

3. イギリスとフランスの経験から引き出せること（三浦 まり）

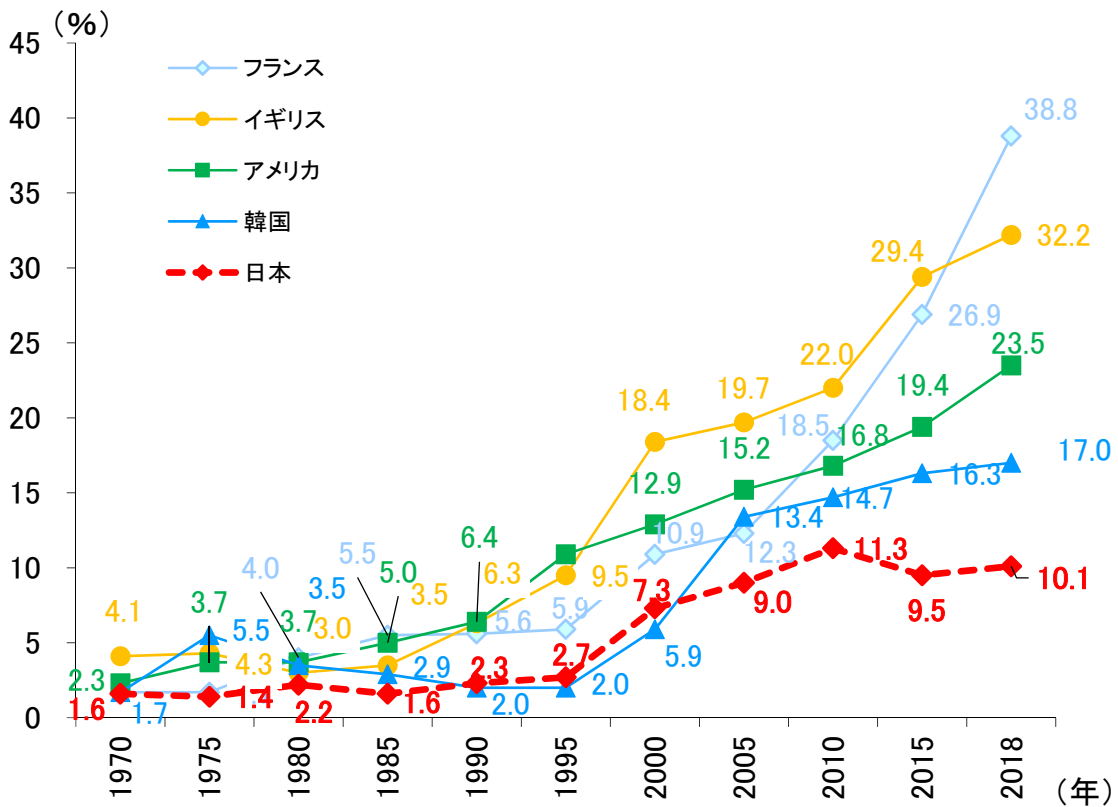
3.1 イギリスとフランスの制度上の相違

本報告書では、政治分野における男女共同参画推進法を日本において定着させ、実際に女性議員を増やすためにはどのような取組が必要かを明らかにするために、イギリス及びフランスの事例を紹介してきた。ここで改めて両国の事例研究から引き出せる教訓を整理・比較したい。

本調査が比較対象としてイギリスとフランスを選んだ理由の1つは、両国がともにかつては女性議員の政治参画の「後進国」であったこと、しかしながら女性議員の着実な増加に成功したことがある。イギリスは小選挙区制、フランスの国民会議（下院）は小選挙区二回投票制と、ともに小選挙区制を採用するが、イギリスの場合は政党が自主的なクオータを実施することによって、フランスの場合は法的クオータ（パリテ）を導入することによって、女性議員増加を実現した。両国の事例が示すことは、女性議員を増加させる手法には様々なものがあり、小選挙区制においても40%近い女性議員比率を達成することは不可能でないということである。

