

## 第6章 総括

### I. 政治・行政分野における各国の特徴と日本への示唆

東北大学大学院法学研究科教授 辻村みよ子

#### 1. はじめに

— 「諸外国における政策・方針決定過程への女性の参画に関する調査」の目的と方法

「諸外国における政策・方針決定過程への女性の参画に関する調査」(以下、本調査)は、2007年度と2008年度の2カ年にわたって実施された。その目的は、男女共同参画社会の形成に当たって女性の政策・方針決定過程への参画促進が不可欠であるという認識にたつて、政治・行政分野および労働分野を中心に先進的取組を行っている諸外国の実態を調査し、その結果をふまえて、「ポジティブ・アクションの具体的措置の日本への導入について、幅広い検討を行うこと」(2008年3月、同報告書、以下2007年度報告書と略記)である。

その背景には、日本における女性の政策・方針決定過程への参画状況が不十分であるという実態があった(ジェンダー・エンパワメント指数は93か国中54位(2007年、国連開発計画調べ、2008年12月現在58位)。国会議員に占める女性の割合は189か国中131位(2006年、IPU調べ、2009年2月現在135位)。これに対して、男女共同参画社会基本法では、積極的改善措置(ポジティブ・アクション)の実施が国の責務として規定され、「男女共同参画基本計画(第2次)」では、「政治分野における男女共同参画が極めて重要であることを踏まえ、女性議員の比率が高い国等諸外国の法制度、政策の調査を行い、その結果を広く一般に公表する」と明記している。本調査は、これらの趣旨・目的に資するものとして位置づけられる。

調査研究の内容・方法は、2007年度報告書および本報告書の第1章に記したとおりであり、2007年度はドイツ・フランス・韓国・フィリピンを調査対象国とした。調査対象国の選定は、上記の趣旨に照らして「クォータ制等ポジティブ・アクションに関する制度に着目した上で、過去内閣府で行った調査における対象国や地域のバランスについても考慮」(2007年度報告書)して行われた。とくに、2007年度調査では、憲法改正を実施して政治分野における男女平等参画実現のためにパリテ政策を推進したフランス(下院の女性議員割合:18.5%)、各政党によるクォータ制を推進してきたドイツ(下院の女性議員割合:31.6%)、2004年に国政選挙の比例代表候補に50%クォータ制(強制型)を導入した韓国(下院の女性議員割合:13.4%)などの積極的な取組に関心が集まっていた。また、政治分野のクォータ制を導入せずに国会議員の女性割合20.4%を達成し、さらに男女の平均賃金格差100:96.6という状況にあるフィリピンについても関心が高く、調査の意義が認めら

れた。

これに対して、2008年度調査では、必ずしも上記のような強い手法（強制型クォータ制やパリテなど）を採用せず、比較的穏健な取組を行ってきたにもかかわらず、日本から見て、男女共同参画がよりよく達成されている4カ国が調査対象とされた。

調査対象国選択の趣旨、本調査の目的等は、本報告書第1章に記したとおりである。また、調査の方法については、いずれも政策・決定過程への女性の参画の現状と参画促進のための法制度・取組について、既存の文献・資料調査および現地でのヒアリング調査等を通じて、調査対象国ごとに把握・分析した。報告書のまとめ方も、おおむね2007年度・2008年度調査に共通であるが、2008年度の本報告書においては、第6章Ⅰ・Ⅱで分野別に見た4カ国調査のまとめをするとともに、第6章Ⅲで、2カ年にわたる8カ国調査のまとめを行うこととした。

## 2. 政治分野における各国の特徴

### （1）各国の取組と課題

#### 1) オランダ

オランダの下院女性議員比率は1971年の4%から2006年11月選挙後の39.3%へと飛躍的に上昇した。その理由は、連立与党（第二党）である労働党の議席中約半数、第三党（最大野党）である社会党の36.0%を女性議員が占めており、いずれも政党規約にもとづいて、選挙の際の比例代表制名簿に男女交互方式（ジッパー制）を採用していることにある。労働党がこの制度を採用したのは8年前の1998年選挙からであり、この時期から、36%台になっている。また、緑の左派党（Green Left）のように、クォータ制を採用していないにもかかわらず男女平等を党の第一目標として掲げている政党があり、労働党も女性の労働力率を上昇させることと女性の経済的自立を第一目標として掲げている。

