成員の双方について、本法第60条で定められた割合の女性の参加を確保する制度。

ñ. 1990年3月8日法律第7142号第6条に含まれる規定が実現される割合と方法。⁶

第60条

政党は、組織内で以下の事柄を規定するものとする：

…

地区、県、州議会の代議員には、女性が最低40%含まれるものとする。

移行期間

政党が、有権者名簿における女性の数に釣り合う女性の政治参加を達成し、最高選挙裁判所の要求を満たした時点で、選挙法第60条の最終段落に挙げられている措置は、最高選挙裁判所の判断により終了することができる。

この改革の1つの欠点は、候補者名簿の「当選可能な順位」に女性を位置づけなければならないとの規定が定められなかったことである。CMFは、候補者名簿の「当選可能な順位」に女性を含めることも考慮した、最低限の女性の割合を定めたクオータ制という概念を改革案に含めたものの、この提案は認められなかった。クオータ制の意味を明らかにし、それが正しいことだと論じることは当時困難であり、クオータ制の効果的な実現を妨げた。このことは選挙結果から確認することができる(表7～11参照)。この改革のもう1つの欠点は、規定を守らなかった政党に対する制裁が定められなかったことである。

国の女性組織であるCMFの改革案は、コスタリカ内のさまざまな女性組織に受け入れられることはなく、十分な賛同を受けることもなかった。しかし、いくつかの草の根および全国的なグループ、オンブズマン局(Defensoría de los Habitantes)などの国家機関、そして女性たち(主として政党関係者だったが、個人で行動していた人もいた)が、この提案を論じた立法委員会の会議でCMFの代表の側に立った。

さらにCMFは、記者会見の実施、報道資料の配布、主要紙への告知・意見の掲載、重要人物とのインタビューの実施、論説記事の寄稿などマスメディアを駆使し、討論会・対話の開催、冊子・パンフレット・ポスターの発行などのさまざまな活動に携わり、情報提供や改革案への意識を高める運動を開始した。

第五の画期的な出来事は、先の改革と、その内容および欠点に対応する過程で生まれた。CMFは、1994年から1998年に国を統治した政権の下で、改革を実施するために役立ちそうな規

則について、最高選挙裁判所に説明を求めた。CMFは、女性のために最低限の割合を定めるクォータ制の精神の維持を可能とする、新たな定義を提案するためにこの機会を利用した。換言すると、CMFは、国会の議論において浮上した「当選可能な順位」という概念についての議論の欠点を補おうとしたのである。CMFは、選挙法で定められた女性の割合は、「実際に当選する可能性のある順位」に女性を位置づけることを保証するものではない、とその公式党書で述べ、どこまでが当選可能な位置といえるのかについては、先の選挙で各政党が得た票に基づいて計算することが可能である、と主張した。CMFは、差別是正措置の法的・政治的妥当性について、特に女性の参加のために最低限の割合を定めたクォータ制について、堅固で、根拠の確かな、説得力のある議論を展開したのである。

この要請に応じて、最高選挙裁判所は、政党に関する以下の点を明確化することにした（1997年3月25日の第11,088回開廷時の決定および第11,112回開廷時の決定第8号）。

- (a) 各州選挙区における国会議員選挙の候補者名簿に、各政党は最低40%の女性を登載しなくてはならない。
- (b) 40%という最低限の割合については、主要候補者と補充候補者の名簿を分けて計算しなくてはならない。
- (c) 登記所は、40%という基準を満たさない選挙候補者名簿を受け付けてはならない。しかし、最高選挙裁判所は、名簿内の各候補者は順位に関わらず当選可能である、とする議論（法的な観点から厳密に言えば確かにその通りである）に基づき、

クオータ制の下での候補者の順位について明記はしていない。

第六の重要な出来事は、1998年の選挙に関するものである。これまでの努力にも関わらず、結果は選挙法に定められた制度の施行に関する問題をはっきりと示すものであった。この状況を明確に示している2つの文章を引用する：

「40%を、当選可能な割合と理解するべきだと明確に示されたわけではない。したがって、1998年選挙に参加した政党は、クオータ制に従って選ばれた女性を、直接選挙によって選出されるポストの控えの位置や、当選の可能性がほとんどない名簿順位につけた。40%を達成するもう1つの方法は、各候補者名簿、あるいは各基礎自治体と州を区別せず、国・県・地区の選挙に出馬する女性を全体として計算することであった」。⁷

「ある全国紙はこう記していた。“最近行われた選挙は、女性が意思決定および政治権力の行使から歴史的に排除されてきた慣習・姿勢・実践の根強さを再びはっきりと示すものであった。”たとえこの問題が選挙討論や選挙番組で重要な問題として取り上げられても、期待されたような結果に至ることはほとんどないのである。

つまり、選挙法がこの規定に違反していることは、国会に候補者を擁立した23の政党のうち15の政党がその候補者名簿のいくつかにおいて40%規定を満たさなかった、という旨の不服申立をCMFが行ったことによって証明された。にもかかわらず、最高選挙裁判所は、クオータ制が適切に実施されたことを

示そうとした登記所の報告に基づいて、規則に従わない候補者名簿を政党に修正させようとする CMF の主張には根拠がない旨を宣言した。

この報告は、裁判所の決定と異なる計算方法を導入した。その計算方法は、女性の参加にとって悪影響を及ぼす。なぜなら、女性候補者の数が少なくても、規定が遵守されている、という体裁を保つことができるからである。この方法では、全政党が提出したすべての候補者名簿が合計で示される。あるいは、特定の政党が全ての州で提出した全名簿が合計される。そしてさらには主要候補者と補充候補者も区別されずに総計として表示されるのである。40%という最低限の割合を達成しなかった3つの州政党の事例では、実際の割合は無視された。絶対数と「端数の切り上げ」を考慮することができる、という議論に基づき、女性の割合が低くてもクォータ制に違反していないと見なされたのである。

… 議員職やその他の公選職に関心を持つ女性、あるいは公認指名を受けるに値する女性があまりいない、とする議論は、信用することができない。とりわけ、政治参加から排除されたと主張する女性たちの事例が知られていることを考えれば、ますます信用するに値しない。いずれにせよ、これらの方針に沿って実施していく上で何らかの困難があるならば、それを解決し、法律の要求に従って女性の公認指名を保証する仕組みを整備する直接の責任は政党にある。」⁸

後述の表が示すように、これらの国政選挙において、議席を獲得した女性の数は増加したが、すべてのケースで40%という最低比率が達成されることはなかった。

大統領選挙に勝利した政党が双方とも女性2名を副大統領候補として擁立していたため、行政府に占める女性の数は増加した（コスタリカは、すでに2回、1986年および1994年に、女性の副大統領を輩出していた）。立法府での女性の割合も増加したが、それでも19%であった。クオータ制がより幅広く実施されたのは地域レベルにおいてであった（1998年までは、基礎自治体および地区議会の議員のみが民選であった）。しかし、基礎自治体および地区議会の主要議員に関してそう言えるのは、全县の約半数に留まる。

法律改正

クオータ制を含んだ選挙法の改正後、最初に行われた選挙の後で、新たな担当部局であり、CMFの後継部局であるINAMUが、CMFの闘争を引き継いだ。INAMUは、選挙結果を受けて、女性の参加について最低限の割合を定めたクオータ制の定義に関する1997年の決定の見直しを最高選挙裁判所に要請した。新たな法律が直面する困難について、また裁判所が新法の範囲について詳しく説明する必要性について、問題が提起された。

これを受けて、選挙から1年半後に、最高選挙裁判所は1997年の決定を棄却し、現在施行されている決議第1863号を採択し、誤りを修正したのである。その文書には次のように書かれている：

- 国会議員、基礎自治体議会議員、地区議会議員の候補者名簿に登載される40%の女性は、当選可能な順位に置かれなくてはならない。

- 最低 40%の女性を含むことを定めたクォータ制は、地区議会・県議会・州議会からの代議員総数ではなく、各議会それぞれで守られなくてはならない。
- 各政党は、その党則に、規定された割合と方法で女性の参加を確保するために必要とされる修正を加えなくてはならず、これは議会の議員および公選される地位への候補者を次に任命する前になされなくてはならない。
- 登記所はこれらの項目を満たさない候補者名簿を登録してはならない。
- 登記所は、定められた規定が守られなかったと判断した場合、政党の党則あるいは議会の議事録に対する修正を認証してはならない。

この決議は、最低限の女性の割合を定めたクォータ制に関して、1996年の選挙法改正の趣旨を保ち、それが2002年の選挙で実効的に実施されることを可能とした。換言すると、1996年にクォータ制は法律となったが、その施行に6年かかった、ということである。

この段階におけるさまざまなステークホルダーの参加について述べるならば、すでに示したように、最高選挙裁判所に対して決定の見直しを迫る働きかけは、女性およびジェンダーの問題を任された公的機関である INAMU から生まれた。政党の中にいる女性が行った働きかけは、この機会により強力になった。その理由は、候補者名簿内の女性の数が増加したからであり、その傾向が1996年の選挙改革によって促進・推進されたため

もあった。この時点では草の根および非政府の女性団体の活動は顕著ではなく、重要性も大きくなかった。

1999年に採択された決議に対する反応として、さまざまな機会に、さまざまな政党および政治家たちが、いくつかの点について明確にするよう裁判所に求めた。市民と公共機関の間で構築したコミュニケーションの仕組みは、法律の意義や選挙当局の責任をより明確にした。たとえば、政党の候補者名簿内の順位は、実際に当選する可能性を基準に理解されるべきだが、この順位を計算する際の「歴史的平均値」とは何を意味するかが明確になった。この点について、裁判所は、1999年12月12日の決議第2837号により、以下の定義を示した：

「政治団体が参加した選挙結果の平均を求めることで、現実に選出される可能性のある順位の近似値を得ることができはるはずである。定められた条件と割合における女性の参加に対する配慮は、これらの順位の範囲内で行われなくてはならない。この計算式は、女性が候補者名簿のどこかの順位に単に含まれるだけになる可能性を排除するものである。候補者名簿は、女性の参加を見せかけのものにすることがある。」

この決議は、当選可能な名簿上の順位を次のように定義している。「実際に当選する可能性⁹がある者に割り当てられたものであり、各州の候補者名簿の作成にあたって名簿ごとに考慮されなくてはならない。」また以下のようにも述べている：

「政党には、女性の参加のためにクォータ制を実行する義務がある。クォータ制の40%という割合は最低限のものであり、女性の代表をそれ以上に増やすことはあっても減らすことはない、と考えなくてはならない。…政党には、女性を受け入れることを可能とする民主的な参加を可能とする文化を育む義務がある。」

こうした規則の明確化と、権利を維持するために制度構造を利用することが可能だという市民意識の高まりは、党則改正のために政党が採用した原則を、最低限の割合を定めるクォータ制に適合させるために、政党（国民解放党）の活動家がさまざまな異なる主体に訴えることを可能にした（最初に自分たちの政党の裁定委員会、ついで最高選挙裁判所、その後最高裁判所憲法院）。

このケースの全てのプロセスと、そこで行われたさまざまな議論をここで述べることはできないが¹⁰、党則の改正過程で指導的な役割を演じる男性支配層の側から激しい抵抗があったことについては記しておく必要がある。彼らは、実際に当選する可能性のある順位に最低40%の女性を入れるという事態を阻止するため、党則を修正することに着手した。この目的を達成するために、男性支配層は、選挙や党大会・連合などを運営する際に培った豊富な経験を利用し、クォータ制を導入した改革の精神に反する数学的計算式を含む変更を行ったのである。

