

萩原久美子 桃山学院大学社会学部教授

## 批准から40周年

国連女性差別撤廃条約の正式名称は「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」という。この条約の締約国であるとは、男女平等の理念の上に、女性が政治的、経済的、社会的、その他分野において、その国における「あらゆる形態の差別」を撤廃するための適切な措置、政策の実施を行う旨、合意していることを意味する。

同条約は1979年12月18日、第34回国連総会で採択された。日本もその採択に賛成した。その時の日本の国連代表本部公使は、のちに労働省婦人局長として男女雇用機会均等法の成立にまい進する赤松良子氏である。しかし、この条約を批准し、その国で効力を発するためには、この条約への署名が必要となる。参議院議員の市川房枝氏らを中心に市民団体「国際婦人年連絡会」が結成されるとともに、国会では条約批准に向けての超党派での女性議員が組織された。この勢力を背景に1980年7月17日、日本初の女性大使となった高橋展子氏（駐デンマーク大使）がコペンハーゲンでの第2回世界女性会議で条約に署名をした。

こうして、均等法をはじめ、条約批准に必要な国内法の整備を終え、1985年6月25日、日本は72番目の締約国として同条約を批准した。今年、批准から40周年を迎える。

## 第9回日本報告をめぐる建設的対話

締約国には「あらゆる形態の差別」の撤廃に向けた実施状況を報告書にまとめ、定期的に国連に提出することが求められている。担当する女性差別撤廃委員会（以下、CEDAW）は23人の専門家で構成されている<sup>1</sup>。報告書を含め、政府やNGOからの追加的情報や意見を得た上で、国連本部での審議—CEDAWと

### はぎわらくみこ

一橋大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学。専門分野は労働社会学、人事労務管理論、社会政策のジェンダー分析。生活経済政策研究所主任研究員、東京大学社会科学研究所特任助教、下関市立大学経済学部教授などを経て、現職。

著書に『復興を取り戻す—発信する東北の女性たち』（2013年、岩波書店、共編）、『「育児休職」協約の成立—高度成長期と家族的責任』（2008年、勁草書房）、『迷走する両立支援—いまこどもをもって働くということ』（2006年、太郎次郎社エディタス）など。

表1 日本審査実施状況

■第1回報告書審査 1988年2月18、19日 国連女子差別撤廃委員会第7会期(ニューヨーク国連本部)	政府団首席代表 佐藤ギン子労働省婦人局長
■第2・3回報告書審査 1994年1月27、28日 国連女子差別撤廃委員会第13会期(ニューヨーク国連本部)	政府団首席代表 松原亘子労働省婦人局長
■第4・5回報告書審査 2003年7月8日 国連女子差別撤廃委員会第29会期(ニューヨーク国連本部)	政府団首席代表 坂東真理子男女共同参画局長
■第6回報告書審査 2009年7月23日 国連女子差別撤廃委員会第44会期(ニューヨーク国連本部)	政府団首席代表 南野知恵子参議院議員(法務大臣)
■第7・8回報告書審査 2016年2月16日 国連女子差別撤廃委員会第63会期(ジュネーブ国連欧州本部)	政府団首席代表 杉山晋輔外務審議官
■第9回報告書審査 2024年10月17日 国連女子差別撤廃委員会第89会期(ジュネーブ国連欧州本部)	政府団首席代表 岡田恵子男女共同参画局長

(出所) 筆者作成。

締約国との間での「建設的対話」に入る。審議の結果は「総括所見」として公開される。

日本についても計6回の審査が行われてきた(表1)。最新の審査は2024年10月17日、女性差別撤廃委員会(以下CEDAW)で行われた。実に8年ぶりである。

女性差別撤廃実現を求める市民社会はCEDAWとの「建設的対話」と「総括所見」に向けて準備を進めた。世界経済フォーラムが発表するジェンダーギャップ指数で日本は2024年度、146か国中118位。この数字が象徴するのは、差別撤廃の議論、検討、実施の各レベルにおける国内の停滞ぶりだ。しかも、日本には国内人権機関がない。国内人権機関とは、裁判所とは別に、迅速に人権侵害からの救済と保障を推進するための国家機関で、政府から独立し独自の調査権限を有する機関を指す。さらに国内で受けた人権侵害が回復されない場合の国際人権保障となる選択議定書も批准していないため、国連に救済を申し立てることも権利侵害の調査制度も利用できない。

「先進国でありながら、CEDAWしか頼る場所がない。そんな状況でよいのでしょうか」<sup>2</sup>と秋月弘子CEDAW副委員長が指摘するように、CEDAWでの日本審査は市民社会にとって条約の実効性を高めるための限られた機会となる。たとえば、39の団体が参加する日本女性差別撤廃条約NGOネットワークは半年以上をかけてNGOレポートの作成や現地での

意見表明の準備を進め、84人の現地傍聴団が結成された。それ以外のNGOも含めると日本の傍聴者は約120人規模となった。

日本審査は午前と午後あわせて5時間にわたって行われた。冒頭、日本政府代表団長の岡田恵子男女共同参画局長が、婚姻最低年齢を男女とも18歳とした民法改正、旧優生保護法に基づく強制不妊手術に対する補償金支給、候補者男女均等法等の成果を報告する<sup>3</sup>。その後、日本審査を担当するCEDAW委員と日本政府代表団との対話が始まる。CEDAW委員が条文ごとに4分間の制限時間で日本政府の考えや実施状況に関する質問を行い、それに対して政府団の担当者が応答する形だ。

建設的対話とは、締約国が成果や国内の事情を説明するとともに、CEDAW委員からの意見や質問を通して、現時点での成果をさらに高度なジェンダー平等の観点から把握し、課題克服の方向性を探ることにある。だが、傍聴していた元CEDAW委員は「日本政府は建設的対話を理解していない」との印象を持ったという。審査や勧告を一方的な批判ととらえて、成果を強調するか、法律の解釈や検討継続で防戦に回るかで批判をかわそうとしているのではないか――。

毎回の審査で課題として挙げられる「国内法への包括的差別の禁止規定の明記」はすでに対応しているので「予定はない」。あるいは2003年以降、勧告が続け

られている「選択的夫婦別姓」は「世論が大きく分かれているので、議論の動向を見ていく」とし、「選択議定書の批准」は「タイムラインについては応えられないが真剣に検討する」。

日本政府代表団（34人）のち密な事前準備は相当なものだったろう。想定される質問の担当者の割り振りは事前にできており、過去の国会答弁や日本審査の記録をもとに整理された想定問答と関連統計のデータがファイルやPCに整理されており、委員の質問に時に担当者間でうなずきながら文章を読み上げていった。裁判所が男女の賃金格差を認めながら、男女差別ではないと判断した訴訟を挙げながら「どう考えるのか」とのCEDAW委員の質問に、想定問答になかったのか、回答はなかった。あるCEDAW委員は「日本の進捗状況は残念だ」ともらした。

この会期に同じく審査が行われていたカナダやチリの代表団は大臣クラスと直接の担当者を擁して臨んでいたが、日本の代表団には意思決定できる担当者はいなかった。そもそも、日本には、この建設的対話をジェンダー平等政策の前進の機会として尊重するという政権の意思は長きにわたって不在となっている。特に2016年の日本審査以降だろう<sup>4</sup>。ジェンダー政策とは無縁の男性が首席代表になった。杉田水脈氏が「新しい歴史教科書をつくる会」などのメンバーとともに活動していた。参加していたマイノリティの女性に対する差別投稿を行い、札幌法務局と大阪法務局から「人権侵犯」と認定されている。

## 総括所見への「異例の対応」

この日本審査から約2週間後の10月17日、総括所見が公表された。幅広い分野での改善勧告の冒頭にあげられたのは、選択議定書の批准であり、そのための障壁への速やかな対応である。新たに、沖縄での米軍による性暴力防止と加害者に対する適切な捜査・

訴追・処罰や戸籍上の性別を変更する際に生殖機能をなくす手術を要件とした「性同一性障害特例法」の改正が勧告された。マイノリティ女性たちの差別の交差性と人権課題に関しても勧告された。一方で、何度も繰り返して勧告を受けている雇用分野については、これまでで最多の11項目が挙げられた<sup>5</sup>。

特に次の4つの勧告は、2年以内にその取り組み状況を報告するフォローアップ項目に位置づけられた。①選択的夫婦別姓②女性が国会議員に立候補する際の供託金を一時的に300万円から引き下げること③人口妊娠中絶に際し配偶者の同意要件の撤廃をするための法改正④女性と少女が緊急避妊薬を含む近代的で手頃な避妊方法への適切なアクセスの保障と、少女が避妊薬にアクセスする際に親の同意要件を撤廃することである。

