

ジェンダー平等な選挙制度についての考察 — ドイツ連邦共和国と比較して —

Forschung zu Wahlsystemen, die Geschlechtergleichstellung erreichen
— Im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland —

彼 谷 環
KAYA Tamaki

日本では、2018年「候補者男女均等法」が成立し、政党は候補者擁立の際可能な限り男女同数を目指すことが求められるようになった。2021年改正法では、候補者の選定方法の改善やいわゆるセクハラ・マタハラ等の防止や解決について「自主的に取り組む」ことが追加され、政党が行なうべき取り組み内容は拡大した。しかし、同法に罰則規定はなく政党の自主性に任せられるものであることから、女子差別撤廃委員会が期待する「法定のクオータ制」が導入されたとは言い難い。現在、ジェンダー平等の有効な実現手段であるとともに「副作用」も激しいとされるジェンダー・クオータを、日本の選挙制度に導入することは可能なのか。ジェンダー平等な選挙制度の設計に向けては日本国憲法上いくつかの規定との調整が必要となる。本稿では、ドイツの憲法原則との比較、政党の日本国憲法上の地位の議論の整理を通じて準備作業を試みる。

キーワード： ジェンダー平等、女子差別撤廃委員会、暫定的特別措置、政党、憲法

1. はじめに——問題の所在と考察の手段

(1) 日本のジェンダー平等の現在点

1999年に男女共同参画社会基本法が施行されて四半世紀となる。この間、女性の地位や権利に関する法律として、2015年の女性活躍推進法制定¹、2017年刑法の性犯罪規定が110年ぶりに改正、2018年の政治分野における男女共同参画の推進に関する法律（以下、「候補者男女均等法」とする。）候補者男女均等法成立、2022年民法等一部改正で嫡出推定制度見直し、女性のみ再婚禁止期間が廃止、2024年の男女雇用機会均等法と育児・介護休業法改正で有期契約労働者の育休介護休の要件緩和が実現した。また、2003年6月、政府の男女共同参画推進本部決定で「社会のあらゆる分野において、2020年までに、指導的地位における女性が占める割合が、少なくとも

※本稿で参照したインターネット情報の最終確認日はすべて2025年2月27日である。

¹ 2022年法改正で男女の賃金の差異の情報公開が要請された。

30%程度となるよう期待する」といういわゆる「202030 目標」を設定した²。これは、1990 年 5 月 24 日国連経済社会理事会が採択した「国連ナイロビ将来戦略勧告」において、意思決定の場における女性の参画の重要性が言及されたことに端を発するものである。しかし、「立候補や議員活動と家庭生活との両立が困難なこと、人材育成の機会の不足、候補者や政治家に対するハラスメントが存在すること」等が要因で進捗が遅れているという理由から³、2020 年第 5 次男女共同参画基本計画で新たな目標が設定された。つまり、「2020 年代の可能な限り早期に 30%程度となる」こと、そして、「2030 年代には、誰もが性別を意識することなく活躍でき、指導的地位にある人々の性別に偏りが無いような社会となること」が目指されることとなった⁴。

2018 年 5 月公布・施行の候補者男女均等法（正式名称は「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」）は、2021 年に改正法が成立し⁵、政党に求める内容は次のように拡大した。2 条の基本原則では、「男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指して行われるもの」（1 項）とされ、「男女が、その性別に関わりなく」、「その個性と能力を十分に発揮できるように」（2 項）、「相互の協力と社会の支援の下に」（3 項）、行われなければならないと定める。また、4 条では、政党に対して「公職の候補者の数に係る目標の設定」を行うことに加え、「公職の候補者の選定方法の改善」「公職の候補者となるにふさわしい能力を有する人材の育成」「性的な言動、妊娠又は出産に関する言動〔いわゆる「セクハラ」「マタハラ」〕等に起因する問題の発生の防止及び適切な解決」等についても、「自主的に取り組むよう務めるものとする」。しかし、法改正されても、これらは政党に対する努力義務規定であり、候補者均等法が理念法であることに変わりはない⁶。

候補者男女均等法が施行された後、政治分野におけるジェンダー平等は進んだのか。この問いについては、世界経済フォーラムが毎年発表する Global Gender Gap Report が、政治・経済・教育・健康の 4 分野から作成されるジェンダーギャップ指数を用いて示す。2024 年版では、日本は全体で前回から 7 位上昇し 146 か国中 118 位となった⁷。政治分野の順位は前回から 5 位上昇し 113 位となった⁸。Global Gender Gap Report とならんで、国会議員のジェンダー平等度を国際

² 具体的には、勧告 4「政府、非政府機関及び民間企業は、公的部門及び民間部門において意思決定できる地位に就いている婦人の参加状況の調査、訓練プログラムの促進、経済における意思決定へとつながるキャリアを婦人に与える選択的政策の分析及び国内法の整備を含め、経済分野における意思決定に携わる婦人の割合をふやすための特別な措置を講じるべきである。国連は、経済的分野における意思決定における婦人の参加状況を世界的規模で研究し、経済的分野における意思決定の立場にある婦人の割合を増加させるための革新的な国内プログラムを分析し、既存の資源の範囲内で結果を公表すべきである。」（政府訳）参照、男女共同参画局のサイト <https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/sankakujokyo/2001/5-12.html>

³ 令和 2 年 12 月 25 日（令和 5 年 12 月 26 日変更）「第 5 次男女共同参画基本計画 ～すべての女性が輝く令和の社会へ～」1 頁。 https://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/5th-2/pdf/print.pdf

⁴ 同上、13～14 頁。

⁵ 平成 30 年法律第 28 号。

⁶ 参照、比較ジェンダー史研究会「【年表】比較ジェンダー法史」 https://ch-gender.jp/wp/?page_id=18406、法務省 https://www.moj.go.jp/MINJI/minji07_00315.html、厚生労働省 <https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/0000130583.html>