このようにオランダでは、比例代表制による連立政権下で主要政党の労働党・社会党がジッパー制を採用しているだけでなく、議院内閣制で大臣を任命する際にも、厳格なクォータ制がとられており、現内閣の労働党出身閣僚の女性比率は50%となっている。労働党が政権与党となった2007年には、女性政治家の党内の役職などへの積極登用が女性有権者の支持につながった。このように、オランダの場合には、政党の役割が極めて大きいことが判明した。さらに人材を確保するためのスカウト制が有効であることが示された。

他方、地方議会や地方自治体首長の女性比率は20～30%台で必ずしも高くない。これは、選挙制度上などに上記のようなジッパー制など特別な措置の採用がないことが理由であり、今後、50%にするという目標達成のための具体的措置が問題となる。

## 2) ノルウェー

ノルウェーは、政治面のみならず、経済・社会面を含めたすべての領域で男女共同参画を実現させている世界のトップリーダーである。女性の社会進出が本格化したのは1970年代以降であり、1974年に自由党が初めて党組織における自主的なクォータ制を導入し、1975年に左派社会党が候補者リストのクォータ制を導入して以降、男性と同等な女性の政治参画を推進してきた。現在は、左派社会党、中央党、労働党の連立政権であるが、保守党と進歩党以外のすべての党が何らかの形でクォータ制を取り入れており、自由党および左派社会党では、候補者リストのジッパー制も取り入れている（第3章70頁）。

また、女性党首も1975年以降多くの政党で誕生しており、労働党では議席の52.5%、キリスト教民主党や中央党、左派社会党などではいずれも、議員の約半数を女性が占めている（第3章図表3-4参照）。

女性議員率の世界ランキングでは（2005年9月選挙結果である）36.1%という数値がノルウェーを世界第11位（2009年2月現在）の地位にとどめているのに比して、実際には、はるかに女性の参画が定着した安定的な状況にある。それは、上記のように1970年代からクォータ制が導入されていたというだけでなく、1978年にすでに男女平等法が女性差別撤廃条約に先んじて制定され、2006年の差別禁止法に至るまで、男女平等参画推進のための法制度や機構が完備されてきたためである。

とくに、2005年の地方自治法改正によって、地方議会の男女の議員比率をそれぞれ40%以上（選挙区内の議席が4以上の場合）にすることが定められ、いわゆる拘束型（強制型）の40%クォータ制が導入されたことが重要である。このため、県議会議員の女性比率は、ほぼ45%程度になっており、政治分野の政治参画が地方において十分に実現されていることがわかる。

生活に密着した地方政治において、女性議員が半数を占めることは、男女共同参画の観念を国土の津々浦々に浸透させるうえで極めて重要なことであり、政策の意義の大きさが示される。例えば会議を16:00から行う等の配慮がなされていることも、地域生活との両立のうえで重要である。反面、このような地方議会議員職は、ほとんど無給の職であり、野心的な男性には魅力のない職種であることも伺える。議員の社会的地位や、「政治家」という職業の「旨味」においても、注目すべき論点であろう（第3章矢野94頁参照）。

また、ヒアリングを行った3つの政党（左派社会党、労働党、自由党）のすべてにおいて、若手のリクルートの機構（党の青年団）が完備されていることが注目される。

## 3) シンガポール

シンガポールでは、女性の政治参画を促進するための特別の法制度をもっておらず、2001年までは84名中、女性国会議員は4名（4.8%）にすぎなかった。しかし2003年以降は、選挙で選出される議員では84名中10名（11.9%）、大統領任命議員5名（9名中）等を加えて、94名中15名（16.0%）となり、2008年には23名（23.5%）となった。その背景に