フォローアップ項目とは特に注目し優先的に実施することを求めるものであり、条約の履行にとって主要な障害であり、かつ2年以内に実行可能と判断されている課題である。

しかし、日本政府がすばやく対応したのはこれらフォローアップ項目ではなかった。皇位を男系男子に限る皇室典範について、「委員会の権限の範囲外である」との日本政府の立場に留意しつつ、他国の事例を参照しながら改正を求めた勧告に対してである。「皇位継承の在り方は国家の基本に関わる事項」として抗議し、外務省は日本が支払っている任意拠出金の使途から国連女性差別撤廃委員会を除外することを決定した。1月27日、予定されていた女性差別撤廃委員会委員の訪日プログラムの中止とあわせて、同委員会の事務を担当する国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)に伝え、1月29日の外務省者会見で明らかにした。

日本女性差別撤廃条約NGOネットワークは1月30日、外務省と面談し、撤回を申し入れた。さらに2月5日、女性差別撤廃条約実現アクションとの連名

で、外務大臣あてに、改めて撤回を求めるとともに、この抗議と対抗措置に関する意思決定過程の開示を要望し、今回の決定が女性差別撤廃条約の軽視につながった場合への対応についての回答をもとめた。赤松良子氏が会長を務めたこともある「国際女性の地位協会」も同日、「意に沿わない勧告への報復」ではなく、建設的対話の継続を訴え、撤回を求めた。SRHR 市民社会レポートチームも、2万5千を超える反対署名を提出した。CEDAWの委員として国際社会からの信頼を築き上げてきた日本人の努力が無に帰すだけでなく、国連外交での影響力の低下、女性の人権を重視しない国という認識が広がるリスクも懸念されている。

だが、3月20日時点で、政府からの見直しの動きは見えない。男女共同参画局を担う三原じゅん子内閣府特命担当大臣の姿も見えない。「女性差別撤廃条約は日本に必要な」との主張も聞こえる。「皇統を守る国民連合の会」をはじめ、その協力団体は、今回のCEDAWによる日本審査でもNGOとしてのプレゼンスを印象づけていた。全国紙も社説で「国連の一付属機関が、一方的に見直しを要求すること自体、筋違いも甚だしい。委員会が日本政府の抗議を受け付けない以上、対抗措置を取るのとは当然である」と主張する<sup>6</sup>。女性差別撤廃条約批准から40周年。これが日本の現在である。

本特集は、国際人権において日本が最大の課題とする選択議定書と国内人権機関、そしてフォローアップ項目に注目する。国連女性差別撤廃条約のスピリットとともに活動してきた弁護士でCEDAW委員長を務めた林陽子氏をはじめ、選択的夫婦別姓の運動を率いてきたmネット・民法改正情報報とワークの坂本洋子氏、人口妊娠中絶と避妊をはじめとする性と生殖に関する健康と権利についてはSOSHIRENの大橋由香子氏、女性の政治参加と供託金は地方議員としてこの問題に取り組んできた西宮市議の四津谷薫氏

が論考を寄せてくださった。自由も人権も民主主義も平和もいとも簡単に奪われる世界である。これら論考を寄せてくださったみなさまとともに、これまでの道のりを確認し、あらゆる形態の女性差別の撤廃を展望する。■

#### 《注》

- 1 女性差別撤廃条約締約国会合で、委員選挙が行われ、選出される。任期4年。日本からはこれまで赤松良子氏、佐藤ギン子氏、多谷千香子氏、齋賀富美子氏、林陽子氏が選出されており、2022年からは秋月弘子氏が委員を務めている。
- 2 『朝日新聞』「世界の目に映る日本の「不平等」」（2025年1月28日朝刊）。
- 3 民法改正による女性の再婚禁止期間の廃止（2024年）▽旧優生保護法によって不妊手術を強制された人への補償の支給を定めた法律の制定（2024年）▽レイプを合意のない性交渉と定義し、力の行使を要件から外し、性的同意年齢を13歳から16歳へ引き上げる新しい法律の制定（2023年）▽DV防止法が改正され、保護対象を精神的虐待のケースにも拡大（2023年）▽婚姻開始年齢を男女ともに18歳へ引き上げた民法改正（2022年）▽政治分野における男女共同参画推進法を改正し、男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指す規定▽セクハラおよび妊娠・出産に関するハラスメントに関する相談体制の整備について規定を設けたこと。
- 4 筆者は2009年の審査から傍聴に参加してきた。初回からの傍聴参加者も2016年における変化を指摘している。たとえば、浅倉むつ子（2016）「人権委員会との「建設的対話」」『生活経済政策』2016年4月号参照。
- 5 女性の少ない部門、医療、法曹専門職における女性を増やすための暫定的特別措置▽管理職に占める女性割合の目標を50%にすること▽同一価値労働同一賃金原則の効果的な実施と男女間賃金格差の解消④中小規模の職場を含めた雇用におけるジェンダー格差を特定する方法を講ずること⑤労働市場のモニター等を通じ、女性の正規雇用を増やす措置を講ずること⑥女性に対する男性の権力の示威に関する研修の実施や職場の取り組み⑦職場における差別やハラスメントにつながるジェンダー規範への対応⑧裁判官に対し、条約と委員会の活用について研修を行うこと⑨妊娠、育児、年齢など間接差別の禁止事由を広げること⑩大規模言語モデルや機械学習に関し、女性の技術者がその開発とデータ入力時に発生するバイアス緩和に関与すること⑪ILO家事労働者に関する189号条約の批准。
- 6 『読売新聞』「社説 皇統継承の議論 皇統の存続最優先に結論急げ」（2025年2月1日朝刊）

# 女性差別撤廃条約と日本

## —求められた人権政策の基盤の確立—

林 陽子

弁護士／元 国連「女性差別撤廃委員会」委員長

### はじめに

2025年は日本が1985年に女性差別撤廃条約<sup>1</sup>を批准してから40年目にあたる。

条約の締約国は、条約の実施のためにとった国内の措置を国連に定期的に提出し、条約により設立された女性差別撤廃委員会 (CEDAW) との建設的対話 (対面での質疑) を経て、改善勧告<sup>2</sup>を受けようになっている。2024年は日本にとり6回目の審査を受ける機会となり、第9回実施状況報告書が審査の対象となった<sup>3</sup>。日本政府は岡田恵子・内閣府男女共同参画局長を代表として、内閣府・宮内庁・警察庁・法務省・こども家庭庁・外務省・文科省・厚労省等の約30名の政府代表団を派遣し、10月17日のジュネーブ国連欧州本部での審査に臨んだ。日本からは約100名のNGOがジュネーブに渡航し、筆者もその一員として審査を現地で見学した。なお審査の様子はインターネット中継

され、本稿執筆現在も国連のUN Web TVのサイト (アーカイブ) で視聴することができる (日本語の同時通訳付き)。

2024年10月末にCEDAWから公表された総括所見<sup>4</sup>は、60項目に及ぶもので、日本のジェンダー平等政策に対して重要な問題提起を行っている。本稿は、この総括所見の意義およびそこで提起された日本の人権政策に関する基本的な問題点を考察することを目的とする。

### 2024年総括所見の意義

今回の総括所見の特徴として、次の3点を指摘したい。第一は、勧告部分の冒頭で選択議定書の批准が挙げられ (パラグラフ10)、直接・間接の双方の差別および交差的形態の差別を網羅する包括的な差別禁止法を制定すること (同12)、女性問題とジェンダー平等に責任を持つ省庁を作り地方自治体の全てのレベルでジェンダー予算を編成すること (同20)、国内人権機関を設立すること (同22) といった、人権政策の基本構造に関する事項が強調されたことである。差別的な法律として夫婦同姓を強制する民法のほか、女性の皇位継承を認めない皇室典範が挙げられた。外務省は総括所見公表後ただちにCEDAWに対して意見書を提出し、「皇位につく資格は、基本的人権に含まれているものではないので、皇室典範において皇位継承資格が男系男子の皇族に限定されていても、女子の基本的

#### はやし ようこ

早稲田大学法学部卒 (法学士)。専門分野は国際人権法。1983年より弁護士 (現在に至る)。2008年-2018年 国連女性差別撤廃委員会委員 (2015-2017年 同委員長)。著書に『女性差別撤廃条約と私たち』 (共編著、信山社、2011年)、「包括的差別禁止法と平等機関」 (新国際人権法講座第1巻『国際人権法の歴史』所収、信山社、2023年)、「女性差別撤廃条約が照らす日本の課題」『世界』2023年4月号) など。