⁷ Global Gender Gap Report 2024 https://www3.weforum.org/docs/WEF_GGGR_2024.pdf

⁸ 政治分野の指標は、①国会議員の男女比、②閣僚の男女比、③直近 50 年における行政府の長の

比較しているのが列国議会同盟（IPU）である。IPU 調べでは、2025 年 1 月 1 日現在、日本で「女性議員最多」となった第 50 回衆院選の結果（衆議院 73 人（15.7%））を反映しても、184 か国中 142 位にとどまる。本稿で比較対象国とするドイツの 35.7%はもちろん、世界平均の 26.9%にも届かない。

（2）本稿の考察の対象と方法

本稿は、日本とドイツを対象に、選挙制度と憲法原則を背景とした政党による女性促進措置の現状と実現可能性について考察する。ドイツを対象とする理由は、第二次世界大戦の「敗戦国」であること、保守的価値観のもと女性は政治的社会的経済的地位が低かったことで共通している点、また、日本の政党論がドイツの議論からも多くの影響を受けていることが挙げられる。政党に対して、ジェンダー・クォータに関する法的規制がないという点も同じである。しかし、戦後の西ドイツが「たたかう民主主義」という特定の価値を伴う民主主義のもとで、憲法に政党条項を定め、政党の法的地位と権利義務を定める政党法を制定する一方、クォータやパリテという政治的ポジティブアクションを法制化することなく女性議員を増やすことができたのはなぜだろうか。日本国憲法では、政党は第 21 条「結社の自由」からその活動が保障されると解されるが、このことから、政党に対して法的拘束力を持つジェンダー・クォータを定めることはできないと結論づけられるのか。つまり、ドイツのように政党の自主性に任せることで、ジェンダー平等の実現を待つかないのか。それとも、正当な理由があれば、ジェンダー平等を目指す制度設計を考える余地はあるのか。

また、本稿は、立法機関におけるジェンダー平等を実現するための手段として、選挙制度の改革を提案するための準備作業の第一段階として、選挙に候補者を擁立する政党に着目して論を進める。そのために、まず、女子差別撤廃条約に基づいて女子差別撤廃委員会（以下、CEDAW とする。）が日本政府報告に対する勧告を確認する。次に、ドイツの公法理論と近年の判例に注目する。具体的には、ドイツ・ブランデンブルク州で、政党リストに男女同数のパリテ規定を導入した 2019 年の選挙法改正と、これに対して極右ポピュリスト政党「ドイツのための選択肢」(AfD)らが違憲を求めて訴えを提起し、翌 2020 年に州憲法裁判所が憲法違反とした論理について考察する。そのうえで、ドイツの憲法理論と異なる日本の憲法理論を比較し、そこから浮かび上がる違いと課題について整理する。

2. 女子差別撤廃委員会（CEDAW）による日本への勧告

（1）2009 年の日本政府第 6 回報告書への最終見解（CEDAW/C/JPN/CO/6）

日本は、1979 年の国連総会で採択された女子差別撤廃条約を、1985 年に批准・発効した。条約締約国である日本政府は、人権条約機関としての CEDAW に 4 年毎にレポートを提出する義務があり、CEDAW はこの報告書を基に日本が条約を履行しているかを審査する（国家報告制度）。

2003 年に CEDAW は、日本が女子差別撤廃条約の批准前に制定した男女雇用機会法や、家庭科教育の男女必修化について評価する一方、22 項目もの「主要な懸念事項および勧告」を示した。

在任年数の男女比に基づく。

そのひとつが「意思決定過程における女性の参画」であり、そこで、条約4条1項⁹に基づく「暫定的な特別措置」を通じた方策をとるよう日本に勧告した。

しかし、その後も日本で効果的な施策が講じられなかったという理由で、2009年 CEDAW は、日本政府第6回報告書への最終見解で、政治的・公的活動の場を含む「事実上のジェンダー平等を促進する暫定的特別措置がとられていない」と指摘し、条約4条1項とその暫定的特別措置に関する委員会の一般的勧告25号に基づき、「あらゆるレベルでの意思決定の地位への女性参加を引き上げる数値目標とスケジュールを持つ暫定的特別措置 (Temporary Special Measures : 以下、TSM とする。) の採用を新たに要請した (para.28) ¹⁰。これは、第7/8回報告書にも継承されている。

(2) 2024年10月30日の日本政府第9回報告書への最終見解 (CEDAW/C/JPN/CO/9) ¹¹

CEDAW は、日本政府第9回報告書への最終見解においてさらに踏み込んだ要請を行なった。そこでは、「条約の完全な実施を確保するうえで立法権の重要な役割を強調する」(para.8)と明記した。そして、前回の勧告 (CEDAW/C/JPN/CO/7-8, para.19) を引き合いに出し、「女性が十分に代表されていないかまたは不利な立場にあるすべての分野における男女間の実質的平等の達成を加速するための暫定的特別措置を採用する」よう勧告した (para.24)。具体的には、女性が国会議員に立候補するために必要な供託金 300 万円を減額する措置や、「福島で被災した女性及び女兒」(women and girls who are survivors of the Fukushima disaster) が基本的権利、差別からの自由、社会サービス、医療 (母体保護を含む)、教育、意思決定システム、雇用を含む機会への平等なアクセスを完全に享受できるような TSM の採択等具体的な提案を行っている。勧告には法的拘束力はないが、これを無視すれば、条約締結国としての社会的信頼にかかわる。

(3) TSM の類型と選挙制度へのクォータ導入

TSM の代表的なものとして、クォータ (quota) やパリテ (parité) がよく知られている。クォータは、アメリカ合衆国において当初人種差別問題を解消するため大学入学時に採用されたアファーマティブ・アクション (AA) や、そのヨーロッパでの用語法であるポジティブ・アクション (PA) の一類型である。パリテは、フランス語で「同等、同量」を意味する。フランスでは選挙

