

〈研究プロジェクト活動報告〉

個人研究

「紛争後社会における女性の政治参加——アフガニスタン事例に」

林 奈津子

はじめに——問題の所在

アフガニスタンにおける平和構築と復興・開発のための国際支援活動は、2002年1月に東京で開催されたアフガン復興支援会議をきっかけに大きく前進する。同会議では政治争点となった女性支援の問題が国際的な関心を集め、紛争と圧制の一番の犠牲者であった女性の権利回復と、女性のニーズに応えることが支援課題の中心に据えられた。アフガニスタン復興支援活動において女性支援が横断的なテーマとして提言に盛り込まれたわけであるが、会議開催から四年、この間にアフガン女性のための国際支援とアフガニスタン自らの取り組みは確実に成果を生みだし、女性の権利・社会的地位の現状はタリバン政権前後で大きく変容した。

一般に、アフガニスタンの復興の度合や国際復興支援活動がどれだけの成果をもたらしたのかという政策的な評価を下す場合、その判断材料となるのが支援活動の前後に表れる変化であり、それを示すデータである。例えばこの四年間に、アフガン女性の地位がどれほど向上したのかを把握するためには、政治参加レベルに生じた変化を析出するのが一つの方法である。政治参加の中核的な要素である選挙権の行使に関していえば、女性の有権者登録数と選挙での投票率を示すデータが有益であるし、被選挙権の行使を考察するのであれば、女性立候補者に関するデータを通して女性の政治参画の動向を読み取ることができる。アフガニスタンでは2004年9月に大統領選挙が、続いて2005年10月に国会下院選挙および州議会選挙が実施されたが、それぞれの選挙データからは、いわゆる「破綻国家」からの再生を図るアフガニスタンにおける女性の政治参加の現状が見えてくる。

アフガニスタン政府と国連で組織する合同選挙管理機構（Joint Electoral Management Body）の報告によれば、2004年の大統領選挙のために有権者登録を行った国民のおよそ40%が女性であり、大統領選挙と国政選挙における女性の平均投票率はそれぞれ38.8%、40.2%となっている。また大統領選挙が実施された2004年9月以降に、国政選挙のために約153万人が新たに有権者登録をしたが、その内訳は男性56%、女性44%と、わずか一年で約67万人のアフガン女性が有権者登録の手続きをしたことになる。約3,000万の人口のほぼ5割を女性が占めているにもかかわらず女性の識字率はわずか2割に過ぎないという社会状況に鑑みると、女性の有権者登録数の急増は特筆に価する。34州で一斉に実施された国政選挙では女性候補者の姿も多く見られ、下院選挙に立候補した2,915人のうち337人が女性で、州議会に立候補を届け出た3,170人の候補者のうち279名が女性であった。選挙結果を見ると各州の議席に占める女性の割合は25~33%となっている。このように女性の政治参加は一見大きく活発化したように見えるが、一方で地域格差の問題などが厳然として残されている。ザブール州、カンダハル州、ヘルマンド州

などを含むアフガニスタン南部・南西部では女性による有権者登録は他地域に比べて著しく少なく、投票率は7～22%にしかすぎない。このように、選挙データは一般的な傾向だけでなく特異性の抽出にも役立ち、アフガン女性の政治参加を可視化する上で有益な情報を提供してくれる。

しかしこうした「変化」や「傾向」を描き出す一連のデータ分析は、理論的な考察が前提になくはない。女性の地位向上などの面で伝統という巨大な壁が立ち上がるアフガニスタンのような社会で、女性たちは生命の危険を冒してでも政治参加を実現しようとしている。そこには、候補者に一票を投じる女性たちの姿だけでなく、自らが選挙に立候補して意思決定過程に参加しようとする女性たちの姿も見受けられるが、いずれの政治参加の形態であれ、アフガン女性一人一人の「政治行動」には何らかの根拠があり理由がある。その理由を明らかにするためには、「政治参加」という既存の概念の内実を再検討した上で、紛争後社会という特殊な状況下で女性がいかに参政権を獲得し、またどのような政治・経済的な動機づけによって参政権を行使するのかという、より一般性の高い理論的な課題に取り組む必要がある。そこで以下では紛争後社会というコンテキストにおける女性の政治参加への理解を深めるべく、アフガン女性の政治参加の現状を追いながら理論的考察の必要性と実証分析への糸口を探る。

なお、政治学を専門とする筆者は紛争後の復興・平和構築を経験した諸国を事例に、紛争からの回復過程における戦争被災者（特に女性）の社会統合と政治参画の問題について研究を進めているが、まだ十分な成果を発表するに至っていないため、本稿では研究の枠組みを示し、研究活動の中間報告にかえたい。

