

政治からみるジェンダー 北海道への示唆

北海道大学公共政策大学院 准教授
馬 場 香 織

ただいま紹介いただきました北海道大学の馬場と申します。司会の山崎幹根先生から言及いただきましたように、ラテンアメリカの比較政治を研究しております。今日は皆さんにいろいろなテーマを紹介しようと準備していますが、ラテンアメリカはすごく女性の政治参画が進んでいる地域でもあります。

特に私が専門としているメキシコは、二〇一八年総選挙を経て、下院の女性割合が四八・二％となり、男女同数のいわゆる「パリテ (parité)」に近いような状況になっています。九〇年代から女性の政治参画を進めるような制度改革が進められ、二〇年ほど経た今、その成果が着実にでている地域でもあります。

逆にそのような先進的領域から日本を見てみると、途方もなく遅れていると言わざるを得ません。今朝のNHKニュースで、「世界各国の女性閣僚割合が過去最多二一・九％となった一方、日本の

女性閣僚割合は一〇％で、世界一五一位。G7の中では唯一、一〇〇位台」と報道されてきました。今日はこのような日本政治におけるジェンダーについて考えてみたいと思いますが、こんなにも女性の参加割合が高い研究会であることに驚いています。ですが、非常に心強いとも感じています。また、最近北海道新聞とのご縁もあり、北海道についても勉強しているところですが、質疑応答でいろいろと教えていただければと思っています。

1 コロナ禍で明らかになったジェンダーをめぐる諸問題

(1) 新型コロナウイルスー女性を取り巻く課題

新型コロナウイルスの感染拡大によって、今まで以上にジェンダー問題は顕在化してきたと感じています。例えば、ちょうど一年くらい前、北海道では独自の緊急事態宣言発表がありました。我

が家にも小学生の息子がおりますが、小中高校が一斉休校となったことで、メディアからは「お母さんたちが困った」と報道されたこともあり、無意識の偏見の中で「困っているのはお母さん」という役割認識が、顕在化していったように感じました。

また、行動自粛が続く中でDVの問題や女性男性を超えた性的マイノリティ、同性婚、事実婚の人たちからは、パートナーが病気になることによって時に病院での手続をどうするかといった家族のあり方についての問題も浮上しました。さらに、雇用における格差も浮き彫りになりました。非正規雇用の七割が女性ですから、新型コロナウイルスによって経済的な打撃を受けた多くも女性でした。

(2) ポストコロナ時代における政治の役割とは 私たちはポストコロナ時代を生きていくことに

なりますが、政治の役割はいつたようになるのでしょうか。一つ言えるのは、冒頭の挨拶で山崎幹根先生が述べられていた「多様性」がキーワードになると思います。新型コロナウイルスによつて個人の行動が制約されているからこそ、多様性、柔軟性が大事だ、と社会の意識が高まっているようにも感じています。

それは新型コロナウイルス自体が、生物多様性を押さえつけるという人間活動の中で出てきた問題だからです。その結果は、自然科学のなかでの意識、環境保全といったところにも表れていますし、社会科学の意味ではジェンダーやライフサイクル、働き方、都市中心の生活から、郊外での生活へといったように、いろいろな意味での多様性として表れていると言えるでしょう。

その意味でもポストコロナ時代は、ある種当事者や家族にとつては当たり前の生活であるカッコ付きの「普通」が、社会においても選択肢として、制度上の制約を受けず、あるいは制度によつて支えられるようなかたちでカッコが取れた普通になつていくようなチャンスをもっている、と私は前向きに捉えています。

(3) 多様性を後押しする政治を目指すには

だからこそ政治の役割が重要になるのですが、今の日本政治は、こうした時代の要請に応える準備ができていないのでしょうか。結論としてはできていないと言わざるを得ません。そもそも、多様

性を後押しする政治とはどのようなものなのでしょうか。それは政治代表者の多様性と密接に関わつていえると言えます。

まず、規範的な面から考えてみましょう。個人の選好に関して、個人の属性や個人が属するような集団の属性に影響を受ける考え方を採用するならば、政治代表者の多様性を確保することには民主主義の規範的な要請があるといえます。政治代表者の属性と有権者の属性の一致を、描写的代表 (Descriptive representation) と呼びます。これは女性の議員によつて、女性が代表されるという意味での代表性を指します。

ただ、男性にいろいろな人がいるように、女性にもいろいろな人がいて、いろいろな考え方があるわけですから、女性であることによつて、女性の代表性が確保されるとは限りません。そこまでも含めた、選好や意見までも含めた代実質的代表 (substantive representation) と呼びますが、その実現に向け、まずは描写的代表によつて多様性を確保しようとする考え方が出てきます。

あるいは、多くの争点において全てではないが、女性の有権者の意見や選好というのが、女性議員の意見や選好に近いとする研究を根拠として、描写的代表によつて実質的代表を確保する考え方も出てきます。これら実証研究については、東京大学法学部准教授前田健太郎さんが岩波新書『女性のない民主主義』で分かりやすく紹介しています。