⁹ 女子差別撤廃条約 4 条「(1) 締約国が男女の事実上の平等を促進することを目的とする暫定的な特別措置をとることは、この条約に定義する差別と解してはならない。ただし、その結果としていかなる意味においても不平等な又は別個の基準を維持し続けることとなってはならず、これらの措置は、機会及び待遇の平等の目的が達成された時に廃止されなければならない。」

女子差別撤廃条約第4条1項の暫定的特別措置に関する委員会の一般的勧告25号「8. ……。更に、条約は、女性が平等なスタートを与えられ、特権的な環境により結果の平等を達成するまでにエンパワーされることを要求する。……実質的平等という目標の追求は、女性の過少代表の克服と男女間の資源と権力の再分配を目的とした効果的戦略も要求する。9. 結果の平等は、……すなわち、男性と全く同数の様々な分野で権利を享受する女性、同じ収入レベルや意思決定における平等及び政治的影響力を享受する女性、暴力からの解放を享受する女性である。」

[下線部は筆者]

¹⁰ Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW/C/JPN/CO/6)

¹¹ Concluding observations on the ninth periodic report of Japan (CEDAW/C/JPN/CO/9)

制度におけるクォータ制導入の違憲判決を経て、1999年の憲法改正で「パリテ条項」¹²が追加され、2000年公職における男女共同参画推進法（通称「パリテ法」）が成立した¹³。

本稿はクォータやパリテの合憲性や妥当性に関する議論を主眼としていないため、この点是他稿に譲る¹⁴。ただし、ここでは、糠塚康江の以下の説を挙げておく。「クォータ制による割当て数字は政治的妥協で決まるが、パリテは普遍的に「50%－50%」であり、パリテは男女双方に対する「機会の平等」であるとする¹⁵。また、パリテは、「区別された社会的カテゴリーとしての女性を代表するためのものではなく」、「個人が政治的代表的な基本単位でなければならないということと両立する」¹⁶。クォータが差別是正に重点を置いた措置であるのに対し、パリテは機会的平等を体現した措置であるという点に注目したい。

政治分野のジェンダー平等を促進する TSM について、辻村みよ子は 4 つのレベルで分類している¹⁷。具体的には、(A)法的根拠による分類（憲法、選挙法、政党の規約によるもの）、(B)国政選挙と地方選挙の区別、(C)割当レベル（5%から 50%）、そして、(D)選挙制度である。特に (D) では、[i 型] 比例代表選挙制の候補者割当（Candidate Quotas）と [ii 型] 小選挙区制等の議席割当（Reserved Seats）に分けられる。

（4）IPU「自己評価ツールキット」による全議員と政党への意識調査

ジェンダー平等な選挙法制を制度設計するという思考実験のためには、現職議員が現行の選挙の仕組みやそれを支える政党や政治文化等に対する意識から読み解くことも必要になるだろう。IPU も、2012 年「ジェンダーに配慮した議会のための行動計画」（Plan of Action for Gender-sensitive Parliaments）を全会一致で採択し、加盟国に対して「自己評価ツールキット」を活用したアンケートを活用し、ジェンダー平等の現状を把握するよう強く要請した¹⁹。また、「ジェンダ

¹² 3 条 5 項「法律は、選挙によって選出される議員職及び公職への男女の平等なアクセスを促進する」、4 条 2 項「法律は、法律によって定められた条件で、3 条 5 項の実施に貢献する」が追加された。

¹³ 近年の研究では、村上彩佳「フランスにおける女性議員の増加のプロセスとその要因：クォータ制導入の頓挫からパリテ法の制定・定着まで」内閣府男女共同参画局推進課『諸外国における政治分野への女性の参画に関する調査研究報告書』（2019 年）72～101 頁。
https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/pdf/gaikou_research/2019/09.pdf

¹⁴ ここでは、糠塚康江『パリテの論理—男女共同参画の技法』（信山社、2005 年）。

¹⁵ 糠塚康江「候補者男女均等法の今後の展開—フランスにおけるパリテの経験から」国際女性 No.32（2018 年）92 頁。

¹⁶ 糠塚康江「フランスの取組の特徴と日本への示唆—法整備後にみえてきた課題—」内閣府男女共同参画局「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—ドイツ共和国・フランス共和国・大韓民国・フィリピン共和国—」（2008 年）97 頁。

¹⁷ 辻村みよ子・齊藤笑美子『ジェンダー平等を表現する法と政治—フランスのパリテ法から学ぶ日本の課題』（花伝社、2023 年）103～105 頁。

¹⁸ IPU の 2023 年度調査では、選挙制度へのクォータ導入率は、（アフガニスタン、北朝鮮、ミャンマーを除く）調査できる 190 か国中、「ノルマなし」23.2%、「法規制と自主規制（政党の任意）の併存」33.5%、「法制化」27.2%、「任意」26.3%、「クォータを採用していない」（Any quota）28.8%との結果が出ている。Inter-Parliamentary Union, Women in parliament in 2023, The year in review, p.19 <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2024-03/women-in-parliament-2023>

¹⁹ 以下、参照、彼谷環「女性の政治参加」憲法研究所・上田勝美編『二一世紀の平和憲法—改憲

一に配慮した議会のための評価」には、①女性の数と役職、②法的及び政治的枠組み、③ジェンダー平等の主流化、④議会の文化・環境・方針、⑤男性との責任の共有、⑥政党、⑦議会事務局、の7つの指標が置かれた。

衆議院でアンケート調査が行われたきっかけは、2022年超党派議連「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（会長・中川正春議員（立民）」から、細田博之議長（当時）に対し自己評価の実施に関する申入れがなされたことによる。細田議長から山口俊一議院運営委員長（当時）に対し「前向きに検討願いたい」旨の指示が出された。その後、アンケート調査が「国民全体の傾向を把握する観点で実施されるものであり、各議員が忌憚なく意見を表明できるよう」、議員アンケートは無記名式で実施された²⁰。参議院でも同様の調査を行っている²¹。