改めてイギリス、フランス及び日本の女性議員比率の趨勢を確認してみよう。図表Ⅲ-3-1-1はアメリカ、韓国を含む5か国の推移を示している。この5か国は、英・仏・米が小選挙区制、日・韓が小選挙区・比例代表並立制を採用しているように、選挙制度が小選挙区をベースとしている点で共通点がある（ただし日本は1996年、韓国は1988年の総選挙から）。一見して分かることは、各国とも1980年代までは女性議員比率が低迷していた点である。1960～1980年代のイギリスは3～6.3%、フランスは1.7～5.8%、日本は1.2～1.8%である。日本が一番低いとはいえ、各国ともそれほど大きな差はなかったのである。ところが、1990年代後半から各国において女性議員が大きく増加するようになると、各国間の差もまた広がることになった。2018年12月時点では日本の10.1%からフランスの39.6%までと、かなりの開きがある。そして、本報告書で対象としたイギリスとフランスは、小選挙区制度を所与としながら、女性議員比率改善に大きく成功した事例ということがわかる。

図表Ⅲ-3-1-1 女性議員比率の5か国比較（1970-2018）



出典：内閣府まとめ

イギリスもフランスも 1997 年を分水嶺として、女性議員が急増した。イギリスは 9.2% から 18.2% へ、人数で言えば 60 人から 120 人へと一度の選挙で倍増するが、その最大の理由はこの時に政権交代を果たした労働党が「女性指定選挙区」(all women short lists、AWS)を導入したからである。2001 年の選挙では女性比率が減るものの、その後は保守党もまた女性議員を増やす努力を続け、現在の約 32% にまで達している。

他方、フランスは 1997 年に 5.9% から 10.9% へと女性比率を倍増させた。実は、これはパリテ法制定以前のことであり、社会党の努力と躍進（女性候補者比率 27.8%、女性議員比率 17.1%）によってもたらされている。もっとも、10.9% という水準は EU 内ではギリシャに次ぐワースト 2 であったため、この衝撃がパリテ法制定へとフランスの背中を押すことになった。

クオータを法的に導入した最初の国はアルゼンチンであり、1991 年のことである。ラテン・アメリカでは広く浸透してきた法的クオータをヨーロッパで最初に導入したのがフランスであった¹。もっとも、パリテ法という強力な法的枠組みがありながら、政党助成金の減額を甘受すれば適用を逃れられる抜け道があったため、法的効力が十分に発揮されるにはその後の 2 回の法改正を待たねばならなかった。パリテ法施行後の最初の選挙では、女性

¹地方レベルではベルギーが先行するが、国政レベルではフランスが最初となる（三浦・衛藤 2014 参照）。

比率は10.9%から12.3%にしか増えていない。政党助成金の減額幅は2000年当時と比べて2014年には3倍に拡大している。パリテ法の厳格化によって、女性登用に比較的慎重であった共和党も2017年時点で39%の女性比率となっている。イギリス保守党（32%）と近似した水準である。

このように、女性には不利であると言われる小選挙区制度を採用していながら、30%を超える女性比率を両国では達成しており、クオータを含む政党の自主的な取組によって実現したイギリスと、パリテ法の厳格化により達成したフランスの事例は、女性議員を増やす方策には様々なものがあり、日本においても政治環境に合致する制度改正や意識改革を包括的に構想する必要があることを示唆している。

イギリスは政党の自主的な取組が奏功したと述べたが、しかしながらそれを法的に担保する仕組みがあったことは留意が必要だろう。労働党は女性指定選挙区を1997年総選挙の候補者擁立では実施するものの、性差別法を根拠とする訴えが認められ、女性指定選挙区は差し止められた。2001年総選挙では実施せず、そのせいもあり女性議員比率は後退した。2002年の性差別（選挙候補者）法の改正によって、候補者選定においてポジティブ・アクションを採用することが可能になったのである。それ以降、労働党は女性指定選挙区を再導入している。