人権が侵害されたことにはならぬ、などと反論した<sup>5</sup>。さらに、外務省報道官はCEDAWの総括所見が皇室典範に言及したことへの報復措置として、国連に対する拠出金の使途からCEDAWを除外すること、および2024年度の予算に計上されていたCEDAW委員の訪日プログラムを中止したと公表した<sup>6</sup>。このような日本政府の対応は、日本国憲法の定める国際協調主義に反し、公務員の憲法尊重擁護義務(憲法99条)に違反するのではないかと思われる、大使・次官経験者など外務省OBからさえ「暴挙である」といった批判が出ている<sup>7</sup>。それにもかかわらず、日本政府の男女共同参画政策の本部機構(ナショナル・マシーナリー)である男女共同参画会議、あるいはその事務局の内閣府男女共同参画局から、この問題について何らの声明も出されていないことは、これらの機関がいかに無力であることを物語っている。

第二は、マイノリティ女性(部落、在日コリアン、アイヌ、障害のある女性等)に対する複合差別の視点が顕著であり、今回初めて沖縄の女性の置かれた状況(在日米軍による性暴力犯罪が日米地位協定に阻まれ効果的に訴追されていない問題等)が取り上げられたことである。この問題を日本政府代表団に質問したのは旧ソ連邦のアゼルバイジャン出身の委員であり、おそらくは自国の歴史と重ね合わせながら、領土・自決権・安全保障といった問題を提起したのではないかと思われる<sup>8</sup>。総括所見の中にOkinawaの文字を見た時、条約機関・国際法のダイナミズムを強く感じた。

第三は、リプロダクティブ・ヘルス・ライツ(RHR)の問題に焦点があてられ、詳細な勧告が入ったことである。背景としては旧優生保護法の最高裁大法廷違憲判決<sup>9</sup>が出たことや、トランスジェンダーの人々の権利をめぐる司法判断が相次いだ<sup>10</sup>ことにより、RHRに関するNGOのレポートが例年になく充実したものとなったことが挙げられる。旧優生保護法違憲判決は、最高裁が初めて法廷意見の中で女性差別撤廃委員会の総括所見を引用したものであり、その意味でも日本における人権法の歴史に残る判決となった。

以上を総合して今回の総括所見の意義を考えると、日本の人権政策の基本構造・枠組みが脆弱であることが指摘され、日本に残る差別的な法律を撤廃しジェンダー平等を進めるためには、個人通報制度、包括的な反差別法および国内人権機関が必要であることが改めて確認されたことである。

## 日本に必要な3つの制度

CEDAWが勧告する包括的反差別法、国内人権機関および人権条約の個人通報制度は、相互に関連しており、筆者はかねて「平等実現のためのトライアングル」と呼んでいる。以下ではこの3つの制度がなぜ有用かについて分説する。

### (1) 包括的反差別法

審査に先立ちCEDAWが日本政府に対し「女性に対する差別の定義および法的枠組み」はどのようなものを尋ねたのに対し、日本政府は、女性差別撤廃条約が国内法としての効力を持っていることに加え、憲法14条、男女共同参画社会基本法(以下「基本法」)、男女雇用機会均等法が男女間の直接差別と間接差別を禁止している、と回答した<sup>11</sup>。しかし、憲法14条の私人間での効力には限界があり、基本法に個人の権利義務を創設する効力はない。さらに、マイノリティ女性への複合差別に対して講じられた措置についての質問に対して、政府は「関係大臣および男女共同参画会議が第5次基本計画に基づく施策の実施を監視する」と述べている<sup>12</sup>。しかし日本の法律に女性差別を定義したものはなく、均等法が規定する間接差別は同法施行令により極めて狭い範囲に限定されている。マイノリティ女性に対する複合差別・交差する差別を念頭においた規定は基本法に存在しない。他方で、2011年の障害者基本法改正に際して障害のある女性の複合差別の規定を盛り込もうという試みが女性の障害者を中心に組み込まれたが、実現していない<sup>13</sup>。2016年に発効した障害者差別解消法にも複合差別の撤廃は規定されていない。これらの点は障害者の権利委員会における最初の日本

審査(2022年)の総括所見<sup>14</sup>において、日本の障害政策にはジェンダー視点がない、と厳しい指摘を受ける原因となった。

国連人権高等弁務官事務所(OHCHR)は2023年の世界人権宣言75周年をひとつの契機として、すべての国連加盟国に包括的な反差別法(comprehensive anti-discrimination legislation)を制定するよう呼びかけ、モデルとなる実践ガイドブックを公表した<sup>15</sup>。ガイドブックは、誰が保護されるのか(人的範囲)、どのような権利が保護されるのか(事項的範囲)、どのような差別の形態が含まれるのかについて、可能な限り定義を明らかにし、さらに「その他の地位」といった例示を加えて、リストを制限しないよう試みている<sup>16</sup>。

日本では2016年以降、部落差別解消法、障害者差別解消法、ヘイトスピーチ解消法、LGBT理解増進法、アイヌ新法等の個別分野を対象とする法律が当事者団体の運動により相次いで成立した。しかし、いずれも行政上の取締り・報告聴取を目的としているか、または啓発等を目的とする理念法のレベルにとどまっており、私人間における裁判規範たりえないものである。CEDAWが日本に求めていることは、これらに「横申し」を刺してまとめ、ポジティブ・アクション、立証責任の転換、救済機関など、すでに先進諸国で一定の効果があった好事例を取り入れることで包括的な反差別法を制定することである。

## (2) 国内人権機関

今から60年前に、政府の同和対策審議会は、同和問題を解決するためには生活環境を改善するための「特別措置法」、部落差別をなくすための「差別禁止法」および「人権侵害救済法」が必要である、との答申を出した<sup>17</sup>が、実現したのは最初の特別措置法のみであった。時代を経て、政府が新たに発足させた人権擁護推進審議会は、人権委員会(仮称)という政府から独立した人権救済制度の創設を提言した<sup>18</sup>。これが日本における国内人権機関の萌芽である。小泉内閣はその答申をもとに人権擁護法案(2002年)を閣議決定し国会へ提出

した。同法案は「人種、民族、信条、性別、社会的身分、門地、障害、疾病又は性的指向」を差別禁止事由として掲げ、人権委員会を設立して人権侵害の被害の申し出があったときに調査を開始し、勧告・告発等ができるとするもので、当時としては先進的な内容を含んでいたが、審議未了により廃案となった<sup>19</sup>。その後、政権の座についた民主党野田内閣が人権委員会法案として修正した法案を閣議決定の上国会に提出したが、この法案も廃案となり、以後、政府は国内人権機関設立のための積極的な行動をとることを放棄している。他方で、政府は国連人権理事会で支持された「ビジネスと人権に関する指導原則」(2011年)を国内実施するための「国別行動計画」(NAP、2020年)を策定し、「責任あるサプライチェーン等における人権尊重のためのガイドライン」(2022年)を公表している。ILO条約の中で最も基本的な原則を定める111号条約(平等待遇条約)<sup>20</sup>さえ批准できない日本政府が、人権デューデリジェンスなるものを民間企業に奨励するという、いささか不思議な現象が起こっている。政府はまず、国連総会で採択されたパリ原則に沿った政府から独立した国内人権機関を設立すべきである。CEDAWの総括所見は日本政府に対し、国内人権機関の設立についてOHCHRの助言と技術支援を求めるようにとの異例の勧告をしている。技術支援は供与やローンと並んで発展途上国に対して工業先進国が与える援助(ODA)の一形態であり、日本は途上国とみなされたのも同然である。日本政府は、皇室典範問題などよりこちらに対して憤慨すべきであったのではないだろうか。

## (3) 個人通報制度

日本は国連の9つの主要人権条約のうちの8つの当事国になっている。これら9つの人権条約のすべては履行確保の制度として個人通報制度(条約上の権利を侵害された個人が直接に条約機関に対して救済を求めることのできる制度)を持っているが、日本はそのひとつも締結ないし受諾していない<sup>21</sup>。これはEU諸国のすべてが欧州人権条約(個人通報制度を持っている)の管轄に服し、かつ多くの人権条約

の個人通報制度を批准していることと比較すると、際立って対照的である。女性差別撤廃条約に関しては、2025年3月現在、189か国が当事国となり、そのうち115か国が個人通報制度を定めた選択議定書を批准している。350を超す地方議会で政府に対し選択議定書の早期批准を求める意見書が採択されているが、選択的夫婦別姓問題と同様、「決められない政治」が行く手を阻んでいる。