衆議院の調査対象議員数は465名（男性419名、女性46名）、うち有効回答数382名（回答率82.2%）と高い回収率であった。たとえば、「現在の国会における女性議員の数は十分と考えますか」といった質問に「不十分」とした回答は、女性議員71.8%に対し男性議員56.7%と、男女間で大きな開きがみられる²²。また、「国会への女性の参加拡大が妨げられていると思うか」の質問に「そう思う」と回答した理由としては、立候補時点の家族の理解が得にくい、資金不足、子育て中の女性議員の参加の難しさ、地元活動の時間的拘束の長さ、選挙慣習、現職優先で新たな人材擁立が難しいこと、クォータ制がないこと等が挙げられている²³。

3. ドイツにおける政党の取組と「パリテート」(Parität) に対する姿勢

(1) ドイツ連邦議会の選挙制度

ドイツには、連邦議会と連邦参議院があるが、ここでは連邦議会のみを対象とする。連邦参議院は各州（ラント）が連邦の意思決定に参加するため、参議院の議員は州の公務と連邦の公務の二重の役割をもつ特殊な立場となるからである。

連邦議会の選挙制度は、「人物選択と結びついた」（人物を加味した）比例代表選挙と称される小選挙区比例代表併用制を採用する²⁴。有権者は2票を有し、第1票は直接選挙（小選挙区）に、第2票は政党リストに基づき比例選挙に投票する。全議席数は第2票（比例代表）の得票数を基に政党に比例配分されるが、各政党では、第1票で当選した者から優先的に議席が与えられる。

ドイツ連邦議会の選挙と比較される日本の小選挙区比例代表並立制では、候補者は小選挙区選挙と比例代表選挙に重複立候補でき、惜敗率により比例代表での当選が決まるが、小選挙区と比例代表の議席は別々に割りふられるため、似て非なるものである。

論批判と平和・人権保障の展望』（法律文化社、2024年）201～203頁。

²⁰ 令和4年6月衆議院事務局（調査局 IPU 調査プロジェクトチーム）「IPU ジェンダー自己評価『議会のジェンダー配慮への評価に関するアンケート調査』報告書」
https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Shiryo/gender-houkokushohp20220609.htm

²¹ 令和5年6月参議院事務局「IPU ジェンダー自己評価『議会のジェンダー配慮への評価に関するアンケート調査』報告書」<https://www.sangiin.go.jp/japanese/ugoki/r5/ipu/230614.html>

²² 以下、前掲・注19、202頁。

²³ 前掲・注20。

²⁴ 2023年3月ドイツ連邦議会は、選挙制度について、議席数を固定し、「超過議席」「基本議席条項」を廃止する改正連邦選挙法を可決した。

2021年9月30日実施の第20期ドイツ連邦議会選挙では、小選挙区299議席、比例代表299議席の計598議席をめぐって6211人が立候補したが、全候補者に占める女性候補の割合は過去最高の33%であった。選挙結果は、「ポスト・メルケル」時代を象徴したかのように、比例代表の得票率を25.7%獲得した社会民主党（SPD）が第一党に復活し、超過議席を含む736議席中、女性は過去最高の257議席（34.9%）を占めた。その理由について、伝統的に男性優位で小選挙区に強かったキリスト教民主同盟（CDU）が、多くの小選挙区で敗北した一方、各州のCDU指導部が州名簿をできるだけ男女均等に作成したことが影響したためと分析されている²⁵。

（2）「政党による自発的クオータ」の導入

ドイツ連邦議会に議席を有する政党は、独自に比率を調整したクオータを導入して女性議席を増やしてきた。以下、クオータの採用が早い順から整理しておく。

まず、同盟90・緑の党（Bündnis 90/Die Grünen）である。現在、脱原発・脱炭素・脱ロシアを目指しているが、ロシアのウクライナ侵攻を契機に支持率を集めてきた。1960年代に「草の根民主主義」を謳い、1986年に緑の党（当時）として「50%クオータ」を採用した。2019年11月16日の「女性規約」（Frauenstatut）1条1項は、「すべての党委員会および党が設置する委員会は、委員の半数以上を女性で構成し、名簿選挙または選挙提案で奇数順位を女性に割り当てなければならない」（Mindestquotierung：最低割当）と定めるとともに、女性のみリストも可能だとする²⁶。

次に、キリスト教民主同盟（CDU）が、緑の党の動きに触発され、1988年30%クオータを採用した。その後、2019年2月25日のCDU党規約15条5項では、「地方選挙、州選挙、ドイツ連邦議会選挙、欧州議会選挙の名簿を作成する場合、提案する資格のある機関は、連続する3つの名簿から少なくとも1人の女性を推薦しなければならない。選挙区の女性候補者を優先する。」とし、2024年から40%、2025年半ばから50%に引き上げを決定している。なお、バイエルン州のみに存在するCDUの姉妹政党のキリスト教社会同盟（CSU）では、州および区（Bezirk）レベルで党役員40%を女性に付与している。

ドイツ社会民主党（SPD）も、CDU同年の1988年に、党内すべての選挙で33%クオータを導入し、1994年以降は40%に上昇している。2021年12月11日のSPD選挙規程3条5項では、「理事会による人事提案は、女性と男性の少なくとも各々40%を考慮せねばならず、また、女性と男性の各々50%を考慮する必要がある。党執行委員会は異なる性別のメンバーまたは性別に割り当てられていないメンバーを考慮するためのガイドラインを決定する」と定める。また、比例選挙のための政党リストの順序は、女性1人、男性1人から始まり男女交互に考慮される（同4条2、3項を参照）。

2005年、旧東ドイツの支配政党であった民主社会党（PDS）の後継政党（民主社会党）が、SPD

²⁵ 泉眞樹子【「ドイツ」2021年連邦議会選挙—SPDの勝利と緑の党の伸長】外国の立法 No.290-1、2022年1月、14頁。„Zusammensetzung des neuen Bundestags: Jünger, weiblicher, akademischer,“ 26. 10. 2021. taz website (<https://taz.de/Zusammensetzung-des-neuen-Bundestags/!5806460/>)