は、1988年憲法改正で導入されたグループ選挙区制度がある。これは少数民族等への配慮から導入されたもので、性別についての特別の配慮は存在しないが、実際には、与党人民行動党のグループ選挙区から、多数の女性議員が選出されることになった。さらに、シンガポール特有の制度である大統領任命議員（9名）のなかで5名の女性議員が任命されていることが、女性議員率を引き上げている。ここにはポジティブ・アクションのような意識があることもうかがえるが、ポジティブ・アクションが制度化されているわけではない。小選挙区からの選出議員や閣僚の中にまったく女性が含まれてないことにも大きな限界が示されている。ただ、女性議員率24.5%（2009年2月現在世界43位）という高位を実現した要因として、与党人民行動党が、1997年以降、女性部を活用して積極的な取組を実施したことを指摘することができる。とくに2006年総選挙の与党女性候補者は17名となり、全員が当選したことに取組の成果が示されている。（第5章田村145頁参照）。

#### 4) アメリカ合衆国

米国連邦議会の女性議員比率は、必ずしも高いとはいえないが、2008年選挙の結果では、上院17.0%、下院16.8%となった（第5章図表5-4参照）。「女性の年（the Year of Women）」とも呼ばれた1992年ころから下院の女性比率が10%を超え、上院の女性議員も4名から7名へと増加した。州議会の女性議員比率は24.2%（2009年2月）である（図表5-6参照）。

2008年民主党大統領候補指名選挙におけるヒラリー・クリントン候補の健闘、共和党の副大統領候補へのサラ・ペイリン氏の指名、ナンシー・ペロシ下院議長の就任、さらにはオバマ政権の主要ポストへの女性の起用（ヒラリー・クリントン国務長官、スーザン・ライス国連大使）など近年の女性参画は急激に進展している。

米国の選挙制度は、両院ともに小選挙区制であるため、比例選挙制のようなジッパー制度は存在しない。政党内でも党役員等についてのクォータ制は採用されていないが、民主党の内規では、党大会出席代議員の50%以上を女性にすると定められているため、政党内でのポジティブ・アクション（一種のクォータ制）が導入されつつあると解することもできる。

これにかわってアメリカで重要な役割を果たしているのは、女性候補者支援を目的とする、いわゆる“女性PAC（Women's PAC）”である。中でもひととき大きな存在感を示しているのは民主党女性候補を支援する「エミリーズ・リスト（EMILY's List）」である。ほかにも共和党候補を支援する「ウィッシュ・リスト（WISH List）」、党派を問わない「全国女性政治コーカス（National Women's Political Caucus）」など、女性候補者に対する資金面およびその他の援助を提供する組織がある。

このほか女性有権者に対するプログラムとして「Women VOTE!」と呼ばれるものがあり、「When women vote, women win!（女性が投票すれば、女性が当選する!）」というスローガンをもとに活動し、エミリーズ・リストから850万ドル（2006年）が支出されている。また、「全国女性政治コーカス」では、12～14歳の少女たちに対するリーダーシップ研修や、

18～35歳の若い女性を対象にしたキャンペーンのための研修などを実施しており、若い世代の政治参加を進める取組が行われている。さらに当選した女性議員への支援などもきめ細かく実施されており、日本にとっても示唆を与える点が多い。

## (2) 日本への示唆

2008年度の本調査では、憲法や法律による強制的クォータ制などではなく、政党内規による自発的クォータ制にとどまっている国や、一見して、これらのポジティブ・アクションが何も採用されていないようにみえる諸国が調査対象となった（ただし、ノルウェーの地方議会議員選挙40%クォータ制の場合は例外である）。

これらの諸国についてまず疑問になることは、強制的な手段を用いていないにもかかわらず、何故、女性議員比率等において、日本よりも相当高率の現状を招くことができたか、という点である。

これについては、第1に、女性の政治参画意識を定着させた歴史的取組の蓄積（歴史の重み）の重要性を指摘することができる。最も女性の参画が進んでいるノルウェーでさえ、1970年代までは、女性議員比率は4%にすぎなかった。積極的取組がはじめられてから30年ほどしかたっていないが、この30年の重みは無視できない。1970年代からすでに世界に先駆けて政党内のクォータ制などのポジティブ・アクションを導入してきたという歴史的事実を重視せざるを得ない。また、一見して特別な取組をしていないシンガポールにおいても、1961年にすでに女性憲章が発せられており、女性の法的地位や差別撤廃についての意識の醸成が認められること、また、長期間にわたって確立されてきた能力主義（メリトクラシー）が今日の女性の参画促進のために奏効したということができる。