政党の自主的措置とはいえ、クオータに不満を抱く主に男性議員が訴訟するリスクはあり、日本において、「政治分野における男女共同参画推進法」が第4条において「政党その他の政治団体は、基本原則にのっとり、政治分野における男女共同参画の推進に関し、当該政党その他の政治団体の所属する男女のそれぞれの公職の候補者の数について目標を定める等、自主的に取り組むよう努めるものとする」と明記されたことの意義は大きいだろう。この条文は政党がクオータを実施することを推奨するものであり、政党幹部に政治意志があるのであれば、イギリスのような遠回りをせずに、クオータ実施に踏み切れる法的環境は整っているといえる。

3.2 政党の役割

イギリスの女性指定選挙区とフランスのパリテ法は仕組みが異なるものの、女性議員擁立に積極的な中道左派政党が制度を活用することで女性議員増加を成功させた。そして、政党間競争のダイナミズムが働くことで、後塵を拝した保守系政党もまた女性議員を増加させてきたのである。

女性議員の多寡を左右する最大の要因は「政党」であることは、政治学の通説と言える。国政選挙においては政党の公認が得られるかどうか最大の関門であり、それさえクリアすれば、女性候補者たちは男性と同等に、あるいはそれ以上の強さで、選挙を勝ち抜いてきている。公認を得るだけでなく、政党の選挙地盤が固定的な場合は、所属政党の支持地盤において公認を得られなければ当選の見込みは低い。クオータが実施されるに当たっては、実質的に女性議員の増加につながるような導入の仕方が重要であり、イギリスとフランスの主要政党の実践は実質的なものであったことを両国の数値は示している。

ではなぜ政党は女性議員を増やす「政治意志」を持つのだろうか。政党幹部があえて女性

候補者を増やすのは、第一に党内における女性議員の粘り強い働きかけがあり、第二に党勢の拡大に結びつくという戦略的思考が働いたからである。この点を、もう少し詳しく見ていこう。

3.2.1 政党内における女性議員の役割と活動基盤

イギリスもフランスも、女性議員が党内を説得する過程で重要な役割を果たしている。男女平等に比較的熱心に取り組む中道左派政党であっても、クオータは無抵抗で導入されるものではない。(男性) 党員たちは、女性議員を増やすべきであるという総論に表向きは賛成しても、具体的な措置を講じる段階になると抵抗をみせることがままある。

イギリスでは労働党が女性指定選挙区導入に踏み切る前に、党内で議論が積み重ねられてきた点が重要である。なかでも、女性議員が党内で活動する組織基盤があり、そこでの議論を足がかりに、党内改革が実現した点は特筆に値する。「労働党女性活動委員会」(Labour Women's Action Committee) や年1回の「女性会議」は党内で女性たちが声をあげやすい環境を作り出した。また、保守党においても、キャメロン党首のリベラルな改革の背景には、党内組織の Women2Win (ウィメン・ツー・ウィン) があった。これは、既存の保守党女性機構 (Conservative Women's Organization、CWO) では女性議員を増やすための具体的な措置を講じることに限界があったため、別組織としてアン・ジェンキンスやテレーザ・メイのイニシアチブによって結成されている。

フランスでは、社会党のジゼル・アリミ、フランソワーズ・ガスパール、クロード・セルバン＝シュライバー、アンヌ・ルガールらの活発な党内外での言論活動がパリテ法制定へと繋がった。フランスは法律制定の道を歩んできたため、党内における制度改革よりも法的規範の形成が重要な争点であり続けた。それでも、社会党でセゴレーヌ・ロワイヤルが政党助成金の使途に関して改革を進めるなど、女性議員が政党のジェンダー平等促進を促している。

両国間及び政党間の相違はあるものの、女性議員たちが女性の地位向上・権利擁護の言論を党内外で積極的に行なっており、政党としての政治的意志を引き出すための地ならしを先導してきた点には注目が必要だろう。女性が女性の権利を主張すると煙たがられる政党内の空気があるのであれば、それを打破できるような女性議員たちの「安全空間」を政党内で確保する必要があるだろう。

