

ジェンダーに配慮した議会の理論と実践

辻 由希

東海大学政治経済学部教授

はじめに

ジェンダーに配慮した議会という言葉は、列国議会同盟 (Inter-Parliamentary Union、以下 IPU) が 2011 年に公表した報告書で提示された。この報告書は国際的に注目され、フェミニスト政治学における研究テーマとなる一方で、民主的な議会制度の構築やジェンダー平等政策の推進を加盟国に促す UNDP、OECD 等の国際機関も、このアプローチを推奨するようになった。

本稿では、ジェンダーに配慮した議会 (gender-sensitive parliament) というフレームワークとそれに基づいた評価と実践がどのように展開されてきたのかを説明する。また、この概念がフェミニスト政治学の理論的な潮流のなかにどう位置付けられるのかについても簡単に述べる。そのうえで、(ジェンダーだけにとどまらない) 多様性への配慮を提唱する、多様性に配慮した議会 (diversity-sensitive

parliament) というアプローチについても紹介する。

IPUの報告書

IPUは、2008年から各国議会の運営・制度におけるジェンダーへの配慮 (gender sensitivity) を調査するプロジェクトを実施した。この調査の目的は、議会の運営・制度におけるジェンダーへの配慮を調査し、ベストプラクティス (好事例) を抽出することであった。プロジェクトでは、議会責任者 (77か国、99回答)、政党・グループ (42か国、71回答)、そして議員 (50か国、123回答) を対象とした質問紙調査を計3回実施した。アンケートの後に議員へのインタビューも行った。この結果がまとめられたのが2011年の報告書である。この報告書の執筆を担当したソニア・パルミエリ博士 (Sonia Palmieri) は、フェミニスト政治学の研究者でもあり、議会改革を支援する実践家でもある。彼女は、ジェンダーに配慮した議会はフェミニスト政治学における理論と実践の対話を促すことに貢献してきたと述べている (Palmieri 2019)。

報告書ではジェンダーに配慮した議会を「その構造、業務、手法、活動において女性と男性双方のニーズと利益に応える議会」と定義し、それを実現するために、より多くの女性が議会の指導的地位 (議長、副議長や委員長等) に就くこと、ジェンダー平等を促進する責任を女性だけでなく全ての議員が負うこと、ジェンダー平等に関する法・政策を強化

つじ ゆき

2011年京都大学大学院法学研究科博士後期課程修了 (博士 (法学))。専門分野はジェンダー政治論、福祉国家論。著書に『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』(2012年、ミネルヴァ書房)、論文に「自民党の女性たちのサブカルチャー—月刊女性誌『りぶる』を手がかりに—」(田村哲樹 (編) 『日常生活と政治—国家中心的政治像の再検討』岩波書店、6章)、「女性首長のキャリアパスと政策」『都市問題』110巻 (2019年1月) など。

し、ジェンダー主流化(すべての政策にジェンダー平等の視点を導入すること)に関する議会の役割を拡大すること、議事手続や儀式、演説、アートも含めた議会の文化、慣行、実践における「男性性」を詳細に検討してみることに、議員のワークライフバランスに配慮し議会をもっとファミリー・フレンドリーな場所にする等ことを提案している。また政党に対しても女性の代表性向上と参画拡大に尽力することを求めている。

理論と実践

ジェンダーに配慮した議会は、フェミニスト政治学やジェンダー政治論における、フェミニスト制度論 (feminist institutionalism) といわれる理論と深く関係している。従来のフェミニスト政治学の中心的なテーマの一つに、女性の政治代表(の少なさ、すなわち過少代表性)の問題があり、政治の世界に女性が少ないのはなぜか、どうしたら増えるのか、増えることで何が変わるのかが問われてきた。初期の研究は、政治や政策を変えられるかどうかは女性政治家(議員)の行動次第であると想定する傾向があった。しかしこの想定は、女性議員のみに改革の責任を負わせ、政治や政策が変わらない理由は女性議員が既存の組織文化に同化し、「名誉男性」になったからだという失望や批判にもつながる。

