

国会のもう一つの「格差」問題

—女性の政治参画

糠塚 康江

東北大学大学院法学研究科教授

国会議員にまつわる二つの「格差」問題

昨年12月の衆議院議員総選挙をめぐって、今年3月から4月にかけて全国14の高裁・支部で訴訟対象となっていた16件のうち、14件の違憲判決が出された（合憲判決なし）。そのうち2件は、選挙の無効にまで踏み込んだ異例の判決であった。俄かに「1票の格差」問題がクローズアップされたが、目前に迫った参議院についても、同様の問題がある。昨年10月、最高裁は、選挙区間における議員1人当たりの選挙人数の最大較差が1対5に及んでいた2010年7月実施の参議院議員通常選挙について、是正のための合理的期間論から「違憲」と断じなかったものの、「違憲の問題が生ずる程度の著しい不平等状態に至っていた」と判断した（最大判2012（平成24）・10・17民集66巻10号3311頁）。その際、最高

裁から都道府県の枠にこだわらない選挙区割りの抜本改正を求められたが、次期選挙は、「4増4減」の小手先の是正で実施される。

投票価値の不平等は、議員1人当たりの選挙人数の最大較差によって客観的認識が可能である。これと同様に、もう一つ、数値で露わになる「格差」がある。国会議員の男女比である。IPU（列国議会同盟）の調査（2013年2月公表）によれば、日本の衆議院「女性議員率7.9%」は「世界190カ国中162位」、「G8諸国中最下位」（『女性展望』2013年2月号7頁）である。参議院の女性議員率は18.2%で衆議院のそれを上回るものの、両院女性議員率世界平均20.8%（アジア平均18.5%）を下回る。

女性の過少代表状況は是正すべきか

このスキャンダラスな数値が「放置」されているわけではない。政府によって女性議員率を「2020年まで30%」に引き上げる数値目標が設定され、各政党に協力が要請されている。この目標のため、国連の女性差別撤廃委員会は、「暫定的特別措置」（女性差別撤廃条約4条1項）導入措置を求め、2010年12月に閣議決定された第3次男女共同参画基本計画は、クオータ制などのポジティブ・アクションを視野に入れることを明示した。来るべき選挙制度の抜本改正に際して、筆者は、両院の「民主的正統性」を確保するために女性の過少代表状況の改善の視点

ぬかつか やすえ

一橋大学大学院法学研究科博士課程単位取得退学。法学博士（一橋大学）。専門分野は憲法学。一橋大学法学部助手、関東学院大学専任講師、同助教授、同教授を経て、2013年4月より現職。

著書に『バリエの論理—男女共同参画の技法—』（信山社、2005年）、『現代代表制と民主主義』（日本評論社、2010年）、『フランス憲法入門』（三省堂、2012年、共著）など。

が組み込まれる必要がある¹と考える。以下ではどういう方法が推奨されるのか、私見を述べたい。まず、これとは反対の立場である女性の過少代表是正不要論について、若干の検討を加えることから始めたい。

不要論は、男女平等が憲法上成立しているのだから、法には罪はない、というものである。敷衍すればこうである。日本の女性は、男性に遅れたものの、1945年12月の選挙法改正で選挙権・被選挙権を獲得し、1946年4月の衆議院議員選挙で初めて選挙権・被選挙権を行使した。その時当選した39人の女性議員(8.4%)が審議に参加した日本国憲法は、14条1項で「性差別禁止」、15条3項で男女の「普通選挙」、44条但書で国会議員の選挙権・被選挙権に関する「性差別禁止」を定める。女性による政治的権利の「正当な行使の結果」が女性の過少代表という現状であるにすぎない。「過少」は好ましくないと理解を示しつつも、これを人為的に「是正」することは、女性を「女性」であることによって優遇するもので、女性に「劣性のスティグマ」を付着させ、「男性」であるゆえに退けられた男性の「逆差別」に通じると厳しく批判する。男女の区別なく、「適正と能力」によって選別されるべきだというのだ。このことには憲法上の根拠があるとされる。すなわち、日本国憲法14条1項は、前段で法の下での平等、後段で一定の事由により不合理な差別をされない権利を定める。この後段列挙事由による区別を厳格に審査する立場が近年通説化している。裁判実務も男女の形式的取り扱いの平等を厳格に解する傾向にある²。