国民解放党内部には、女性の利害を代表する組織が存在しない。そのため、女性たちの大きなグループが（「自ら集まった女

性たち [autoconvocadas]」と自称して) 集まり、グループ内のある勢力が後押ししていた党則の改正案を支持する旨を決定した。後に、1999年10月から2002年の国政選挙の数ヶ月前まで行われた、長期にわたる意思決定プロセスの中で、国民解放党公認候補者の決定に苦慮していた3つのグループの代表がいくつかの会合を開いた。それらの会合において、各グループはそれぞれの代表を任命した。そして、その代表は実際に当選する可能性のある順位に最低40%の女性を含むことを効果的に保証する文言を提案するという立場を維持した。彼らは合意に達し、自らの共通見解について党書記長と議論した。最終決定は、全国委員会 (Directorio Político) によって任命された特別小委員会における投票後、全国委員会での投票によって行われた。女性たちはいずれの委員会にも参加したが、部分的に不在であったために、男性支配層が勝利を収めたのである (とはいえ、選挙法で規定されたクォータ制にもっと従った形で党則を改正することを求める女性たちを支援した男性たちも存在した)。全国委員会は、多数派の決定が合意を表していると考えられるべきことに同意したが、国民解放党内の女性グループはそれを疑問視していた。なぜなら、これらの組織の女性構成員の中には男性支配層によって利用されている人々がおり、連帯の欠如を示している、と彼女たちが信じていたためである。かくして全国委員会が行った提案は、党大会に持ち込まれた。そして党大会は、候補者名簿の上位に女性が含まれる可能性を減らす改革案を迅速に承認したのである。¹¹

国民解放党におけるこの事例をまとめると、意思決定過程と

党内選挙・国政選挙に関する規則、ならびに交渉方法を熟知している男性たちが、長年にわたって権利を主張し、ジェンダー平等を達成するために戦ってきた女性の努力を（それが組織化されているにせよ、いないにせよ）圧倒する能力をどれほど備えているかが示されたのである。コスタリカの場合、政党がこのクオータ制に関する規定を適用するためには、党則を改正し、承認されることが必要であった。それと同時に、国の選挙委員会が当選可能な順位という概念を検討しており、政党は公認候補者と、地区・県・州の名簿に含まれる候補者を選ばなくてはならなかった。換言すると、この選挙期間は、党内、地域そして全国的に複雑で混乱した期間であった。女性が存在感を増すことに対して抵抗する一般的風潮の只中にあり、それは、クオータ制を定着させるために必要な文化の変化がまだ端緒にいたばかりの状況であるということの意味しているのである。

国民解放党内部におけるこの複雑な変化の過程において、「割り当て議席」（全国7州のそれぞれで女性のための議席を予め1つ割り当てる）を含む差別是正措置が承認された。しかし、この措置が認められたのは、「当選可能」という言葉の意味を明確化した最高選挙裁判所決議の1ヶ月前であった。この最高選挙裁判所決議では、どの順位が当選可能であると考えられるかについて基礎となる数を計算するために「歴史的的手法」の意味についても定義していた。これによって議席の割り当てだけでは不十分となり、政党はその党則の変更を協議する新たな手続きを経なければならなくなったのである。

国民解放党の内部裁定委員会および最高選挙裁判所に対し

て、複数の女性が提出した無効と撤回の申請 (*recursos de nulidad y derogatoria*) は棄却された。そこで彼女たちは最高裁判所憲法院へと向かい、2001年2月には彼女たちにとって好意的な命令が出されたのである。この判決は女性たちの請願を認め、判決が言い渡されるまで国民解放党党則の当該条項の適用を禁止した。にもかかわらず、憲法院は2003年時点でまだ判決を言い渡していないだけでなく、国民解放党および最高選挙裁判所の女性構成員に要請され、憲法院は2002年2月選挙のわずか3日前に、承認可能であるとかつて判断した違憲申立の保留を決定した。この一連の出来事の結果により、司法において、選挙に関する不安定な状況が生まれたのである。

上述の出来事にもかかわらず、2002年の選挙において、とりわけ地方レベルで女性の参加が大幅に増加した。この変化は、公選職への参加の進展を性別ごとに示した表7～11に見ることができる。しかし、すでに述べた理由とこれから述べるいくつかの理由のために、国会に占める女性の割合は35%に留まった。

候補者名簿で女性が占めることになった順位について国民解放党の決定が悪影響を及ぼしたときのように、国民解放党が改革に取り組んだ際に、市町村議会の議員選挙には票割りは適用されない、と決定したことに注意を払う必要がある。その決定により、国民解放党は名簿内の女性候補者がもっとも多い政党となり、それゆえ40%という最低限の割合を越えて女性が市町村議会に占める割合を増やす助けとなった。換言すると、国民解放党が党則を修正し、候補者名簿の上位に女性が含まれる可能性を減らす改革案を承認していなければ、国会に選ばれる女

性はもっと多くなっていたら、ということである。

他の政党に関しては、可決された差別是正措置の多様性やそれに対する抵抗によって生じた複雑性のために国民解放党が直面した困難に加え、あらゆるレベルでの候補者選択方法を変更すると決定し、初めてそれをより直接的なものとしたのである。他の主要政党のひとつは、開放的とは言えない党内選挙を継続することを決めた。にもかかわらず、キリスト教社会連合党（PUSC, Partido Unidad Social Cristiana）は、十分に議論することもなく、候補者名簿作成の際に男女を交互に位置づけることを決定した。そして、男性からの抵抗があったにも関わらず、これらの制度は当選する可能性のより高い名簿順位に女性を位置づけることを促進したのである。

少数政党や新興政党の手法はある点では似ているが、異なっているところもある。たとえば、過去に国政選挙で1名しか当選できていない政党（農業労働者行動党 [Acción Laborista Agrícola] やコスタリカ革新党 [Renovación Costarricense] など）は、自分たちに適用される歴史的平均値の明確化を裁判所に求めた。裁判所の回答は、これらの政党は女性を名簿上位につけることから免除されるというものであった。¹²しかし、2002年の選挙では、第三勢力となった新興政党（市民行動党 [Acción Ciudadana]）が、国会議員の選挙ではクオータの割合を50%まで増やすことを決定する、ということも起きた。ただし同党は市町村議会選挙ではこれを行っていない。

1990年の前と後を数字で見ると

女性が投票権と公職への被選挙権を獲得してから50年が経過し、行政府と立法府において意思決定を行う地位に女性たちが就く割合は、徐々に向上してきた。

行政部門においては、選挙によって選出される役職は共和国大統領および2名の副大統領のみである。残りの役職は、大統領が任命する。1949年以降、大臣（および大臣レベルの職務）あるいは独立機関の長を務めた女性はおよそ20名に留まり（1978年が初めて）、およそ32名の女性が副大臣を務めた（これも1978年が初めて）。行政部門に地位を占める女性の数は、各省庁によって異なる。大臣および独立機関の長の事例では、女性の数がかつても多かったのは1998年から2002年の間であり、副大臣に関しては2002年から2006年までの間である。比率で言えば、これまで女性の数が最大であったのは、独立機関の長では25%、大臣では31%、副大臣ではごく最近の48%であった。

コスタリカは共和国大統領に女性を選出したことはないがⁱ、副大統領に女性を選出したことはある。女性が初めて副大統領に選ばれたのは、1986年から1990年の政権のときである。それ以来、2003年までにコスタリカは5名の女性を副大統領に選んできたが、連続して選んできたわけではない。1990年から1994年の政権では大統領も副大統領も男性であった。それに続く1994年から1998年の政権は副大統領を女性にするという慣行に回帰し、さらに、この慣行は法律によって定められたのである（公選される地位について最低限の割合を定めたクオータ制であり、大統領候補者名簿には両性から最低1名が必要であ

る)。それは、上述したのとちょうど同じ期間のことであった。

国会に関しては、1980年代半ばまで、議員総数に占める女性の割合は10%未満であった。1990年代に女性政策が実施されクォータ制が確立されると、女性の割合は1998年に19%、2002年に35%と増加した。ⁱⁱ

女性の参加が完全平等に達したのは市町村レベルにおいてである。これは、1990年の「女性の社会的平等促進法」および政党が党則で規制した結果、そして特に1996年の選挙法改正の結果、段階的な質的飛躍があった。実際、1994年になるまで、主要議員と補充議員の双方を合計しても、女性は市町村議会議員の14%以上を占めることはなかった。1998年の選挙における新選挙法の施行により、この割合は36%まで増加し、その後の選挙では50%となったのである。しかしながら、市町村議会の議長を務める女性の割合は、それよりずっと低いことに注意する必要がある。この職務に占める女性の割合は、2002年に32%であった。

コスタリカにおいて選挙で選ばれる他の公職に関しては、2002年12月時点で、選挙法に対する最新の変更により、女性の市長（基礎自治体の長）も地区行政長官（地区の長）も少ないことがデータからわかる。その理由は、これらが1区1人制の選挙だからである。たとえ法律が候補者名簿について定め、それゆえ大統領選同様クォータ制を適用可能にしても（大統領選の候補者名簿は、裁判所の決議により、両性から最低1名ずつを含まなくてはならない）、参加したすべての政党（国・州・地域）の大多数の候補者は男性だったのである（2002年の選挙

で基礎自治体の市長または地区行政長官に選ばれた 370 名の候補者のうち、女性はわずか 10%であった)。このような選挙が行われたのは初めてのことであったため、将来のための提案を確認することも必要である。この選挙で当選した 81 名の市長のうちわずか 7 名 (9%)、8 名の地方行政長官のうちわずか 2 名 (25%) が女性であった。¹³

最低限の割合を定めるクォータ制の施行を確実にするために取り組むべき課題

コスタリカの政治家および政党制度全般に対する不満が高まっているこの状況下で、公選職について女性のために最低限の割合を定めたクォータ制の効果的な施行を達成するために、具体的には以下のような課題がある。このクォータ制は、文化的・制度的変化によって不要になるまでの経過措置である。

- 公選職の最低 40% を女性が占めるよう保証するために政党が採用したさまざまな方法について、現在までの経験に基づいて、修正案を検討する必要がある。
- 女性と男性双方の意識を高め、情報提供と訓練を実施するために、体系的かつ継続的な努力が必要である。特に、政党に所属する人々（とりわけ地域やコミュニティの指導者）が対象となるが、それに限らない。
- 裁判所は、新興政党あるいは（主に国会議員の地位に）過去に 1 名しか当選させていない政党に適用されるべき歴史的平均値に関する判決を見直すべきである。この判決は、これら

の政党に対して、女性のために最低限の割合を定めたクオータ制の適用を免除しているからである。

- クオータ制が適用されない1区1人制の選挙で選ばれる地位について何らかの差別是正措置を確立する可能性を分析しなくてはならない（最近の例は市長および地区行政長官の選挙であるが、大統領選にも適用される）。
- 平等な政治参加の問題に言及し、公的な意思決定に対して男女がさらに効果的かつ公正に参加することを主張するいくつかの法案が現在議会に提案されており、これらの法案の可決を促進する。（これらの法案には、政党についての法律案、選挙法改正、「女性の社会的平等促進法」への改正案が含まれる。）
- 政府が今なお政党に配分している資金から、一定の割合を女性の研修や女性の政治参加を促進するための活動に充てる義務を政党に課すべきかどうか、問題を提起することが必要である。経験的に、政党がそうした取り組みを行わない可能性があることが示されており、検証手段や制裁措置もいまだに存在していない。

