

第1章 政策・方針決定過程における男女共同参画の意義とポジティブ・アク

シヨンの可能性

東北大学大学院法学研究科教授 辻村みよ子

1. 政策・方針決定過程への女性の参画 現状と課題

(1) 現状

男女共同参画社会の形成にとって、政策・方針決定過程における男女共同参画の実現が不可欠である。この点では、我が国の現状はなお不十分であり、女性の参画をいっそう促進することが必要とされている。実際に、国会議員に占める女性の割合は、衆議院 9.4%、参議院 17.8%（平成 20 年 3 月現在）であり、国家公務員の管理職に占める女性割合もきわめて低水準である。地方議会における女性議員の割合も、おおむね増加傾向にあるとはいえ、都道府県議会 6.9%、市町村議会 12.0%、町村議会 5.8%（平成 18 年 12 月末現在）にすぎない。地方公務員管理職に占める女性の割合もなお低い。国や地方公共団体の審議会等では女性委員の割合は着実に増加し、国では 32.3%（平成 19 年 9 月末現在）となっているが、それ以外の場面では、不十分であることは否めない。

このような状況を反映して、2007（平成 19）年に国連開発計画（UNDP）が発表した「人間開発報告書」によると、日本のジェンダー・エンパワメント指数は 93 か国中 54 位である。この指数は、女性が政治及び経済活動に参加し、意思決定に参加できるかどうかを測るものであり、具体的には、国会議員に占める女性割合、専門職・技術職に占める女性割合、管理職に占める女性割合、男女の推定所得を用いて算出している。そこで、政治領域における政策決定過程、および経済活動における方針決定過程への女性の参画率が低い日本では、GEM が低い値にとどまっている。

また、国会議員の女性比率の国際比較でも、平成 19 年 12 月末現在の比較では、衆議院で世界 189 か国中 138 位、参議院で 73 か国中 44 位である³。とくに衆議院の女性比率は、世界の平均（17.9%）、アジア諸国の平均（16.9%）よりも下回っており⁴、クォータ制を導入して比率を高めつつある途上国と比べても、かなり低い値となっている。

³ IPU の資料参照。http://www.ipu.org/wmn-e/classif.htm では同率が同順位に数えられているため 105 位とされているが、上位から 138 番目であり、ガンビア、グルジアと同率である。前後の国は、中央アフリカ・モロッコ（10.5%）、マリ（10.2%）、マレーシア、パラグアイ（10.0%）、アルメニア、マルタ（9.2%）などアジア・アフリカ諸国であり、日本は途上国以下であることがわかる。

⁴ http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm 参照。世界全体では 17.7%（上院 16.7%、下院 17.9%）、地域別では、北欧諸国 41.4%（ヨーロッパ全体では 20.9%）、アメリカ諸国 20.7%、アフリカ諸国 17.3%、アジア諸国 16.9%、アラブ諸国 9.6%である。

(2) 取組

これに対して、日本政府は、「社会のあらゆる分野において、2020年までに、指導的地位に女性が占める割合が少なくとも30%程度になるよう期待する。」という目標を、平成15年に男女共同参画推進本部において決定した。平成17年12月に閣議決定した「男女共同参画基本計画(第2次)」にもこの目標を明記し、男女共同参画会議基本問題調査会で「指導的地位」の定義とフォローアップについて検討するなど、積極的な取組を進めてきた。この「30%」という数値は国際的な目標値でもあり、平成2年に国連の経済社会理事会が採択したナイロビ将来戦略勧告では、「指導的地位に就く婦人の割合を、1995年までに少なくとも30%にまで増やす」とされていた。