²⁶ https://cms.gruene.de/uploads/assets/221128_Gr%C3%BCne-Regeln_Satzung_Bundesverband.pdf

を離党した議員らと発展させたものが左翼党（Die Linke）である。左翼党は、2022年6月連邦党規約10条4項で「執行委員会、委員会、作業委員会、代議員の選挙では、候補者の少なくとも半数が女性でなければならない。」とし、同5項で「議会および市町村の代表機関の選挙候補者を推薦する場合、その半数以上が女性でなければならない。……候補者名簿の場合、名簿の1位・2位のいずれかと3位以下の奇数順位は女性に用意される。」と定め、いわゆる「Zip制」を採用している。

これらの政党に対し、連邦議会のキャスティング・ボートを握る存在であった自由民主党（FDP）は、長らくクオータを採用せず、メンター制度等の「やわらかい措置」（welche Maßnahmen）にとどめてきた。しかし、ドイツ特有の「5%阻止条項」²⁷により、2013年選挙では全議席を失ったり、2017年選挙では得票率を伸ばし多くの議席を獲得するという不安定な状態となっており²⁸、現在ジェンダー・クオータに対する議論も開始されている。

（3）「ドイツのための選択肢」（AfD）の選択

以上のように、ドイツでは、TSMとしてのクオータは政党が「自発的に導入」してきたという歴史的特徴がある。言い換えれば、政党には「TSMを導入しない」選択もある。現在、ドイツで大きな勢力となっている極右ポピュリズム政党「ドイツのための選択肢」（AfD）がこうした立場をとる。AfDは、クオータを否定するとともに、ドイツ人カップルによる「伝統的な家庭」が「ドイツ人の子」を産むことを奨励する。また、「新生児と胎児を歓迎する文化」を目指して中絶を否定するという基本綱領を掲げる²⁹。

ドイツで女性議員割合が過去最低（219/709人、30.9%）となった2017年選挙以来、AfDは各州で支持率を上げ、後述するブランデンブルク州でも基盤が強固になっていく。AfD躍進の背景について、シリア難民の大量受入れを決定したメルケル政権（当時）への批判票を集めたこと、反ユーロを標榜するAfDが中道無党派層の票を拡散させたこと等が指摘される。また、家族政策や男女同権については「保守色の強い」姿勢を示すなど、AfDを支える思想は「反移民と反ジェンダーフリー」だと言える³⁰。

4. ブランデンブルク州の改正選挙法違憲判決³¹

²⁷ 阻止条項（Sperrklausen）とは、「比例代表選挙の制度的欠陥である小党分立を克服する措置として、戦後西ドイツで採用された、比例代表制の議席配分にあずかるための要件」である。ここでは、若松新「比例代表制における阻止条項について—政党制との関連において—」早稲田社会科学研究所第40号（1990年）、114頁。

²⁸ 2025年連邦議会選挙では得票率4.33%となり、議席を獲得できなかった。ZDFHeute Update, ZDF <https://www.zdf.de/nachrichten/thema/bundestagswahl-120.html>

²⁹ PROGRAMM FÜR DEUTSCHLAND., Das Grundsatzprogramm der Alternative für Deutschland, https://www.afd.de/wp-content/uploads/2023/05/Programm_AfD_Online_.pdf

³⁰ 2025年ドイツ連邦議会選挙では、AfDはCDU/CSUに次いで2位に躍進した。メルツ首相（CDU）が移民の入国阻止や国外退去命令対象者の無期限収容等を盛り込んだ動議にAfDの協力で可決したことも大きな話題になっている。

³¹ ブランデンブルク州選挙法改正の経緯と州憲法裁判所による違憲判決の理路については、参照、彼谷環「代表議会制民主主義と男女同権—ドイツ・ブランデンブルク州『パリティート選挙法』違憲判決を素材に一」愛敬浩二・藤井康博・高橋雅人編『水島朝徳先生古希記念 自由と平和の構想

(1) ブランデンブルク州選挙法改正の背景

16の州からなるドイツでは、各州はそれぞれ主権を有し、独自の憲法、議会、政府、裁判所を備えている。1815年に誕生したブランデンブルク州は、第二次世界大戦後、一部を除き東ドイツに属し、1990年のドイツ再統一でドイツ連邦共和国に帰属する。

州議会は、州の住民がその権力を行使する最も重要な憲法機関であるとともに政治的意思形成機関でもある。ブランデンブルク州議会は定数 88、任期 5 年間であり、その選挙制度は連邦議会と同じ小選挙区比例代表併用制である。ブランデンブルク州は、再編された旧東ドイツ 5 州のなかで長らく SPD が第 1 党を占めてきた。しかし、連邦議会選挙の後に実施された 2019 年 9 月の州議会選挙で AfD が大きく支持を集めた。こうした動きに危機感を強めた同盟 90/緑の党の州会派は、小選挙区、比例代表の両方で政党に男女同数の候補者擁立を求める改正案を提出した (LT-Drs.6/8210)。提案理由には、「ドイツ基本法 3 条 2 項 2 文³²が排除を要求する女性の事実上の「ベールに包まれた」 („verschleierte“) 構造的不利益は、1990 年以降の女性国会議員の継続的な過少代表をみれば明らか」であり、このことは有権者が「適切に反映されていない」ことを現している、という点も指摘された³³。同盟 90/緑の党の提案に対して、SPD、Die Linke の各州会派が、基本法の保障する「政党の自由」が制限されると反対したため、最終的に、比例代表のみを対象に、①政党の比例代表リストが性に基づくこと、②政党の比例代表リストには女性と男性を交互に配置すること、③性の多様性に配慮すること、を内容とする修正案が提出され、2019 年 1 月 31 日に可決成立した³⁴。