コスタリカの経験から得られる教訓

- 1988年、1992年、1996年の取り組みはすべて、行政部門であれ立法部門であれ、政党活動あるいは行政に関わる女性たちが始めたものである。彼女たちは他の女性や政党以外の組織と連携し、社会的・政治的な働きかけを行ったのである。つまり、政党内外の女性たちの組織力を個別に促進し、連携を育み、政党政治・選挙政治・交渉という領域における女性

たちの知識・能力・技術を高める必要があるといえる。

- コスタリカにおいて、主な選挙改革は、政党、すなわち国民解放党に所属する女性たちによる取り組みであった。にもかかわらず、権力をもつ指導層へ働きかける際には、政治団体としての歴史の短い野党の女性たちの方がより効果的であることが明らかになった。これは、たとえその領域における重要かつ根本的な前進があったとしても、公平性に基づいた提案に対してよりオープンなイデオロギーを共有するだけでは、不十分であることを示しているように見受けられる。これらの変化がより有効に促進されるには、組織力と高いジェンダー意識も必要となる。1990年代半ば以降にコスタリカで重要な政治的地位を占めた女性たちについて検討してみると、より高い意識を持ち、CMF/INAMU および自己の所属政党で研修を受け、率先して連携した女性の多くは、キリスト教社会連合党出身であった。一方で、国民解放党は以前から、より多くの女性をこのような地位に就けていたものの、女性自身の組織力が弱かったために、全国的な選挙改革、政党主導の選挙改革の中で1995～96年に到来した機会を政治分野におけるジェンダー間平等のために利用することが困難であったことを、あらゆる事実が示している。
- コスタリカでは、女性の超党派組織はあまり参加せず、この点に関していかなる主導権もとらなかったことは注目に値する。実際、組織内のいくつかの勢力は、差別是正措置が提案された際、さまざまな機会に社会に対して働きかけることや政党の女性たちと連携することに抵抗を見せたのである。

表 7：大臣に就任した女性の数と割合の変遷、
1953～2002年

期間	総数	女性	
		数	割合
1953～58	N/A	0	0
1958～62	12	1	8
1962～66	12	0	0
1966～70	12	0	0
1970～74	12	0	0
1974～78	13	1	8
1978～82	13	4	31
1982～86	13	0	0
1986～90	19	1	5
1990～94	20	2	10
1994～98	20	2	10
1998～2002	20	4	20
2002-06	20	5	25

出典：公的機関提供情報に基づく

表 8：副大臣に就任した女性の数と割合の変遷、
1978～2002年

期間	総数	女性	
		数	割合
1978～82	13	2	15
1982～86	13	1	8
1986～90	19	4	21
1990～94	22	4	18
1994～98	20	4	20
1998～2002	20	5	25
2002～06	20	12	60

出典：公的機関提供情報に基づく

表 9：独立機関長に就任した女性の数と割合の変遷、
1978～2002年

期間	総数	女性	
		数	割合
1978～82	16	1	6
1982～86	14	2	14
1986～90	16	1	6
1990～94	16	0	0
1994～98	14	4	28
1998～2002	29	7	24
2002～06	21	4	19

出典：公的機関提供情報に基づく

表 10：国会議員に就任した女性の数と割合の変遷、
1953～2002年

期間	総数	女性	
		数	割合
1953～58	45	3	7
1958～62	45	2	4
1962～66	57	1	2
1966～70	57	3	5
1970～74	57	4	7
1974～78	57	N/A	N/A
1978～82	57	5	9
1982～86	57	4	7
1986～90	57	7	12
1990～94	57	7	12
1994～98	57	9	16
1998～2002	57	11	19
2002～06	57	20	35

出典：公文書に基づく

表 11：基礎自治体議会の主要あるいは補充議員に就任した女性の数と割合の変遷、1990～2002年

基礎自治体 議会議員	1990～94			1994～98			1998～2002			2002～06		
	M	W	W%	M	W	W%	M	W	W%	M	W	W%
主要	477	65	12	502	75	13	378	195	34	265	235	47
補充	430	88	17	412	123	23	344	220	39	238	269	53
総数	907	153	14	914	198	18	722	415	37	503	504	50

注：Mは男性、Wは女性、W%は総数に占める女性の割合を示す。

出典：INAMU 提供情報および最高選挙裁判所の以下の決議に基づく：583-E-2002, 584-E-2002, 585-E-2002, 586-E-2002, 587-E-2002, 588-E-2002, 589-E-2002。

もっとも重要な連携は、1988年に、当時の大統領夫人、政府内の要職に就くその他の女性、女性のための国内機構であるCMFから呼びかけが行われた際に形成された。しかし、その後いくつかの女性組織は、政党の目的のためにこれ以上利用されたくない、と主張したのである。この事例から、各勢力が異なる役割をもっていること、他方で共通の目的があること、その明確化から始めることによって、連携を強化していく必要があるということ、理解することができる。政党に所属していない女性たちが感じる、政党の一部となることへのためらい、あるいは政党に属す女性たちと連携することへのためらいは、最低限に抑えられなくてはならない。コスタリカのような国においては、ゲームを左右する民主的な規則が変わるまでは、公的な決定に影響を与えるのは政治であり、政治制度は政党を通じた代議制である。そこに、組織化され

た市民あるいは市民個人の参加が加わって最良の結果が生まれる、ということが理解されなければならない。いずれにせよ、女性の参加を拡大する努力は、政治力学において発生するのであり、ゲームに参加するためには、政治力学の規則を学ばねばならない。

- クオータ制確立のための法案が可決を目指して提案された時（1988年および1992年）には、そのような手段の必要性を支持する十分な議論は行われず、有効な議論もなかった（抗議の源となったのは、女性たちが経験してきた歴史的差別に直面する正義の問題であったが、選挙に関する有効な法的言語で扱われることはなかった）。女性と男性の選挙行動・政治行動やそれぞれがどのような政治活動に携わっているかについての研究が必要であり、それらの活動が直面する問題の分析と認識が必要である。加えて、こうした知識は社会に広く普及される必要があり、多様な領域において提案を実行・擁護するために、鍵となる人物が特定されなくてはならない。
- また、コスタリカの経験は、知識（歴史、諸外国、法律と選挙、政治についての知識）と創造性を組み合わせなくてはならないことを示している。多様な様相を呈する現状と代表と参加の諸形態を結びつけようとしている民主制の複雑さは、賢明で大胆かつ時宜にかなった持続可能な方法によって、現状に介入し、差別是正措置について提案・交渉する能力を開発することを必要とするからである。
- コスタリカの経験は、固有の政治的アイデンティティと歴史に沿って、市民と政治の意識を高めるためにいくつかの段階

を経る必要があることを意味している。換言すると、コスタリカにおいて女性が獲得してきたものや、非常に進歩的な法律制度をもってしても、この種の差別是正措置の枠組を市民が容易かつ迅速に受け入れられるようにすることは不可能であった。法案の提出（1988年）とそれが可決されるまで（1997年）の間には9年が経過しており、ここで概略を述べたように、あらゆるレベルでの調整がいまだに必要とされている。これを何の戦略もなく、個別の経験として理解することが無理なのは明らかである。長期にわたる努力が必要であり、その努力には運動を主導する女性を育成すること、提案に好意的な議論を進展させ、それを提唱する専門集団を形成すること、政党内の男性との連携、世論形成者とメディアの意識の向上、この問題を主要な行動方針の1つとするが、それ以外をも含む包括的戦略計画の必要性に対する取り組み、意識向上と情報提供のための運動の組織化などが含まれる。

- 1996年には、クオータ制に関する交渉は政府戦略の一部であり、CFMが設計・促進した戦略計画の一部であった。すでに説明したように、この政権の間に最初の「女性と男性の機会平等計画」が策定され発展した。この計画には社会・政治的公平性を育むことを扱うための章が設けられていた。この章で述べられた行動は、主として行政に関するものであり、その1つは本稿の主題である選挙改革の前進であった。この政策はとりわけ、女性の積極的な社会参加を促進するための具体的な事業を政府が発展させることを意図していた。この事業の枠組の中で、適切な支援を受けたアドボカシー活動と改

革のために、研究が行われ、いくつかの提案も策定された。残念ながら、このプログラムと機会平等計画の双方が政権交代に伴い廃止され、女性とジェンダーの公平性を促進するためにあらゆる国が持たなくてはならない公共政策を実施可能にする計画は2004年時点では存在していない。具体的プログラムに関しては、INAMUによって新たな領域が切り開かれたが、それにもかかわらず、INAMUが、政党および女性とともに、政治参加の領域で、体系的・持続的なあらゆるレベルでの戦略を実行することはできなかった。男女平等の政治参加の問題は、包括的・戦略的公共政策の一部となる必要がある。この政策を「北京行動綱領」と一致するように促進することは主として政府の責任となるが、女性団体、フェミニズム運動、公平性を前進させたい協力機関の利益ともなる。しかし、何よりもまず、結果を測定・評価できるような行動計画が必要である。

- 上記の行動に加え、これらの取り組みを率いた女性たちに政治的感受性が備わっていることは明らかであり、そのことは国会および政党に対する議論と同様に重要であった。換言すると、政党のスキルとノウハウは、コスタリカにおけるアドボカシー活動にとって根本的に重要であった。そしてそれは、組織化された女性団体が手段として用いてこなかった、あるいは経験してこなかったものなのである。女性たちはこの点についてさらに努力する必要がある。
- コスタリカおよび諸外国の経験は、クオータ制以外の差別是正措置や、クオータ制に主な焦点を当てる制度以外のものを

認識・構築・促進する必要性もあることを示している。政党およびその他の組織（協同組合、労働組合など）、そして合議を行う公的組織（委員会、評議会、理事会など）に対する、法令と規制の双方による措置の組み合わせが必要とされている。加えて、これらの措置は、（コミュニケーションやロビー活動を含む）多様な行動を組み合わせる戦略という文脈において提議されなくてはならない。それが、代議制の諸機関および国民全般において、この変化を社会的・政治的に実行可能とするのである。

- コスタリカの民主的な制度の枠組内にある、コミュニケーションの経路および仕組みは、効果的に利用されてきた。それは、さまざまな発言者が、法律・選挙の問題について決定を行う人々との対話に参加することを可能にした。これらの仕組みは、主に直接影響を被る個人（主として政治家）、あるいは意思決定を行う地位に就いている女性リーダーと機関によって使用されていることも明らかとなった。原則として選挙によって選出される地位をめぐる競争に直接参加していない市民が苦情を申し立て、要求を提出する取り組みが現れたのは、それ以降である。換言すれば、制度的枠組の性質および法的枠組がどの程度進歩的なのかは、実施の問題なのである。
- 最後に、公的な意思決定機関における女性の存在感が増し、これらの女性の間で連携が生まれた他の国と同様、コスタリカでは、女性の参加拡大に好意的な法律と司法制度における地位に関する決定を国会が行っていることに注意を向ける必要がある。このことは、国民銀行（Banco Popular）の会議の新

たな構成を決定する法律における50%のクォータ制、団体形成において両性間の完全平等を達成する努力を保証する原則が確かに遵守されるようにするための監視、いくつかの法案に含まれるこれらの方針に沿う意見、司法における欠員に対する女性の選出に見られる。これらの決定について疑問を提起することもできるが、それらは確かに強い影響を及ぼしつつある。