ところで、積極的な格差の是正を図る措置は一般には、ポジティブ・アクションないしアファーマティブ・アクションと呼ばれるが、男女共同参画社会基本法では「積極的改善措置」と称している。ここでは、「前号に規定する機会(男女共同参画の機会——筆者)に係る男女間の格差を改善するために必要な範囲内において、男女のいずれか一方に対し、当該機会を積極的に提供することをいう」と定義した上で、第8条以下に明記する国などの施策には「積極的改善措置を含む」と定めた。また第二次男女共同参画基本計画では、「積極的改善措置(ポジティブ・アクション)」のように、括弧書きでポジティブ・アクションの語が多用されている。このなかで、数値目標(2005年度末までに国の審議会女性委員率30%、2020年までに30%など)を掲げる積極的措置は、タイム・ゴール方式と呼ばれる方式である。以下では、各国の調査結果を検討する前に、これらのポジティブ・アクションの類型等を概観しておくことにする。

2. ポジティブ・アクションの概念と手法

(1) ポジティブ・アクションの意義、背景

ポジティブ・アクション(positive action、以下PAと略記)ないしアファーマティブ・アクション(affirmative action、以下AAと略記)は、欧米諸国のみならずアジア・アフリカ諸国でも積極的な導入が図られてきた。これは、もともと、過去の社会的・構造的差別によって不利益を被ってきた人種的マイノリティーや女性に対して一定の範囲で特別の機会を導入すること等により、実質的平等を実現するための暫定的な特別措置(積極的格差是正措置ないし積極的差別是正措置とも訳される)を意味する。

アメリカ・カナダ・オーストラリアではAA、欧州連合(EU)および欧州諸国ではPPの語を用いているが、国連では、暫定的特別措置(Temporally Special Measure)と称している。このほかに、ポジティブ・ディスクリミネーション(フランス語ではDiscrimination Positive)という用法もあり、用語は統一されていないが、日本ではこれらをほぼ同様のものとして捉えてきた。

アメリカ合衆国では、1961年ケネディ大統領の行政命令10925号で「(公共事業の)受注業者は、人種・信条・皮膚の色・出身国にかかわらず、応募者が雇用され、被傭者が

雇用期間中処遇されることを保障するため、affirmative action を実施する」と定められ、1964年の公民権法第7編の制定、1965年のジョンソン大統領の行政命令11246号等による改正を経て、1967年の11375号によって種々の差別のなかに性差別が加えられた。このようにアメリカで雇用差別禁止施策とともに展開されたAAをめぐることは、多くの訴訟があり、逆差別にあたらないか、(劣勢の)「スティグマ(烙印)」にならないか、などが議論されてきた。EUでも、1976年の男女雇用平等指令以後、1997年のアムステルダム条約による改正後のEU条約等でポジティブ・アクションが明示され、欧州司法裁判所の判例も蓄積されてきた⁵。

これに対して、国連女性差別撤廃委員会では、2004年1月、女性差別撤廃条約第4条が許容した「男女間の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置」についての一般的勧告(25号)⁶を発し、事実上の平等を達成するための不可欠な暫定的特別措置であることを強調した。それに先だって、2003年7月には、同委員会が日本政府のレポートに対して、この措置の導入を推進すべきことを指摘した経緯がある。これをうけて、内閣府男女共同参画局では、「ポジティブ・アクション研究会」を設置して検討し、平成17年10月に報告書⁷が公表されている。

(2) ポジティブ・アクションの類型

諸国でのPA/AA実施の形態・局面は多様であり、根拠法規や形態によって以下のように分類することが可能である。

根拠規定について、a) 国際協約・勧告・指令など、b) 憲法、c) 法律(連邦法ないし州法)、d) 行政命令、e) 政党規則、f) その他の規範(企業内規等)、g) 事実上のもの。

実施形態について、a) 宣言、b) 法律上の制度、c) 政策綱領、d) 規則・内規、e) その他(自発的なもの)。強制の有無について、a) (法律等で)強制力を認められたもの、b) 強制ではなく自発的なもの。局面ないし領域について、a) 政治参画(国政選挙・地方選挙などの選挙、閣僚、地方自治体役員など)、b) 公務(公務就任、管理職昇進、行政職・審議会委員等の任命など)、c) 雇用(採用、昇進・昇格、配転、公契約・融資、補助金な