これに対してフェミニスト制度論は、議会という制度に注目する。経済学や政治学において発展した制度論によれば、制度とはアクターが行動する際に参照するルール(規範も含む)のことである。ルールに沿った行動には報酬が、逸脱する行動には罰が与えられることで、人びとはルールに沿った行動をとるように促され、社会に秩序が生まれる。フェミニスト制度論は、同じ作用がまさにジェンダーに関しても起きていることを指摘した。というよりはむしろ、従来からフェミニズムやジェンダー研究が繰り返し分析してきたことを、フェミニスト政治学が制度論の文脈に位置づけなおしたといえる。つまり、私たちは男性性・女性性という規範(性別二元制)のなかで行動し、自他の行為を解釈しており、規範に

合わない行為は罰せられ、それによって規範は強化される(加藤 2017)。つまりジェンダーとは、広義の制度である。

制度論の視点を踏まえると、議会の制度の中で女性性が非正統化されたり、劣位にあると解釈されるならば、議会に女性が増えたとしても変化を生み出すのは容易ではない。既存の制度を、ジェンダーの視点から一つ一つ精査していき、ジェンダー平等を妨げる制度は変えていかなければならない。

たとえば、議会の開会日程や開会・閉会時刻、休憩のタイミング、議事手続、委員会の委員長・メンバーの性別やそこで扱うテーマ、議題の優先順位等は、ジェンダー平等の点からみて適切だろうか。また議会審議で模範とされる言葉遣いや声のトーン、儀式、野次といった慣行は、男性性の規範に沿ったものになっていないだろうか。たとえばフロアからの口汚い野次は許容されているのに、女性議員による厳しい質疑は、感情的であると批判されてはいないだろうか。また議会は「ジェンダー化された空間」(Palmieri 2019)でもある。女性が使えるトイレがどこに設置されているか、授乳や搾乳に使える部屋があるかといったことから、階段の段差や机・椅子の固さが(平均的な)男性の身体を基準にしているか、建物の内外に飾られる彫像や議会パンフレットが男性性を象徴していないか(それは正統性や権威ともつながる)といったことまで、ジェンダーが関わっている。

したがって議会というジェンダー化された制度・空間において活動する議員(やスタッフ、傍聴人やジャーナリスト)の行為も、ジェンダーを再生産するように促され、ジェンダー規範によって評価され、権威や権限を付与されたり非難されたりする。これが反復されることによって議会総体としての立法活動や行政監視活動にも既存のジェンダー規範が(すなわち男性優位、異性愛中心主義が)反映されることになる。

ジェンダーに配慮した議会に向けたアプローチの1つの貢献は、議会を代表や立法という機能を果たす機関としてだけでなく、議員やスタッフが多くの時間を過ごし、傍聴者やメディア、業者が出

入りする「職場」であると捉える視点である。こう捉えることで、議員も含めた働き手のワークライフバランスやハラスメント対策等も課題として認識される。とりわけ議員のワークライフバランスの改善は、検討に値する重要なテーマだが、有権者からどう見られるかを気にしている議員側からは発信しにくい。私たちは議員とは24時間、365日、休みなく市民のために働くべき存在であるという規範を疑う必要がある。そのような超人的な人しか議会に存在しなければ、そのような議会で審議され、決定される法律はいったいどのようなものになるであろうか。

先述したパルミエリによれば、一般的に制度論が現状維持を説明することには強いが変化を説明するのは苦手であるのに対し、ジェンダーに配慮した議会は「どうすれば制度を変えることができるか」という「変化の理論」を提供できるという(Palmieri 2019)。具体的には、(1)責任の共有(女性も議会の役職に就き、男性や政党もジェンダー平等の促進に責任を負う)、(2)ジェンダー平等に関する政策・法的枠組みの構築(立法やその効果の監視と評価)、(3)ジェンダー主流化を支える議会の手続と組織構造(委員会、規則、審議、予算管理、人的・金銭的資源、専門家や市民団体との関係等)、そして(4)議会の文化と職場環境の改善(ファミリー・フレンドリーな職場づくり、たとえば開会日程・時間の再検討、育児休暇や保育サービスの整備等)が必要であると主張されている。