他方で、アルゼンチンの事例となりますが、実質的代表を争点化Ⅱプロセスとしての実質的代表と、法案成立Ⅱ結果としての実質的代表と分けて考えた場合、女性が議員になつたとしても法案の成立Ⅱ結果としての実質的代表は確保できていないものの、これまで争点化されていなかったことが争点化されるため、そういう意味では実質的代表が確保されるという研究結果もあります。

重要なのは、女性関連政策やジェンダー政策が経済政策とか安全保障政策とは異なり、なかなか争点になりにくいということです。価値理念に関わる問題であつて、放置したままでは争点にならない部分を争点化することに意義がある、との考え方が背景としてあることも理解しておく必要があります。

(4) 日本で政治の多様性を考えてみる

そう考えると、日本では政治代表者の多様性はきわめて限定的と言えるのではないのでしょうか。比較的高齢な男性が建築や小売りなど業界から選出され、特に地方においてその傾向は顕著です。こうしたところから、日本の政治代表者は職業的な傾向があると言われています。さらに、国際比較の中でも日本の女性議員の比率は非常に少ないと言えます。この点は諸外国と比較しながら説明したいと思います。

2 諸外国における女性の政治参画

(1) クオータ制導入の効果

女性の政治参画を促すために、世界では様々な取り組みがなされてきました。その代表的な取り組みがクオータ制となります。クオータ制については後ほど詳しく説明しますが、簡単に言えば女性に一定数の議席や候補者数を割り当てる制度です。

クオータ制を導入することによって女性議員が増加しますので、男女平等の規範的観点から効果的と言えますが、近年の実証研究ではそこにとどまらない効果を有していることが明らかになっています。例えば、男性議員含めた多様性向上に繋がる結果が示されています。さらに、政策プライオリティ（政策優先順位）が変化すると示唆したデータもあります。

こうした研究結果から言えるのは、女性議員が少ないイコール多様性が無いという現状そのものであり、同時に多様性を妨げる要因となっているということです。言い換えれば、女性の政治参加をすすめることによって、多様性を大事にする社会の実現につながるわけです。

(2) 世界から見た日本の女性

①女性の働きやすさ

二〇二一年三月四日、イギリスの経済誌『エコノミスト』にて、女性の働きやすさランキングが

公表されました。対象となった二九カ国中、一位はスウェーデンで日本は二八位、韓国が二九位でした。一〇の指標からランキング化されるインデックスで、「ガラスの天井インデックス」と名付けられています。また、三月八日が国際女性デーだったので、メディアからは「日本の状況は非常に低いところにとどまっている」と取り上げられました。このランキングにおいて、日本の順位を引き下げている原因は企業における女性管理職比率や女性議員比率の低さです。特に女性管理職の比率は二九カ国中最下位となっています。

②女性議員の現状

次に女性議員の比率をみてみましょう。IPU（列国議会同盟）が二〇二一年一月現在に公表したデータによれば、女性議員比率が高い国は一位ルワンダ、二位キューバ、三位UAE、四位がニカラグアと途上国あるいは民主主義国家と言えないところが続いています。五位がニュージーランド、六位メキシコ、七位にスウェーデンが入ります。日本はずっと下で一六六位となっています（図表1）。

世界平均（下院）は二五・五％で、過去最多となつていますが、日本は下院にあたる衆議院が九・九％、参議院は二三％です。前述の順位は下院で判断した場合になりますが、秋までに予定されている衆院選挙でこの結果に変化がでてくるのでしょうか。

他方、ジェンダー・クオータが進んだ国として、北欧とか西ヨーロッパの国が思い浮かぶところですが、近年の傾向としてはアフリカや、ラテンアメリカなど、発展途上国でジェンダー・クオータの導入によって女性の議員比率があがっています。

近代化論と呼ばれる考え方では、経済発展が進んだ国で民主主義がすすみ、その中で男女平等も実現していくことが想定されてきましたが、近年の発展途上国における女性議員比率の向上によって、こうした考え方は否定され、むしろ制度に注目が集まっています。制度としてクオータ制が導入され、結果的に政治的な男女平等が達成されていく。近年の発展途上国の台頭は、政治学的な理論研究や実証的研究にも影響を及ぼしていると言えます。

③女性議員比率の推移

一方、日本は政治文化的に男性優位の文化があつて、「ヨーロッパや途上国などとは違う」とあるいは「日本は特別だ」という声が聞かれたりもします。私は「それはちよつと違う」と考えています。と言うのも、実は一九八〇年の時点では、現在女性議員割合が四割を超えるメキシコやフランス、三割程度のイギリス、オーストラリア、カナダなどの国々も、日本とほぼ同じような状況だったからです。