不要論の理路は、法が「ジェンダー中立」で、性差別禁止の徹底が「ジェンダー公正」をもたらすことを前提にしている。女性の過少代表状況が女性の主観的事情(「女性が議員になることを望んでいない」)に起因するという見方である。これに対して、既存のジェンダー秩序の中では、性差別禁止法は「男性」をモデルとした一種の同化主義に従って機能しているという見方からすれば、「性差別禁止法は、男性と同じように行動することを選んだ女性が、男性が受ける

同じ報酬を獲得することに奉仕する」(オルセン 1998 = 2009 : 13)にとどまるものだ。厳密には、女性議員の政治的リクルートメントの詳細な分析が必要であろうが、この見方は、構造的問題(「政治は男性のもの、女性は政治に向かないという固定的な性別役割分業意識」)に原因を求めている。同様に、選挙制度の比較分析から、小選挙区制が女性にとって厳しい選挙戦を強いる、だから女性は過少代表なのだという指摘もできるだろう(衛藤 2007 : 5)。もっとも、経験則上、拘束名簿式比例代表制が女性議員誕生にフレンドリーであるとしても、憲法は「国民代表」にふさわしい民主的正統性と選挙法の公理(普通選挙・平等選挙・秘密選挙・直接選挙・自由選挙)を要請するが、特定の選挙制度を指定しない。

クオータ制は「憲法に反する」のか

今日クオータ制を多くの国々が導入することで、女性議員率の世界平均が伸長している。クオータ制には様々な形態がある。国会議員(下院または一院制)選挙について実施されている(2011年3月現在)³のは、①憲法または法律のいずれかによって議席の一定数を女性に割当ててを定める議席割当制(17か国導入)、②議員の候補者名簿の一定割合を女性が占めるよう憲法または法律のいずれかにおいて定める候補者クオータ制(34か国導入)、③政党が党の規則等により、候補者の一定割合を女性とすることを定める自発的クオータ制(36か国導入、①・②と併用16か国)である。このうち①と②の法的クオータ制は女性の過少代表状況を劇的に改善する即効性を期待できるが、副作用も強烈である(糠塚 2010 : 192-224)。よく指摘されるのは以下の3点であるが、そのうち2つは、切り抜け可能である。

まず、クオータ制は、ある集団に希少財へのアクセスを優先的に保障することで当該集団属性を持たない個人に対して希少財へのアクセスを制限する効果を持つから、平等に反するという(逆差別)批判がある。もっとも「男性」「女性」の区別を指定しない、

候補者レベルでの「性別クオータ制」であれば、法律型であったとしても候補者リストの作成にとどまる。そこでは「結果の平等」が保障されているのではなく、「機会の平等」が実質化されているに過ぎない。このアイデアを「女性優遇」とみなすのは、それまで女性が過少代表であったために男性が過剰代表状態にあったことを保護すべきであると主張するに等しいことだ（むしろ、端的に男女比を「50 / 50」とする「パリテ (parité)」が論理にかなう。フランスでは「クオータ制」ではなく「パリテ」が導入されている）。

次に、クオータ制は、「女性は女性を代表し、黒人は黒人を代表する」が「有権者の多面的横断的利益に対応できない」という、硬直した本質主義を体現しているという批判がある。この批判は的を射ていない。女性議員の存在は「女性の利益が代表されている」という帰結を導かないからだ。代表制理論は、男性議員ばかりであっても近代議会を「全国民の代表」とし、「男性利益を代表する議会」とはしてこなかったのと同様である。

最後に、根源的な問題が残されている。性別クオータ制が市民を二元的に「男 / 女」で把握する点である。フランス憲法院は、1982年11月18日判決において、「性を理由として候補者間の区別を含む」性別クオータ制を違憲と断じた。フランス憲法においては、市民という資格は「すべての人に同一の条件で選挙権と被選挙権」を与え、このことは「選挙人や被選挙人のカテゴリーによるあらゆる区別に対立する」からである (décision no 82-146 DC du 18 novembre 1982)。フランスは憲法改正を行うことによってパリテ導入の法理論上の困難を回避したのであった (糠塚 2005 : 50-86)。