では現状はどうなっているのか。列国議会同盟の調べによると(IPU 2021)、議長に占める女性率は加盟国全体で2010年に13.0%、2020年20.5%、2021年20.9%と上昇している。地域別ではヨーロッパ33%、南北アメリカ26%、サブサハラ・アフリカ24%、アジア12%、中東および北アフリカ2%、太平洋2%である。

また5つの委員会(外交、防衛、財政、人権、ジェンダー平等)の委員長に占める女性率は27.7%である。ただし女性が委員長になることが多いジェンダー平等委員会を除いた4つの委員会だけで見ると、18.5%に下がる。たとえば女性議員率が高いヨーロッパでも、外交22%、防衛15%、財政25%、人権33%、ジェンダー平等74%であり、女性議員

率が低いアジアでは外交15%、防衛11%、財政13%、人権19%、ジェンダー平等70%となる(数値はいずれも2021年1月1日時点)。これらの指標から、多くの議会は男性性・女性性に沿って委員長職を割り当てていると言える。

近年は、ファミリー・フレンドリーな議会に向けて改革を進める議会が増えている。たとえば筆者らが調べたカナダ連邦議会(下院)もその一つである(辻・スティール2020)。カナダ議会では近年、議員の正当な欠席理由に出生と育児を加える規定改定、採決の時間帯を早める、翌年度の開会日程を早めに公表する、柔軟な保育サービスの提供、議員の家族が使える旅費補助制度(オタワと選挙区の往復に使われる)の改善、議事堂内に家族ルームを設置する等が実現してきた。また、議員間のセクハラを防止する規定や告発・調査・処罰の手続が、議員行動規範に明記されたことも注目に値する¹。

多様性に配慮した議会

近年のフェミニズム研究では、交差性(intersectionality)という概念が重視されている。交差性とは、ジェンダーは性別だけではなく他の社会的な属性(たとえば経済階層、障がい、人種や民族、セクシュアリティ)との組み合わせによって人びとを階層化していると見る見方のことである。この視点を採用した「多様性に配慮した議会」について紹介する。

イギリスのサラ・チャイルズ(Sarah Childs)教授は、2015年秋から2016年夏にかけてイギリスの庶民院に出向して調査を行い、議会改革の提言を報告書にまとめた。この報告書でチャイルズは、多様性に配慮した議会(diversity sensitive parliament)というアプローチを提唱した(Childs 2016, 2017)。彼女は「多様性に配慮した議会アプローチは、女性だけが政治・議会において過少代表された集団ではないことを認め、その他の排除も認知され是正されるべきであることを認める。議会が真に包摂的であるためには、多様な排除、交差性、そして集団内部の差異への注意が必要である」と述べる(Childs 2016: 7)。報告書では、大きく3つ

の次元(議会における平等な参加、インフラ、議会の文化)に分けて庶民院の現状を評価し、43の提言を行った。提言には委員長や委員会メンバーだけでなく、参考人や議会で取材するジャーナリストについてもジェンダーの多様性を考慮すること、性別を含む主な属性別の議員の活動状況(演説、質疑その他)のモニタリング、ドレスコードの見直し、過少代表集団に対する議員入門プログラムの提供、議員に対する継続的な研修の提供、遠隔(リモート)投票や新しい議事日程・議事運営の試行、トイレの増設などが含まれている。

イギリスの分権改革によって立法権を強めたウェールズ議会も、多様性に配慮した議会への取り組みを始めている。議会からの委託を受けて議会の多様性向上に関する調査を行ったカーディフ大学のウェールズガバナンスセンターは、2018年に報告書を出した(Wales Governance Centre 2018)。報告書によると1997年に設立されたウェールズ国民議会では、女性議員率が40%以上と高い水準を維持している一方で、障がい、人種や民族、社会経済的属性等に関する議員の多様性の向上は遅れている。またウェールズ議会選挙の投票率が一度も50%を超えたことがないことから分かるように、市民の政治への無関心や不満足、不信をどう改善するかも課題となっている。このような背景から、「議会の多様性を向上させること、人びとが選挙に立候補することを妨げている要因をさぐり、議員という仕事をより魅力的なものにするための議論に関与すること」を目的として調査が行われた。