(2) ブランデンブルク州改正選挙法

改正された州選挙法では、次のとおり、新たに内容が追加された³⁵。

「第 25 条 3 項〔下線は改正による追加部分/便宜上丸数字にて条文整理〕

①州リストの候補者と州リストの順序は、州議会で決定される。②州リスト作成の際、女性及び男性は等しく考慮される必要がある。③このため州議会は次の事項を決定しなければならない。

1. 州リストにおける女性のために用意された候補者リストとその順番、
2. 州リストにおける男性のために用意された候補者リストとその順番、および、
3. ふたつのリストのどちらから州リストの第 1 位が占められるか。

④性に平等な州リストは、名簿の第一順位の決定及び州議会によって決定された 2 つのリスト (3 文 1 号及び 2 号) に基づく順位を考慮して交互に作成される。⑤性に平等な州リストの作成につ

力—憲法学からの直言』(日本評論社、2023 年) 448~468 頁。

³² ドイツ連邦共和国基本法 3 条 2 項 2 文「男女は、平等の権利を有する。国家は、男女の平等が実際に実現するように促進し、現在ある不平等の除去に向けて努力する。」〔下線部は筆者〕

³³ 前掲・注 31、451~455 頁。

³⁴ ドイツでは、基本法 3 条 2 項 2 文を根拠に、直接的な差別対策では解決することが困難な構造的な不平等を解消することを目指す立法が増えている。例えば、2013 年の保育施設入所請求権 (Rechtsanspruch auf einen Kinderbetreuungsplatz)、2015 年の女性の指導的地位法 (FüPoG)、2017 年の一般平等法 (Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz)、賃金透明化促進法 (Entgelttransparenzgesetz) 等である。

³⁵ Zweites Gesetz zur Änderung des Brandenburgischen Landeswahlgesetzes – Parité-Gesetz (Gvbl. I /19, [Nr.1])

いて、3文1号及び2号における2つの名簿の一方が使い果たされたなら、他方のリストからさらに1名だけ州リストに指名することができる。⑥身分登録法 22条3項〔子が女性にも男性にも区分され得ないとき〕及び45b条1項〔登録済みの性の削除変更〕により女性にも男性にも分類されない者は、3文1号及び2号に掲げるリストのどちらに応募するか、自由に決定することができる。⑦3文から6文は、その規約によりひとつの性のみを認め代表することを希望する政党、政治団体又は州団体には適用されない。

(略)

第8項 代議員選挙、総会または代議員会議の招集ならびに候補者の選挙手続きに関する詳細は、政党または政治団体の規約の規定に留保される。第3項の要件からの逸脱は認められない。」

(3) 改正選挙法に対する州憲法裁判所の違憲判決

ドイツ全土で注目を集めたこの法案に対して、ただちに国家民主党 (NPD)、AfD の州団体が機関訴訟手続³⁶を提起するとともに、AfD 党員4名が憲法異議³⁷を申し立てた。そして、2020年10月23日、ブランデンブルク州憲法裁判所はこの「パリテート選挙法案」に違憲判決を出した³⁸。

機関訴訟の判決 (VfGBbg 9/19) の理路は、以下のように集約することができるだろう³⁹。第1に、州の比例代表リストに男女均等に代表者を配置するルールは、政党の自由、選挙候補者推薦の自由、政党の機会均等を侵害する。第2に、民主主義の原則に影響を与える選挙法の改正は、憲法制定議会の決定を必要とし、通常の立法府の範囲を超えるものである。第3に、パリテートの規定は、州憲法に具体的な指示がなければ、十分な根拠を欠く。第4に、政党の自由、選挙候補者推薦の自由、政党の機会均等に対する侵害は、州憲法12条3項2文⁴⁰の平等義務によって正当化されない。州憲法12条3項2文は、憲法を構成する民主主義の構造原理の法律による改正を認めていない。したがって、パリテート法は、州憲法の民主主義原則によって定められた枠組みを超える。

また、憲法異議に対する判決 (VfGBbg 55/19) の理路についても、同様に集約できよう⁴¹。第一に、政党に対して、州リストにパリテートの配置を求めることは、男女の候補者の消極的選挙権の平等を侵害する。第2に、ブランデンブルク州の憲法秩序は、女性と男性の同権を明確に認

³⁶ 憲法裁判所が基本法等の規則により他の関係機関の権利義務の範囲をめぐる紛争につき、基本権の解釈ができる。

³⁷ 基本権を侵害された個人の救済手段 (ただし通常裁判所による手段が尽くされたのち)。

³⁸ 前掲・注31、455～459頁。

³⁹ VerfGBbg, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 9/19 - (https://verfassungsgericht.brandenburg.de/verfgbbg/de/entscheidungen/entscheidungssuche/detail-entscheidung/~23-10-2020-vfgbbg-919_4041)

⁴⁰ ブランデンブルク州憲法12条3項は「女性と男性は同権である。州は、実効的な措置により、労働、公的生活、教育・訓練、家庭及び社会保障の領域において男女の平等を確保する義務を負う。」と定める。これはドイツ連邦共和国基本法3条2項の内容に相当する。

⁴¹ VerfGBbg, Urteil vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 55/19 - (https://verfassungsgericht.brandenburg.de/verfgbbg/de/entscheidungen/entscheidungssuche/detail-entscheidung/~23-10-2020-vfgbbg-5519_4042)

め、公的生活（*öffentlichen Leben*）においても平等に配慮する州の義務と結び付けている。しかし、民主主義原則に影響を与える選挙法の改正は、憲法制定議会の決定を必要とし、通常の立法府の範囲を超える。第3に、消極的選挙権の平等の侵害は、州憲法12条3項2文の平等義務によって正当化されない。州憲法12条3項2文は、憲法を構成する民主主義の構造原理の法律による改正を認めていない。したがって、パリテート法は、州憲法の民主主義原則によって定められた枠組みを超える。第4に、ブランデンブルク州選挙法25条3項2文から6文は、州憲法12条2項ならびに3項に基づく性を理由とする差別禁止に違反する。この規定は、第3の性（*der dritten Geschlechts*）の人々に対して女性と男性を不当に差別する。