しかし、日本の人権システムをより良いものにしていくためには、個人通報制度を通して、被害者が権利を主張し国際機関に救済を求める道を開くことが必要である。また、民事訴訟法を改正して条約違反が上告理由として最高裁に受理され判断されることを確保することも必要である<sup>22</sup>。

2025年は昭和100年、女性参政権獲得から80年である。新しい歴史のページが開けるように、CEDAWの総括所見の実行をさまざまな方法で政府に求めていきたいと思う。■

#### 《注》

- 1 政府の公定訳は「女子に対するあらゆる形態の差別の撤廃に関する条約」。以下、本稿で単に条約と表記する場合は女性差別撤廃条約を指す。
- 2 条約機関から出される勧告文書を総括所見(Concluding Observations)という(政府訳は「最終見解」)。
- 3 報告書の通数(9)と審査の回数(6)が一致しないのは、1回の審査で複数の報告書を審査したことによる。
- 4 国連文書番号 CEDAW/C/JPN/CO/9。和訳は内閣府男女共同参画局のHPを参照。http://gender.go.jp/international。質疑の要旨(サマリー・レコード)は、国連文書番号 CEDAW/C/SR.2104, CEDAW/C/SR.2105に収録されている。
- 5 「第9回日本定期報告に関する最終見解に対する日本の意見」www.mofa.go.jp/mofaj/files/100773591.pdf
- 6 朝日新聞記事「政府、国連女性差別撤廃委への抛出停止へ 皇室典範の改正勧告に抗議」(2025年1月29日付)
- 7 美根慶樹「国連女性差別撤廃委員会への抛出停止」(2025年2月1日付け平和外交研究所ホームページ) https://heiwagaikou-kenkyusho.jp

- 8 親川裕子「国連女性差別撤廃委員会総括所見で問われた在沖米軍による暴力」ヒューライツ大阪「国際人権ひろば」No.179(2025年01月発行号)
- 9 最大判令和6年7月3日(民集78巻3号382頁)
- 10 最判3小令和5年7月11日(経産省トイレ使用事件)最民集77巻5号1171頁。最大判令和5年10月25日(性同一性障害特例法手術要件事件)最民集77巻7号1792頁。
- 11 「第9回日本定期報告に関する最終見解に対する日本の意見」外務省ホームページに掲載。
- 12 前掲注11に同じ。
- 13 勝又幸子「障害者基本法改正と女性障害者」ノーマライゼーション2012年3月号
- 14 国連文書番号 CRPD/C/JPN/CO/1.
- 15 国連文書番号 HR/PUB/22/6。日本語訳は反差別国際運動がHPで公開している。https://imadr.net
- 16 李嘉永「世界が構築した『差別をなくすための知恵』包括的反差別法制定のための実践ガイドについて」部落解放2024年4月号(853号)
- 17 同和对策審議会答申(昭和40年8月11日)(部落解放・人権研究所ホームページ) https://blhri.org/library/library\_horei\_0001
- 18 人権擁護推進審議会答申「人権救済制度の在り方について」(平成13年5月25日(法務省ホームページ) https://www.moj.go.jp/shingi1
- 19 川岸令和「人権擁護法案をめぐる問題点」(斎藤純一編「講座人権論の再定位4 人権の実現」(法律文化社、2011年)50-80頁)。
- 20 人種や性など7つの根拠に基づく雇用・職業上の差別を禁止する条約(1958年採択)で175か国が批准している。
- 21 洪恵子「国連人種差別撤廃条約における個人通報制度について」上智法学論集第67巻4号(2024年)
- 22 林陽子「触媒としての個人通報制度—実務家の視点から—」国際人権34号(2024年)

#### 《参考文献》

- Jan Wouters, et al. (2013) *National Human Rights Institutions in Europe: Comparative, European and International Perspective*, Intersentia
- 昭和女子大学女性文化研究所編(2025)『北京行動綱領から30年—達成された成果と残された課題』(昭和女子大学女性文化研究叢書大第14集)、御茶の水書房
- 金子匡良他編著(2023)『人権の法構造と救済システム 人権政策論の確立に向けて』法政大学出版局

# 選択的夫婦別姓は多様な社会の試金石

—与野党の枠を超え民法改正の実現を—

坂本 洋子

NPO 法人 m ネット・民法改正情報ネットワーク理事長

## はじめに

今年、1975年に選択的夫婦別姓導入の民法改正を求める請願が国会に提出されてから50年となる。請願権は憲法で保障された基本的人権の一つだが、国会は半世紀もの間、きちんと審査も行わず不採択としてきた。

2024年10月27日の衆議院総選挙で自民党が大敗を喫し、選択的夫婦別姓に賛成の政党が躍進したことから、通常国会での民法改正に期待が高まった。さらに、2日後の10月29日、女性差別撤廃委員会が民法改正を行わない日本政府に4回目の改善勧告を行ったことは、政府や立法府に、法改正を求める後押しとなった。

## 戦後すぐに始まった民法の見直し論議

夫婦同姓の見直し論議は、戦後の憲法制定による民法の大改正時に行われていた。ただし、家制度

の廃止に重点が置かれたため、その他の規定については検討が十分に行われなかった。そのため、当時の衆議院司法委員会は、夫婦同姓や女性の再婚禁止期間について「可及的速やかに将来においてさらに検討する必要がある」との附帯決議を付けた。その後、法制審議会でたびたび審議されたが留保事項とされた。

国連が1975年を国際女性年とし、翌年からの10年を「国連女性の10年」と定めた頃から選択的夫婦別姓を求める声も高まり、請願が初めて国会に提出された。最初の請願の紹介議員は市川房枝参議院議員であった。

政府は、1985年に女性差別撤廃条約を批准し、男女平等施策を推進するための国内行動計画を策定した。1991年の新国内行動計画には「男女平等の見地から夫婦の氏や待婚期間の在り方を含めた婚姻及び離婚に関する法制の見直しを行う」と明記した。この政府方針を受けて法制審議会が1991年1月に議論を開始し、5年の歳月をかけて1996年2月に答申した。

## 法制審答申の翌年から 提出されてきた議員立法案

法制審答申後、連立を組んでいた自民・社民・さきがけの3党は、民法改正の検討に入った。社民党とさきがけは賛成でまともだったが、自民党は、保守派が抵抗したため政府案としての提出を見

### さかもと ようこ

熊本商科大学商学部卒（商学士）。専門分野はジェンダー。自治体職員として戸籍実務などを担当した後、国会議員政策秘書、女性情報紙編集長などを経て現職。千葉商科大学非常勤講師（ジェンダー論）。

著書に『法に退けられる子どもたち』（岩波ブックレット 2008年）、編共著『よくわかる民法改正』（朝陽会 2010年）、「時の法令」（朝陽会）への論文多数。

送った。

審議会の中で最も権威があると言われる法制審議会の答申が立法化されなかったことは極めて異例だ。

答申の翌年、野党は議員立法案を提出し、継続、廃案、提出を繰り返した。自民党と連立を組む公明党は、政府の世論調査で賛成が反対を初めて上回った2001年に単独で提出したが、その後は自民党に遠慮して提出をしていない。

2009年の衆議院総選挙で、自民党から民主党に政権が変わると、翌年の通常国会での民法改正が現実味を帯びてきた。ところが、連立を組む国民新党の亀井静香金融担当大臣が強硬に反対し、民主党内にも慎重な意見が相次いだことから、2010年3月、当時の鳩山内閣は民法改正案の閣議決定を見送った。政権交代するまで議員立法案を出し続け、民法改正を公約に掲げた民主党が政権をとった初めての通常国会で、内閣提出法案はもちろん、議員立法案ですら提出できない結果となった。

## 初の国賠訴訟へ

衆参両院で選択的夫婦別姓に賛成派が反対派を上回っていたのは2010年の通常国会だけである。政権交代での実現に大きな期待を寄せていた当事者やNGOは、民法改正を見送った民主党政権に憤りと失望を募らせ、訴訟の検討を始めた。

2011年2月14日、夫婦同姓規定が個人の尊厳や両性の平等を定めた憲法や女性差別撤廃条約に違反するとして、富山、東京、京都に住む男女5人が東京地裁に、初めての国家賠償請求訴訟を提起した。

## 選択的夫婦別姓に反対する動き

1996年の法制審答申に危機感を持った保守派は、答申直後に「夫婦別姓に反対し家族の絆を守る国民委員会」を発足させ、法案提出を断念させた。この国民委員会の流れをくむのが日本会議で