注

- 1 この時期に関する詳細については、以下を参照：Barahona 1994; CMF/CIM 1982; CMF 1985; CMF 1986; CMF 1988a and 1988b; DGMF 1983; García 1999; Moreno 1995; PRIEG/UCR 1988; Rivera 1981 and 1986; Romero, Carmen et al. 1986; Sojo 1985.
- 2 いくつかの町が、アラフエラ州内の互いに隣接する県であるサン・ラモンとサン・カルロスのどちらに属するかを決定するための国民投票。
- 3 García 1999, p. 103 を参照。1992年の「女性の社会的平等促進法」によって定められた命令を実行する際、2つの伝統的大政党（国民解放党：PLN（社会民主主義）とキリスト教社会連合党：PUSC（キリスト教民主主義））は、党構造における女性の参加の増加を保証するいくつかの仕組みおよび戦略を採用した。国民解放党は自党の党則を修正し、党内の女性の自由な参加と代表を保証するいくつかの条項を組み込んだ。キリスト教社会連合党は、党内選挙、党の運営組織、候補者名簿、政府への女性の参加の促進を主目的とする、女性政治参加促進事務局を創設した。これらの党則の改正は、主に地方選挙で効力を発揮し始めた（表11参照）。
- 4 Torres 2001.
- 5 García 1999, p. 104.
- 6 これは、政府から受けた条件付き交付金の割合について言及している。政党は、この補助金を、1990年の「女性の社会的平等促進法」

に従い、女性の訓練と政治参加に充てなくてはならない。

- 7 Torres 2001, p. 53.
- 8 García 1999, p. 106.
- 9 裁判所は、より適切であると思われる「実際の確率」という語句ではなく「可能性」という語句を使用していることに注意。
- 10 この点については Torres 2001 を参照。
- 11 2000年10月28日に行われた党則の修正によれば、国民解放党は、国会議員候補者の直接選挙について、各州を地域（region）に分け、女性と男性の双方が地域で競えるようにする、と規定している。にもかかわらず、国民解放党は女性のための「議席の割り当て」（州ごとに1議席）という仕組みの適用をすでに決定していたため、この場合、女性当選者は、その得票数を各州が有する地域数で割った結果、州の最多得票を得た人物となることが規定されている。実際には、これは州レベルで当選した女性の得票総数を減らすことになるので、候補者順位決定の際には不利となる。なぜなら、地域レベルで出馬し当選した人は、州で出馬し、地域数によって票が割り算される人よりも多い得票数を得る可能性が高くなるためである。これは実際に起こった。（より公正な解決策を主張していた女性グループは、それまで有効だった文面を維持するか、地域レベル同様、個人の選挙区に関して計算が行われ、州レベルで戦う女性候補者にも選挙区の規模に合わせて同じことが行われるよう提案していた。）さらに、議席の割り当ては、現実に当選する可能性のある順位の40%に女性を入れるという条件を満たすには不十分だったため（すでに党の歴史的平均値が知られていた）、議会は、多くの努力が数ヶ月にわたって費やされた後で、2つの州では女性に割り当てられる議席の数を2議席に増加させること、最初の4つの「全国の」順位の半分を女性にあてることを決定した（「全国の」順位は党の大統領候補者によって管理される）。しかしここでも議論が行われた。なぜなら、党則により、上記の全国の順位のひとつは国民解放党の女性組織 Movimiento de Mujeres Liberacionistas の代表／委員長に該当していたからである。それをクオータ制の一部

として計算するという決定には異議が申し立てられた。

- 12 より正しい傾向にある創造的な手法に近い将来に予定されている。たとえば、これまでに国会議員を1名しか輩出していない政党は、今後は男女を交互に置く名簿を作成したり、あるいは選挙ごとに名簿の上位で男女を交互に置いたりするようになる。これらの提案は今後これらの政党によって議論される予定である。ⁱⁱⁱ
- 13 選挙によって選出されるその他の地位について、この選挙では、コスタリカで初めて、地区議会の議員を性別で示した結果が入手できなくなった。

参考文献

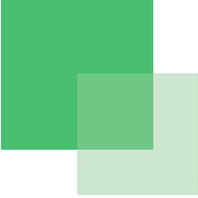
- Barahona, Macarena. 1994. *Las sufragistas de Costa Rica*. San José: Editorial de la Universidad de Costa Rica.
- Camacho, Rosalía, Lara, Silvia, Serrano, Ester. 1997. *Las cuotas mínimas de participación de las mujeres: un mecanismo de acción afirmativa. Aportes para la discusión*. San José: Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF).
- Camacho, Rosalía. 1999. “Las cuotas de participación política de las mujeres”. In *La situación de las mujeres en Centroamérica. Una evaluación en el umbral del siglo XXI*. San José: Inter-American Dialogue, Central America Program-Women’s Leadership Conference of the Americas (WLCA).
- Centro Nacional para el Desarrollo de la Mujer y la Familia (CMF)/CIM. 1982. CMF/Inter-American Commission of Women (CIM). *Algunos aspectos relativos al voto femenino en Costa Rica*. San José: Publications Office of the Ministry of Culture, Youth and Sports.
- CMF. 1985. *La mujer en la política*. Document. San José.
- CMF. 1986. *Legislación y participación política*. Document. San José.
- CMF. 1988a. *La mujer en la política de Costa Rica*. Brochure. San José.
- CMF. 1988b. *Situación de la mujer costarricense*. Document. San José.
- DGMF. 1983. Dirección General de Mujer y Familia. Ministry of Culture,

- Youth and Sports. *Participación de la mujer en la política nacional y local*. Document. San José: Dissemination and Research Area
- García, Ana Isabel. 1991. *Costa Rica: Participación femenina en procesos de toma de decisión sobre paz y seguridad*. Working Paper No. 8/91. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales(FLACSO).
- García, Ana Isabel. 1993. *Mujeres Latinoamericanas en Cifras*. Costa Rica. Santiago: FLACSO.
- García, Ana Isabel. 1997. “Mujer, poder y políticas públicas en el inicio de la era post-Beijing”. In *Las mujeres y el poder*. Aubet, María et al. San José: Editorial Mujeres.
- García, Ana Isabel. 1999. “Mujeres, participación política y ciudadanía. Un ejemplo de la aplicabilidad del sistema de cuotas”. In *La situación de las mujeres en Centroamérica. Una evaluación en el umbral del siglo XXI*. San José: Inter-American Dialogue, Central America Program-WLCA.
- García, Ana Isabel and Gomáriz, Enrique. 2000. “Género y ciudadanía en América Latina: otra mirada al horizonte”. In *Democracia de Género. Una propuesta para mujeres y hombres del siglo XXI*. Gomáriz, Enrique and Meentzen, Angela, eds. San José: Fundación Género y Sociedad and Heinrich Böll Foundation.
- Moreno, Elsa. 1995. *Mujeres y política en Costa Rica*. San José: FLACSO.
- PRIEG/Universidad de Costa Rica (UCR). 1988. Situación de la mujer en Costa Rica. *Un perfil de su discriminación*. Document. San José.
- Rivera, Tirza E. 1981. *Evolución de los derechos políticos de la mujer en Costa Rica*. San José: Publications Office of the Ministry of Culture, Youth and Sports.
- Rivera, Tirza E. 1986. *Estatus político de la mujer a través de la historia costarricense*. Document. San José.
- Romero, Carmen et al. 1986. *La mujer en Costa Rica y su participación en el desarrollo del país*. Social Research Institute (Instituto de Investigaciones Sociales), UCR. San José.
- Sojo, Ana. 1985. *Mujer y política. Ensayo sobre feminismo y el sujeto popular*. San José: DEI.

Torres, Isabel. 2001. *La aplicación de la cuota mínima de participación de las mujeres. ¿Ficción o realidad? Un diagnóstico para Costa Rica*. San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano.

訳者注

- i 2010年、国民解放党のラウラ・チンチージャ・ミランダ氏が女性として初めての大統領として選出された。(出典：外務省 http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/costarica/cv/r_chinchilla.html)
- ii 2016年2月現在、コスタリカの国会における女性の割合は、33.3%である。(出典：列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>)
- iii 2009年の選挙法改正により、すべての政党は、候補者名簿の男女を同数にしなければならず、名簿の順序は男女もしくは女男の交互になっていなければならないと規定された。これは、国政レベルだけでなく地方レベルにも適用される。この規定を満たしていない場合は、候補者名簿は却下されることとなっている。(出典：International IDEA, 2013. *Atlas of Electoral Gender Quotas*. Stockholm: International IDEA)



事例研究：フランス

フランスの経験：

パリテ（完全男女平等） の制度化

マリエット・シノー

フランスは、ヨーロッパの中でも、女性に選挙権と被選挙権を最後まで与えなかった国のひとつである。¹ 2004年時点でもなお、女性議員の割合では後塵を拝している。ⁱ 2002年6月に選挙が行われた国民議会において、女性が占めた議席はわずか12.3%であり、欧州連合25ヶ国中19位、世界で66位であった。フランスの伝統である、「上からの強制」により²、女性は国会議員になるよりも大臣になりやすいのが現状である（女性は閣僚の約1/4を占めている）。フランスの女性は経済分野で著しい活躍を見せる一方で、政治分野では女性議員が非常に少なく、経済分野と政治分野の女性の進出について著しい相違が存在するのである。

1945年から1975年までの「栄光」の30年間は、女性の生

活に大きな変化（経済領域への大規模な進出、特にサービス部門における賃労働の増加、高等教育を受ける女性の割合の増加、法律上の解放など）をもたらしたが、女性議員は少ないままであった。女性議員を増やすことの難しさが、**パリテ（完全男女平等）**という急進的な発想を生み、ひいては公選職に対する男女の平等な機会を推進することを目的とした重要な制度改革へと結びついたのである。

本事例研究は、まずフランスの具体的な歴史的・制度的文脈を紹介し、次いでパリテという概念の意義とそれが生みだした論争について詳述する。また、実行された改革を概観し、2001年の地方選挙および元老院選挙、ならびにその後の2002年の国民議会選挙期間中に、これらの改革が実際どのように反映されたのかを検討する。

歴史的文脈

女性が各国の国会で重要な地位を占めることがなかった理由は、様々な歴史的要因によって説明される。フランスにおいて、女性たちが長い間政治的な領域から排除されてきた歴史的原因の1つは、1789年のフランス革命である。フランス革命によって、女性が政治的な能力に欠けているとの絶対的な原則が150年以上にわたり保持され、女性には公務の運営責任を果たす能力がないという考え方が合法化されたのである。

より最近では、さらなる制度的制約が、女性議員の誕生を妨げてきた。それは、第五共和政（1958年）で採用された規制と慣例、すなわち小選挙区制を採る国民議会選挙とこの制度に伴

う広範な慣例である。小選挙区制は、女性への間接的な差別へとつながった。小選挙区制の下では、政党は候補者の選出において、もっとも良く知られている人物、すなわちすでに選挙区で地域の公職にある人物（例えば市長や県会議員）を選ぶ傾向がある。結果的に、選挙は「人格化」され、(通常男性である)「名士」に政治的優位性を与えることになるのである。

閣僚と議員の職務の兼任を禁止する規則も、女性にとって間接的な不利益となってきた。なぜなら政権は、行政官さらには立法に関わる重要な職務にさえ、高位の公務員を任命するという手段に頼らざるをえないからである。その高位の公務員は、ほとんどが国立行政学院（Ecole Nationale d'Administration）などの男性優位の著名な教育機関出身である。

第五共和政の諸制度およびそれらを存続させる役割を担う政党によって、女性たちは冷遇される結果となった。狭量で高齢の指導部が率いるフランスの政党は、研修の機会も提供せず、候補者選定過程も不透明であった。結果として、政党は男性エリートの自己再生産を好む公認指名集団としてのみ機能してきた。1970年代のフェミニズム運動も、変化は政党ではなく社会運動から生じると想定していたため、女性を政治代表制度の中に送り込むように働きかけることをしなかった。その結果、政党の指導部や議員の集団における女性の数は少ないままであり、女性の声を政治に届けることは困難なままであった。