自発的クオータ制の困難

この難問を抱えるゆえに、法論理の上では自発的クオータ制を推奨したい。だが直ちに、既存のジェンダー秩序において、政党が自主的に女性候補者を擁立することを望めるかという疑問が生じる。例えばこ

ういうことである。フランスでは、小選挙区二回投票制で実施される下院議員選挙について、政党の自発的パリテが実施されている。政党にインセンティブを与えるため、得票率によって配分される政党助成金について、候補者パリテ不達成状況に応じて配分額を減額する措置を講じている（候補者比率の差が2%以上を超えた場合にその半分の割合（のちに4分の3）で減額。目下、改正が検討されている）。この措置は期待されたほどの効果をもたらさなかった。当選者を多数輩出する大政党は、女性候補者擁立よりも政党助成金減額を選んだ。女性候補者擁立の場合も、自党の地盤が弱い（当選が見込めない）選挙区で女性候補を立てたのであった。

このようなフランスの「政治界」の反応は、フランスの長い民主主義の歩みが「男性」によって担われてきたことから説明できるだろう。「民主主義」の名において男性によって築かれた「政治界」は、長い時間をかけて、女性不在のまま、「民主主義」の「習慣」や「ものの見方」を築いてきたといえる。女性（ひいては新人）の進出を阻む選挙制度といわれている（選挙区を現職議員の封土とする）「小選挙区二回投票制」は、第三共和制以来の慣行の中で「共和主義的選挙制度」の名声を獲得し、女性に議席を明け渡さない元凶といわれている「兼職制度」も、地方に共和主義理念を浸透させる制度として位置づけられている。選挙人は地元利益を優先して議員を選出しがちであり、選挙戦の「戦い方」も男性の政治家が培ってきた習慣によって実施される。男性先行で築かれた「政治界」を女性に開放して、「法の下での平等」であっても、そこで支配的になっている確立した習慣やものの見方が直ちに男女にとって「平等」であることを意味しない。だからこそ、パリテ導入の必要があった。それから10年余を経て2012年5月に登場したオランド政権は、パリテ構成の政府として日本でも注目されたが、そのような状況になっても、花柄のワンピースに身を包んだ女性大臣に対する野党男性議員による下品な「からかい」がある⁴。「女性」を受け入れることができない根深いものが「政治界」に残存し

ている。

これは対岸の話ではない。女性議員率9%を達成した2005年の郵政選挙を、内閣府は「一部政党において、女性候補者を比例代表名簿上位に登載する積極的改善措置（ポジティブ・アクション）を行った結果などが影響している」（『平成21年版男女共同参画白書』51頁）と分析したが、選挙戦術以上の意味があっただろうか。目玉候補として名簿登載順位単独一位で当選し、新人ながら抜擢された少子化・男女共同参画大臣は、「男女共同参画」を掲げて選挙戦に臨んだ「刺客女性候補」の支援を受けることなく、孤立を余儀なくされたという（岩本 2007：201-204）。2009年の政権交代選挙では、ライバル党の選挙区候補者が男性のベテラン議員である場合に「若さ」と「女性」を候補者選定のキーワードとして、女性議員率11.3%をもたらした。たとえ選挙戦術上の道具として擁立されたとしても、それを乗り越えるしなやかさとチャンスを生かす強さを併せもつ女性議員は多数いるだろう。だがそれは男性文化に染まった「政治界」への過剰適応においてではなかろうか。

「国民代表」と代表性

「政治界」が男性文化に染まり、そこに希少生物のように存在する女性議員が男性文化に過剰適応しているのであれば、そこに女性議員が存在する有効性はあるだろうか（DV防止法および同改正法などで見られた女性議員の超党派の結束ぶりを評価したいところではあるが、バックラッシュの先兵になったのが女性議員であったことは記憶にとどめておいていい）。