ある。日本会議は1997年5月に設立されたが、その設立の前日、日本会議を支援する超党派議員による「日本会議国会議員懇談会」が発足した。日本会議の運動の柱の一つが選択的夫婦別姓に反対することであった。

2001年5月、政府の「選択的夫婦別氏制度に関する世論調査」で、夫婦別姓への賛成が反対を上回ると、自民党からも民法改正を求める声が上がった。これに危機感を持った「日本会議」は、「日本会議」の中に「日本女性の会」を結成し、選択的夫婦別姓反対署名運動を開始した。

2007年7月の参議院選挙で選択的夫婦別姓に賛成の野党が過半数となると、同年12月に保守派議員が「真・保守政策研究会」を結成した。2009年の解散総選挙で選択的夫婦別姓制度導入を公約にした民主党が政権を取ると、2010年2月に「真・保守政策研究会」は「創生『日本』」へと改称し、安倍晋三会長のもとで夫婦別姓に反対する運動方針を採択した。

2012年12月の解散総選挙で自民党が政権を奪還すると、再び首相となった安倍氏は、自身のブレインのほか、閣僚、政府の重要政策会議や審議会などにも選択的夫婦別姓に反対の論客を起用した。第2次安倍政権は、選択的夫婦別姓の実現を阻止するための活動を閣内外で展開した。

2020年9月、安倍政権下で官房長官だった菅義偉氏が首相になると、期待する声が上がった。菅氏は、法制審答申から10年の2006年、読売新聞に、選択的夫婦別姓に賛成の立場から「不便さや苦痛を感じている人がいる以上、解決を考えるのは政治の責任だ」とコメントを寄せていた。そのことを、2020年11月の参議院予算委員会で、野党議員から問われた菅首相は、「私は、政治家としてそうしたことを申し上げてきたことには責任があると思う」と、改めて賛成であることを明らかにした。これで潮目が変わったかのように見えたが、選択的夫婦別姓に反対する自民党の有志議員が「『絆』を紡ぐ会」を設立し、激しく抵抗した。第5次男女共同参画基本計画の閣議決定の直前に、それまで盛り込まれていた選択的夫婦別姓の記述も削除させ、

後退させた。

選択的夫婦別姓制度導入の是非は、「個人の尊厳」や「男女平等」といった憲法や条約の理念に沿って見直しを検討されてきたにもかかわらず、情緒的な「家族の絆」論や「家族の在り方」論にすり替えられ、反対派の激しい抵抗に遭い、民法改正が阻まれた。

## 世論は選択的夫婦別姓に反対なのか

政府が法改正しない理由に挙げているのが「世論」の動向だ。

政府が2017年に行った「家族の法制に関する世論調査」では、選択的夫婦別姓制度に賛成が42.5%、反対の29.3%を大きく上回った。世代別に見ても、反対が賛成を上回ったのは70歳以上だけであった。また、2020年5月に公表された、朝日新聞と東京大学の谷口将紀研究室が実施した共同調査では、賛成57%、反対17%で、自民党支持層に絞っても54%が賛成であった。新聞各社の世論調査でも賛成が反対を大きく上回った。

これまで政府は、世論調査で賛否が拮抗していることを理由に、慎重な姿勢を示していたが、大多数が賛成になった今、停滞させる理由は成り立たない。

そもそも、人権問題を世論の多寡に委ね続け、立法を怠ることは許されない。少数派の問題を多数決で決めると、少数者の不利益の解消は常に置き去りになるからだ。

## 通称使用の拡大では問題解決できない

保守派が、1990年代から反対の理由に挙げているのが「通称使用の拡大で十分」というものだ。政府も2001年以降、選択的夫婦別姓ではなく通称使用の拡大に力を入れてきた。

行政機関で通称使用が認められると、民間企業などでも容認されるようになり、夫婦が同じ名前を名乗らないことも珍しいことではなくなった。しかし、通称使用には問題もあり、限界もある。職場で

通称が認められても、戸籍名が求められる場面も少なくない。そのため、二つの名前を使い分けなければならない煩雑さが、通称使用をする個人にも、ダブルネームを管理する職場にもある。通称使用を公的に拡大することで不便は解消できるという意見もあるが、どこでも通称が可能になれば、戸籍上の氏や民法上の氏とは何か、通称と民法上の氏とを区別する意味があるのかという根本的な問題に直面する。

2015年12月の夫婦別姓訴訟の最高裁判決では、夫婦同姓規定を合憲とし、女性に偏る不利益は「旧姓（通称）使用が広まることにより一定程度は緩和され得る」とした。保守派は、最高裁の合憲判断を「お墨付き」を得たとして、通称使用の拡大での幕引きを図った。

しかし、最高裁判決から3年もたたないうちに訴訟が提起されたことをみても、通称使用では問題解決しないことは明らかだった。

## 国連女性差別撤廃委員会の動き

国連女性差別撤廃委員会（CEDAW）が選択的夫婦別姓導入を勧告したのは2003年の第4回・第5回日本政府報告審査が初めてだが、その後も民法改正は行われず、CEDAWは2009年と2016年、そして2024年には4度目の勧告を行った。

また、CEDAWは2009年の審査で、民法改正を新たに導入したフォローアップの対象とした。フォローアップは、総括所見で勧告したうちの1ないし2項目について、締約国に対して2年以内に追加情報の提出を要請する手続きである。フォローアップの対象となる基準は条約実施の大きな障害となっているもので、2年以内に実施可能なものとされている。CEDAWは、2009年に民法改正をフォローアップの対象としたが、実現しなかったため、2016年に再度フォローアップの対象とした。ところが、CEDAWが日本政府に送ったフォローアップの評価文書を、外務省が所管の内閣府男女共同参画局に知らせず非公開にしていたことがわかった。国会議員から指摘され、当時の茂木敏

表 国連女性差別撤廃委員会から夫婦同姓強制の是正勧告

2003	女性差別撤廃条約第4・5回報告書審査	婚姻最低年齢・再婚禁止期間・夫婦別氏選択・婚外子差別の各規定の改正
2009	女性差別撤廃条約第6回報告書審査	婚姻最低年齢・再婚禁止期間・夫婦別氏選択・婚外子差別の各規定の改正を勧告、実施について2年以内に報告
2011	女性差別撤廃条約フォローアップ書審査	一部履行の評価、1年以内に再度報告
2013	女性差別撤廃条約フォローアップ書審査	勧告は実施されていない。次回定期報告において追加的情報提供
2016	女性差別撤廃条約第7・8回報告書審査	婚姻最低年齢・再婚禁止期間・夫婦別氏選択の各規定の改正。実施について2年以内に報告
2018	女性差別撤廃条約フォローアップ書審査	一部履行の評価、夫婦別氏選択・再婚禁止期間撤廃について次回定期報告において情報提供
2024	女性差別撤廃条約第9回報告書審査	夫婦別氏選択の民法改正。実施について2年以内に報告

(出所)筆者作成。

充外務大臣は国会答弁で異例の謝罪を行った。CEDAWは2024年の審査で、民法改正を3度目となるフォローアップの対象とした。

繰り返しフォローアップの対象とされながら実現しないのは、フォローアップ制度はもとより、審査制度を形骸化させてしまうことは否めない。条約遵守を定めた憲法にも反する。

## 民法改正を求める 地方議会からの意見書

2015年の最高裁の合憲判決以降、民法改正を求めるNGOは、地方議会の意見書の決議を求める運動にも力を入れた。結果、2024年10月までに400を超える全国の地方議会で、民法改正や国会審議を求める意見書が決議された。2020年の参議院法務委員会で、地方議会からの意見書の受け止めを尋ねられた法務省民事局長は、「意見書は、各地方自治体の住民から選出された議員が議会の意見として決議したものであり、法務省として真摯に受け止めております。これらの議会の意見を含む幅広い国民の意見に耳を傾け、引き続きこの問題、検討してまいります」と、賛成側に配慮する答弁をしていた。

## 第3次夫婦別姓訴訟の提起

最高裁大法廷は、2015年の判決で夫婦同姓規定を合憲とし、「不利益は通称使用の広まりで一定程度緩和され得る」、「この種の制度の在り方は、国会で論ぜられ、判断されるべき事柄である」として、議論を立法府に委ねたが、実際には、法改正に向けた具体的な動きには繋がらなかった。むしろ、最高裁の「合憲」は、立法不作為を助長したともいえる。安倍政権は、通称使用の拡大のみを行い、民法改正を求める質問には否定的な答弁を繰り返した。