長年、フランス共産党は、女性を選挙で選ばれる公職に公認指名し³クオータ制を—そうとは呼ばずに—実行する唯一の政党であった。フランス社会党は、党指導部における女性のク

オータ制を導入するため、1974年に党内規則を改正した（当初は10%の比率を規定したクオータ制を導入したが、1990年には30%に改定した）。社会党は、比例名簿制である欧州議会選挙にもクオータ制を採用した。そのずっと後の1996年には、国民議会選挙における女性候補者を30%とするクオータ制に賛成票を投じた（実際にクオータ制が発効したのは1997年のことである）。女性議員を増やすための試みに弾みがついたのは、男性と女性のパリテを党内規則に定めた緑の党からだった。クオータ制を採用した右派政党はこれまで存在しない。

フランスの政界において女性の影響力拡大を妨げていた最後の障壁は、司法であった。1982年11月1日に、フランスの最高司法機関である憲法評議会が、3500人以上の住民を有する自治体の地方選挙に出馬する候補者名簿において一方の性が占める上限を75%とする法律の規定を無効としたのである。この判例は、改革の見通しに暗い影を落とした。

これらの障壁すべてを乗り越えるには、上からの制度改革が必要だと考えられた。ヨーロッパではフランスとベルギーのみが、選挙に出馬する候補者に、ある程度の男女混合を義務づける法律を有している。女性の政治的代表を保障する上で欧州諸国のほとんどが政党の「見識」に頼る中、パリテに関する法律による命令に訴えるフランスは、例外となっているのである。

パリテという概念

パリテは、ある公選職への平等な機会を数の上で保証するものとして定義できる。パリテという概念は、「平等への要求」お

よび「社会的に構築された他者性を認めること」⁴であり、民主主義において女性の市民権が提起する古典的なジレンマ—平等か男女の差異を考慮するか—を回避する助けとなる。このジレンマは、抽象的普遍主義の内容を再考させ、女性が政治においてどのように代表されるべきかという問題について新しい分析を強いるのである。

パリテとクオータ制は同じものだろうか。パリテとクオータ制の概念の根底にある考え方はそれぞれ異なるものだと主張する人々は、その問いに対して「違う」と答えるだろう。彼らにとって、パリテは完全平等であり、クオータ制は「クリティカル・マス」を形成するための数値を設定する差別的なものである。「パリテは、フィフティ・フィフティを意味するものではない。パリテは、少数者を代表するためではなく、平等な地位のために求められているのだ」と法律家であり男女平等の唱道者でもあったイリアース・フォーゲル・ポリスキーは述べている。⁵また、パリテは恒久的な法律として制定されているが、それに対し、クオータ制は原則として一時的措置である。とはいえ、フランスのパリテ法は、クオータ制を支持する議論において、女性議員の数を直ちに向上させるモデルのひとつとして言及されている。

パリテという概念が生まれたのは1980年代後半のことであり、それを最初に提案したのは欧州評議会であるが⁶、フランスにもたらされたのは1990年代初頭であった。男女の平等な機会について関係当局に働きかけた有識者とフェミニズム運動がパリテを掲げた。これらの有識者によって、フェミニストたちも

法改正を志向するようになった。1992年に出版された書籍『*Au pouvoir citoyennes! Liberté, Egalité, Parité* (女性市民に力を！自由、平等、パリテ)』⁷が、パリテという概念を一般に普及させた。また、1996年には大学教授であるフランシース・ドゥ・ミッシェルが、学術雑誌『*Recueil Dalloz*』において、女性たちは法的に「考慮されず、無視されている」ために、法理論上、従属的な性にあたると指摘し、パリテによって、性が代表理論に組み込まれなくてはならない、と結論づけたのである。⁸

パリテの要求は、知識人および政治的に活発な女性たちによって受け入れられ、1996年6月には、あらゆる政党出身の女性の元大臣10名が、週刊誌『*L'Express*』にパリテを支持する声明を発表した。この出版は、後の議論の結果に大きな影響をおよぼすこととなった。

パリテは、徐々に左派・右派の両陣営によって取り上げられるようになり、1995年の大統領選挙ならびに1997年の国民議会選挙において重要な争点となった。代議制の危機という文脈において、女性が十分に代表されていない民主主義は欠陥のある民主主義である、と広く考えられるようになった。世論調査も、人々がエリート層の刷新と女性の参加を望んでいることを示していた。⁹ 1997年6月に左派が権力の座についた政治変革によって、改革が促進された。というのも、社会党指導者のリオネル・ジョスパンが触れ回った中心的争点の1つが、パリテおよび公選職の多選の制限を含む政治機構の刷新だったからである。

パリテについての議論は、共和国の基本原則について、左派・右派の区分を越えた激しい論争を生み、フェミニストたちを分

裂させた。反対に回った伝統的な共和主義者たちは、パリテは市民をカテゴリー別に分類するものであり、普遍主義と対立する、と考えた。パリテに賛成したのは、形式的な平等主義の限界を強調し、十分な数の女性が代表されていない民主主義は真の民主主義ではない、と主張した人々である。改革は論争に終止符を打ち、現在では世論においても政治関係者の間でも、パリテは支持されている。

改革

1999年7月8日に男女平等に関する憲法の規定が制定され、憲法に以下の2文が追記された。

第3条第5項「法律は、選挙によって選出される議員職及び公職への男女の平等なアクセスを促進 (favoriser) する。」

第4条第2項で「政党及び政治団体は、法律の定める条件に従って、第3条最終項（第5項）にいう原則の実施に貢献する。」

これにより、合憲の範囲内であるかぎりにおいて、積極的差別是正措置を取ることができるようになった。憲法の文中では、「パリテ」ではなく「平等 (equality)」という語が好んで使用され、「パリテ」という語は使われていない。この改革は必要最小限のものであり、男女平等は実践に移されなくてはならない、と主張するに留まる。しかし、これは根源的な改革であるともいえ

る。主権在民を定義し直したことで、象徴的に男女平等を謳っていたに過ぎない秩序から脱却したからである。パリテによってもたらされた新しい秩序として、「中立的市民権」と個人からなる社会の「一体性 (one-ness)」に基づいた男女両性のジェンダーによる二重の秩序が生まれたのである。

この状況の下、2000年6月6日には「公選職に対する男女の平等な機会」についての法案が可決された。この法律はパリテ法としても知られており、名簿制度に基づくあらゆる選挙において、政党の候補者名簿に男女双方の候補者を50%ずつ（単位の差は認められる）登載するように定めている。この条件を満たさない名簿は却下される。この法律が適用される選挙は、欧州議会選挙、領土議会議員選挙、元老院選挙（4議席以上を有する県での選挙を対象としており、対象となる議席は元老院議席の半数を占める）、そして人口3,500人以上の市町村議会選挙である。¹⁰ 欧州議会、元老院、一部の領土議会議員選挙（フランス領ポリネシア、ニューカレドニア、ワリス＝フツナ、マイヨット）で採用されている拘束名簿式比例代表一回投票制での選挙については、名簿の首位から最下位まで男女（または女男）交互とするよう定められている。コルシカ議会議員選挙、人口3,500人以上の市町村議会議員選挙、一部の領土議会議員選挙（サンピエール＝エ＝ミクロン）で採用されている拘束名簿式比例代表二回投票制での選挙では、候補者6人ごとに男女同数とする（男性と女性の名簿順位は問われない）。しかしながら、拘束名簿式二回投票制を採る州議会議員選挙は、本来であれば6人ごとの男女同数名簿が適用されるはずであったが、2003年に比

例代表制の範囲の制限を目的とする法改正がなされ、それに伴い、2004年の選挙では候補者名簿を男女交互にする厳密な方式が採用された。

小選挙区二回投票制で実施される国民議会選挙では、候補者を男女それぞれ50%ずつ立候補させるよう定めており、男女数の開きが2%を超えた政党に罰金を科している。第1回投票での得票数に基づく政党交付金から、「一方の性の候補者と他方の性の候補者との差の半分に等しい割合」が削減される。例えば、ある政党が女性を35%、男性を65%出馬させるとすれば、差異は30ポイントとなり、政党交付金は15%減額されるのである。1区1人制で選出される県議会は、この法律の適用外である。

実施：2001年市町村議会選挙・元老院選挙および2002年国民議会選挙

2001年3月11～18日の市町村議会選挙は、新しい法律を検証する最初の機会であった。その結果により、男女平等を達成することが可能であることが示された。3,500人以上の住民を有する市町村で、およそ38,000人の女性が地方議会に選出された。これは全市町村議員の47.5%にあたる。1995年の女性議員の割合は25.7%であり、大幅な増加（84.8%）が見られた。男女半々の候補者の出馬はそれほどの困難なく達成されたように思われる。政党名簿の作成を行った約600名を対象とした意識調査では、インタビューされた人々の78%が、男女半々の名簿の作成は「容易」であると回答した。¹¹ 政党はパリテ法の適用に当たり、想定されていた以上の努力を行った。内務省が行った

シミュレーションは、仮に候補者6名を単位としてうち3名の男性を上位に据え、3名の女性を下位にするという最低限の策を全政党が取っていたなら、女性議員の割合は、実際の結果である47.5%よりも低い43%になったであろう、との結果を示している。

当選した女性の割合は市町村の規模によって異なる。最小規模の自治体（住民数3,500～9,000人）では47.4%で、住民が30,000人を超える人口規模の大きい自治体では48%となっている。

しかしながら、法律の影響を、パリテ法が適応されない選挙の結果を見ることで評価することも可能である。パリテ法の適用の前は、男女平等に関する規則の存在していなかった人口3,500人未満の自治体における女性議員の割合は、1995年には21%であったのに対し2004年には30.1%となり、45%を超える上昇を見せた一方で、市長の選出過程について、この法律の影響は見られない。市長はパリテ法で言及されていない間接選挙で選ばれるからである。当選した市長のうち女性はわずか10.9%である。この割合は平均値であり、人口3,500人以上での自治体と、人口3,500人未満の自治体の間にある著しい差異を忘れてはならない。人口3,500人以上での自治体の首長のうち、女性は11.2%である一方、人口3,500人未満の自治体の女性首長の割合は6.9%である。政治における両性の不平等は、権力における不平等を反映しているのである。

表 12：フランスにおける女性と政治権力（2005）

	年	定員	女性の数	女性の割合%	選挙の種類
政府	2004 (4月)	42	10	23.8	
欧州議会	2004	78	34	43.5	比例代表名簿
国民議会	2002	577	71	12.3	小選挙区、二回投票制
元老院	2004	331	56	16.9	平行制：大きな地域圏：比例名簿 小さな地域圏：二回投票制
領土議会	2004	1,880	895	47.6	比例代表名簿
県議会	2004	3,966	411	10.4	小選挙区、二回投票制
市町村議会 (住民が 3500 人以上の自治体)	2001	8,004	38,106	47.5	比例名簿、二回投票制
市町村議会 (住民が 3500 人未満の自治体)	2001	393,716	118,321	30.1	多数代表制、二回投票制
市長	2001	36,558	3,987	10.9	多数を獲得した 1 名を選出、 二回投票制 (地方議員による) 間接投票

逆説的ではあるが、フランスでは女性たちは立法府（国民議会と元老院）よりも、行政府においてはるかに存在感を発揮している。

女性の割合がもっとも高い議会は、比例名簿で選ばれている議会である。拘束名簿式比例代表制の選挙において男女同数の候補者を要求するパリテ法（2000年6月6日施行）がこの傾向に拍車をかけた。2001年以降の選挙において、人口3,500人以上である自治体の議会での女性議員の数は約2倍となり、今ではこれらの議会で47.5%を占めている。

