

女性の代表と民主政治の活性化

砂原 庸介 (神戸大学)
芦谷 圭祐 (大阪大学大学院)

1. 議会への女性の進出の意義

日本では、性別役割分業を基本とした福祉国家の発展を背景に、特定の家族像を前提として家族・女性政策が形成されてきた(辻2012)。女性の社会進出を促進しうる子育て支援政策は十分でなく、待機児童問題は都心部を中心に深刻化している。保育園に入園できない場合には女性が離職するケースも珍しくない。そのため共働き世帯が増加しても、女性の就労形態は非正規雇用であることが多く、男女間の賃金格差は依然として根深い。キャリアの中断を免れたとしても、女性は暗黙に設定された「ガラスの天井」に遮られ、それ以上の昇進が叶わなくなる傾向が強い。管理職に占める女性比率は先進国の中でも低水準である。政府は2020年までにあらゆる分野の指導的地位に女性が占める割合を30%にすることを目標としているが、2019年現在、実現する見込みは小さい。

議会には、このような問題の解決が期待されている。しかしながら日本では、議会を中心とする公的部門には女性の数が極めて少ない。衆議院の女性議員比率10.15%は、192カ国中第163位であり、G20加盟国で最下位である¹(2019年7月1日現在)。地方議員における女性議員の少なさはさらに深刻であり、町村議会では女性議員が一人だけの議会や、一人もいない議会は珍しくない。近年緩やかに増加傾向にあるものの、女性の比率と比べて過少な代表であることに変わりはない。

社会問題の解決が期待されるはずの議会

において、女性議員の少なさはそれ自体が問題である。女性議員比率が低いということは、議員候補を選びだす広義のリクルート過程のどこかに体系的なジェンダーバイアスがあることを意味している。意識されにくいのが、そもそも政治的関心や立候補意欲を男性と比べて持ちにくいことも、社会のジェンダーバイアスの一つである。男女間の賃金格差も影響して、立候補に必要な金銭的資源も乏しい。男性に比べて家事労働の負担も大きく、家族からの協力も得られにくい。ジェンダー平等を達成するためには、このような障壁も解消されるべきである²。

さらに、このような議会における女性の過少性が、女性が直面する障壁がなかなか解消されない現状をもたらしている原因の一つとして指摘されることも少なくない。多くの研究で、男性と女性とでは重視している政策が異なることが明らかになっている。たとえば男性議員の方が「外交」、「景気対策」などを重視し、女性議員が「教育」、「介護」、「雇用」などを重視しやすい傾向にある。男性と女性とで重視する政策や行動が異なるとすれば、女性議員が少ないために政治に反映されるべき民意が反映されていないという主張は不自然ではない。反対に、女性議員が増加すれば政治や政策が変化するに違いない、ということも直観的に期待しやすい。

また、政治的な意思決定の場に女性が参画すれば、それだけで政策への影響以外の象徴的な効果をもたらす可能性もある。たとえば、

アメリカの有権者を対象とした研究 (Fridkin and Kenny 2014) によれば、一般的に女性は男性に比べて政治的知識が乏しいが、上院議員が女性である場合には、このような男女差は小さくなり、女性の政治参加も活発になるという。さらに、上院議員が女性の州では、地方議会への女性の参入が増えるという研究もある (Ladam et al. 2018)。

これらの研究はアメリカの有権者を対象としたものだが、これらからは議会などの公的部門における女性の過少性や不在が、一般女性の政治的関心や政治参加の意欲を削いでいる可能性が示唆される。反対に言えば、それを是正することで、一般女性の政治関心や参加が活発になることが期待されるのである³。政治の世界に限らず、集団や組織に女性の数が著しく少ない場合に、女性が積極的な発言や参加を躊躇することはしばしば指摘される。女性であるという理由で優秀な人物に機会が与えられなかったり、優れた意見が表明されなかったりする状況が生まれているとすれば、それは社会全体にとっての不利益も大きい。

2. 女性議員が増えると政策が変わる？

女性議員が増加すれば、女性にとって好ましいように政治や政策が変化するということは、素朴に期待されやすい。たとえば、地方議会で女性議員が増えると子育て支援のために保育所を増やす、裏返して言えば、女性がいないから十分に保育所が整備されない、というような主張を耳にすることは少なくない。しかし女性議員が増えていけば、それに応じて女性の利益が政策的に推進されるということを、当然のこととして考えてよいのだろうか。

まず、議会において女性がどの程度増えれば政治が変化するのかについては議論がある。現在の日本の少ない地方議会のように、女性議員が存在するとしても極めて少ない状況では、女性議員はお飾り (token) としての地位を受け入れることを求められがちで、政策過程に影響を及ぼすことが難しい (Kanthak and Krause 2012)。したがって女

性の利益が代表されるためには、女性議員比率が一定の水準 (=クリティカル・マス critical mass) を超えなければならない、と主張されてきた (Paxton and Hughes 2017: 233)。いわば、一人や二人の女性議員が参入するだけでは十分でないのである。