⁵ 諸国でのポジティブ・アクションの展開について、辻村みよ子編(東北大学21世紀COEプログラムジェンダー法・政策研究叢書第1巻『世界のポジティブ・アクションと男女共同参画』東北大学出版会(2004)、辻村みよ子「ポジティブ・アクションの手法と課題」同所収、「世界のポジティブ・アクション」国際女性の地位協会編『国際女性18号』尚学社(2004)、「政策・方針決定過程の男女共同参画」内閣府男女共同参画局『共同参画21』2004年9月号など参照。政治分野のポジティブ・アクションについては、拙稿「政治参画とジェンダー・クォータ制の合憲性を中心に」前掲研究叢書第8巻(川人・山元編、2007)5頁以下、拙稿「政治・行政とポジティブ・アクション」田村・金井編『ポジティブ・アクションの可能性』ナカニシヤ出版(2007)、127頁以下参照。

⁶ Recommandation générale No 25 concernant le premier paragraphe de l'article 4 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, portant sur les mesures temporaires spéciales.

(<http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations>.邦訳は、国際女性の地位協会編『国際女性』18号(2004)83頁以下(近江訳)参照)

⁷ 内閣府男女共同参画局「ポジティブ・アクション研究会」報告書(第2部・別冊)および拙稿「政治分野におけるポジティブ・アクションの具体的措置と留意点」参照。

ど)、d) 教育・学術(学生の入学・進学、教職員の任用・昇格、研究費支給、学術会議等委員・学会役員就任など)、e) 社会保障・生活保護・家族生活(リプロダクティブ・ライツ、健康補助、育児ケア、税制など)、f) その他、に区別できる。

措置の態様・内容については、() 厳格な PA/AA としての、クォータ制(パリテ、交互名簿方式< zipping >、ツイン方式< twinning >、別立て割当制< set-asides >など)、() 中庸な PA/AA としての、タイム・ゴール方式(time-goals、目標値設定方式など)、プラス要素方式(plus-factor としてジェンダーを重視する制度)など、() 穏健な PA/AA としての、両立支援・生活保護などの支援策、環境整備など、多様な態様が存在している。

3. クォータ制の類型と問題点

(1) クォータ制の諸類型

外国では、上記のように、政治・公務・教育・雇用分野など多くの領域でポジティブ・アクションが採用されているが、とくに強い効果をもつものは、厳格な PA/AA としてのクォータ制などである。そこで次に、政治分野・公務分野におけるクォータ制、パリテ等の適用例について概観し、課題をみておくことにしよう。

まず政治・公務分野のクォータ制を例にとった場合でも、根拠規定(憲法・法律・政党内規等)や強制の有無によって大きな差異があり、選挙制度として法制化されたものや、政党の内規や自発的行動によるものなどが区別できる。また、クォータ(割当)が問題とされる局面でも、議席数、候補者名簿上の比率、党内の役員比率における割当、また、比率についても、一般に 20%程度から 50%まで種々の形態が存在する(図表 1-1 参照)。

憲法改正(及び法律)によるクォータ制とパリテ

このうち、憲法改正(及び法律)によって強制的クォータ制を採用した国に、インド・ウガンダ・タンザニア・ルワンダ等、およびパリテ(男女同数制)を採用した国にフランスがある。

前者の強制的クォータ制については、インドが、1993 年の第 74 回憲法改正により地方議会 33%の議席を女性に割当てた。ウガンダでは、1995 年の憲法 78 条 1 項により 56 の州に各 1 名の女性枠を割り当てた(2006 年選挙の結果女性議員比率は 23.9%となった)。タンザニアでは、2000 年選挙に先立つ憲法改正で女性議員枠を 20%以上 30%以下に定め、2005 年選挙の結果 30.4%になった。ルワンダでは、2003 年 5 月制定の新憲法 9 条で意思決定機関の 30%を女性にすることを定め、下院につき 76 条で 80 議席中 24 議席を女性に割り当てた)。後者のパリテは、フランスに独特の制度であり、地方議会選挙の 25%クォータ制を憲法違反とする憲法院判決(1982 年)があったことから憲法改正(1999 年)が余儀なくされ、憲法 3・4 条に、公職における男女平等参画を促進する旨の規定が追加された⁸。さらに、