出典：フランス内務省、2004年

施行以来、パリテ法の度目の適用となった2001年9月23日の元老院選挙以降、上院議席の10.9%を女性が占めた（選挙前は5.9%であり、84.7%の上昇）。議席の1/3（321議席中102）が改選され、74議席がパリテ法の対象である拘束名簿式比例代表制、28議席がパリテ法の適用外である小選挙区制を通じて選

ばれた。全候補者数の42%という多くの女性が選挙に出馬し、最終的に102の改選議席中22議席を女性が占めた(21.5%)。選ばれた22名の女性議員のうち20人が、パリが適用された比例名簿制によって当選したのである。

元老院議員にこれほど多くの女性が選出されたのは想定外であった。なぜなら、とりわけ右派からの多くの著名な現職元老院議員が、複数の「反対派」名簿を作成する戦略を用いたからである。彼らは名簿順位の3位となり落選するリスクを冒すよりも、他の名簿の1位となることを好み、多くの名簿に分散して名簿に自分の名前を掲載した。政党は、好き勝手に動く彼らの考えを否定することなく、好きにさせた。しかしながら、女性の理念に痛手を与えるにはほど遠く、左派の女性たちが右派の候補者に対抗することに成功したため、この分散は右派の候補者にとって致命的な結果となったのだ。例えば、社会党の候補者の後で名簿順位2位となった共産党の女性候補者が4名当選したのである。

当選した女性22名のうち、13名(59%)が左派政党からであった(社会党7名、共産党5名、緑の党1名)。元老院議員に占める女性の割合がもっとも高いのは共産党グループであり(43.5%)、その次は社会党(14.4%)である。それに右派の諸政党が続き、中道連合(13.2%)、共和国連合(4.2%)、独立共和派(2.4%)となっている。

新しい法律は効果的だったものの、いくつかの欠陥もあり、改良が必要である。実際、自治体の執行部や、自治体内部の構造、そしてなによりも県議会が見落とされてきた。県議会にお

ける女性議員の割合はわずか 10.4%であり、県議会が男性の砦であり続けるかぎり、国民議会選挙における公認指名の配分に悪影響をおよぼすことになる。政党は、「勝ち目のある」選挙区を、有権者に知られている、特に有力な県議会議員に割り当てることを好むのである。

最後に、もっとも重要なのは、国民議会選挙に関連する法規は十分に厳格だとはいえないということである。なぜなら、男女両性の候補者を 50%ずつ出馬させるか、罰金を支払うかの選択を政党に任せているからである。2002年6月9日、16日の国民議会選挙から学ぶべき教訓があるとするれば、大政党は女性候補者の増加よりも罰金の支払いを選ぶということである。なぜなら、女性候補者を増やすことは、現職を「犠牲にして」退陣してもらうことを必要とするからである。

右派の二大政党、大統領多数派連合（UMP, Union pour la Majorité Présidentielle）およびフランス民主主義連合（UDF, Union pour la Démocratie Française）が名簿に載せた女性候補者は、名簿の 20%未満に留まった。左派では、社会党が法律を尊重し、36%が女性候補者であった。国民議会において少数派である共産党および緑の党といった現職を擁さない小政党のみが、公認指名においてパリテを遵守したのである。右派が圧勝した 2002年の国民議会選挙の結果、女性が獲得した議席は、1997年の 62 議席に比べ増加したものの、国民議会の 577 議席中 71 議席に留まった。この選挙により、はじめて右派の女性国会議員が、絶対数において左派の女性国会議員を上回った。多数派である UMP では、議員 365 名中 38 名が女性であり、10.4%であ

る（UDFでは29名中わずか2名、6.8%である）。社会党では議員141名中わずか23名が女性であり（16.3%）、共産党では21名中4名である（19%）。最後に緑の党では、3名中1名が女性である（33.3%）。¹²

全体として、国民議会における女性の割合は、1997年の11.9%から2002年には12.3%へと上昇した。この割合は、国民議会選挙におけるパリテに関する法律の失敗を物語っている。この法律には拘束力がないため、政党は被指名者の中から政治的資源をより多く有する男性を選び続けるという現実に変化はないままなのである。

2004年の3つの選挙から引き出せる結論は、相矛盾するものである。領土議会に選ばれた女性は（1998年には27.5%であったのに対し）47.6%であり、欧州議会では43.5%の女性が選ばれた（1999年には40.2%）。しかしながら、県議会において、女性議員はわずか10.9%なのである（1998年には8.6%）。この法律は逆説的である。女性の議員数がすでに多かった拘束名簿式比例代表制にもとづいて選ばれる議会により多くの女性を選出することには成功したが、小選挙区制で選ばれる議会に対してはまったくの無力であった。パリテ法は、拘束名簿式比例代表制に基づく議会と、「男性」の牙城であり続ける小選挙区制に基づく議会の間の格差を拡大する結果をもたらした。この結果は、女性をもっとも差別されている分野において、より「矯正的」な役割を期待されている積極的差別是正措置法がうまく作用しなかった例の1つである。

結論

この法律には欠点もあるものの、特に拘束名簿式比例代表制度において、より多くの女性議員が選ばれるという結果をもたらした。フランスで始まりつつあるパリテは、民主主義の歴史における新しい局面の到来を告げている。

女性たちが大きな変化をもたらすことを、議員自身も確信している。1999年の調査では、国民議会議員の1/3が女性となれば、政治の形が変わるだろうと考えた議員が約70%、政治の中身が変わるだろうと考えた議員が49%にのぼった。¹³ さらに、パリテという概念は、男女平等についての議論に新たな正当性を与えるよう促すものであり、社会の他の領域にも広がっていったのである。選挙で選ばれた議会におけるパリテから、市民サービス、経済、さらには家庭内におけるパリテへと移行しつつある。

フランスのパリテ法は他国でも適用可能だろうか。フランス固有のものとするべきだろうか。共和主義の行き詰まりから生まれたこの改革は、クォータ制ではなく平等の正当性を示した。平等は、学校および公共の建物の正面に刻まれている、共和主義の三原則（自由、平等、博愛）のうちの1つである。パリテ法はまた、中央集権的国家の介入がしばしば法律に成文化される、ジャコバン主義の伝統を有する国から生まれたものでもある。

技術的に言えば、フランスのパリテ法は拘束名簿式比例代表制度を採用している国では簡単に適用できる。名簿の順位を男女交互にするといったパリテの原則は、簡単に応用できる。し

かしながら政治的には、国家権力が弱かったり、より分権化されていたりする国の場合、このような法律が採用される可能性はほとんどない。特に、政党に固有の問題に国家が介入することに慣れていない国ではなおさらである。フランス法の観点からは、人民と人民の代表者は、もはや抽象的で不可分な存在ではない。それらは今では性を持ち、当時の司法大臣であるエリザベート・ギグーが国民議会で発言した表現を使うならば、「この世紀を生きている」男性と女性なのである。¹⁴

注

- 1 1944年4月21日のオールドナンスの下、これらの権利が獲得された。
- 2 1936年には、フランスの女性はいかなる政治的権利も有していなかったが、3名の女性が大臣となった。
- 3 戦後、人民共和運動（カトリック）も女性を選出したが、この運動はすぐに政治の舞台から姿を消した。
- 4 Gaspard, Françoise, 1994. 'De la parité: genèse d'un concept, naissance d'un mouvement (パリテについて：概念の起源、運動の誕生)'. *Nouvelles Questions Féministes*. Vol. 15, no. 4, p. 31.
- 5 Vogel-Polsky, Eliane, 1994. 'Les impasses de l'égalité ou pourquoi les outils juridiques visant à l'égalité des femmes et des hommes doivent être repensés en terme de parité (平等の行き詰まり、あるいはなぜ女性と男性の平等のための司法措置はパリテの観点から再考されねばならないか)'. *Parité-Infos*, special issue. No. 1, p. 9.
- 6 1989年にパリテ民主主義についての研究会を組織した。
- 7 Gaspard, Françoise, Claude Servan-Schreiber and Anne Le Gall, 1992. 'Au pouvoir citoyennes! Liberté, Egalité, Parité(女性市民に力を！自由、平等、パリテ)'. Paris: Seuil.
- 8 Demichel, Francine, 1996. 'A parts égales: contribution au débat sur la

- parité'（平等な分担：パリテに関する議論への寄与）. Paris: Recueil Dalloz Sirey, 21 March.
- 9 IPSOS の世論調査 (*Journal du Dimanche*, 1997 年 6 月 22 日) によると、インタビューされた人々の 80% が、男女のパリテという目標を憲法に導入することに賛成していた。Sineau, Mariette, 1998. 'La féminisation du pouvoir vue par les Français-es et par les hommes politiques: images et représentations' (フランスの女性と男性政治家から見る権力の女性化：イメージと表象), in Jacqueline Martin (ed.). *La Parité: Enjeux et mise en oeuvre* (パリテ：その争点と実現). Toulouse: Presses Universitaires du Mirail, pp. 61–81 を参照。
 - 10 住民 3500 人を越える市町村は 36,000 の市町村のうち少数であるが、選出される市町村議員総数の 2/3 を占める。
 - 11 2001 年 2 月 15 日から 18 日に行われた CSA 世論調査。
 - 12 選出された他の 3 名の女性は、小さな政治集団に属し、(緑の党の女性議員のように) いかなる会派にも登録されていない個人の集団から議員となった。会派を構成するには、最低 20 名の国民会議議員が必要となるからである。
 - 13 Sineau, Mariette, 2001. *Profession: femme politique. Sexe et pouvoir sous la Cinquième République* (職業：女性政治家。第五共和政における性と権力). Paris: Presses de Sciences Po., p. 248.
 - 14 国民議会、[第 3 会期の公式分析報告]、1998 年 12 月 15 日。

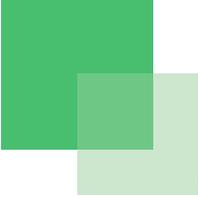
参考文献

- Agacinski, Sylviane, 1998. *Politique des sexes* [The politics of the sexes]. Paris: Seuil 'Femmes en politique', 1997. *Pouvoirs*, No. 82
- Génisson, Catherine, 2002. *La parité entre les femmes et les hommes: une avancée décisive pour la démocratie* [Parity between women and men: a decisive step forward for democracy]. Report to the Prime Minister. Observatory on parity between women and men. Paris: Documentation Française
- 'La Parité "pour"', 1995. *Nouvelles Questions Féministes*. Vol. 15, no. 4

- ‘La Parité “contre”’, 1995. *Nouvelles Questions Féministes*. Vol. 16, no. 2
- Le piège de la parité: Arguments pour un débat* [The parity trap: arguments towards a debate], 1999. Paris: Hachette-Littératures
- Mossuz-Lavau, Janine, 1998. *Femmes/hommes: Pour la parité* [Women/men: for parity]. Paris: Presses de Sciences Po.
- Sineau, Mariette, 2002. ‘Parité in Politics: From a Radical Idea to Consensual Reform’, in Isabelle de Courtivron et al. *Beyond French Feminisms. Debates on Women, Politics and Culture in France, 1981–2001*. New York and London: Palgrave/St Martin’s Press, pp. 11–12?
- 2003. *Genderware: The Council of Europe and the Participation of Women in Political Life*. Strasbourg: Council of Europe Publishing

訳者注

- i 2016年2月時点のフランスの国政における女性議員の割合は、下院で26.2%、上院で25.0%であり、58位となっている。(出典：列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>)