以上の判決の特徴として指摘できることは、ドイツ特有の民主主義が基礎になっていることである⁴²。機関訴訟判決で、州憲法裁判所は、パリテート選挙法を導入する議会の目的が公平な競争の実現にあるとしても、州議会における女性割合を高くすることを目指すものであるため、集団主義を追求していると考えた。これは、政党の綱領の自由、候補者提案の自由、機会均等を侵害すると判示する。その理由として、州憲法に反映される民主主義原則の基本要素は、ドイツ基本法と同様に「ボトムアップ」（*von unten nach oben*）であり、国家機関は国民の意思形成やそのプロセスに干渉することが基本的に禁じられている。しかし、選挙法によって議会の選挙人名簿の男女比を規定することは、立法府が国民と政党にどのような国会構成が「正しいか」（*die richtige*）を指示することにほかならないからだとする（Rn137）。

次に、ジェンダー（*Geschlecht*）については、次のような態度をとる。ジェンダーという基準が社会全体を貫いているという事実があっても、民主主義の原則は特定集団の鏡に映るような代表（*spiegelbildliche Repräsen*）を要としないという見解を変えることはできない（Rn139）。女性や男性の団体は、その中に当然存在する様々な政治的見解の観点からも、決して一種の統一された政治勢力とみなすことはできない（Rn140）。個人の選挙権と被選挙権の平等は、国家秩序の本質的な基盤の一つであり、国会議員の選挙へのアクセスも厳格で形式的な平等が保障される。しかし、パリテート選挙法では、候補者の党内指名のために特定のリストポジションまたは予備リストへのアクセスを認めず、州の候補者リストへのアクセスを完全に妨げるため、個人の消極的選挙権の平等が保障されない。反面、「第三の性」に属する個人は、原告らより広範囲の選挙立候補の機会を認めていると裁判所は理解した。

さらに、判決は、名簿の構成における男女平等は基本法21条1項3文の意味における政党の内部秩序を拘束する対象とはならないとする（Rn142）。党内民主主義の要件は、全ての政党を拘束する民主的な最低限を構成するだけである。また、州憲法の民主主義原則は、州議会における平等を規定していないため、選挙人名簿の構成の男女平等は、民主的最低限度の一部ではない。したがって、政党の選挙人名簿の構成に平等を要求することは、民主主義原則のルールとは言えないとした。

5. 日本国憲法上の政党の法的地位から考える法的統制の可能性

（1）価値中立的な民主主義を採用した日本国憲法

⁴² この部分は、前掲・注31、458～459頁による。

日本国憲法が政党条項をもたない背景について、大正デモクラシーから昭和初期にかけて「ようやく生まれつつあった政党民主政」が、治安維持法等により「国家が権力的に圧殺したという歴史的前提」のもと、「生き生きとした政党の自由を最大限保障するために」「あえて『沈黙』したという理解」⁴³が挙げられる。この点、戦後西ドイツが、いきすぎた全体主義と共産主義を想定して「たたかう民主主義」を採用した姿勢とは対照的である。しかし、最高裁判所は1970年の八幡製鉄政治献金事件において、「憲法は、政党の存在を当然に予定しているものというべきであり、政党は議会制民主主義を支える不可欠の要素」だと明示した⁴⁴。

その後、リクルート事件に端を発した政治改革の機運が高まり、1994年政治改革関連法（政治資金規正法、公職選挙法、政党助成法、法人格付与法等）で「政党要件」⁴⁵が定められた。政党交付金の交付対象となる政党の場合、政治資金規正法にいう「政治団体」であって、所属国会議員の人数や前回あるいは前々回の選挙での得票率が要件になっている。このことから、ドイツの国法学者＝ハインリヒ・トリーペルの政党「四段階説」に照らせば、今日の政党状況は、『承認及び合法化』の段階である。さらに、法制度上の政党の位置づけの深化は、『憲法的編入』に近い効果をももち得る。⁴⁶という憲法学者の見解もある。

（2）政党の憲法的性格から考察するクォータ導入をめぐる議論

日本における政党の憲法状況を背景に、政党へのジェンダー・クォータの導入は可能かという問題について考察してみたい。

肯定的な立場として、筆者はかつて、「党内民主制の確立を目指すためには許容できるとする立場」を試論として提示した⁴⁷。当時想定していたことは、日本における民主政治を支える要素として、政党の存在が不可欠であること、そこにいう政党には党内民主性の確立が必要であること、その文脈のなかで「国民の意思形成に直接かかわる選挙という公的場面」においては、女性のための割当制（本稿に言うジェンダー・クォータ）を考慮する余地があるのではないかと述べた。つまり、「政党内部へのポジティブ・アクションの導入は、女性が党の役職や候補者を通じて政治的トレーニングを重ねる機会を与え、市民社会において従来『女性特有の問題』と一括りにされてきた諸問題を、党内の討議へ反映させる途を開き、「政党が再び本来の機能を回復するための一つの手がかりにならないだろうか。」という問題提起をした⁴⁸。

⁴³ 本秀紀編『憲法講義 [第3版]』（日本評論社、2022年）163頁。

⁴⁴ 最大判昭和45年6月24日民集24巻6号625頁。

⁴⁵ 例えば、政党助成法2条は、政党について、「1 当該政治団体に所属する衆議院議員又は参議院議員を5人以上有するもの、2（1以外の）直近において行われた衆議院議員の総選挙における小選挙区選出議員の選挙若しくは比例代表選出議員の選挙又は直近において行われた参議院議員の通常選挙若しくは当該通常選挙の直近において行われた通常選挙における比例代表選出議員の選挙若しくは選挙区選出議員の選挙における当該政治団体の得票総数が当該選挙における有効投票の総数の100分の2以上であるもの」と定めている。

