



M I G A コラム

「世界診断」

2017年2月1日

日本で女性の政界進出を増やすには

星野 高

明治大学研究・知財戦略機構 共同研究員



1977年3月京都大学経済学部卒、1983年5月米国マサチューセッツ工科大学経営大学院卒業。1977年4月日本長期信用銀行入行、83年5月以降は調査部、産業調査部等を経て長銀総合研究所取締役調査部長（1999年1月）。その後、社会基盤研究所・取締役企画部長兼調査部長、三洋電機株式会社本社スタッフ部門戦略ユニットリーダーを経て、2006年1月から2013年7月まで参議院議員川口順子・政策担当秘書、2013年10月から2016年3月まで参議院議員舞立昇治・政策担当秘書。2016年4月より現職。主な著作に、「アメリカの企業立地・投資環境」著書（東洋経済新報社、1986年5月）、「海外進出データ・マニュアル米国編」編著（長銀総合研究所、1987年6月）、「尊厳なき企業の崩壊」編著（PHP 研究所、1993年10月）。大阪府出身、62歳

安倍内閣は「女性活躍推進」を看板政策に掲げ、2020年までに社会で指導的地位に占める女性の割合を30%以上にする目標を定めており、政治の世界も例外ではない。だが、女性の政界進出は遅々として進まない。わが国で女性政治家を輩出するために、何をすればよいだろうか。

まず、女性の政界進出の現状を概観し、歴史的推移および国際比較の視点から評価する。そして、有力な政策と目される「クォーター制」について制度概要を示すとともに、導入国における効果と課題を検討する。最後に、国会での議論の現状を紹介する。

1. 女性の政界進出の現状

国政レベルでは、女性議員の人数は衆議院475人のうち44人（比率9.3%）、参議院242人のうち50人（比率20.7%）である¹。

また地方自治体レベルでは、首長（知事、特別区長、市長、町村長の合計）1,787人のうち24人（比率1.3%）、地方議会議員（都道府県議会、特別区議会、市議会、町村議会の議員合計）33,165人のうち4,127人（比率12.4%）が女性である²。

国政、地方いずれにおいても、女性の比率は安倍内閣が掲げる目標（30%以上）よりもはるかに低く、とくに首長を務める女性は圧倒的に少ないことがわかる。

¹ 国立国会図書館・政治議会課から 人数は2016/10/26現在

² （出典）総務省「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調」人数は2015/12/31現在

次に、国会における女性議員数の歴史的推移³をみると、以下の特徴が指摘できる。

- ① 昭和 22 年選挙以降、女性議員の比率は参議院が衆議院より一貫して高い
- ② 衆議院、参議院いずれにおいても、比例代表選出の方が女性議員の比率が高い
- ③ 衆議院では、中選挙区制の間（1947～1993）女性議員比率は低迷を続けた
- ④ 衆議院では、選挙制度の変更が女性議員数および比率に大きな変化をもたらした

いずれの特徴も「選挙制度を変えると、結果を変えることが可能」であることを示唆しており興味深い。なかでも④は歴史的にも重要な出来事と関連するので、少し詳しく紹介したい。

2. 歴史的に高い時期があった：昭和 21 年の大選挙区制限連記制

戦後最初の国政選挙は昭和 21 年 4 月の衆議院選挙で、女性議員が 39 人（議員定数 466 人、比率 8.4%）誕生した。この 39 人という記録は、平成 17 年 9 月の衆院選挙で 43 人の女性議員が当選（議員定数 480 人、比率 9.0%）するまで 60 年弱の間、破られることはなかった。

この選挙は、背景にマッカーサーの民主化政策で女性参政権が実現するという重要な出来事があった⁴が、それに加えて、大選挙区制限連記制が採用された点でも特筆される。大選挙区制とは、一つの選挙区から複数の当選者を選出する仕組み⁵で、同選挙では 4 人区から 14 人区まで設けられた⁶。そして制限連記制とは、当選者数よりも少ない複数の候補者名を連記できる制度で、同選挙では定数 10 以下の選挙区では 2 名連記、定数 11 以上の選挙区では 3 名連記が行われた⁷。当時は、戦後の混乱や疎開等のため市町村で有権者の把握が難しく、これ以外の方法ではやりようがなかったと言われる⁸。