1. 政治参加を理解するための理論的枠組み

政治参加という問題は政治学の歴史と共に古い課題である。これまでも多くの政治学研究者が政治参加の実態をケーススタディの対象としてきた。その対象は幅広く、議会制民主主義の一つの重要な参加形式である投票から、コミュニティレベルや行政過程における市民参加、さらに抗議行動と協力行動の両方の性格を持つ住民運動や都市運動といった市民運動にまで至る。こうした先行研究に共通しているのが、考察の対象とされる政治参加の手段、例えば選挙という参加のシステムが、民主主義の成熟した社会で制度として機能していることを前提としている点である。すなわち政治参加に着目する研究者の関心を集めてきたのは、政治参加の手段や方法が制度的に完成している社会——あるいは、少なくとも制度として確立しつつある社会——である。それは政治参加そのものが近代化や民主化のメルクマールとして位置づけられてきたからに他ならない。

政治参加の問題を政治的近代化や政治発展という文脈の中で解釈するという傾向は、紛争後社会における政治参加の問題に昨今高い関心を寄せる政治学者あるいは国際政治学者にも概ね共通している。たしかに最近の研究の中には、紛争からの回復期にある社会がもつ特殊性——治安の安定、平和構築、国家建設、開発・復興という様々な課題を同時に抱えざるをえないという状況——を分析上考慮する必要性を指摘するものや、政治参加という既存の概念をそのまま援用することの限界に注意を喚起するものもある。しかし紛争後社会における政治参加の問題は、往々にして「近代化や民主化のための政治参加」として位置づけられる傾向にある。特に政治参加に関わる国際復興支援活動を推進するにあたっては、紛争前と紛争後の社会にある連続性にはほとんど目を向けないまま「ゼロからのスタート」という前提のもとに、近代化と民主化のために、いかに政治参加を新しく組織化・制度化するかという命題が前面

に押し出される。それゆえに政治参加を促進する諸要因を分析するにあたって、「何のための参加」に重点がおかれても、「誰による参加」なのかが案外抜け落ちてしまうのである。

ここで筆者が着眼する「誰による参加」という問題と密接にかかわるのが女性の政治参加である。実は政治参加を扱う政治学は女性の政治参加の問題を十分研究してきたとはいえない。それは政治学の目的が「政治現象の解明」であるにもかかわらず、政治から排除されてきた女性がそもそも現象として現れにくいために、必然的に政治学の研究対象からはずされてきたことに起因している。女性の政治への参入が禁止されていたり、あるいは参入が許されたとしても「政治社会」の内にいる女性があまりにも少ないという現実を前に、女性の政治参加を扱う政治学研究においても政治学の既存の概念で女性の政治参加の性格を規定するというよりは、フェミニズム、女性解放、ジェンダー平等／不平等といった概念との関係性の中で女性の政治参加を理解しようという試みがなされてきた。例えば女性の議会への進出という現象であれば、女性解放運動との関連で説明されることが多い。その意味で、女性の政治参加の問題に正面から向き合ってきたのは政治学というよりは、早くから「政治とジェンダー」に関心を向けてきた女性学やジェンダー学であり、同学問領域からの学際的な視点こそが女性の政治参加への理解に大きく貢献してきたといえる。

その貢献の一つとして、女性の政治参加を包括的かつ分野横断的に捉える視座を指摘しておきたい。女性が政治参加するための一つの重要な手段となるのが参政権の獲得であるが、例えば日本の女性参政権の生成と発展のプロセスについての研究は政治参加の権利を、女性の社会経済的権利の拡大、その他の婦人問題の解決という目標、さらには女性の政治参加に関する意識変化といった様々な社会生活の側面から論じている。すなわち女性学やジェンダー学の視点にたつ研究が示唆するものは、女性の政治参加という現象を社会の構成要員として市民活動をする「社会参加」や、労働の場で経済活動に参加するという「経済参加」の問題と切り離さずに包括的に理解しようとする点にある。ここに筆者が紛争後社会における女性の政治参加を考える上で、ジェンダー的な視点を取り入れた理論的枠組みの構築の必要性和有用性を強調する理由がある。アフガニスタンのような紛争後社会では、選挙という参加システムの構築作業にはじまり国家機構の建設と復興と開発のための取り組みが同時に進んでいる。実際にアフガン女性が政治活動をするための支援は、復興支援活動の一つの中核的な案件ではあっても独立した支援分野ではなく、アフガン女性の社会参画の推進、経済的エンパワーメントのための事業、教育、健康・保健分野など多岐にわたる支援活動と連結した形で進められている。したがって、内戦や武装闘争から復興を遂げようとしている社会でいかに女性が政治活動に関わっていくのかを考察し、アフガンの事例を他地域における平和構築・復興支援活動に生かしていくためには、まずは政治的文脈からのみ規定されてきた政治参加という概念の内実を再検討し、その上で分野横断的なジェンダーの視点から女性の政治参加を再解釈していく作業が必要となる。