では、なぜここまで差が開いてしまったのかと言いますと、諸外国ではクオータ制が導入されたからというところに尽きます。制度導入がされな

かった日本では、女性の政治参画がすまないという状況が結果として続いています。

一九八〇年代以降、諸外国でクォータ制がすすんだ背景には、国際規範の広がり関係していま

〈図表1〉

下院

上院

Rank	Country	Lower or single House				Upper chamber			
		Elections	Seats*	Women	% W	Elections	Seats*	Women	% W
1	Rwanda	09.2018	80	49	61.3	09.2019	26	10	38.5
2	Cuba	03.2018	586	313	53.4	-	-	-	-
3	United Arab Emirates	10.2019	40	20	50.0	-	-	-	-
4	Nicaragua	11.2016	91	44	48.4	-	-	-	-
5	New Zealand	10.2020	120	58	48.3	-	-	-	-
6	Mexico	07.2018	500	241	48.2	07.2018	128	63	49.2
7	Sweden	09.2018	349	164	47.0	-	-	-	-
8	Grenada	03.2018	15	7	46.7	04.2018	13	2	15.4
9	Andorra	04.2019	28	13	46.4	-	-	-	-
10	Bolivia (Plurinational State of)	10.2020	130	60	46.2	10.2020	36	20	55.6
11	Finland	04.2019	200	92	46.0	-	-	-	-
12	South Africa	05.2019	397	182	45.8	05.2019	53	22	41.5
13	Costa Rica	02.2018	57	26	45.6	-	-	-	-
14	Norway	09.2017	169	75	44.4	-	-	-	-
15	Namibia	11.2019	104	46	44.2	12.2020	42	6	14.3
16	Spain	11.2019	350	154	44.0	11.2019	265	108	40.8
17	Senegal	07.2017	165	71	43.0	-	-	-	-
18	Argentina	10.2019	257	109	42.4	10.2019	72	29	40.3
"	Mozambique	10.2019	250	106	42.4	-	-	-	-
20	Belgium	05.2019	150	63	42.0	07.2019	60	27	45.0
"	Switzerland	10.2019	200	84	42.0	10.2019	46	12	26.1

165	Samoa	03.2016	50	5	10.0	-	-	-	-
166	Japan	10.2017	464	46	9.9	07.2019	244	56	23.0
167	Qatar	06.2016	41	4	9.8	-	-	-	-

出所) IPU(列国議会同盟)

<https://data.ipu.org/women-ranking?month=1&year=2021>

す。一九七九年の国連総会で採択され、一九八〇年にコペンハーゲンで開催された第二回世界女性会議で署名された女子差別撤廃条約、一九九五年に北京で開催された第四回世界女性会議では、女性のエンパワーメントのための人権、基本的自由の保護・促進を国家の義務として明記した北京行動要領が発表されました。このように重要な国際規範が確立していったことが非常に大きいと言えます。こうした国際規範に基づき、各国で様々な取り組みがなされてきたわけです。

もともと、一九九〇年代は日本においても非常に重要な政策がすすんできた時期にあたります。例えば一九九五年には育児・介護休業法、一九九七年は男女雇用機会均等法の改正、そして一九九九年には男女共同参画社会基本法が成立しています。昨年一二月には同法に基づき、第五次男女共同参画基本計画が同法に基づき閣議決定されています。

3 クリテイカル・マスとクォータ制

ここからは世界的な国際規範として導入されたクォータ制について、確認していきたいと思えます。本来であれば、組織の男女比を均等にするためには、ジェンダーの平等化に密接に関わる性別役割分業意識を変えていければよいのですが、そうした規範を法律で直接変えることはできません。しかしながら、組織の男女比は制度によってコントロールでき、また制度を変えることで意識も変

えることが可能となります。こうした考え方の下で、諸外国においてはクオータ制が導入されていった経緯があります。

さらに、クオータ制導入の背景にあるのは「政治におけるクリティカル・マス」の考え方で。クリティカル・マスとは、もともと自然科学の用語であり、ある値を上回れば女性本来の力を発揮できるようになるような議員の比率を示す概念として、一九八〇年代の北欧議会研究を通じて、政治学でも知られるようになりました。

また、政治の場においては三割という数字がよく使われます。これはマイノリティと感じる人たちが三〇%を超えると、マイノリティを意識せずに済むとの研究から導きだされたものです。こうした根拠を元にして各国機関や国際機関、日本でも二〇〇三年に男女共同参画推進本部が「社会のあらゆる分野において、二〇二〇年までに指導的地位に女性が占める割合を少なくとも三〇%程度にする」という「202030運動」を立ち上げました。

ところが、日本では昨年一二月の「第五次男女平等基本計画」において明らかにされたように、三〇%の数値は未達成どころか、非常に遠い状況にあるところでは。これに対して、世界では三〇%は過去の数値目標であつて、今やパリテ¹男女比五〇%対五〇%がスタンダードになっている状況です。そうした点からも日本の状況が世界常識からかけ離れていることも分かるのではないのでしょうか。

(1) クオータ制とは何か

ジェンダー・クオータ制とは、元々存在する不均衡を是正するため、また意志決定の場における男性優位を是正するため、候補者や議席、政党幹部の比率を男性と女性に割り当てる制度です。そもそも、クオータ制はポジティブアクション²積極的改善措置と呼ばれるものの一つで、あくまでも暫定的な措置となります。

したがって、目的とする差別の撤廃、不利益の解消、平等の実現となれば撤廃される措置となります。国政レベルで言えば、世界一九六カ国と地域のうち、一一八の国と地域でクオータ制が導入されています。