ところが、翌年の選挙から選挙制度が中選挙区単記制に変更されると、女性議員は 15 人へ激減した。それ以降、中選挙区制が廃止（平成 5 年 7 月の選挙が最後）されるまで、女性議員の数は 6～14 人で、停滞が続いた。それも議員定数その間に 466 人から 511 人へ増加した⁹にもかかわらず、である。女性議員の数が上向きはじめるのは、小選挙区比例代表並立制が施行された平成 8 年 10 月の選挙からであった。

このように過去の推移をみると、女性議員の数が高い時期もあったのである。そして、それは選挙制度と密接に関係している。戦後わが国で大選挙区制限連記制が採用されたのは昭和 21 年 4 月のと

³（出典）高澤美有紀「女性国会議員比率の動向」（国会図書館『調査と情報－ISSUE BRIEF－』883 号，2015. 11. 24，pp11-12）

⁴ 岩尾光代『はじめての女性代議士たち 新しき明日の来るを信ず』、新風舎，2006. 10. 5，pp328-366，第 7 章「女性参政権ものがたり」が詳しい。

⁵ 1 つの選挙区から 3 名～5 名の当選者を選出する仕組みを中選挙区制度と呼ぶが、これは大選挙区制度の一種と考えられる。

⁶ 大選挙区は以下のように区割りされた。a) 北海道、東京、新潟、愛知、大阪、兵庫の 6 都道府県は 2 選挙区に分割され、b) それ以外の 40 府県は全域で単一の選挙区となった。c) 福井全県区と鳥取全県区は定数が最少の 4 人区で、d) 北海道 1 区、長野全県区、静岡全県区は定数が最多の 14 人区。なお、e) 沖縄全県区に限り 2 人区としたが、アメリカ軍政下にあったため、同県でこの選挙は行われなかった。

（出典）フリー百科事典『ウィキペディア』、第 22 回衆議院議員総選挙（2017/01/23 検索）。

⁷（出典）フリー百科事典『ウィキペディア』、制限連記制（2017/01/23 検索）

⁸ 岩尾光代『はじめての女性代議士』、p360

⁹ 昭和 51 年 12 月総選挙から衆議院の定数は 511 人（但し昭和 61 年 7 月と平成 2 年 2 月は 512 人）。

きだけで、そのために同制度は戦後混乱期の”特殊な”制度と見なされるが、女性議員を増やす方策という視点からみると、もう一度見直す価値があるように思えてならない。

3. 日本は総合順位で 144 か国中 111 位

ダボス会議の主催で有名な世界経済フォーラム（World Economic Forum）は毎年 10 月に各国の男女平等度を指数化した Gender Gap Index（GGI）を発表し、各国政府に男女共同参画社会の推進を促している。昨年 10 月に公表された Global Gender Gap Report 2016¹⁰によると、日本は総合順位で 144 か国中 111 位に位置し、しかも 2015 の 101 位から順位が 10 ランク下がった。「女性活躍推進」を看板政策とする安倍内閣にとっては、なんとも“不都合な真実”である。

111 位という順位は、エチオピア（109 位）やネパール（110 位）を下回っており、その下位には中東イスラム諸国（クウェート 128 位、エジプト 132 位、イラン 139 位、サウジアラビア 141 位）が目立つ位置である。なお、イスラム国と言っても、バングラデシュは 72 位、インドネシアは 88 位、マレーシアは 106 位で、いずれも日本の順位を上回っており、イスラム諸国を一括りに“男女平等後進国”とレッテル貼りするのは誤りである。