日本国憲法は、国民主権原理を採用している。国家の存在を前提とする主権の帰属する「国民」は、講学上、観念的抽象的法人として理解される。国会議員は「国民代表」の地位（43条1項）にあり、「国民意思」を「法律」の制定を通じて表明する。国民代表による形成以前に国民意思は存在しない。社会全体に共通する一般利益を練り上げるためには、議員は選出母体の特殊利益に拘泥すべきではないと

しても、まったく何もないところから議員が独善的に国民意思を創設するという想定は受け入れられない。《国民主権—国民代表理論》の提唱者として目されるシイエスの時代からそうである（長谷部 2013：218-219）。「代表性」を追求する今日の代表制論の討議的傾向（糠塚 2010：18-22）、あるいは代表制の演劇的効果（杉田 2013：29-52）からすれば、代表議会のメンバーには、現実の日本社会に生きる生身の国家メンバー（社会学的・政治学的分析に対象となる「国民」）が現実を抱く願望や思いに敏感な感性が必要である。社会全体に共通する一般意思は何か、審議を通じて認識する国民代表の感度が人々の思いとずれている場合に、人々はまともに代表されていないと感じる。そのような代表体には民主的正統性はない。

現実の人々の生活世界は、男性と女性から構成されている。まともな国民代表であれば、男性の特殊利益も女性の特殊利益も含めた、全国民に共通する一般利益について判断するはずである。ジェンダー視点からの立法評価が織り込み済みの政治界でなければならない。そうであるとすれば、男性文化一色の政治界よりも、女性文化が混成した政治界の方がより「代表性」の精度は高まるはずだ。もちろん、女性議員は、帰属する政党の政策遂行を一義的任務とし、その枠を離れてリベラルな「女性政策」の担い手となるわけではない。数が増えればよいということではないが、女性議員の発言が党内や会議体で真剣に取り上げられるためには、過剰適応が不要なほどの「数」（30%がその数値とされている）が必要なのではないだろうか。

なぜ女性が過少代表なのか、なぜ女性議員の存在が必要なのか——「クオータ制」論議は、国民代表の民主的正統性をめぐる人々の思考に問いかける契機となるはずである。■

《注》

- 1 参議院の制度改革審議の一環として、女性議員率が論じられたことがある。「第159回国会 参議院憲法調査会二院制と参議院の在り方に関する小委

員会 第3号」(2004年5月19日)における大山礼子参考人の陳述および委員からの質問とそれへの応答を参照。http://www.kenpoushinsasangiin.go.jp/kenpou/keika_g/159_s03g.html (2013年6月10日最終アクセス)

- 2 例えば、男性労働者と女性労働者の定年に差異を設けることは、性別による不合理な差別であり、民法90条に反して無効であるとの判決(最判1981(昭和56)・3・24民集35巻2号300頁)や入会権者の資格を原則として男子孫に限定することは、性別による不合理な差別として、民法90条に反して無効とする判決(最判006(平成18)・3・17民集60巻3号773頁)など。
- 3 内閣府(2011年)『男女共同参画白書 平成23年版』http://www.gender.go.jp/whitepaper/h23/zentai/html/honpen/b1_s00_02.html (2013年6月10日最終アクセス)
- 4 ブラド・夏樹(2013年)「政治の場での性差別はなくなるか」<http://webronza.asahi.com/global/2013051400004.html> (2013年6月10日最終アクセス) 参照

《参考文献》

- 岩本美砂子(2007年)「クォータが論じられない日本政治の不思議—女性の政治的代表は世界でどのように論じられているか」川人貞史=山元一編『ジェンダーと法・政策研究叢書 第8巻 政治参画とジェンダー』東北大学出版会
- フランシス・オルセン(寺尾美子編訳)(1998年=2009年)「法の性別」『法の性別—近代法公私二元論を超えて』東京大学出版会
- 衛藤幹子(2007年)「女性の過少代表とクォータ制度—特定集団の政治的優先枠に関する考察—」『法学志林』104巻4号
- 杉田敦(2013年)『政治的思考』岩波書店
- 糠塚康江(2005年)『パリティの論理—男女共同参画の技法—』信山社
- 糠塚康江(2010年)『現代代表制と民主主義』日本評論社
- 長谷部恭男(2013年)「世代間の均衡と全国民の代表」奥平康弘=樋口陽一編著『危機の憲法学』弘文堂