この点では、日本では歴史の蓄積がないためやむをえない、という見方がありうるかもしれないが、国連女性の10年（1975年）の取組開始以来、女性差別撤廃条約批准・男女雇用機会均等法（1985年）、（「山が動いた」）都議選・参議院選の躍進、男女共同参画社会基本法（1999年）と着実に歩みを続けてきた日本でも、すでに30年の歴史の蓄積がある。問題は、取組の期間ではなく、取組の種類や効果、前提となる法制度等にあることがわかるであろう。

この点で、第2に、選挙制度の有効性・重要性を指摘することができる。女性議員率において高率を保っているオランダやノルウェーでは、比例代表制を採用しているが故に候補者決定に際してジッパー制を導入することができた。この点では、女性の参画促進にとってのこの選挙制度（比例代表制）のメリットを重視すべきであろう。小選挙区制であるがゆえに、政党の自発的クォータ制等のポジティブ・アクションを導入し得ないアメリカと比べて、日本では、衆議院について小選挙区比例代表並立制が採用され、参議院についても比例代表選挙が認められているため、比例代表部分に政党の自発的なジッパー制を導

入することも制度上不可能ではない。また、候補者リスト上の男女交互制（事実上の 50% クォータ制）だけでなく、6 人中 2 人を候補者にするなどの制度を構築することも可能であり、また、小選挙区制についても、有効かつ合法・合憲のポジティブ・アクションを工夫することは可能であるため、今後諸外国の例を参考にした取組が期待される（8 カ国の調査結果に関する第 6 章Ⅲ226 頁以降を参照されたい）。

第 3 は、政党自体の自発的取組の重要性である。これについては、連合政権の場合を含めて、ノルウェーやオランダ、シンガポールにおいては、いずれも政権与党を担う政党が女性参画に熱心であり、政党の自発的な努力によって、女性議員率を伸ばしてきたことが明らかになった。アメリカでも、2008 年 11 月の大統領選挙によって政権交代がおこったことから、民主党政権下での今後の新たな取組に期待が寄せられている。

日本でも、2005 年 9 月総選挙における自由民主党の女性候補者擁立が奏功した経緯がある。ここにも政党ないし政党代表の意識が大きな影響をもつことが示されている。今後も、政権選択の際に、男女共同参画や女性の参画促進に関する政策をマニフェスト評価の重要項目として位置づけ、有権者がそれをチェックすることで、有益な成果が得られるといえよう。

第 4 は、選挙時の候補者選択のみならず、候補者育成のための研修や、若手のリクルート、資金援助など、地道な活動が重要であることが本調査からも明らかとなった。アメリカの「エミリーズ・リスト」が最も有益な参考例といえるが、日本では資金援助団体がなかなか見つからず資金調達が困難であるという実態がある。今後は、資金面だけでなく、候補者のリクルートや研修において、民間の研究所、シンクタンクや NGO・NPO との連携・協力を重視することによって、日本でも大きな成果がえられるものと考えられる。

第 5 は、国民の意識啓発の問題である。これについては、生活に最も密着した地方政治を重視することが重要であり、ノルウェーで地方政治だけに強制型クォータ制を導入したことが功を奏した点も示唆的である。日本でも、とりわけ地方議会の女性議員比率を高めるための積極的取組が必要となろう。

### 3. 行政分野における各国の特徴

#### (1) 各国の取組と課題

##### 1) オランダ

女性公務員の就業が 1957 年まで禁止されるなど、行政分野でも性別役割分業システムがとられていたが、1970 年代から改善された。今日では、公務員の女性比率はおおむね 35% 程度、管理職では 20% 弱、閣僚の女性比率は 36% となっている。