クリティカル・マスの議論も含めて、実は女性議員が増加すれば女性の利益が実現されるという主張自体に対して、多くの疑問や批判が向けられてきた (三浦 2016: 40-41; 衛藤 2017: 225-236; Golder and Ferland 2018: 233)。以下では、このような疑問点や批判のいくつかを取り上げたい。

はじめに考えなくてはならないのは、「女性の利益」を無批判に想定していることであろう。必ずしも何が女性の利益なのかは自明ではなく、多様である。子育て支援のようなことを考えても、保育所の整備と専業主婦支援は大きく異なり、合意が得られにくい。男性の場合は有償労働時間 (週当たり) の長さに関係なく家事労働時間が比較的短いのに対し、女性は有償労働時間と家事労働時間の両方に大きなばらつきがあり、利益がまとまっていない (前田 2018: 47)。したがって、子育てについて考えるときも、何をもって女性の利益が実現されている状況であるかを判断するのは困難を極める。

また、出産と仕事のどちらかを断念せざるを得ない状況では、結果として仕事と家庭の両立を求める女性団体は登場しにくく、大規模な女性団体の構成メンバーはほとんどが専業主婦である (Schoppa 2006)。その一方で、独身女性の利益は女性団体にも代表されにくい (English 2019)。「女性」というカテゴリーでは、集団の規模が大き過ぎ、またその内実が多様過ぎるために、組織的な成果への「ただ乗り」を防ぐための「強制」も「選択的誘因」も働きようがないため、そもそも組織化が難しい (堀江 2005: 116)。利益の多様性と組織力の弱さは政治的影響力の弱さに直結し、仮に女性の代表に積極的な女性議員が存在しても、「女性の利益」はまとまった利益として委任されにくいのである。

実際、それを反映してか、代表する側の女

性議員も、選好や党派性において多様性を増している。歴史的には女性議員の登用に熱心だったのは左派政党であったが、近年では国際的にも右派政党による女性の擁立も目立つようになり、女性議員の多様性も広がっているのである (Celis and Childs 2018)。また日本の例でも、1998年に小渕恵三内閣で野田聖子が郵政大臣に最年少で抜擢された例にみられるように、右派政党による女性の登用・擁立は (数は少ないとはいえ) 珍しいことではない。このような点を考えると、仮に女性議員が増加しても、政治的な利害や重視する政策において多様な彼女らが、必ずしも一体的な行動をするとは限らないだろう。

3. 女性のための行動の重要性

議会における男女比のバイアスは深刻な問題である。先述のように、女性議員が著しく過少であること自体が、リクルート過程のどこかにジェンダーバイアスが存在することの証である。他方で、前節で述べたように、女性議員が増加すると女性の利益が実現されるようになる、と単純に期待することはできない。代表されるべき「女性の利益」が自明ではないどころか、女性議員自体も多様である。

そもそも女性に影響を与える政策の多くが、福祉国家や福祉レジームの中に埋め込まれ、簡単には変更しにくくなっている。歴史的に、税制や年金制度、保育政策などが、男性稼ぎ主を中心とする家族形態を支援してきた。このような福祉国家の形成と展開には、経路依存 (path dependency) や制度的補完性がはたらく (田中 2017)。現行制度は一定の合理性を有しているがゆえに定着しており、すでに多くの受益層が存在するため、そもそも変化しにくいのである。したがって、議員個人の選好や行動が福祉国家を変容させるということは、理論的に想定することも難しい。女性議員の限界的な増加が福祉国家体制を変容させ、女性の利益の実現につながるという単純な仮説も、以上を考えれば成立しにくいだろう。

実際に女性政策の形成に貢献してきたのが女性議員ばかりではないということも想起さ

れるべきである。女性議員は重要だとしても、議会に典型的なフォーマルな政治制度だけが問題だとは限らない。政治過程において女性の利益を代表する存在は、女性団体や官僚など多様な主体 (クリティカル・アクター) があり得る (Celis et al. 2008)。かつての労働省婦人少年局 (婦人局) は、森山真弓や赤松良子などの著名な女性官僚を輩出し、女性議員が少ない中で男女雇用機会均等法の作成などで大きな役割を果たした。さらに、男性議員も時に女性のために行動している。たとえば、超党派議員連盟の「政治分野における女性の参画と活躍を推進する議員連盟」は、2015年に中川正春 (元・文部科学相) を会長に発足している⁴。理解ある有力な男性議員の協力者を得ながら政策に影響を及ぼす方法も重要なのである。

悲観的であるとしても、政策は過去からの政策遺産に経路依存しており、議会構成が一時的に変化したところで大きな変化は見込めないだろう。また、実際に女性政策を牽引してきたのも、女性議員だけではない。社会にある女性に対する障壁を解消する役割を、女性議員のみに過度に期待してはならない。もちろん、女性議員が増加しても女性の利益が推進されるとは限らないからといって、女性議員を増加させる必要がないというわけではない。政策による女性の利益の実現と、議会における女性の過少代表は、分けて考えなければならない問題である。