2. 実証分析の目的と手法

紛争後社会における女性の政治参加の問題を考察するに際して、アフガニスタンを実証研究のケースとする。その理由は、女性の地位とその向上に大きな影響をもたらす紛争、難民、貧困、性差別などの問題群への取り組みが、女性支援に重点を置く対アフガン国際支援活動と同時進行している国だからである。より具体的には、①アフガニスタンは紛争後の一定の政治的移行期を経て民主化への足がかりと

なる大統領選挙および国政選挙を経験したこと、②紛争後の国造りの方向性を規定する要因がある程度確認できる時期に入っていること、つまり男女平等、女性の政治参加の権利の保障、高等教育レベルまでの女性参加の保障を盛り込んだ新憲法が2004年に採択され、また男女平等を推進するための包括的な国際合意である女子差別撤廃条約が2003年に無条件で批准されたこと、③紛争前における男女差別が著しく、また紛争の影響により特定年齢コーホートにおける男女差が著しく、国家建設と女性の役割との関係を明確化する状況が存在すること、④国際的支援による制度整備、特に女性のエンパワーメントを促進する制度的仕組みが作られ、それを推進する援助プログラムが進行していること、などがアフガニスタンを事例に取り上げる理由である。

実証研究の最初のステップとなるのが、アフガン女性の政治参加の現状をより正確に把握するための基礎情報の収集である。本研究は紛争後社会における女性の政治行動に主眼を置くため、筆者はアフガニスタンに暫定政権が発足した2001年12月以降のアフガン女性の政治行動を中心にデータの収集を行っている。その際に政治参加の主体と手段、そして参加を可能にする政治的空間にはどのような種類があり、そのうちの何を考察の対象とするかという点に留意した。それは一口に女性の政治参加といっても、選挙権を行使する場合と被選挙権を行使する場合では政治行動の主体および参加の手段が大きく異なり、また同様に政治に参加する空間も一つとは限らないからである。

例えば、2004年のアフガニスタン初の直接投票による大統領選挙で大統領候補者として選挙活動を行った女性の政治行動と、投票に行くよう父親から言われて投票所に足を運び、「誰に投票すべきか父親から教わったのか」という選挙監視団メンバーのインタビューには「お父さんには教えない。アフガニスタンを平和にしてくれる私たちのリーダーを私たちが選ぶから」と胸を張って答えた女性たちの政治行動とは、参政権の行使の仕方が根本的に異なる。しかし両者に共通していえることは、直接・間接を問わずアフガニスタンの女性たちに政治選択の機会が与えられ、その政治選択の拡充が政治参加に不可欠であるという点である。また同様に、これまでほとんどの社会参加を禁じられてきた女性たちが、ようやく夫に同伴するという形でコミュニティ（村）レベルの政治集会に参加するようになったケースと、また男性向け選挙運動を父親や兄弟に代行してもらおう一方で「軍閥と戦うため、私を州議会に行かせてください」と熱弁を振って選挙活動を行う女性候補者たちのケースを比較した場合、それぞれの参加の手段や活動空間は同一ではない。しかしこの二つのケースの共通点は、女性の政治参加と男性の政治参加の関係性と相互作用、すなわち女性の政治参画を促す一つの重要な社会的条件に関する含意である。

こうしたアフガン女性の政治参加に関する個別の事象から一般性を抽出するために、まず政治参加の主体に関しては、①意思決定過程に直接参与する主体、②意思決定者を選ぶ主体、という二つのカテゴリーを用い、次に政治活動の場に関しては、①コミュニティレベル、②州政レベル、③国政レベルの三つの政治的空間を考察の対象とする。例えば、アフガン女性の政治参加に関して注目すべき政治現象の一つに2005年3月のパーミヤン州におけるアフガニスタン初の女性知事の誕生があるが、これはアフガニスタンの元女性課題省大臣として既に国政レベルで活躍していた女性（ハビバ・サラビ氏）が、①意思決定過程に関わる政治主体として、②国政レベルからスライドする形で州政レベルで政治活動を継続する事例として理解される。

こうした基礎情報の収集とデータの整理に続く作業が、実証研究のもう一つの重要な目的である仮説の検証である。ここでは紙幅が限られているため、筆者が実証を試みるいくつかの仮説のうち一つを取