① 議席割当制

クオータ制には大きく三つの方法が挙げられますが、一つ目は議席を割り当てるというものです。直接、何議席は女性と定めているもので、アフリカなどの新興国などでよくみられる制度です。

② 法的候補者クオータ制

二つ目は法的候補者クオータ制です。これは議員候補者の一定割合を女性または男女に割り当てることを憲法あるいは法律で定めているものです。その遵守の位置づけや運用方法は国によって異なります。この制度を取り入れているのは、先ほど国際比較で挙げたフランスやメキシコです。両国の選挙制度としては小選挙区制と比例代表

制があり、そのうち比例代表制で、いわゆる「ジッパ³方式」と呼ばれる方法を採用しています。これは拘束名簿において、候補者リストをジッパのように男女交互に作っていく方法です。また、小選挙区においては候補者の数を男女同数にするという制度を導入しています。

なお、フランスもメキシコも男女同数でない場合には、政党助成金の減額や擁立できる選挙区が制限されたりするといった罰則を設けています。

③ 政党による自発的クオータ制

三つ目は、政党による自発的なクオータ制です。イギリスやスウェーデンなどヨーロッパでよく見られる方法です。政党の規則などによって一定割合を女性または男女に割り当てることを定めています。また、法的な候補者クオータ制と議席割り当て制を併用しているケースもあります。

例えば、イギリス労働党は党の規則で女性選挙区指定制度を設けており、予備選挙の段階で、比較的労働党の強いような選挙区において候補者を全て女性にするような制度を設けています。

4 日本で始まった取り組み

(1) 候補者均等法の成立

前述のように、諸外国において女性の政治参加がすすむ中、日本は何もしてこなかったわけではありません。一番大きな成果は、二〇一八年の「政

治分野における男女共同参画の推進に関する法律」ではないかと思えます。候補者均等法と呼ばれ、政党に対し候補者の男女を同数に近づけることを求めますが、違反に対しては罰則を課すものではありません。

いわゆる理念法であることから、実効性を疑問視する声は少なくありませんが、多くの専門家からは「強制力はないものの候補者の均等、男女同数とすることを基本原則としたことは画期的なことだ」と好意的に捉えられています。政党に男女同数の候補者の割当を努力義務として求めることだけでなく、国と地方公共団体に対しても人材の育成や環境作り、家庭と政治的な活動との両立を求めた点も非常に重要だと感じています。

上智大学法学部教授の三浦まりさんは、「こうした基本原則を定めた理念法が意味を持つていくためには、政党に対して法律の遵守と促し、市民メディア、研究者がどのくらい実現されているのかチェックしていくことが大事だ」と述べていますが、正にその通りだと思えます。

(2) 法成立の実効性

この候補者均等法をうけて、二〇一九年四月の統一地方選、七月の参院選が行われたのですが、ある程度実効性が見られたと言えるのではないのでしょうか。まず、統一地方選においては、候補者、当選者ともに女性の比率が過去最高になっています。

参院選においても候補者に占める女性比率は二八・一％になり、こちらも過去最高です。さらに、非改選も含めた結果的な女性議員の割合は、五六人（二二・九％）と過去最高となったことで、ある程度の実効性が認められると言えるでしょう。

(3) 政党間の格差が顕著に

ただ、政党間のばらつきが非常に大きく、政党ごとの努力状況はかなり異なっていると云わざるを得ません。二〇一九年参院選では、立憲民主党の女性候補者比率が四五％となり、ほぼパリテに近いところまで行っていました。こうした政党があるのに対し、自民党と公明党では一五％と八％という女性候補者割合が極めて低い状況にあります。

5 なぜ女性議員を増やすべきなのか―実証研究から見えてきたもの

今までは、女性の政治参画とクオータ制を巡って、世界の取り組み、日本の現状と確認してきました。ここからは原点に立ち返って、なぜ女性議員を増やすべきなのかを規範的な観点ではなく、私の専門である実証的な観点からご紹介したいと思います。

(1) 政治代表の観点から

冒頭で言及したように、代表性の観点から女性を増やすメリットはあります。男女で異なる利益

やニーズ、物の見方、感じ方がありますから、それを反映させていくためにも当事者である女性の政治参画が必要です。

また、意見の一致とまでいかなくても争点化していくことに意味がある、という点まで含めた実質的代表を重視する研究、あるいは諸外国で女性が重視するイシュー（論点）が、子育てや同一賃金、福祉、医療、貧困、開発であるように、日本においても同様の傾向があるということを示す研究もあります。

さらに、世界一三九カ国を比較した研究では、女性が増えると保健医療政策のプライオリティがあがるといった報告もあります。先ほどご紹介した前田健太郎さんによれば、二〇一四年総選挙において、ほとんどの政策領域で男女の政策思考の違いが有権者と政治家で一致したと報告されています。最近では、結果まで含めた実質的代表を示唆するような研究も数多く出てきています。

(2) 多様な政治参画への効果

二つ目としては、女性・男性の区別に関わらず、それを超えた多様なアイデンティティを持つ人々の政治参画にいい効果をもたらす、という実証研究結果があります。女性議員の増加が単に両性の政治的平等に貢献するのではなく、他のアイデンティティの政治代表まで促す効果もあるということです。