⁴⁶ 木下智史・只野雅人編『新・コンメンタール 憲法（第2版）』（日本評論社、2019年）465頁。

⁴⁷ 彼谷環「ドイツにおける『女性のための割当制』—政党への割当制導入をめぐる議論の考察」富山国際大学紀要10号（2000年）143頁。

⁴⁸ 彼谷環「政治的意思決定における男女平等と政党の公共性」森英樹編『市民的公共圏形成の可能性』（日本評論社、2003年）429頁。

これに対して、以下のような批判的意見が示された。まず、政党を日本国憲法 21 条「結社の自由」を根拠に活動が保障される社会団体である以上、国家による規制になじまないとする立場からは、政党助成法による政治活動資金も許されないし、クオータの法的規制も許されないことになろう。ゆえに、筆者の党内民主制に対する見解に対しても「国家が女性の立候補の自由に介入し、政党に規制を強いる党内民主主義になりはしないだろうか」と否定する⁴⁹。

また、政党に「公共性」を認めるものの、法律による規制には否定的な立場からは、「政党が公的な選挙の中心になるといっても、政党の候補者選出過程が、すべて公的なものとされ、法律の規制対象になるわけではない」との指摘がなされた⁵⁰。さらに、政党を主権的権利行使の媒体と解して自律性を重視する立場からは、「政党は、国家権力の奥底にまで入り込むその固有性のゆえに、組織的硬直化の危険を常にかかえていると考えられるが」、「政党内の民主性は、外部から強制されるのではなく、自律的に生き生きとしたネットワークを保持してこそ、硬直化の弊を免れることができるであろう」と指摘された⁵¹。

他方、近年、これらの説とは一線を画する見解がみられるようになる。すなわち、政党内部の問題か否かで異なる判断が可能だとするものであり、「①役員女性の比率の義務付けなど政党内部の問題と、②候補者クオータのような公職選挙のルール設定に関する問題とは、政党の自律性の観点からそれぞれ別の考慮を有する」とする。そのうえで、候補者クオータについては、「政党の候補者選定を縛る面は否定できないものの、その制約は間接的なものにとどまると解し得るので許容の余地は十分にある」とする⁵²。筆者の問題意識に近い説ではないかと考える。

6. おわりに——今後の展開を含めて

本稿で取り上げたブランデンブルク州の事例では、改正選挙法が施行される前に機関訴訟、憲法訴訟が提起されたが、ドイツ特有の憲法裁判制度によって違憲判決が出された場合、法律が施行される前に無効・廃止となる。したがって、ドイツの場合、州レベルから波及が期待されたパリテート選挙法は日の目を見ることなく、現在これを覆すような積極的議論もみられない。

また、ブランデンブルク州憲法裁判所判決では、民主制原則が不平等是正条項の上位に置かれたことにも注目したい。それは、政党の候補者擁立の自由が、憲法原則としての男女平等に勝るといふ図式に成り立つことを意味するが、こうした論理を優先する場合、諸外国で採用されているパリテやクオータを正当化する論理はどのように成り立つであろうか。こうした問題への解答は、政党条項を持たない日本国憲法下でのパリテ導入の可能性についても重要な示唆を与えてくれると考える。

政党が議会制民主主義において不可欠の役割を「演じるべき」存在（本秀紀）であり、国家の民主制過程に参画するその特殊性に着目すれば、そのステージに登場する政党にも民主性が期待

⁴⁹ 上脇博之『『政党の憲法上の地位』論・再論』神戸学院法学第 34 巻第 1 号（2004 年）51 頁。

⁵⁰ 加藤一彦「ハンブルク CDU の連邦議会選挙の候補者選出に関する選挙審査異議」ドイツ憲法判例研究会編『ドイツの憲法判例Ⅱ（増補第 2 版）』（信山社、2006 年）410 頁。

⁵¹ 本秀紀『政治的公共圏の憲法理論—民主主義憲法学の可能性—』（日本評論社、2012 年）259～263 頁。

⁵² 植松健一「憲法と政党—21 世紀仕様の『理念像』？」只野雅人編『講座 立憲主義と憲法学 < 第 4 巻 > 統治機構Ⅰ』（信山社、2023 年）94 頁。

されるし、そうした民主的度合いを示す指標のひとつとして選挙候補者のリストが考えられるのではないだろうか。なぜなら、「歴史的に男性によって決定された規則や手続、規範等によって組織化され運営されている」議会では、その「男性的な慣行」(male practices)が見直されない限り、政治的周辺に位置づけられてきた人々が政治的意思決定過程に参加することは困難であり続けるからである。

なお、筆者が本稿の議論の前提としたのは、CEDAW の勧告が「暫定的特別措置」の導入を要請していることであり、普遍的な制度としての措置ではないということである。また、日本国憲法 98 条 2 項が誠実な順守を求める政府が批准した国際法規 (= 女子差別撤廃条約) の価値と、憲法適合的な具体的措置の可能性を検討する必要性についても、依然あるものとする。その際の対象は、「女性」という一見「集団」に見えるけれども、その背後には「多様な個人」が存在しており、このことから、パリテートは機会の平等を保障する個人の権利であるという視点について、さらに考察を深めていきたい⁵³。

付記

本稿は、ジェンダー法学会第 22 回学術大会 (2024 年 12 月 8 日、広島大学) の個別報告「立憲主義から再構築するジェンダー平等な選挙制度をめぐる議論」、ならびに、憲法・政治学研究会例会 (第 465 回) (2025 年 2 月 23 日、キャンパスプラザ京都) の報告「ジェンダー平等な選挙制度設計のための準備作業」に大幅に加筆修正をしたものである。

※本稿脱稿時の 2025 年 2 月 27 日には、第 21 期ドイツ連邦議会選挙の結果が公表されていたが、本稿には反映できなかった。

⁵³ かりに日本で政党の比例代表リストにジェンダー・クォータを導入した場合、基本的人権を侵害される個人とは誰か、裁判所は政党内部の問題をどのように審査できるか (いわゆる「部分社会論」の適用可能性) 等について検討する余地はないだろうか。