3.2.2 女性票の可視化と戦略的思考

イギリスの事例から示唆される重要な点として、女性票を取り込むために党首が女性擁立に戦略的に舵を切った点がある。先鞭をつけたのは労働党であったが、その変化を促した要因として、デボラ・マティンソンが取り仕切ったフォーカス・グループを用いる調査の存在が大きい。この他にも、フォーセット協会がデータ分析の点で存在感を発揮している。つまり、女性票の趨勢についてエビデンス・ベースで分析をし、科学的な知見があったからこそ、党首が女性擁立に踏み切れたといえる。

興味深いことに、女性議員比率が早くから高かったスウェーデンにおいては、女性票に関

する調査分析は盛んではなく、むしろ労働組合などの伝統的な支持基盤が女性化 (feminize) し、そこからの要求に応答するかたちで女性候補者擁立がすすめられたという²。

投票行動研究が政党によって活用される背景として、政党が社会への「構造化」の度合いを弱め、浮動票を対象にマーケティングの手法を取り入れながら、「選挙プロフェッショナル政党」へと変質しつつあることを指摘する必要があるだろう³。

日本は、近年において党員数が激減しているように、社会への「構造化」の度合いが低い。自民党や民主党（当時）が「選挙プロフェッショナル政党」とまでいえるかについては議論の余地があるが（中北 2012, 2017）、その度合いを高めていることは間違いないだろう。しかしながら、政治学研究においてジェンダー要因を組み入れた分析はまだ少なく、実際の投票行動でも大きなジェンダー・ギャップが観察される状況にはない。ただし、世論調査では政策志向について男女の有権者で大きな差があることは、繰り返し見出されている（三浦 2015、大山 2016）。政党が戦略的に女性票を狙うようになれば、より精度の高い有権者動向分析を通じて、女性票を可視化させ、ターゲットを絞った政策と候補者擁立を打ち立てる可能性はあるだろう。

3.2.3 候補者選定過程の見直し

もう一つ、政党の役割として注目すべきは、党内の候補者選定過程を見直し、女性候補者を増やす措置の実効性を高めている点である。

女性候補者が増えない要因として、党内で公認を決定する機関が男性で占められており、女性候補者を積極的にリクルートするインセンティブに乏しいことがある。党首が女性候補者を積極的に登用する方針を立てたとしても、実際に候補者を選定する権限が地方の党内機関にあるのであれば、地方組織は中央の方針に従うとは限らず、ジェンダー以外の中央—地方の対立争点と時には絡みながら、複雑な政治状況が誕生することになる。したがって、ジェンダーと政治研究では一般的に、中央集権化が進んだ政党の方が女性候補者登用は進展しやすいとされてきた (Martland 2005; Caul 1999)。実際に、イギリス労働党で女性指定選挙区が導入されたことによって、選挙区労働党の選考委員会が障壁であったことが明らかになった、との論評も III.1.1 で紹介された。フランスの候補者選定も共和国前進を除く既存の政党では分権的傾向を示している。

政党が自主的にクォータを実施する際には、党則で数値を規定することはもちろんであるが、実際に候補者を選定する機関に対して強い拘束をかけなければ、骨抜きになってしまう。小選挙区においてクォータを実施する場合、個々の選挙区あるいは広域の候補者選定委員会は自分たちの選挙区ではなく、他が女性候補者を擁立すればいいだろうと考えることになるので、全体で3～4割の女性比率を達成するには党本部の強い介入が必要になってくる。したがって、イギリス労働党は党本部が選挙区を指定し、そこでは最終候補者をすべ

²ストックホルム大学レニータ・フラインデンヴァール教授インタビュー（2018年11月30日）。

³例えば、アメリカではラトガーズ大学アメリカ女性と政治研究所(Center for American Women and Politics, CAWP)が女性の投票行動に関して詳細な調査分析を刊行しており、またバーバラ・リー財団 (Barbara Lee Family Foundation) も同様の調査を実施している。