その背景には、仕事と育児・家事の両立を可能にするパートタイム労働制度の施行の影響が大きい。とくに公務員の育児休暇特別手当制度（男女ともに育児休暇中の給与を最低平均収入の50%まで支給する制度）は、男性の育児休暇取得を促す点で有益である。

また、オランダのパートタイム労働は、民間のみならず官公所においても実践されており、省庁の女性部長などが週3日のパートタイム労働を行い、同僚とワークシェアリングをする例などが特徴的である。

## 2) ノルウェー

ノルウェーでは1906年に女性官吏が誕生し、1922年には女性大臣が誕生している。1986年にはグロ・ハーレム・ブルントラントが初の女性首相になり、彼女の内閣では女性閣僚数が最高（44.4%）となって、以後、女性閣僚比率が40%を下回る内閣はない。2007年には一時女性大臣が初の50%越えを経験した（53%）。

国家公務員の女性比率は59.2%（2004年）、管理職に占める女性の比率も35%（2005年）であり、増加傾向にある。

ただしここで特徴的なことは、地方公務員の女性比率は78.1%（2005年）にも達していることであるが、反面、管理職比率は23%（2005年）にとどまっており、「ガラスの天井」に対する取組の重要性が指摘されている。

これに対して、ノルウェーの取組で特筆すべきなのは、オンブツの制度である。これについては雇用の項目で触れられるが、公務員についても適用があるため、その成果が期待されている。

## 3) シンガポール

行政分野では女性公務員の比率は高く、56.4%に及んでいる。上級職であるDivision1に占める女性割合も62.6%と高率であるが、そのなかのSuperscaleという管理職レベル（Division1の約2%）のなかにも、42.2%の女性が含まれることは特筆すべき点である。このように、行政分野の女性割合がふえたことは、この国の徹底した能力主義（メリトクラシー）の結果である。同時に、女性の大臣がないことも、その反映であると解されていることが興味深い（第5章田村146頁参照）。

## 4) アメリカ合衆国

連邦政府職員の女性比率は43%、州政府職員の女性比率は45%を超えており、公民権法の差別禁止原則が行政分野にも影響していることがうかがえる。とくに、EEOCが女性差別行為を監視し、強力に平等雇用を推進していることによって効果がもたらされたといえる。ただし、管理職レベルでは、連邦27.0%、州38.2%と、上記の比率よりも低くなっているため、この比率をどのように上げるかが課題となっている。

総じてアメリカでは、EEOCの監視や訴訟提起によって解決を図るというアプローチで

あり、女性登用の促進についての特別措置は存在しない。にもかかわらず、オバマ新政権下の女性閣僚比率が 27.3%、(1993 年~2001 年のクリントン政権下では 47%) を記録したことから、民主党政権下での積極的登用が期待されている。ここにも政権党の政策の重要性が示されている。

## (2) 日本への示唆

日本では、公務員の採用についてはすでに能力主義原則が確立しており、女性公務員比率も次第に高くなっている (I 種試験事務系区分採用者に占める女性の割合、2008 年度 24.2%)。高学歴化にともなって、今後も女性公務員比率は上昇すると考えられるが、問題は、極端な管理職比率の低さ (本省課室長相当職以上、2006 年度 1.9%) にある。

この点は、政府が 2008 年 4 月に発表した「女性の参画加速プログラム」でも指摘されるところであり、女性公務員管理職を「2010 年度末までに政府全体として 5%程度とする」という数値目標が設定されている。このような数値目標制のほか、インセンティブを高める方式、プラスファクター方式等によるポジティブ・アクションの導入など、さらに積極的な取組が期待される。

そのために、アメリカの EEOC のような差別禁止のための監視機関・雇用促進機構の構築、ノルウェーのオンブツトのような強力な監視機関の設置などのほか、オランダで実施されているような労働条件改善・ワークシェアリングなどが参考になる。採用比率が向上しているにも拘わらず、管理職比率が向上しない背景には、女性職員の離職や配転の問題のほか、超過勤務の常態化や育児期間中の両立困難があると思われるため、育児休業制度の弾力的な運用や育児休業制度の弾力的な運用や育児短時間勤務の活用、ワーク・ライフ・バランスの推進など、両立支援体制の強化も重要であろう。