⁸ 詳細は、フランス憲法判例研究会編(辻村編集代表)『フランスの憲法判例』信山社(2002 年)122 頁以下、糠塚康江『パリテの論理』信山社(2005 年)参照。

公職における男女平等参画促進法（通称、パリテ法）が 2000 年に制定され、大きな成果を得た。このようなフランスの制度は、日本にとっても大変参考になるため、本委託調査では、調査対象国に選抜し、調査結果を本報告書第 3 章に記載している。

法律による強制的クォータ制（Legislative Quota）

法律による強制的クォータ制は、割当対象について国会議員と地方議会議員、また議席の割当と候補者の割当に区別される。議席の割当[型]（リザーブ方式）には、バングラデシュ（地方議会議席 30%）、パキスタン（地方議会議席 33%）、タンザニア（国会議席 20%、地方議会議席 25%）、ウガンダ（同議席 22.2%、1/45 議席）などがある。候補者の割当[型]には、韓国（比例代表選挙の政党候補者名簿 50%）、アルゼンチン（国会議員候補者 30%）、ベルギー（国会議員選挙の政党候補者名簿 33%）、ブラジル（国会議員選挙の政党候補者名簿 20%）などがある。

このうちとくに注目すべき例は、韓国の 50%クォータ制である。韓国では、金大中大統領のもとで女性部（省）への昇格（2001 年）、女性発展基本法（1995 年制定）改正など積極的施策を実施し、2004 年 3 月には政党法 31 条 4 項を改正して、国会議員の比例代表選挙に、世界ではじめて 50%クォータ制を実現した。また、同条 6 項により、小選挙区選挙についても候補者の 30%以上を女性にする努力義務を課し、遵守した政党には政治資金助成金を追加支給することを定めた。このような制度は、世界的にみても注目すべきものであるが、あまり知られていないため、本調査では韓国の実態を調査し、結果を第 4 章に掲載している。

図表 1 - 1 クォータ制の類型と選挙制度

選挙制度 クォータ制のタイプ ⁹	比例代表制 型：候補者名簿上の割当 型（男女交互名簿式など）	小選挙区制 型：議席リザーブ型、 その他
法律による強制型（A・B）	韓国（50%）、フランス上院、ベルギー、アルゼンチンなど	ウガンダ・タンザニア・ルワンダ等のリザーブ制、韓国・フランスの立候補者割当（助成金による強制）
政党の自発的クォータ制（C）	スウェーデン、ドイツ、南アフリカ共和国など	イギリス労働党の All-women shortlist、twinning など ⁹

⁹ 小選挙区制を採用しているイギリスでも、労働党主導で種々の積極的措置がとられた。all women shortlist は女性単独候補者制であり約半数の選挙区で女性のみ候補者を選抜したが、男性候補者からの提訴で差別禁止法に反するという判決があったため、2003 年に性差別禁止法が改正された。また、ツイン方式（twinning）は隣接する選挙区で男女をそれぞれ立候補させる制度であり、1997 年総選挙では、女性議員 60 人から 120 人に倍増させた。

政党内規による自発的クォータ制 (Political Party Quota)

政党による自発的クォータ制 (Political Party Quota) は、北欧諸国・ドイツ・南アフリカ共和国など多くの国で採用されている。スウェーデンでは、1970年代から名簿式比例代表制選挙の女性候補者の割合を40-50%にする目標が政党内で定められ、男女交互の名簿搭載方法により、女性議員率が40%を超えてきた。ドイツでも、社会民主党などで40%クォータ制、緑の党では交互名簿方式によって50%クォータ制が採用されており、世界的に見ても注目すべき成果をあげている(ただし、クォータ制の用法には特徴がある)。そこで、本調査では、ドイツを対象国として選抜し、調査結果を第2章に掲載しているので参照されたい。