り上げ、その仮説の検証に相応しいデータと分析の手法を簡単に紹介する。

既に指摘したとおり、本研究では紛争後社会における女性の政治参加の問題を政治的文脈からだけでなく、より広く社会・経済的な文脈からも理解する必要があるという問題意識の下、アフガンの事例を通じて国家建設と復興の途上にある社会における女性の政治参加について考察する。したがって、仮説の一つの焦点となるのが政治参加、社会参加、経済参加の相互作用である。アフガニスタンで展開する政治参加支援策の一つに有権者登録の推進があるが、有権者教育の機会とそのための人材を提供しているのが、女性課題省の管轄下でアフガニスタン各州に設立された女性センターである。実はこの女性センターは、もともとアフガン女性の経済的自立を促すための支援活動の拠点として設立されたものであるが、有権者教育のための集会所や国政選挙での女性のみ解放された投票場所としての役割も果たしている。女性センターを介してアフガン女性の社会・経済参画と政治参画の動向を考察してみると、二つの現象がいかに連動し、また相乗効果を生み出しているのかが読み取れる。

分析のいまひとつの焦点となるのがコミュニティレベル、州レベル、国レベルにおける女性の政治行動に見られるそれぞれの関連性である。コミュニティレベルでの女性の政治参加の活発化が、州政や国政レベルでの参加を促進するという仮説を検証するためには、AREU (Afghanistan Research and Evaluation Unit) が2004～05年にアフガニスタンの四州で実施したサーベイ調査が有効である。これは「ジェンダーと地域レベルにおける意思決定過程に関する考察」というプロジェクトの下で行った調査で、アフガン女性が家庭、村、地域レベルでどの程度、意思決定に参加しているのかをサーベイを通して抽出したものである。この調査結果と、2004-2005年の国政選挙データを照らし合わせてみると、コミュニティレベルでの女性の意思決定に関与する割合が高ければ高いほど、国政レベルでの女性の投票率が高くなっているのがわかる。例えば、AREU がアフガニスタン西部のヘラート州で行った調査結果をみると、同州における女性の意思決定過程への参与率が高いことがわかる。一方で、2005年秋の国政選挙における同州での女性の投票率をみると、およそ5割と、平均投票率である4割を大きく上回っている。つまり、AREU の意識調査で「公的機関」として定義されたコミュニティや村の集会での意思決定過程への女性の参与率と国政選挙での投票率には強い相関関係がある。ただし、ヘラート州の特性が単なる逸脱事例としての特徴に過ぎないのか、あるいはより一般性を持つものであるかを見極めるためには、より詳細な分析を待たなくてはならない。

むすび

本稿ではアフガニスタンを事例に紛争後社会における女性の政治参加について理解を深めるべく、理論的枠組みの提示と仮説抽出および実証方法を検討するためのプロセスについて報告した。本稿で明らかにしたことを広い文脈で深く分析・考察していく作業は、機会をあらためて行う予定である。

(はやし・なつこ／お茶の水女子大学ジェンダー研究センター研究機関研究員)

参考文献

伊藤るり「復興と女性」総合研究開発機構、武者小路公秀、遠藤義雄編『アフガニスタン——再建と復興への挑戦』日本経済評論社、2004年。

内海成治『アフガニスタン戦後復興支援——日本人の新しい国際協力』昭和堂、2004年。

大海篤子『ジェンダーと政治参加』世織書房、2005年。

駒野欽一『私のアフガニスタン——駐アフガン日本大使の復興支援奮闘記』明石書店、2005年。

篠原万希子「アフガニスタン大統領選挙で投票をする女性」（アフガニスタン選挙監視団国際協機構（JICA）理事長特命補佐官による報告）

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2005/html/txt/column2604.txt> アクセス日：2005年12月5日。

日本外務省「アフガニスタン支援——紛争後の国家復興を支援する日本の新しい取り組み」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/afghanistan/f_shien.html アクセス日：2005年12月3日。

目黒依子「グローバル化時代の社会開発——ジェンダーの視点からカンボジアを視る」『AGLOS NEWS』4（2004）：pp. 4-11.

Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU). *Election Observation Report: Wolesi Jirga & Provincial Council Elections, Afghanistan 18 September 2005*. Retrieved December 1, 2005, from <http://www.areu.org.af/resources.asp>

Embassy of Afghanistan. *Latest News*. Retrieved December 15, 2005, from <http://www.afghanembassyjp.com/home.html>

Joint Electoral Management Body. *Afghanistan 2005 Elections: Wolesi Jirga & Provincial Council Elections Progress of Audited Results*. Retrieved December 1, 2005, from <http://www.results.jemb.org/home.asp>

Wakefield, Shawna. *Gender and Local Level Decision Making: Findings from a Case Study in Samangan*. Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), March 2005.

———. *Gender and Local Level Decision Making: Findings from a Case Study in Panjao*. Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), December 2004.

———. *Gender and Local Level Decision Making: Findings from a Case Study in Mazar-e Sharif*. Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU), December 2004.