では、どのようにしてそれが実現するのか。や

はり、クオータ制度を整備することが必要と言えるでしょう。例えば、制度を導入した諸外国では先住民などの民族、宗教といった集団にもクオータ制が適用しやすくなる効果が確認できています。

また、アルゼンチン州議会の研究では、女性議員が増加することによって、女性議員の中での多様性、あるいは女性と男性といった意味での多様性だけでなく、前職や学歴などキャリアも多様となることで、男性議員も含めた政治家の多様性が増すとの結果がでています。もちろん、こうした結果となる理由については更なる研究が必要ではありますが、近年こうした研究が比較的多く行われています。

東京女子大学現代教養学部教授大山七穂さんの言葉をお借りすれば、「女性議員の増加によって様々な人が政治の場に引き入れられる。そういう意味で女性議員の増加がその水路となっている」と言えるのではないのでしょうか。

6 日本の地方議会における女性の政治参画状況

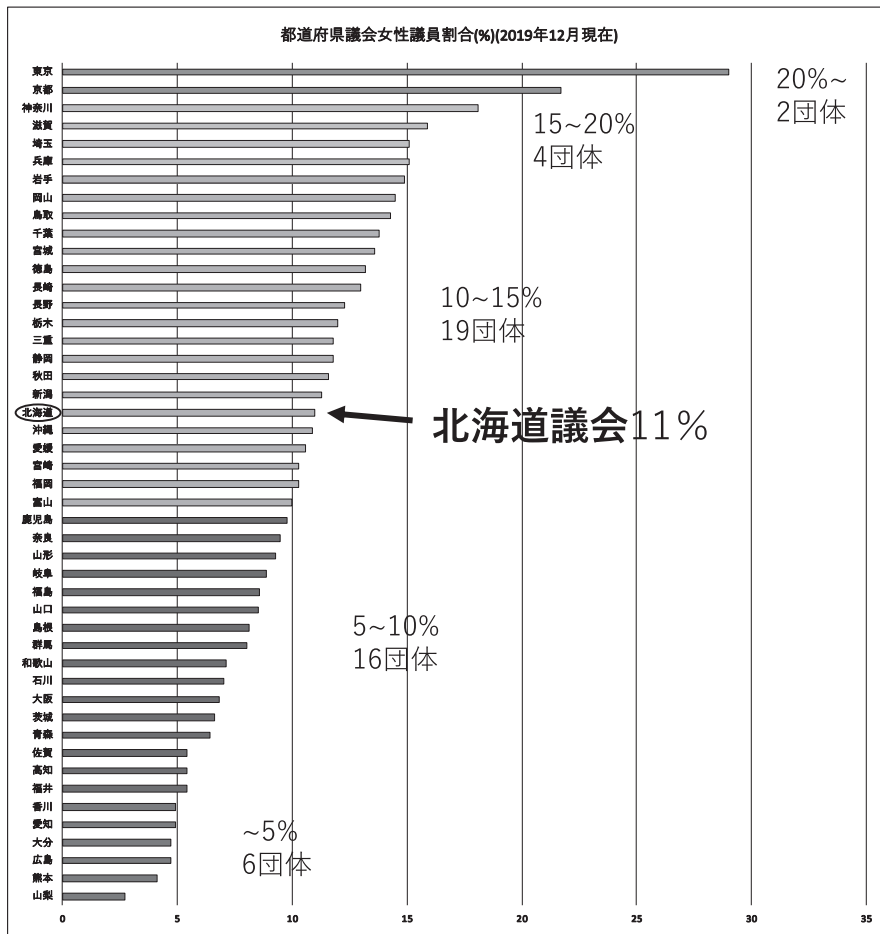
(1) 都道府県議会での状況

ここからは日本の地方議会に目を向けていきたいと思います。図表2は都道府県議会における女性議員の割合を多い順から並べたものです。都道府県議会における女性議員割合の全国平均が一・三％となっており、北海道議会はちょうど真

ん中あたりの一一％なので、ほぼ平均ということになります。二〇％を超えている都道府県は東京都と京都府のみで、それでも三〇％は超えていません。

図表2は五％ごとに区切っていますが、都道府

〈図表2〉



出所) 内閣府のデータをもとに報告者作成。

県レベルで女性議員が全くない議会は解消していません。ただ、北海道も含め平均に満たないような議会も二八道府県あり、とりわけワースト六県は女性議員割合が五％未満にとどまっている状況です。

(2) 市区町村議会での状況

次に市区町村議会での状況ですが、市区議会での女性議員割合は平均一六・六％、町村議会では平均一一・一％となっています。そして、地域差が非常に大きいというのも市区町村議会の特徴と言えるかと思えます。全国で女性議員ゼロ議会は一七・九％ですから、全国一七四一議会のうち三一一議会には女性議員がひとりもない状況ということですが、

残念ながら、北海道は全国平均よりも悪く、約三割の自治体で女性議員ゼロとなっています。一般的に地方政治は、教育や福祉といったような女性の活躍が比較的期待されるような政策を担います。このため、例えばイギリスやフランスのように、国政レベルより先に地方で女性の参画がすすんだという事例も見受けられますが、日本ではむしろ国政よりも危機的な状況と言わざるを得ません。そもそもその背景として、地方政治への関心が非常に低いという点も指摘しなければなりません。この点を含めて政治的代表的低さ、女性議員の少なさが密接に関係していると言えるのではないのでしょうか。