GGI の内容をもう少し詳しくみると、GGI は①経済的参加・機会（economic participation and opportunity）、②教育機会（educational attainment）、③医療・保健（health and survival）、④政治参加（political empowerment）の 4 項目について男女格差を指数化したものである。表 1 は、日本の分野別順位を 2016 と 10 年前の 2006 についてまとめたもので、参考データとして 2016 総合 1 位のアイスランドの内訳も示している。

表 1 日本 の 分野別 順位（2006、2016）

	総合	経済	教育	保健	政治
2006	80	83	60	1	83
2016	111	118	76	40	103
(アイスランド)					
2006	4	17	50	92	4
2016	1	9	1	104	1

（出所）World Economic Forum, 『Global Gender Gap Report 2016』から筆者作成

この表から様々なことが読み取れるが、少なくとも次のことははっきりと確認できよう。すなわち、第一にこの 10 年間で日本の順位はすべての分野で下がっており、第二にとりわけ経済と政治の分野での後退が著しいことである。また、アイスランドとの比較では、同国の政治分野での順位の高さが総合評価に効いているように見受けられる。日本の地位が低いのは、政治参加で後れを取っているからと結論づけてもあながち的外れではないだろう。

¹⁰ <http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/>

4. 「クォーター制」の概要と評価

それでは、女性の政界進出、具体的には女性議員の増加、を促すにはどのような方策が考えられるだろうか。一般的には、議員を目指す女性に対する研修や訓練の提供、政治活動及び選挙運動に必要な資金の援助等、様々な方策が考えられる¹¹。なかでも、高い効果が見込まれる方策として海外で導入例が増加し、日本でも注目されている施策が、「クォーター制」である。

クォーター制とは、①議員数における男女の均衡（つまり、女性議員の増加）を目的とした措置として、②法令または政党等の規約類において、③議員、公認候補者またはその志願者における性別比率（性別人数を含む）を明示的に定め、これを義務付ける制度を指す¹²。

国政選挙（二院制の場合は下院選挙）に法律型クォーターを導入している国は79カ国で、このうち、議席割当制は24カ国（多くはアフリカ及びアジア諸国）で採用され、残りの55カ国は候補者クォーター制を採用している¹³。また、OECD加盟国で法律型クォーターを導入しているのは、アイルランド、イタリア、韓国、ギリシャ、スペイン、スロベニア、チリ、フランス、ベルギー、ポーランド、ポルトガル、メキシコの12カ国であり、すべて候補者クォーター制を採用している¹⁴。

クォーター制の具体的な内容および効果について、韓国とフランスの事例をみてみよう¹⁵。

（具体例1：韓国、2000年導入）

韓国の国会は一院制で、小選挙区選出議員246人と比例代表選出議員54人（拘束名簿式、全国区）の合計300人で構成される。クォーター制は、比例代表選出議員選挙にのみ導入されており、各政党は女性候補を全候補者の50%以上擁立し、名簿の奇数順位にある候補者を女性とすることを義務付けられている。

一方、小選挙区選出議員選挙については、30%以上の選挙区において女性候補者を公認するよう努力義務が規定され、政党に対し「女性公認補助金」を交付することで動機づけが図られている。

【評価】

クォーター制導入の結果、女性議員の比率は導入前の2.9%（1997）から5.9%（2000）、13.0%（2004）、13.7%（2008）、15.7%（2012）へ上昇した。

クォーター制の導入範囲が定数300人のうちの54人（割合18%）と小さいため、効果が限定的なのは否めないが、反面、制度が受容されやすくなることも現実的には重要である。

一方、小選挙区制の部分へのクォーター制導入効果は、比例代表制に比較して得られにくいのが、公的助成制度の活用にあたり、政党に対してより効果的な動機づけを行う必要がある。

¹¹ Julie Ballington ほか（内閣府訳）『政党をより強くするための女性のエンパワーメントー女性の政治参加促進のためのガイドブック』2013。国連開発計画（UNDP）は、女性の政治進出を進めるために効果を上げている施策とその内容が、各国の事例紹介も含めて紹介されている。http://www.jp.undp.org/content/dam/tokyo/docs/Publications/UNDP_Tok_GB5_20130904.pdf