事例研究：ベルギー

ベルギーにおけるジェンダークオータ制
の実現：

法律の施行から 得られる教訓

ベトラ・マイヤー

序

ベルギーにおいて、過去数十年の間に議員となった女性が極めて少数であることを踏まえ、フェミニストたちは長い間、クオータ制の導入を求めてきた。1990年代には、数名の国会議員が、立法府そして後には行政府も対象としたジェンダークオータ制の法案を提出した。その基礎となった考えは、法的拘束力を持つジェンダークオータ制こそが政党の指導者を動かす、というものである。なぜなら、政党が定めるクオータ制の影響は限定的になる場合がある上に、厳守されない場合もあるからだ。しかしジェンダークオータ制の法案は可決されなかった。この

事例研究は、ベルギーにおいて最終的に採用されたクオータ法の展開と実現を追跡したものである。

クオータ制を法制化する

1991年の選挙以降、フェミニズム運動により、政治における女性の地位に関する項目が政府の宣言に含まれるようになった。その結果、連邦政府自身が女性議員増加のための取り組みを主導しなくてはならなくなった。

1994年ジェンダークオータ法

1994年、政府は「男性候補者と女性候補者の数に均衡が取れている選挙名簿の促進」を意図するジェンダークオータ法案¹を提出した。

この法律では、選挙名簿にはどちらかの性別の候補者が2/3を越えてはならず、これに違反する選挙名簿を受け付けないと規定されている。政党が必要な候補者数を揃えられない場合は人数の足りない名簿を提出しなくてはならないが、その場合もジェンダーに関する基準を守らなくてはならない。

同法は1996年に発効したが、例外措置として、1994年の市町村選挙および州選挙には適用された。しかし、1994年のこれらの選挙および1996年から1999年間の選挙では、新制度への移行期間の暫定的な措置として、どちらか一方の性の候補者を最大3/4まで名簿に含むことができることとした。実際には、この暫定的なクオータ制が適用された選挙は1994年の市町村選挙および州選挙のみであった。1995年の選挙はクオータ法の適

用外とされ、1996年から1998年の間に選挙は行われなかったからである。そして1999年以降、選挙名簿は2/3規定を遵守しなければならなくなった。

しかしながら同法は、不公平かつ不十分であるという批判を常に受けてきた。

- (1) 選挙名簿における男女同数を主張していないため、不公平だと考えられた。つまり、パリテ（完全平等）の原則に基づいていない、ということである。
- (2) 二重クオータ制、つまり、選挙名簿に適用されるだけでなく、女性に当選可能な順位を保証する「名簿内順位指定（placement mandates）」を有するクオータ制ではないために、不十分だと考えられた。

2002年改正クオータ法

2002年には、一連の新しいジェンダークオータ法が可決された。² 新法では、政党が男女同数の候補者を指名するように規定されている。さらに、どちらか一方の性の候補者が名簿順位の1位と2位を占めることはできない。ここでも、違反すれば名簿の却下という結果になる。しかしながらこの規定は、2002年に法律が発効してから2回目の選挙までに段階的に達成されることとなっていた。

法律発効直後の選挙である2003年（連邦選挙）および2004年（共同体・地域圏議会選挙および欧州議会選挙）の選挙においては、選挙名簿の第1位から第3位までを同性の候補者で占めることができないと規定した。しかし、それ以降の選挙では、

女性を第3位につけることしか保証しなかった臨時規定を廃止し、「どちらか一方の性の候補者が名簿順位の1位と2位を占めることはできない」との規定を遵守するものとなり、少なくとも名簿順位の第2位を女性に与えるようになった。加えて、1994年法は全選挙に適用されたが、2002年法は市町村選挙ならびに州の選挙には適用されなかったことに注目すべきである。なぜならこれらの選挙は、連邦政府から大幅な自治権を委譲されている地域圏の責任となっていたからである。以後、これらの地域圏は独自の法律を採用しておらず、1994年ジェンダークォータ法の規定のまま選挙を行っている。

政党が定めるクォータ制

さまざまな政党が、1994年法の制定に先立ち、ジェンダークォータ制を導入するか、候補者選定に関する目標を設定していた。興味深いことに、政党は連邦法で定められたクォータ制の導入により、政党独自のクォータ制の規模を縮小することはなかった。ほとんどの政党が、連邦法を越えるように、既存のクォータ制または目標を改訂したのである。ジェンダークォータ制が法的に課せられた後で、独自のクォータ制を定めた政党すらあった。

注目すべき点は、政党が定めるクォータ制と法律が定めるクォータ制との共存関係による波及効果である。政党が定めるクォータ制は、法的強制力を持つクォータ制への道を開き、ジェンダークォータ制を導入することに消極的な政党に対して影響を与えた。しかし法的措置は、基準としての機能を果たす

ものである。法律は、政党が果たすべき義務のレベルを引き上げ、選挙名簿における男女の候補者の数についていかなる措置も定めていなかった状態から、それぞれの性が最低限含まれるべき基準に対する義務を課すようになった。ジェンダー意識が高く他の政党よりも進歩的だと見られたい政党は、法律を凌駕するより他ないのである。この波及効果は、法的措置が政党の措置に後れを取る理由をも説明する。法律として採用された措置は妥協案であり、あらゆる政党が妥協的な措置に好意的なわけではない。結局のところ政党は、自分たちの候補者選定に何らかの政治主体を介入させることに消極的なのである。

クオータ制の実践

法的拘束力を持つジェンダークオータ制の適用によって、ベルギーで政治に参入する女性の数が自然と増加していったわけではない。ベルギーは、政治的意思決定の場における女性の参画に関しては、伝統的に後れを取ってきた。1970年代後半まで、下院と上院の女性議員の割合はおよそ5%であり、以後1990年代半ばまではおよそ10%であった。選出された女性の数に関して、上院と下院の間に大きな差があったことは一度もなかった。

国会

上院と下院の女性議員の割合に格差が生じたのは、1995年からである。1995年の連邦選挙の結果、下院議員に占める女性の割合は12%と変わらないままだったが、女性上院議員の数は

24%と倍になった。1999年には、下院に選出される女性の割合は19%に上昇し、女性上院議員の割合は28%まで増加した。しかしながら、この傾向にも変化が訪れた。2003年5月の連邦選挙で選出された女性の割合は、下院で35%、上院で38%の女性であった。2003年の選挙における下院の女性議員の割合の目覚ましい増加により、1995年以来存在してきた下院と上院の間の格差が著しく縮まった。さらに、過去3回の連邦選挙で選出された女性の増加により、ベルギーは女性国会議員数が多い上位10ヶ国のうちの1国となったのである。¹

共同体・地域圏議会および市町村議会

他の行政単位でも同様に成功してきた。1970年代以降のベルギーの連邦化により、3つの地域圏議会（ワロン地域、フランデレン地域、ブリュッセル首都圏地域）と3つの共同体議会（フラマン語共同体、フランス語共同体、ドイツ語共同体）が創設された。ドイツ語共同体議会が、最初に民衆から直接選ばれた議会である。1986年には、議会における女性の割合は4%であった。その後選出される女性の数は増加し、1990年には12%、1995年には20%、1999年と2004年には32%となった。ブリュッセル首都圏地域の最初の議会は1989年に始まり、24%の女性が選ばれた。1995年には29%、1999年には36%、2004年には45%へと増加した。1995年に設立された最初のフラマン語共同体議会（フランデレン地域はその制度に合流）では、女性議員は17%だった。その後1999年には20%、2004年には31%へと増加した。主な例外はワロン地域議会であり、1995年

には女性が12%だったものの、1999年には11%へと減少し、その後2004年には19%へと増加している。³

州および市町村レベルでも、1980年代末には女性議員の割合は10%であった。1994年の選挙の後では、州議会および市町村議会における女性議員の割合は20%に近づいた。2000年の市町村選挙および州選挙の結果、女性州議員の割合は31%まで増加し、女性市町村議員の割合は27%まで増加した。全体として、州および市町村で選出される女性の数は1990年代に大きく増加したのである。

クォータ制だけが女性議員増加の理由ではない…

ジェンダークォータ制の法制化が女性議員数の増加に関係していることは間違いないものの、クォータ制の法制化こそが増加の直接の原因となっている、と結論づけるのは早計であろう。上述のように、クォータ制の法制化は平等を推進する基準としての機能を果たしている。名簿式比例代表制を中心とする選挙制度の下、政党は選挙結果の変動性が増したため票を奪い合わねばならない一方、世論ではジェンダー平等に好意的な世論の声が大きくなっている。ジェンダークォータ法は、ジェンダーにどれだけ配慮するかを政党が相互に「競い合う」ことを刺激したのである。

ジェンダークォータ制を政党が自主的に導入したという事実だけがこのことを示しているのではない。もう1つの興味深い現象は、政党が、女性候補者の数および政党名簿内の順位に関してクォータ法の要求をしばしば上回り、法律の規定の「先を

行こう」としてきた、という事実である。

クオータ法は政党間の競争を刺激し、より高い目標値を設定する誘因になるという点において、影響をおよぼしてきた。しかしそれが可能なのは、政治におけるジェンダーバランスが重要な争点であり続け、政党が互いに競り合おうとするかぎりにおいてである。しかしながら、法律文書としては、ジェンダークオータ制はいかなる効果も有してこなかった。それ自体としては、設定された目標の実現に至っていないのである。1994年法は、男性候補者と女性候補者の数に均衡が取れている選挙名簿の作成を推進するはずであったが、名簿内順位について明示しなかったため、最低限の女性候補者数が実現されただけだった。一方2002年法は、両性の平等な代表に言及しているが、名簿上位においてのみ女性候補者と男性候補者の平等な位置づけを規定しているにすぎない。

クオータ制と選挙制度

ジェンダークオータ制が十分に機能しなかったさらなる理由は、適用される選挙制度の特徴と関係がある。

選好投票

ベルギーは、半拘束政党名簿と呼べるものを比例代表制に採用している。この制度は複数の選好投票（preferential voting：投票者が自身の好みの順序にしたがって、候補者または候補者のグループに順位をつける投票方式）を可能とするが、議席は主に名簿の順番に従って候補者に与えられる。なぜなら、名簿順

位を変更するには、特定の候補者に対する多くの選好投票が必要なためである。加えて有権者は、同一名簿内の複数の候補者に票を投じる権利をほとんど行使しない傾向にある。むしろ、有権者は名簿1位の候補者に投票するので、名簿の順位は変更されるどころかむしろ補強されるのである。このことは連邦選挙さらには地域圏議会および共同体議会選挙にも当てはまる。市町村選挙および州レベルの選挙では、以前から複数の選好投票が存在するだけでなく、名簿順位の変更にも活用されている。

名簿内順位指定 (placement mandates) を含むジェンダークォータ制の観点から特に重要なのは、候補者名簿がかなり閉鎖的の性質をもつということである。このことは、候補者の名簿内順位が当選の見込みを概ね決定するということを意味している。過去の経験に則した証拠からは、女性議員を増やすためには、候補者名簿内の女性の数よりも当選可能な順位にある女性の数が重要であることが示唆されている。ベルギーでは伝統的に女性たちが当選可能な順位に置かれることは少なかった。1990年代に女性候補者数が増加し始めた後ですら同様であった。1994年に制定された最初のジェンダークォータ法も、この状況を変えることはなかった。なぜなら、名簿の当選可能順位に関する規定が含まれていなかったからである。2002年の改正は、女性が第3位まで（後には第2位まで）に位置づけられることを要求する「二重クォータ制」（候補者名簿を男女同数とし、その上で、どちらか一方の性の候補者が名簿順位の1位と2位を占めることはできないとする規定）を導入するものであり、女性議員の増加が意図された。