て女性とする制度を考案したのである。最終候補者を男女同数とするだけでは、競争力のない女性がある意味「数合わせ」的に最終候補者名簿に載せられる可能性を排除できず、「自由競争」の結果、男性候補者が選ばれた、つまりは能力のある女性は少ないという神話を再生産しかねない。そこで考案されたのが最終候補者をすべて女性とする制度であった。労働党の女性比率 40%という数字は、ここまでの制度的工夫を重ねてのものであったことに留意すべきである。

3.3 議会の役割

議会もまた、女性議員を増加させる役割を担っている。本報告書でも紹介された IPU は「ジェンダーに配慮した議会のための行動計画」を刊行し、女性議員の増加に資するような議会のあり方を提言している。イギリス調査から明らかになったこととして、議会改革と連動してジェンダーに配慮した制度改革が実現し、そのことが女性議員を増やすことにつながるという好循環の存在である。

イギリスの議会改革において特筆すべきは女性と平等特別委員会 (Women and Equalities Select Committee) の設立である。これは 2010 年に誕生した「議会における女性議員連盟」(All-Party Parliamentary Group for Women in Parliament) の提言に基づき、提言発出から 1 年を待たずに設置された。行政監視に関する強い権限を持つ特別委員会の 1 つとして、女性と平等に特化したものが新設されたことは画期的であった。

また、イギリス議会は先進国の議会としては初めて IPU の監査を実施した。2018 年はイギリスの女性参政権 100 周年にあたることもあり、ジェンダーに配慮した議会のあり方を総点検するために、両院からなる監査委員会が IPU と協力し、包括的な監査報告書を刊行している⁴。他国への新しい模範を示すものである。

3.4 政府の役割

行政府の役割としては、ジェンダー平等に携わる政府機関がどの程度立法府や政党の活動に関与できるかが論点となる。

イギリスは政府平等省 (Government Equalities Office、GEO) が日本の男女共同参画局に相当するが、設立は 2007 年と遅く、それまでは政権の問題・関心に即して機動的に設けられる室(unit)が半ばアドホックに対応をしてきた。政府平等省設立と同時に、平等・人権委員会 (Equality and Human Rights) が独立委員会として発足しているため、政府平等省は局(unit)より格上げされた省(office)になったとはいえ、権限も資源も限定的である。イギリスは個別の差別禁止法を統合し包括的な平等法を 2010 年に制定し、ジェンダーに基づく差別禁止に関しては強力な法的基盤がある。他方で、行政府による計画は存在しない。日本では 1999 年の男女共同参画社会基本法に基づき、2000 年より 5 年ごとに男女共同参画基本計画が策定されているが、そのような推進体制にはなっていない。

⁴https://www.parliament.uk/documents/lords-information-office/UK%20Parliament_%20Gender%20Sensitive%20Parliament%20Audit_Report_DIGITAL.pdf (最終閲覧日：2019 年 3 月 15 日)。

フランスは対照的に強力な行政機関が存在する。それが女男高等評議会（HCE）である。前身のパリテ監視委員会も、首相の要請に基づき法律条文や規則について見解や修正案を述べる諮問的役割を与えられていたが、2013年に改組された女男高等評議会（HCE）はさらに広い管轄を有し、パリテ監視委員会と同様に法律の評価・改善のための見解を述べるほか、広く社会的な議論を喚起することがその使命の一つとなっている。

HCEは政府機関であるが、行政府からは独立しており、日本の男女共同参画局に相当する部局は首相府付き女性の権利と男女平等課である。HCEは首相と女性の権利省大臣の諮問に応じて建議するほか、独自にジェンダー平等に関する案件を取り上げ、議会や市民社会に働きかけることができる。また2017年には設置根拠法となる平等とシチズンシップ法が制定され、セクシズム（性差別）に関する年次報告を刊行することも義務付けられた。