フィールドワークとオンライン・サーベイによる調査の結果、報告書は多様な人びとが議会に参加するのを阻害する要因を個人、構造、政党、制度、文化という5つの観点から検討し、11の提言を行った。具体的には議会が市民に対して広く情報提供やアウトリーチを行うことのほか、議会が「21世紀の職場」となるように遠隔投票やジョブシェア、兼業容認を検討すること等が含まれている。また保育にかかる費用とサービスの給付、障がいをもつ議員が利用できるサポートの情報や、議員活動を遂行するために余分にかかる費用がどこまで補償され

るかを明確にすることも求めている。

おわりに

本稿では、議会におけるジェンダーと多様性への配慮というアプローチがどのような理論的・実践的な意義をもち、具体的な制度改革として何が必要とされているのかを概観してきた。これらのアプローチに沿って議会を見なおすことは、議員個人々の多様性に配慮することにとどまらず、いったい議会とは何なのか、議員とはどのような存在であり機能を果たすべきなのかを再考する機会を与えてくれる。

たとえば障がいのある議員や、在任中に出産したり、病気になる議員の存在を例外ではないと考えるならば、一つの議席は一人の(健康で介助や同伴者の要らない)議員だけが占めるべきであるという考え方を再検討する必要がある。乳幼児や介助者の同伴、ジョブシェアや臨時・代理議員という案を検討してみることは、議員をどのような存在として捉えるかを根本から考え直すことにつながる。

議場にいらなくてもリモートで審議や採決に参加することを認めてはどうかという案は近年、出産・授乳期の女性議員のニーズとして提起されてきた。しかし2020年の新型コロナウイルス感染症拡大をきっかけに、「リモート議会」の検討や試行がいくつかの議会で行われたことで、これは「みんなの問題」となった。オンライン議会やリモート採決が憲法上許されるかという議論や、技術的な課題やトラブル時のルールづくりも必要となる。その反面、どのような身体をもった人も議場に物理的に存在し、議論に参加できるということも保障されるべきである。両方もが可能となるのが真に多様で包摂的な議会ということになるのではないだろうか。■

《注》

- 1 ただし、告発した側・された側の議員の匿名性の保護を過度に強調している点や、告発から処罰までのプロセスにおける政党幹部の役割が大きく、それにより告発や処罰が抑制される恐れがあるといった大きな課題も指摘されている(Collier and Raney 2018、辻・ステイール 2020)。

《参考文献》

加藤秀一 (2017) 『はじめてのジェンダー論 (有斐閣ストゥディア)』 有斐閣.
 辻由希・スティーラ若希 (2020) 「議会は変わるのか：カナダ政治におけるジェンダー平等の停滞と漸進」、2020年度日本政治学会研究大会 (オンライン).
 Childs, Sarah (2016) 'The Good Parliament' University of Bristol.
 Childs, Sarah (2017) 'Diversity Sensitive Parliaments: Parliamentary Practice in Comparison, A briefing.' University of Bristol.
 Collier, Cheryl N., and Tracy Raney (2018) 'Canada's Member-to-Member Code of Conduct on Sexual Harassment in the House of Commons: Progress or Regress?' *Canadian Journal of Political Science* 51(4): 795-815.
 IPU (2011) 'Gender-Sensitive Parliament: A Global

Review of Good Practice." IPU Reports and Document No.65, written by Dr. Sonia Palmieri.
 IPU (2021) 'Women in Parliament in 2020: The year in review.'
<https://www.ipu.org/women-in-parliament-2020>
 Palmieri, Sonia (2019) 'Feminist Institutionalism and Gender-Sensitive Parliament: Relating Theory and Practice.' In *Gender Innovation in Political Science: New Norms, New Knowledge*, edited by Marian Sawer and Karryn Baker, pp.173-194, London: Palgrave Macmillan.
 Wales Governance Centre (2018) 'Unpacking Diversity: Barriers and incentives to standing for election to the National Assembly for Wales.' A Report Commissioned by the Remuneration Board of the National Assembly for Wales.