2024年国際女性デーの3月8日、事実婚や通称使用の男女12人が、東京や札幌で、選択的夫婦別姓を求めて第3次訴訟を提起した。

第3次訴訟では、違憲判断がなされると確信している。婚外子相続分差別規定では、1995年に最高裁大法廷が合憲と判断したが、大法廷は2013年に、判例を見直し、違憲判断した。しかし、違憲の時期は2001年まで遡った。1995年の合憲判断からわずか6年で違憲と判断したことになる。夫婦別姓訴訟では、2015年の合憲判決から今年で10年となる。立法解決を期待して、合憲判

断することなど許されない。

## 経済界や弁護士会、第3次訴訟の動き

経団連の十倉雅和会長は2024年2月、女性の就労をサポートするとして、選択的夫婦別姓について「政府は一丁目一番地としてぜひやっていただきたい」と述べ、政府・与党に取り組みを求めた。法制審答申から30年近く経過していることについても、「なぜ、こんなに長い時間たなざらしになっているかよく分からない」と批判した。経済界の求めに与野党の議員が敏感に反応し、本会議や委員会では選択的夫婦別姓を求める質問が相次いだ。

一方、日本弁護士連合会の淵上玲子会長も2024年2月の会長就任早々、選択的夫婦別姓の実現に意欲を示した。6月には総会決議を行い、ワーキンググループの設置、会長談話の発出など精力的に行ってきた。

## 民法改正は与野党の枠を超えて

総選挙で躍進した立憲民主党の野田佳彦代表は、2025年の通常国会での民法改正に意欲を見せた。衆議院法務委員会の委員長に、選択的夫婦別姓の推進派の西村智奈美議員を充てる人事を発表した。

野田代表が昨年11月に出したかわら版のタイトルは「選択の時が来た!!」。「法務委員長を立憲が得たことにより、永田町でも化学変化が生まれてきました。公明党の斎藤鉄夫代表が『石破総理を通じて自民党を説得したい』と発言しました。30年ぶりに別姓法案の審議が動きそうです。」と締めくく

り、法改正への意気込みを見せた。

また、法制審議会答申日の2月26日に開催したmネットの最後の院内集会には、衆参の国会議員50人が参加し、各党代表のあいさつでは、通常国会での法改正への決意が述べられた。また、mネットと日本労働組合総連合(連合)は、最後の国会請願のキャンペーンを協力して進めることを発表した。

選択的夫婦別姓の議論は、「個人の尊厳」や「男女平等」といった憲法や条約の理念に沿って見直すことが出発点であったにもかかわらず、そのことが全く蔑にされ、一定の価値観を持つ反対勢力の主張が優先され、法改正が阻まれ続けてきた。その勢力も、自民党内では少数派となっている。

自民党が単独で政権をとることが不可能である今こそ、与野党の枠を超えて民法改正が行われることを切に願っている。■

### 《参考文献》

- 拙稿(2009.10)「国連女性差別撤廃委員会による日本政府報告書審査への総括所見」『時の法令』NO.1844 朝陽会
- 拙稿(2013.4)「『世論』は、本当に選択的夫婦別姓に反対なのか」『時の法令』NO.1928 朝陽会
- 拙稿(2013.7)「別姓訴訟—立法不作為の違憲性を問う!」『時の法令』NO.1933 朝陽会
- 拙稿(2015.5)「通称使用をめぐる動き—夫婦別姓訴訟大法廷回付を機に考える」『時の法令』NO.1977 朝陽会
- 拙稿(2016.4)「女性差別撤廃委員会の日本政府報告書審査をめぐる」『時の法令』NO.2000 朝陽会
- 拙稿(2018.6)「選択的夫婦別氏はなぜ実現しないのか」『時の法令』NO.2051 朝陽会
- 拙稿(2020.10)「夫婦別姓訴訟、再度最高裁へ」『時の法令』NO.2108 朝陽会



# 性と生殖に関する健康・権利における 「悲しきニッポン」

大橋 由香子

フリーライター・編集者

筆者もメンバーである「SOSHIREN <sup>わたし</sup>女のからだから」(1982年発足当時は「82優生保護法改悪阻止連絡会」)は、2024年ジュネーブに渡航できなかったが、JNNC(日本女性差別撤廃条約NGOネットワーク)のレポートを分担執筆した。さらに、「性と生殖に関する健康・権利 Sexual and Reproductive Health Rights」(以下SRHRと表記)に取り組む7グループの「SRHR市民社会レポートチーム」に加わり、記者会見、国会議員に向けた院内勉強会、インターネット上での音声配信などを行ってきた。

本稿ではSRHRに関する「第9次定期報告に関する総括所見」を取り上げるが、まずは「A 序論」に続く「B 肯定的側面」の「委員会は、…法改正の取り組みにおいて達成された進展を歓迎する。特に以下の採択を歓迎する」の6つを確認したい。

- (a) 2024年の女性が離婚後に再婚するための待機期間を廃止する民法改正
- (b) 2024年の「旧優生保護法に基づく優生手術等を受けた者等に対する補償金等の支給等に関する法律」

- (c) 2023年のレイプの定義を不同意性交とし、力の行使の要件を排し、性的同意年齢を13歳から16歳に引き上げる新しい法令
- (d) 2023年の精神的暴力に関わる事件において保護命令を規定する「配偶者からの暴力の防止及び被害者の保護等に関する法律」の改正
- (e) 2022年の男女ともに婚姻最低年齢を18歳に引き上げる民法改正
- (f) 2021年の男女の候補者の数をできる限り均等とすべきと規定し、セクシュアル・ハラスメントおよび妊娠・出産に関連するハラスメントについての相談手続きを整備する「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」の改正

ジェンダーギャップ指数が下がり低迷している日本も、この8年で改善点があったことを改めて思い出させてくれる。しかしこれらの法改正は、CEDAW 勧告によって棚から落ちてきた「ぼたもち」ではない。女性運動をはじめ市民が、国内での地道で粘り強い活動を行ってきた過程で、CEDAW 勧告も一つの契機にしながら国に訴えてきた結果である。

例えばbについて。筆者も2016年ジュネーブに行き、DPI女性障害者ネットワークとともに優生保護法における強制不妊手術の人権侵害を訴えた。2016年の勧告をもとに国会議員が質問、当時の厚労大臣の答弁によって、厚労省職員と被害者の面談を実現させた。ところが「当時は合法・適

## おおはし ゆかこ

上智大学文学部社会学科卒業後、出版社勤務を経て、フリーライター・編集者、大学非常勤講師。

著書に『翻訳する女たち 中村妙子・深町眞理子・小尾芙佐・松岡享子』(エトセトラブックス)、『満心愛の人 益富鷺子と古謝トヨ子』(インパクト出版会)、『からだの気持ちをきいてみよう』(ユック舎)など。

法」の姿勢を変えない国に対して被害者は怒り絶望し、2018年仙台地裁に裁判を起す。その報道を見て、自分も被害者だと気づいた39人が原告になり各地で裁判を闘う。原告勝訴判決が出て、国は20年の時効(除斥期間)を理由に控訴・上告を繰り返し、高齢な7人の原告は亡くなられた。やっと2024年7月最高裁大法廷で憲法違反判決が出て、岸田元首相が被害者に謝罪、そして補償法が2024年10月8日に成立、公布が10月17日とCEDAW勧告にギリギリ間に合った状態。原告と弁護団、45団体による優生連(優生保護法問題の全面解決をめざす全国連絡会)は、裁判支援、集会や抗議行動、署名活動を積み重ね、それが補償法に結びついた。勧告だけでは何も動かないのが、悲しい日本の実態である。

それでは、SRHRに関する勧告についてみていこう。(JNNCによる日本語訳より)

## 健康

41. 委員会は、2023年の締約国における経口中絶薬の薬事承認、および2023年に薬局で緊急避妊薬を利用できるようにするための政府の試験的販売に関心をもって留意する。しかしながら、委員会は以下のことに懸念をもって留意する。

- (a) 緊急避妊に関する明確な政策の実施スケジュール、ならびにホルモン剤のインプラント、ホルモン剤パッチなどの他の形態の近代的避妊方法へのアクセスがないこと、およびプロゲステロンのみを含む「ミニピル」が締約国で承認されていないこと
- (b) 母体保護法第14条の限定的な例外のもとで、合法的な人工妊娠中絶へのアクセスが制限されていること、人工妊娠中絶は高額であるにもかかわらず、日本の国民健康保険は十分適用されず、人工妊娠中絶が認められる場合でも、事前の配偶者の同意が必要であること
- (c) 締約国が2023年に経口中絶薬を承認したにもかかわらず、それを提供する人工妊娠中絶サービスを受けられるクリニックのごく一部が、