パリテ監視委員会及びHCEの重要な機能は法改正に向けた提言を打ち出せる点にある。これまでの意見書のうち4割以上が法制化されている。日本のように省庁の中に位置付けられる審議会はその答申は通常100%法制化されるが、独立性の高い機関の提言が4割以上採択されるのは、強い機能を持っているといえよう。そしてこのことは権限に裏打ちされたものというより（そうであれば、むしろ約6割が却下されている事実は権能の弱さを示すことになる）、公的議論を喚起することを通じて、社会的合意を形成する機能を担っていることに起因するといえよう。

HCEの興味深い点はその独立性とともに、構成員にある。現在、13人の有識者、10人の専門家・研究者、13人の高級官僚、10人のNGO代表、8人の行政官、7人の法定委員、11人の国会議員となっている。一般的な有識者枠とは別にジェンダー問題の専門家の枠が確保されており、また政治家と官僚が入り、NGO代表も入っている。任期は1期3年、2期までで、無報酬である。行政府、立法府、市民社会及び専門家から人選が行われているのは、HCEの使命が公的議論の喚起にあることと符合する。日本の審議会とは建て付けが全く異なっていることが分かる。

なお、両国の政府機関とも広報や意識啓発には力を入れており、パンフレット類のデザインも現代的で洗練されている。

3.5 市民団体の役割

市民団体もまた、女性議員増加に関して大きな役割を担う。男性優位の議会のあり方が民主的ではないこと、女性たちの関心事を政策に反映させるには女性議員がもっと増える必要があること、現在女性議員が少ないのは制度やルールに問題があること、これらの社会的認知があがるのが、制度改正や政党の努力を引き出すには重要だからである。

イギリスは、フォーセット協会が長い歴史と実績を持つ団体として大きな存在感を発揮している。研究者を巻き込んだ調査報告を刊行するとともに、キャンペーンを通じた世論喚起も行なっている。また50:50 Parliament（50:50議会）は小規模ながらも、#AskHerToStand（「#彼女に立候補を呼びかけよう」という女性候補者の他薦キャンペーン）等の超党派のキャンペーンを精力的に展開している。本調査でインタビューした保守党女性議員も50:50 Parliamentのピンバッチを首からぶら下げたネームプレートの紐につけており、超党派キャ

ンペーンとして多くの人たちを巻き込んでいることが窺える。

フランスでは *Elles aussi* (エルズシ、彼女たちも) が大きな役割を果たしており、政党がイギリスと比べると候補者トレーニングの機能を有していないこともあり、活躍する領域は多岐に及ぶ。パリテ監視委員会・HCE に NGO 代表としての委員を送りこむほか、候補者トレーニング、啓発活動、女性議員との交流などを企画している。市民社会の女性たちと政党の橋渡しをし、さらにはその経験に根ざした政策提言を HCE において行なっている。

イギリスでもフランスでも、市民団体が調査、提言、啓発において重要な役割を担っている。それらの資金力までは本調査では踏み込んでいないが、イギリスにおいては政府平等省の委託事業を受注する形で、フォーセット協会が事業を展開しているなど、政府が市民団体を財政的に支援している側面も注目すべきであろう。フランスの *Elle aussi* もまた、事業の一部は政府からの財政支援を得ている。

参考文献

- 大山七穂 (2016) 『女性議員と男性議員は何が違うのか』 三浦まり編著 『日本の女性議員—
—どうすれば増えるのか』 朝日新聞出版
- 中北浩爾 (2012) 『現代日本の政党デモクラシー』 岩波新書
- (2017) 『自民党——「一強」の実像』 中公新書
- 三浦まり (2015) 『私たちの声を議会へ——代表制民主主義の再生』 岩波書店
- 三浦まり・衛藤幹子 (2014) 『ジェンダー・クォーター—世界の女性議員はなぜ増えたの
か』 明石書店
- Caul, Miki. 1999. "Women's Representation in Parliament: The Role of Political Parties," *Party
Politics* 5(1): 79-98.
- Martland, Richard E. 2005. "Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and
Electoral Systems" in *Women in Parliament: Beyond Numbers*, ed. Azza Karam, International
IDEA.