7 北海道における女性の政治参画状況

首長のレベルでは、これまで高橋はるみ前知事、東神楽町の川野恵子前町長の二名がおりましたが、現在二〇二一年三月現在、女性首長はいない状況です（編集部注・三月二一日執行の留寿都村長選挙で

佐藤ひさ子氏が当選し、現在女性首長は一名在籍）。全国的に見たときにも女性首長の比率が低いのは明らかで、北海道新聞の調査では、知事四・三％、市長三・二％、町長一・一％、村長はゼロです（編集部注・前述の佐藤ひさ子氏当選でゼロは解消）。また、女性議員についても、前述したとおり道議会では一〇〇人中、一人（一一％）、一七九市町村議会の女性議員比率の平均が一三・六％ですので、前述した全国平均よりも下回っている状況です。

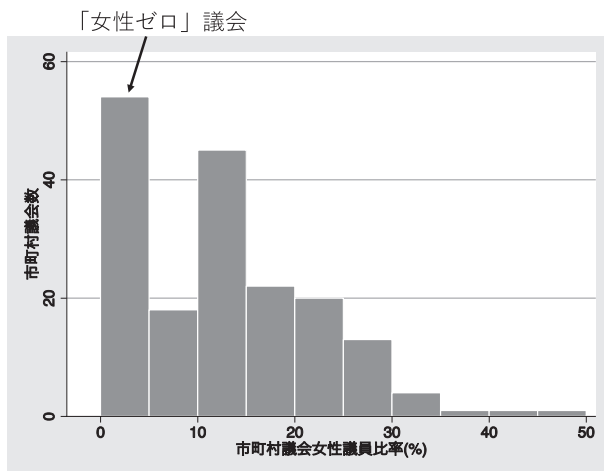
しかしながら、道内では自治体によってかなりばらつきがあるのも事実です。例えば、前回の統一地方選で注目された江別市は、女性議員の割合が四八％と全国一位で、これは東京都東村山市と一位タイです。二位は留萌市の四二・九％で、全国では七位となっています。こうした女性比率が非常に高い議会がある一方で、女性議員ゼロの議会も五四（三〇・二％）にもほっています。

今回、女性議員の数を五％ごとに区切ってカテゴリ分けして、道議会を除く一七九議会のうち、そのカテゴリに区分されるのがいくつあるかを示したグラフを作成してみました（図表3）。一番左側のグラフは「女性ゼロ議会」としていますけれども、五％未満で女性議員がゼロではない市町村はありますので、実質的に女性ゼロ議会ということになります。

グラフを見て分かるように女性ゼロ議会が一番多く、続いて多いカテゴリが一〇％前半というところで、女性比率が高くなるほど市町村議会数は少

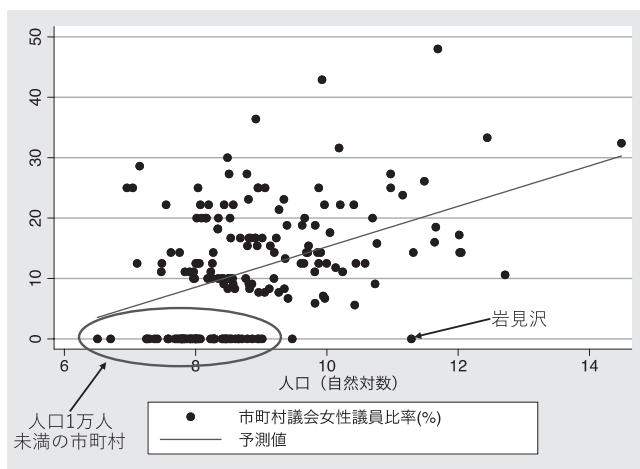
なくなっていく、女性比率が三〇％を超える議会は七議会にとどまる状況です。逆に言えば一七九議会のうち、全体の九六％で女性比率が三〇％に満たない状況であると言えます。こういった市町村で女性議員の多少と市町村の関係まではまだ詳しく分析できていませんが、現段階で大きな市町村ほど女性議員が多くて、小さな自治体ほど女性が少ない傾向が確認できます。

〈図表3〉



出所) 報告者作成。

〈図表4〉



出所) 報告者作成。

道内には人口一九七万人を超える札幌市と人口六〇〇人台の音威子府村もありますので、対数をとって分析していますが、こうした分析からも人口が多いところで女性議員比率が多く、人口が少ないと下がるという傾向は確認できるようです。

8 なぜ女性議員が少ないのかー政治参画を阻害する要因

(1) 選挙制度

少し話を戻します。日本で女性の政治進出・参

画を阻害している要因の一つは選挙制度です。一般的に小選挙区制は女性候補者に不利と言われており、そういう意味では一人区が多いような人口の少ない自治体、特に北海道のような地域で女性議員が少なくなるのは当然と言えます。