外科的方法による人工妊娠中絶と同様の法外な費用でしか提供していないこと

- (d) 自発的に不妊手術を希望する女性は、配偶者の同意を得なければならないこと
- (e) 法的な性別の承認のための不妊手術要件は違憲であるという2023年の最高裁判決にもかかわらず、2003年の「性同一性の性別の取扱いの特例に関する法律」第3条の改正が遅れていること

このような日本の現状への認識をもとにして、次の勧告が書かれている。

42. 女性と健康に関する一般勧告第24号(1999年)、ならびに持続可能な開発目標の、世界の妊産婦死亡率の削減および性と生殖に関する保健サービスの普遍的なアクセスの確保に関するターゲット 3.1 および 3.7 に則り、委員会は締約国に以下のことを勧告する。

- (a) 16歳と17歳の少女が避妊薬にアクセスするために親の同意を得るという要件を撤廃することも含め、すべての女性と少女に、緊急避妊を含む安価な近代的避妊法への十分なアクセスを提供すること
- (b) 人工妊娠中絶を合法化し、あらゆる場合において非犯罪化するよう刑法と母体保護法を改正し、女性と思春期の少女に安全な人工妊娠中絶と妊娠中絶後のサービスへの十分なアクセスを確保し、女性の権利、彼女たちの平等および自分の生殖に関する権利について自由に選択するための経済的・身体的自律の完全な実現を確保すること
- (c) 人工妊娠中絶を求める女性に対する配偶者の同意要件を撤廃するよう法律を改正すること
- (d) 経口中絶薬を含む安全な人工妊娠中絶サービスが、アクセスしやすく、安価で健康保険が適用され、締約国の全域ですべての女性と少女が確実に利用できるようにすること
- (e) すべての女性が自発的な不妊手術サービスにアクセスできるようにするため、配偶者の同意の

要件を廃止するよう母体保護法を改正すること  
 (f) 2023年の最高裁判決を実施するために、2003年の「性同一性障害者の性別の取扱いの特例に関する法律」第3条をただちに改正し、同法律第3条に基づき不妊手術を受けざるを得なかったすべての被害者に、補償を含む実効性ある被害回復措置へのアクセスを確保すること

また、「不利な立場にある女性のグループ」という項目では「(c) 知的障害を含む障害のある女性を、性と生殖に関する健康サービスへのアクセスにおける差別から保護し、ケアを拒否した医療機関に説明責任を負わせること」という勧告も出た。

そして「総括所見のフォローアップ」では、四角で囲んだ42(a)と42(c)、つまり「緊急避妊を含む安価な近代的避妊法への十分なアクセスを提供すること」と「人工妊娠中絶を求める女性に対する配偶者の同意要件を撤廃するよう法律を改正すること」は、それを実施するために取られた措置について、2年以内に書面で提供するよう要請している。

以下、日本のSRHRの貧しい状況→勧告と対応させながら説明していく。

## 118年続く刑法墮胎罪

### ▶人工妊娠中絶の合法化・非犯罪化

日本では、1880年旧刑法に墮胎罪ができ、1907年新刑法の条文になってから（1995年刑法全体の現代用語化によって、カタカナから平仮名、新漢字表記になっただけで）、内容は118年間そのままである。女性に選挙権がなかった大日本帝国憲法の時代から現在まで、中絶をした女性と施術者が罰せられる。

「第212条（墮胎）妊娠中の女子が薬物を用い、又はその他の方法により、墮胎したときは、1年以下の懲役に処する。」

不同意墮胎罪は別にあるものの、妊娠相手の男性は何も問われず女性のみを罰する不平等な法律として、CEDAWは2009年と2016年にも見直す

よう勧告してきた。

そして、墮胎罪がありながらも日本で中絶ができるのは、1948年、戦後初めての議員立法で成立した優生保護法の「おかげ」である。アジア太平洋戦争で敗北し、食糧や住宅不足になった日本は、戦争中の「産めよ殖やせよ」政策から一転して、人口を減らす必要に迫られた。同時に、健康な兵士は死亡し、中国東北部（満州）でのソ連兵による強姦、進駐軍アメリカ兵との「混血児」など、大和民族の「質」の低下（＝逆淘汰）を防ぐため、中絶や強制的な不妊手術が規定された。こうして優生保護法は、「この法律は、優生上の見地から不良な子孫の出生を防止するとともに、母性の生命健康を保護する」ことを目的とした。

産児調節（避妊、家族計画）の普及によって人口を減らすのではなく、墮胎罪は存続させたまま例外として、「医師に」中絶を許可したのが14条である。

「第14条 医師会の指定する医師は、次の各号に該当する者に対して、本人及び配偶者の同意を得て、人工妊娠中絶を行うことができる。

第1号 本人又は配偶者が精神病、精神薄弱、精神病質、遺伝性身体疾患又は遺伝性奇形を有しているもの

第2号 本人又は配偶者の四親等以内の血族関係にある者が遺伝性精神病、遺伝性精神薄弱、遺伝性精神病質、遺伝性身体疾患又は遺伝性奇形を有しているもの

第3号 本人又は配偶者がらい疾患に罹っているもの（注：ハンセン病のこと）

第4号 妊娠の継続又は分娩が身体的又は経済的理由により母体の健康を著しく害するおそれがあるもの

第5号 暴行若しくは脅迫によって又は抵抗若しくは拒絶することができない間に姦淫されて妊娠したもの」

逮捕される心配なく、危険なヤミ中絶ではない医療者による手術が受けられるようになったことは、女性たちにとって歓迎すべき側面もあった。しかし

それは、優生保護法という差別的な条文とセットでの、女性の健康のためというより人口を減らす政策でもあった。

1996年、引用した条文の下線部のような優生条項と障害や病名をリスト化した「別表」を削除して、残りが母体保護法という法律になった。だが、墮胎罪の例外として中絶を医師に許可する構造も、「中絶＝犯罪」という見方や意識も変わっていない。このことが、安全な中絶を受ける権利を奪っている。\*

## 少なすぎる選択肢▶避妊と、中絶薬を含む中絶サービスを安価に受けられる

そもそも、意図しない／予想外の妊娠を防ぐ避妊方法も、日本では選択肢が少なすぎる。注射、皮膚に貼る、上腕にカプセルを埋める、子宮内に装着するなどのホルモン避妊薬(長期間効果がある)が使われている国も多いなか、日本では許可されていない。避妊する人の多くの方法がコンドームのため、失敗も多い。避妊用ピルは値段が高く、普及率は低い。さらに包括的な性教育がされず、人権や性的な合意の大切さが共有されていない。相手に押し切られての(嫌われないための)性交渉も、性暴力による妊娠もある。

そんな時、性交後72時間以内に飲めば、排卵を抑えて妊娠を防げる緊急避妊薬(アフターピル)があるが、その認可も2011年と他の国より遅い。しかも産婦人科医の処方が必要なため、病院が休日の時は入手できない。値段も1万円前後と高額なため、あきらめる人もいる。薬局で買えるようにと市民団体が働きかけてきたが、「時期尚早」の壁が立ちばかり、現在は「試験販売」という入手しづらい状況が続いている。ちなみに緊急避妊薬は、海外では90カ国が薬局で買える。値段も安く若い人には無料の国もある。

そして、経口中絶薬。約30年前からフランスや中国で使われ始め、現在では世界中の多くの人に利用され安全性も確立している。コロナ禍を経て、オンライン診療で中絶薬が郵送され自宅で服用できる

国もある。日本は2023年4月にラインファーマ社のミフェプリストン錠とミソプロストールバツカル錠による経口中絶薬がやっと承認された。しかし、入院や院内待機が原則、妊娠9週まで、値段も外科手術(掻爬法や吸引法)と同じ10万-15万円などハードルが高い。扱う母体保護法指定医が少なく、5つの県で一箇所もない状態だ。そして母体保護法の適用なので、配偶者同意が必要になる。

## 男性の意思のほうが大事▶刑法と母体保護法を改正し配偶者同意をなくす

中絶に配偶者の同意が必要な国は、現在11カ国しかない。妊娠した本人は中絶して元の体に戻りたい、しかし相手は出産してほしいとき、配偶者の意思が貫徹されてしまうのが母体保護法である。まさに男性から見て「Your Body My Choice」である。女性の体に起きる事態について、なぜ本人以外の同意や許可が必要なのか？

中絶は処罰するものではなくケアの対象であり、健康のために必要なことだと世界中で認識が変わりつつある。とはいえ米国のように、トランプ政権によって中絶の権利が奪われていくこともあり、だからこそSRHRの歩みを止めてはいけない。