選好投票が持つ重要性の増大と選挙区定数の増加

しかしながら 2002 年にジェンダークォータ法が発効すると同時に、連邦議会、共同体議会、地域圏議会選挙のための選挙制度が改革された。この改革により、候補者が政党名簿内の順位を上げるために必要な選好投票数は半減し、それゆえ候補者でなく名簿のみに投票することの影響は半減した。この改革はリベラル派政党が長年訴えてきたことであった。彼らは、この改革により、誰が選出されるかという点について、有権者の決定権が強まると論じてきたのである。下院およびフラマン語共同体議会の場合、この改革により、州選挙区が導入され、選挙区の規模が広がり、各選挙区の議員定数も増加した。さらに、ブリュッセル首都圏地域議会の議席数は、フラマン語話者とフランス語話者の要求を満足させるため、2004 年の選挙の前に 75 議席から 89 議席まで増加した。選挙改革により名簿順位が変動する可能性が高まったこと、各選挙区で選出される議員の数が増えたことにより、第 2 位もしくは第 3 位以下の議員も選出されるようになったことから、新たな二重クォータ制の潜在的効果は弱まっているのである。

政党獲得議席数

二重クォータ制は、当選可能な順位のすべてに適用されれば最大限の効果を発揮するであろう。2002 年クォータ法における名簿内順位指定 (placement mandates) は、第 3 位まで (そして後には第 2 位まで) の候補者に適用されただけで、それ以外の名簿順位には適用されていない。しかし、選挙改革により、政

党が4議席以上の獲得を期待できる場合が大幅に増えた。換言すると、選挙区の規模が広がったため、政党獲得議席数、つまり選挙区ごとに政党が獲得する議席数も増え、クォータによる規定のない名簿順位の議員も当選するようになったのである。選挙区規模の広がりにより、定数が増えたことで、新たなジェンダークォータ制はその影響力を失った。なぜなら、政党獲得議席数の増加により、候補者名簿の第3位（のちには第2位）より下位の議員も当選するようになったため、特に規模の大きい選挙区において、新たなジェンダークォータ法の有効性が減少したからである。

しかしながら、選挙区規模の拡大と各選挙区の定数の増加は女性が選出される機会を促進する。女性議員の数がもっとも多くなるのは、大きな選挙区規模と定数を有する議会である。ベルギーでは、選挙区の規模が拡大すると、通常女性議員の並外れた増加が同時に起こっている。1995年の上院議員選挙、2003年の下院議員選挙、2004年のブリュッセル首都圏地域とフランデレン地域の選挙で選ばれた女性の驚異的な増加はこれによって説明できる。しかし、クォータ法の詳細および名簿内順位指定（placement mandates）は選挙制度と「相性の良い」ものでなくてはならない、という問題点は残る。現在のところ、ベルギーのクォータ関連の法律は大規模で定数の多い選挙区にはほとんど影響を及ぼさないのである。

当選確実議席

名簿上の候補者個人にではなく、候補者名簿自体に投じられる票を名簿投票と呼ぶが、この名簿投票の影響を半減させることも、2002年クオータ法で定められた二重クオータ制（候補者名簿を男女同数とし、その上で、どちらか一方の性の候補者が名簿順位の1位と2位を占めることはできないとする規定）と対立する問題である。二重クオータ制が最大限の影響力を持つためには拘束名簿が必要だが、選好投票の重要性が増せば、候補者名簿の非拘束的な性質が強まる。選好投票の重要性の増大は、より多くの票を政党に集めるために著名な候補者を名簿の下位へと位置づける政党の戦略と相まって、名簿の上位に位置する比較的知名度の低い候補者を犠牲にして、下位の著名な候補者が選出される可能性を高めることになる。選挙法改正前の選挙では当選確実だった名簿上位者が、その確実性を失うのである。概して、著名な候補者には当選の意図や政治権力を行使する意図はない。しかし彼らが議席につくことを拒否すれば、名簿内でその後続く候補者の誰かが議員となることとなり、理論的には当選可能な位置にある名簿上位の候補者が当選しないことになるのである。そうするとクオータ制が適用されている名簿の第1位および第2位の候補者が当選されない可能性が高まり、女性議員を確実に増やすことができなくなるのである。2003年5月および2004年6月の選挙において、選好投票の重要性の増大は、下院やブリュッセル首都圏地域議会では女性にとって実際に不利とはならなかったが、他のすべての議会では不利となった。上院、フランデレン地域、ドイツ語共同

体、ワロン地域においては、女性よりも多くの男性が当選したのである。

結論

ベルギーにおけるジェンダークォータ制の経験は、相反するメッセージを発信している。つまり、政府による公式な声明と実際に取りられた措置との間には空白が存在するのである。公式な声明はジェンダー間平等に極めて好意的だが、実際に取りられた措置の目標はより曖昧なのである。このギャップは、連邦政府はジェンダークォータ制が有効になることを実は妨害しようとしているのではないか、という見方も生じさせている。ベルギーの経験から得られるもっとも重要な教訓とは、法制化されたジェンダークォータ制が影響力を持つためには、クォータ制のあり方を選挙制度の特徴に合わせて調整しなくてはならない、ということである。

注

- 1 1994年5月24日の法律は、選挙の際の候補者リストが男女半数ずつになるように奨励するものであった。(Belgisch Staatsblad 1994/7/1)
- 2 2002年6月17日の法律は、欧州議会選挙における候補者リストが男女半数ずつになるよう保証するものであった。(Belgisch Staatsblad, 2002/8/28) 2002年7月18日の法律は、連邦議会の上院および下院とドイツ語共同体議会において、選挙時の候補者リストが男女半数ずつになるように保証するものであった。(Belgisch Staatsblad, 2002/8/28) 2002年7月18日の特別法は、ワロン地域圏議会、フランデレン地域圏議会、ブリュッセル首都圏地域議会における選挙時の候補者リストが、男女半数ずつになるように保証するものであつ

た。(Belgisch Staatsblad, 2002/9/13) 2002年12月13日の法律は、選挙法に関する様々な改正が含まれているものであった。(Belgisch Staatsblad, 2003/01/10)

- 3 フランス語共同体議会は、ブリュッセル首都圏地域議会とワロン地域議会の議員から間接的に選出されている。それゆえフランス語共同体議会の女性議員数は、これらの議会に依存している。

訳者注

- i 2016年2月現在、ベルギーの国政における女性議員の割合は、下院で39.3%、上院で50%であり、世界17位に位置している。(出典：列国議会同盟 [Inter-Parliamentary Union] <http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm>)

多様性のある政治リーダーシップ～男女平等な政治参画に向けて～

2016年3月31日発行

発行人 笹川平和財団

〒105-8524

東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル

Tel: 03-5157-5430 Fax: 03-5157-5420

URL: <https://www.spf.org/>

Copyright ©2016 The Sasakawa Peace Foundation, Printed in Japan

ISBN: 978-4-904486-51-1

プロジェクトチーム：堀場明子、新井里彩、植田晃博

翻訳：(株) クリムゾン・インターナショナル、新井里彩、植田晃博

編集：堀場明子、新井里彩、植田晃博

校正・印刷・表紙デザイン：株式会社アーバン・コネクションズ

本書は、民主主義・選挙支援国際研究所 (International IDEA) の出版物の翻訳であり、複数の文献 (Women in Parliament: Beyond Numbers, Revised Edition (2005, ISBN 91-85391-19-0), The Implementation of Quotas: Latin American Experiences (2003, ISBN 91-89578-007), The Implementation of Quotas: European Experiences (2005, ISBN 91-85391-63-8)) からいくつかの論文を抜き出し、編集したものです。民主主義・選挙支援国際研究所 (International IDEA) は、翻訳の正確さを、保証するものではありません。疑念が生じた場合には、民主主義・選挙支援国際研究所 (International IDEA) の原文 (英語) が尊重されます。本稿は、公益財団法人笹川平和財団 (〒105-8524 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル) が、翻訳したものです。

This is a direct translation and adaptation of extracts from the International IDEA publications Women in Parliament: Beyond Numbers, Revised Edition (2005, ISBN 91-85391-19-0), The Implementation of Quotas: Latin American Experiences (2003, ISBN 91-89578-007), The Implementation of Quotas: European Experiences (2005, ISBN 91-85391-63-8). International IDEA has not verified the accuracy of the translated text. In case of doubt, the original English version prevails. This translation was undertaken by the Sasakawa Peace Foundation: The Sasakawa Peace Foundation Bldg. 1-15-16 Toranomon, Minato-ku, Tokyo 105-8524, Japan.

<IDEA Copyright>

Women in Parliament: Beyond Numbers, Revised Edition (2005), Chapter 2: 'Obstacles to Women's Participation in Parliament' by Nadezha Shvedova, Chapter 3: 'Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral System' by Richard E. Matland, Case Study: 'France' by Mariette Sineau and Chapter 4: 'Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quota' by Drude Dahlerup (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, Sweden). Copyright ©2005 International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

The Implementation of Quotas: Latin American Experiences (2003), 'Pioneering Quotas: The Argentine Experience and Beyond' by Maria Jose Lubertino and 'Putting the Mandate into Practice: Legal Reform in Costa Rica' by Ana Isabel Garcia Quesada (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, Sweden). Copyright ©2003 International Institute for Democracy and Electoral Assistance.

The Implementation of Quotas: European Experiences (2005), 'Implementation Gender Quotas in Belgium: Legal Enforcement Lessons' by Petra Meier (International Institute for Democracy and Electoral Assistance, Stockholm, Sweden). Copyright ©2005 International Institute for Democracy and Electoral Assistance.



**The International Institute for
Democracy and Electoral
Assistance (International IDEA) is**

an intergovernmental organization that supports sustainable democracy worldwide. International IDEA's mission is to support sustainable democratic change by providing comparative knowledge, and assisting in democratic reform, and influencing policies and politics.

民主主義・選挙支援国際研究所(International IDEA)は、持続可能な民主主義を世界中に普及することを任務とした唯一の国際機関です。IDEAは、各国の知見の共有や、民主化に向けた改革の援助、そして政治や政策へ影響を与えることで、持続可能な民主化を支援しています。

- Address: Strömsborg, SE-103 34 Stockholm, Sweden
- Tel: +46 8 698 37 00 ■Fax: +46 8 20 24 22
- Website: www.idea.int
- 住所: Strömsborg, SE-103 34 Stockholm, Sweden
- 電話: +46 8 698 37 00 ■Fax: +46 8 20 24 22
- ウェブサイト: www.idea.int

 **笹川平和財団**

The Sasakawa Peace Foundatin (SPF) tackles with emerging changes in today's natural and social environment and seeks for wholesome and sustainable development of the increasingly complex and diversifying human society. It promotes research & development, international cooperation & exchanges and policy proposals by applying unconventional ideas and approaches taking advantage of a private foundation. It also contributes to the development of the welfare of human kind by creating a new governance system on land and at sea around the globe.

笹川平和財団(SPF)は、顕在化した地球上の自然的・社会的環境の変化に対応するとともに、複層的・複雑化が進展する人間社会が健全で持続可能な発展を図るため、民間の自由な発想と手法により、調査研究活動、政策提言、国際的な連携・交流等を推進するほか、海と陸からなる地球上の人間社会の新しい統治システムの形成を図ることで、人類の福祉と人間社会の健全な発展に貢献します。

- Address: The Sasakawa Peace Foundation Bldg. 1-15-16 Toranomon, Minato-ku, Tokyo 105-8524, Japan
- Tel: +81-3-5157-5430 ■Fax: +81-3-5157-5420
- Website: <https://www.spf.org/e/>
- 住所: 〒105-8524 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル
- 電話: 03-5157-5430 ■Fax: 03-5157-5420
- ウェブサイト: <https://www.spf.org/e/>