しかしながら、そもそもの出発点において圧倒的多数が現職の男性議員というロールモデルがある中で、政党は当選確率のより高い候補者は知名度と実績のある現職が優先され、そのほとんどが男性であることから、女性が候補者になりにくい構造となつてしまつています。

逆に、女性の立候補機会が増える選挙制度としては比例代表制が挙げられます。さまざまな有権者層から支持を集める必要性が生まれますし、候補者も複数擁立しますので、候補者間調整もしやすい。また、クオータ制を導入しやすいのが比例代表制と言われています。

日本の衆議院の場合は、一九九四年から小選挙区比例代表並立制となりましたが、重複立候補が可能となつていきますので、比例単立候補の場合が下位になりやすいとの課題があります。したがって効果は限定的との指摘もありますが、それでも純粋な小選挙区よりは女性比率を押し上げていると言えるのではないのでしょうか。そして、拘束名簿式だった九〇年代の参議院比例代表制では女性議員ブームが生まれ、選出された議員が目立っていたこともありました。

地方議会に関しては、先ほど話したように女性

には不利とされる小選挙区ではなく、比較的大きな都市では中選挙区になりますので、女性が擁立されやすくなる傾向があるかと思えます。あるいは、近年議論されている比例代表制の導入が可能となれば、もう少し増えるかもしれません。

(2) ジェンダー・平等意識の低さ

そうした選挙制度の面から説明とともに、政治文化の問題も指摘されています。先日掲載された北海道新聞のアンケート結果からも明らかになりましたが、非常に多くの女性議員がセクハラや差別の被害を受けたことがある、あるいは周囲の理解が得られないと回答していました。こうした現実が社会における女性の進出やジェンダー、平等意識の低さに繋がり、女性の政治参加を阻害する要因になっていると言えるでしょう。

(3) 公的制度の未整備

日本では、家庭と政治活動の両立を支えるような公的福祉制度の整備が遅れていることも要因として挙げられるでしょう。諸外国での実践例になりますが、オーストラリアのように議会内に託児所を設置し、子連れ入場可能とする、あるいは代理投票やペアリング制度なども行われています。

これ以外にも日本で女性議員が少ない背景として議員当選後、周囲の理解が得られない、あるいはセクハラや差別に追い込まれるというような

「二期目の壁」とよばれる問題もあります。さらに第五次男女平等基本参画では、二〇二〇年代早期までに三〇%を目指す、二〇二五年の選挙までに三五%擁立と閣議決定しました。こうした目標設定も重要ですが、周囲の意識改革、環境の整備も進めていくことが非常に大事であるということは諸外国の事例を見ても明らかです。

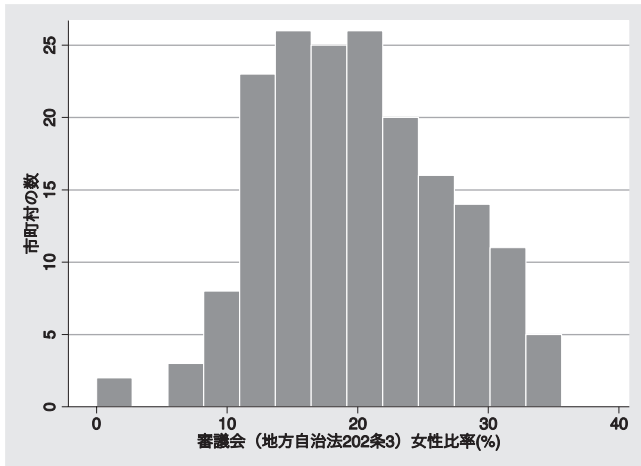
9 議会以外の政治参画―道内における審議会の女性参画状況

先日、日本経済新聞のインタビュウがきっかけとなって、北海道における審議会の女性参画状況を調べましたので、議会以外の経路で女性の政治参加を促す例として少し紹介したいと思います。

自治体には色々な審議会があります。今回は地方自治法第二〇二条三項に基づく審議会の数で判断しました。一七九市町村の平均登用率を見てみると、道内平均は二二・七%で、全国ワースト三位となっていました。グラフを作成すると、平均のあたりが一番多いのですが、平均以下のところも少し多い状況であることも確認できます(図表5)。

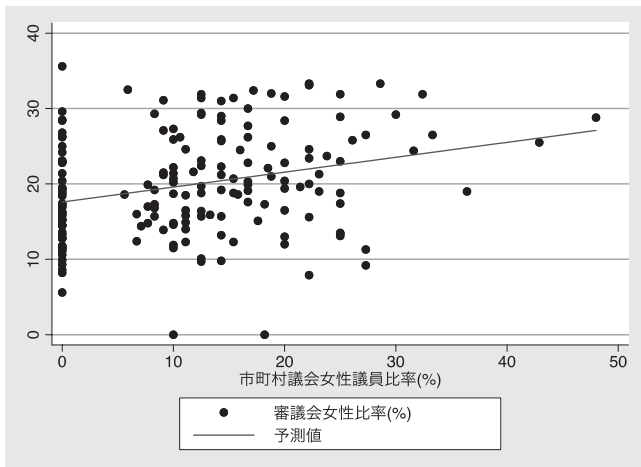
一方、女性比率の目標値を設定している市町村も調査してみたところ、道内では四九市町村(二七・四%)にとどまっています、全国でワースト一位でした。この調査からほとんどの自治体で目標設定がなされていないことが分かりました。北海道は自治体の数が多いので、単純な比較は難しい