(2) クォータ制の問題点

上記の諸国を含め、多くの国でクォータ制の問題点や合憲性が議論されてきた。一般的な功罪については、過少代表である(進出が遅れている)女性に対して特別の措置をとることで、実質的平等・事実上の平等を確保することができる、という点ではクォータ制のメリットが指摘され、実際にも顕著な効果をあげた国が多い。反面、クォータ制の理論的問題点としては、以下の点が指摘される。機会均等原則・形式的平等の侵害となること、

民主主義・自由選挙原則の侵害となること、(50%に満たない)クォータ制によって、逆に完全平等達成の実効性が乏しくなり、「ガラスの天井」になること、女性議員の能力等に対する劣勢のスティグマになること、などである¹⁰。

また、第4章で検討するフランスの他にも、イタリア・スイスでは、法律による強制的クォータ制に対して憲法違反の判断が出されている。イタリア憲法裁判所1995年9月6-12日判決は、形式的平等原則違反、政党の結社の自由違反を指摘して、1993年の地方選挙法の33%クォータ制を違憲と判断した。スイス連邦裁判所1997年3月19日判決も、邦の代表を男女各1名とし、連邦裁判所の女性判事を40%とするなどのクォータ制を含むイニシアティブを連邦憲法4条2項(性差別禁止)違反と判断している。その理由は、性の「不釣り合いな」不平等扱い、PA審査における利益考量の必要性、能力に関連しない固定的クォータ制の違憲性、比例原則基準による審査(機会の平等原則違反)、普通・平等(被)選挙権の侵害などでありEC司法裁判所の判決が援用されていた。これに対して、韓国などの諸国では違憲判断はされていないが、クォータ制の合憲性の問題を明らかにした上で、実効的なポジティブ・アクション手段を検討することが不可欠となる。

(3) 本調査と報告書の視点

上記のように、政治・公務分野だけを例にとっても、クォータ制やパリテなど、ポジテ

¹⁰ 前掲拙稿「政治参画とクォータ制」のほか、拙稿「選挙制度とクォータ制」明治大学法律論叢79巻4・5号267頁以下参照。

イブ・アクションの類型には極めて多様なものがあることがわかる。本調査で調査対象とした国では、フランスのパリテ、韓国の強制型クォータ制、ドイツの政党の自主的クォータ制などが特徴的である。このほか公務分野におけるタイム・ゴール方式のポジティブ・アクションなどの制度や運用の実態についても、本調査で明らかになった諸点が多いため、本報告書の第2 - 5章を参照されたい。また、本調査では、アジア諸国のみならず、世界の比較と視点からしても、男女の賃金格差が極めて小さい点で特徴をもっている国として、フィリピンを対象国に選んだ。ここでは、男性を100とした場合の女性の平均賃金は96.6となっており（国際比較では、日本は66.8、韓国は62.6、ドイツ74.0、フランス86.6である）、年齢別労働力率が、日本のようなM字型でなく台形を示している点でも大いに注目される¹¹。このような女性の進出の実態がいかなるものであるか、これまでは殆ど情報がなかっただけに、第5章に掲載した本調査結果を参照して頂ければ幸いである。

次章以下では、ドイツ、フランス、フィリピン、韓国の順に、の調査編において、1. 各国の男女共同参画の推進組織や基本法制を最初に概観した上で、2. 政治分野への女性の参画、3. 行政分野（および、4. で民間の雇用分野ないし司法分野・学術分野など）への女性の参画に関する調査結果を掲載した。さらに、には、調査を担当した専門家によって各国の「取組の特徴と日本への示唆」について執筆して頂いた。

以上

¹¹ 内閣府編『男女共同参画白書（平成19年版）』21、22頁参照。