¹² 宮畑建志「女性議員の増加を目的とした措置ー諸外国におけるクォーター制の事例ー」（国立国会図書館『レファレンス』778号、2015.11, pp48-49

¹³ 同、p50

¹⁴ 同、p50

¹⁵ 同、pp59-61

(具体例2：フランス、2000年導入)

フランスの国会は二院制で、クォーター制は定数577人の下院（小選挙区2回投票制）に導入されている。各政党は、候補者数の男女差を当該政党の全候補者数の2%以下にしなければならない。これに違反した政党は、政府からの公的助成の支給でペナルティを課される。具体的には、公的助成の得票数割（予算総額の50%、残額は議員数割）の部分につき、候補者数の男女差の程度に応じて支給額が削減される（現行制度では最大75%、次期総選挙から適用される制度では最大100%）。

【評価】

クォーター制導入の結果、女性議員の比率は導入前の10.9%（1997）から12.3%（2002）、18.5%（2007）、26.9%（2012）、26.2%（2015）と大幅に上昇した。

また、候補者に占める女性の比率も、23.0%（1997）、38.9%（2002）、41.6%（2007）、40.0%（2012）と推移（2015データはn.a.）しているが、同時に女性議員比率と女性候補者比率の乖離も大きい。

韓国と同様、フランスでも公的助成制度を見直し、政党に対する動機づけをより効果的に行う必要がある。現行のペナルティ方式は、議員数割で多くの補助金を得られる可能性の高い大政党にとって、必ずしも女性候補者を増加させる動機づけになるとは限らないからである。また、小選挙区2回投票制の下で、女性候補者がクォーター制の「数合わせ」のために、当該政党にとって、当選見込みの低い選挙区に擁立されているとの指摘もある¹⁶。

5. クォーター制導入の前段階で停滞する議論

最後に、わが国国会での審議状況を見てみよう。当初、国や地方議会の女性議員を増やすための法案は、自民、公明、民進党など超党派でつくる議員連盟が共同で議員立法として提出することを目指していた。ところが、法案の目標規定の表現で対立し、与野党が別々の法案を提出する事態に発展、法案の一本化を図る修正協議の見通しは立っていない¹⁷。

「政治分野における男女共同参画推進法案（仮称）」と呼ばれる法案は、残念なことに、クォーター制の導入は義務づけず、強制力のない理念法にとどまる。

自民、公明、維新3党の法案は、国政選挙や地方選挙などの候補者数について「男女ができる限り均等になることを目指す」と明記し、政党に努力義務を課す内容だ。一方、野党4党の法案は「男女ができる限り同数となることを目指す」とした。均等か同数か語句の違いだけなのだが、互いに女性活躍政策に積極的な姿勢をアピールしたいとの思惑が先行し、動きがとれないようだ。

そもそも女性の社会進出は、社会に多様で新しい発想、価値観、問題提起などをもたらすことを通じて、社会を活性化し、企業では、新製品や新事業を生み出す技術革新の源泉である“人材の多様性”を高める。移民や外国人労働者が非常に少ない日本社会では、女性はその貴重な“多様性”を供給するほぼ唯一の存在といってよいだろう。そして、それは日本の政界についてもそのまま当てはまる。

¹⁶ 同、p59

¹⁷ 「政界の「女性推進」暗礁」、読売新聞朝刊、2017.01.09

世界経済フォーラムの GGI が示すように、各国の改善スピードは日本のペースより格段に速い。世界は日本を待ってはくれないのだ。

国際的に周回遅れと揶揄されようとも、安倍内閣は今国会で、「政治分野における男女共同参画推進法案（仮称）」を成立させるべきだ。そして、クォーター制について実質的な議論を始めるとともに、それ以外の措置も実行できるものから実現することが重要である。

(了)