〈図表5〉



出所) 報告者作成。

〈図表6〉



出所) 報告者作成。

とは思いますが、女性参画のための取り組みは限定的であると言わざるを得ません。さらに審議会の女性比率と女性議員比率(図表4)と関係も調べてみました(図表6)。こちらのグラフは横軸に女性議員比率、縦軸は審議会の女性比率として分析すると、女性議員が多いと審議会の女性人数も多くなる傾向があることは確認できました。また、道内では目標設定のある自治体の方が審議会における女性比率が高いことも分かりました。目標設定と言っても自治体ごとに数値も違いますし、対象となっている審議会も異なる

りますが、とにかくなんらかの目標を設定していることが重要で、設定がある方が審議会の女性登用比率が高い傾向が確認できました。とは言え、前述のように道内には女性議員ゼロが五四自治体もありますので、暫定的な結果ですが、審議会の人選は自治体側でどこに依頼するか大体決まっているので、依頼した先に女性でいい人がいなければそれ以上のことはやらないといったこともよく見受けられます。あるいは女性が審議会に呼ばれる場合は、子育てとか福祉では比較的多いのですが、それ以外で

はお呼びすらかからないというケースも散見されます。もっとテーマを広げて、公募枠を増やすなど配慮することが大事ですが、女性議員の増加によつて審議会などを通じた女性の政治参画も増えることが期待できるかもしれません。

おわりに―北海道への示唆

議会の環境整備に関わる最近の動きとして、全国の都道府県議会、市議会、町村議会の三議長会が議会運営の指針となる標準会議規則を改定するとの報道がありました。二〇一五年に市議会と町村議会では産休制度が設けられましたが、今回産前六週、産後八週と明記しました。また、議会の欠席理由に育児や介護を追加したことが注目されます。

また、先日の北海道新聞アンケートでは、多目的トイレ設置など何らかのかたちで議会の環境整備をしていると回答したのは、道議会も含めた一八〇議会中わずか八議会でした。ここにも多く課題があることが残っていると云えるでしょう。

最初の問題設定に戻っていきますが、女性の政治参画の先にあるのは多様性を認め合えるような社会だと考えています。これを「バリアフリーの政治」と表現するならば、その実現にはどうしても意識改革が重要となつてきます。そこで世界の事例から非常に有用であると分かってきたのがクオータ制という制度改革です。人々の意識、規範というのを法律で直接定めることはできません。

だからこそ、人々の意識が変わるのを待つてから制度を変えるのではなく、先に制度を変えることで人々の意識を変えていくという発想にシフトしていきました。

私が研究対象としているラテンアメリカでは、カトリック文化が強く、男性優位主義という政治文化が非常に強い土地でありながら、クオータ制によつて女性議員が増加し、結果として、例えばメキシコ特有の問題である女性に対する政治的暴力の改善など、波及的な効果がみられるようになってきています。

そう考えると、制度改革をすすめることはおかしなことではなく、一九八〇年代の世界各国の状況の類似性とその後の展開を見る限り、日本だけが制度改革できないということも考えられません。私自身、日本の政治制度は変わる好機にあると考えています。例えば、東京オリンピック・パラリンピック組織委員会森喜朗前会長による女性差別発言の発言への反応をみると、これまで皆が「おかし。でも変わらないよね」と思っていた意識が変わってきたように感じられます。

また、オリンピックによつて外圧が効きやすくなることは変化を後押しすると言えるでしょう。途上国で女性の政治参加がすすみ、制度が整備されたのも民主化だったり、内戦の終結であったり様々な国際的認知を得たという外の目を気にしていることが原動力になったのも事実です。これまでの日本ではそうした外圧による原動力が弱い

とされてきましたが、オリンピックによつて変わる可能性を有していると言えるのではないのでしょうか。

こうした前提を踏まえて、北海道にどういった示唆が可能なのか。私は北海道でも国レベルの大きな流れに後押しされながら、いろいろな議論ができるのではないかと考えています。女性の政治参画よつて地方が抱える問題がすべて解消するわけではありませんが、女性の政治参画をすすめる、そのために必要な制度整備をすすめることは何らかのいい影響を与えるのは間違いありません。

それは、女性にとつて参加しやすい政治は、男性も含めた他の人たちにとつても参加しやすい政治になるからです。冒頭で話をしたカッコ付きの「普通」が、カッコがとれた普通になるには、やはり長い時間がかかります。アイスランドなど男女平等のすすんでいるような国でも制度改革を繰り返し、二〇年の時間を経てようやく男女同数が普通になった。制度を変えた翌日から何かが変わることは難しいですが、今から制度改革に取り組むことが大事なので、と考えております。今日はありがとうございました。

へばは かおり

本稿は、二〇二一年三月一日に開催した所内研究会での報告をまとめたものです。

文責・編集部