繰り返すように、女性議員の数が少ないということ自体が問題である。さらにはすでに紹介したように、政治的意思決定に女性が参画すれば、有権者の政治参加が活発になるなど、象徴的な効果を報告する研究も少なくない。議会が多様な人々で構成されている場合は、そうでない場合に比べて、有権者も政治に関心を有しやすいだろう。その意味で、現実には過少となっている女性議員が増えることで、特定の政策が実現されるかどうかは別としても、政治の活性化につながることは期待できるはずである。そして、具体的な政策ではなく、そのような政治の活性化自体をまず目的とすべきではないだろうか。

【参考文献】

- Celis, Karen, and Sarah Childs. 2018. "Conservatism and Women's Political Representation." *Politics & Gender* 14 (1) : 5-26.
- Celis, Karen, Sarah Childs, Johanna Kantola, and Mona Lena Krook. 2008. "Rethinking Women's Substantive Representation." *Representation* 44 (2) : 99-110.
- English, Ashley. 2019. "Where Are All the Single Ladies? Marital Status and Women's Organizations' Rule-Making Campaigns." *Politics & Gender* <https://doi.org/10.1017/S1743923X1900028X> (参照 2019-7-3)
- Fridkin, Kim L., and Patrick J. Kenney. 2014. "How the Gender of U.S. Senators Influences People's Understanding and Engagement in Politics." *The Journal of Politics* 76 (4) : 1017-1031.
- Golder, Matt, and Benjamin Ferland. 2018. "Electoral Systems and Citizen-Elite Ideological Congruence." in *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, eds. Erik S. Herron, Robert J. Pekkanen, and Matthew Shugart, 213-245. New York: Oxford University Press.
- Kanthak, Kristin, and George A. Krause. 2012. *The Diversity Paradox. Political Parties, Legislatures, and the Organizational Foundations of Representation in America*. New York: Oxford University Press.
- Ladam, Christina, Jeffrey J. Harden, and Jason H. Windett. 2018. "Prominent Role Models: High-Profile Female Politicians and the Emergence of Women as Candidates for Public Office." *American Journal of Political Science* 62 (2) : 369-381.
- Paxton, Pamela, and Melanie M. Hughes. 2017. *Women, Politics, and Power: A Global Perspective*. Thousand Oaks, CA: CQ Press.
- Pitkin, Hanna. 1967. *The Concept of Representation*. Berkeley and Los Angeles, California: University of California Press.
- Schoppa, Leonard J. 2006. *Race for the Exits: The Unraveling of Japan's System of Social Protection*. Ithaca, New York: Cornell University Press.
- 芦谷圭祐. 2019. 「女性擁立の政党政治——二元代表制における協調と対立」日本政治学会編. 『年報政治学2019—Ⅰ 主権はいま』筑摩書房、316-344頁.
- 衛藤幹子. 2017. 『政治学の批判的構想——ジェンダーからの接近』法政大学出版局.
- 大澤貴美子. 2019. 「女性の『過少代表』問題をどう捉えるか——ジェンダーの視点から」『都市問題』110巻1号、44-53頁.
- 尾野嘉邦. 2015. 「国政レベルにおける女性政治家の行動——政治家の性別は政策選択と政治活動に差異をもたらしているか」『法学』79巻4号、402-366頁.
- 田中拓道. 2017. 『福祉政治史——格差に抗するデモクラシー』勁草書房.
- 辻由希. 2012. 『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』ミネルヴァ書房.
- 早川誠. 2014. 『代表制という思想』風行社.
- 堀江孝司. 2005. 『現代政治と女性政策』勁草書房.
- 前田健太郎. 2018. 「政治学におけるジェンダーの主流化」『国家学会雑誌』131巻、5・6号、552-491頁.
- 三浦まり. 2016. 「女性が議員になるということ」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、14-60頁.
- 1 IPUホームページ (<https://data.ipu.org/women-ranking?month=7&year=2019>) より (2019-8-16最終確認)。
 - 2 政治学では、ここまで指摘してきた点を含めて「なぜ女性議員が少ないか」、あるいは「どうすれば女性議員が増加するか」が議論されてきた (芦谷2019; 大澤 2019)。
 - 3 詳しくは、「象徴的代表 (symbolic representation)」という議論を参照されたい (Pitkin 1967; 衛藤 2017:249-251)。
 - 4 『朝日新聞』2018年5月18日付。

本稿の校正時期に、前田健太郎『女性のいない民主主義』(岩波新書)の刊行に接した。この著作(特に第3章)は本稿で取り上げた問題についてより包括的に論じるものであり、本稿にご関心をお持ちくださった方々には一読をお勧めしたい。