日本において、医療における患者・利用者のQOLという視点が特に中絶について欠如しているのには、墮胎罪の存在も影響している。世界中のSRHRをめぐる女性たちの状況を知っているCEDAWだからこそ、人工妊娠中絶の合法化、非犯罪化をするよう、刑法と母体保護法の改正(42-b)を勧告している。

最後に、「eすべての女性が自発的不妊手術サービスにアクセスできるようにするため、配偶者の同意の要件を廃止するよう母体保護法を改正すること」に触れたい。

優生保護法は、「不良な子孫の出生を防止するため、本人の同意がなくても「公益上必要」なら不妊手術を強制させる条文＝第4条「審査を要件とする優生手術」と第12条「精神病患者等に対する優生手術」を定めた。さらに、強制力や麻酔を使う、

だましてもいいという通達を、法務省や厚生省が自治体に出していた。この強制的な手術のほかに、第3条「医師の認定による優生手術」があり、本人と配偶者の同意があれば医師は優生手術（不妊手術）ができると規定している。この条文は中絶許可条件の14条と似ていて、1から3号は優生的な条件で1996年に削除された。現在、母体保護法第3条で不妊手術が許可される条件は以下の2つである。

- 一 妊娠又は分娩が、母体の生命に危険を及ぼすおそれのあるもの
- 二 現に数人の子を有し、且つ、分娩ごとに母体の健康度を著しく低下するおそれのあるもの

小さい頃から「将来はお母さんになるのよ」と言われ苦しかった、妊娠する可能性のある身体が耐えられない等、理由は様々だが、自分の意思で不妊

手術ができないのは憲法違反だとして、2024年2月26日「わたしの体は“母体”じゃない」訴訟が5人の女性によって提訴された。

この裁判も、優生保護法から「都合の悪い」条文を削除しただけの母体保護法が、いかにSRHRに反するかを表している。墮胎罪—優生保護法—母体保護法と組み合わさった人口政策が、女性の権利を奪っている。

誰もが、「My Body My Choice」（私の体について私が選んで決める）を実現できるためには何が必要なのか。少子化対策の名目で、異性との結婚、妊活や産むことが若い人に奨励される現在、「産む産まない産めない」をめぐる必要な情報、相談できる相手、具体的なサポートが得られる社会にするためにも、CEDAWの勧告を実行していきたい。■

\* 中絶に関する歴史と法律、当事者の経験や女性運動については、石原燃・大橋由香子編著（2024）『わたしたちの中絶 38の異なる経験』明石書店、参照。



# 女性候補と供託金

## —地方議会選挙の経験から—

四津谷 薫

西宮市議会議員・一般社団法人めざす Fe51 理事

### 供託金に関する CEDAW からの勧告

2024年10月、日本政府はCEDAWより「締約国に対し、条約第4条1項及び暫定的特別措置に関する委員会の一般勧告第25号(2004年)に沿って(中略)締約国が、実質的平等及び国の発展を推進するための手段としての暫定的特別措置の非差別的な性質及び重要性について、公務員及び一般市民の理解を促進するための能力開発及び意識向上を含む措置をとるよう勧告する。委員会はさらに、締約国に以下のとおり勧告する。(a)女性が国会議員に立候補するために必要な300万円の供託金を、この意思決定機関における女性の平等な代表性を促進するための暫定的特別措置として削減する」との勧告を受けた。

日本において、公職選挙に立候補しようとする場合、供託金が必要であることは周知であろう。しかし、CEDAWからのこの勧告に従って特別措置をとることが、はたして日本の意思決定機関の選挙における女性の平等な代表制を促進することに直結するのだろうか、にはわかには見えにくい。

#### よつや かおる

大阪市立大学大学院修了(修士)。専門は、都市共生社会研究分野。西宮市議会議員(5期)、地方議員をめざす女性への供託金支援を行う一般社団法人めざす Fe51 理事。

### 違憲性を指摘される供託金制度

OECD38カ国中、現在、供託金制度があるのは13カ国であり、候補者個人に課されているのは10カ国(3カ国は政党に課されるなど)。1人あたりGNI(国民総所得)に対する比率を国会に相当する各国議会の供託金と比較すると、下記の通りとなっており、日本の供託金が突出していることがわかる。

1位:日本	約130%
2位:韓国	約40%
3位:トルコ	約20%
4位:リトアニア	約6%
5位:チェコ	約5%

(データ:スマート選挙ブログ「世界と日本の供託金ランキング」  
<https://blog.smartsenkyo.com/1508/>)

早稲田大学行政法研究部の「選挙供託金制度の違憲性について～東京地裁判決(2019年5月24日)の問題点～」では、国内では1980年代からすでに供託金制度の違憲性について憲法学者らが指摘していることを次のように報告している。

「『経済的理由で被選挙権の帰属・行使を制限するもので違憲である』とし『排除に値する泡沫候補という言葉の存在自体が不自然であり』、その目的は合理性さえ有しておらず、さらに、手段としても規制目的の達成にとって『途方もなく不適合な』ものだ(青柳幸一)。「『被選挙権の本質を、選挙権と

同様、主権者の権利と捉え、その中心的な内容を立候補の自由に求めるとすれば、立候補の自由を制約する現行法上の被選挙権の諸要件の合憲性が問題になる』と喝破し『衆参両院選挙における立候補の実質要件として、供託金制度が採用されている』ことや『そもそも、金銭の提供が権利行使の要件とされていること自体』が『問題』(辻村みよ子)であり、「現行の選挙供託金制度は、憲法『15条に反し違憲無効』との結論が導かれる」(小倉一志)など、各研究者の供託金に対する違憲性の指摘を紹介し、経済的理由で被選挙権の帰属・行使を制限する点や、得票結果によって「泡沫候補」などと見做す不合理性などの問題点を明確に指摘している。

一方、司法の場においては、1996年以降、供託金制度の違憲性を争う裁判が、繰り返し各地で提起されている。

また、2022年11月には日本弁護士連合会(以下、日弁連)が「国政選挙における選挙供託金制度について、供託金額の大幅減額又は制度の廃止を含めた抜本的見直しを求める意見書」を、内閣総理大臣、総務大臣及び衆参両議院議長あてに提出している。意見書の趣旨は「公職選挙における選挙供託金制度のうち、国政選挙についてのものは、立候補しようとする者に対して大きな負担となり、憲法15条1項が保障する基本的人権である被選挙権を侵害するものである。したがって、現在の国政選挙における供託金制度は、供託金額を大幅に減額するか廃止するなど、抜本的に見直されるべきである」と、違憲性について述べ、制度の見直しを求めるものであった。日弁連は、特に若年層の賃金にもふれ、300万円が年収に匹敵すること、また、非正規労働の25歳から29歳の女性の平均賃金が、19万8900円であることからすれば300万円という金額は絶望的とも言える、としている。

国内で、違憲性が指摘されて久しい供託金制度に関して、CEDAWの勧告は、国会議員の供託金300万円のみを対象に「意思決定機関における女性の平等な代表性を促進するための暫定的特別措置」を求めているが、当論考では、国と地方の選

挙における供託金に関わる問題を検討することによって、供託金制度と女性の状況について明らかにしてみたい。

## 乱立を防ぐ目的の供託金制度

公職選挙法は、お金のかからない選挙を実現するために、あるいは、立候補の機会や候補者間の選挙運動の機会均等を図るためとして、一定の範囲で国や地方公共団体が立候補者の選挙運動費用の一部を公費で負担する選挙公営制度をおいている。

供託金制度の立法趣旨は「泡沫候補者の乱立による選挙公営費用の増大を防止することを目的として、制度設計されたと考えられてきた」(日弁連)。総務省のホームページでは「供託は、当選を争う意思のない人が売名などの理由で立候補することを防ぐための制度です。その候補者や政党等の得票数が規定の数に達しなかった場合や、候補者が立候補を辞退した場合には、供託されたお金や国債証書は全額(衆議院、参議院の比例代表選挙では全額又は一定の額)没収され、国や都道府県、市区町村に納められます」と、その制度目的を述べている。

選挙公営制度では、選挙運動に供する選挙運動用自動車、選挙運動用ビラ、選挙運動用ポスターの作成に係る経費や選挙ハガキの郵便料金等も、規定の数量まで、公費負担で賄えることとしている。ただし、それぞれの選挙の候補者や政党等の得票数が規定の得票数=供託金没収点に達しなかった場合には、前述の選挙運動にかかる経費すべてが公費負担とはならず、候補者、政党が自ら費用を支出しなければならない。つまり、供託金を没収されると、公費負担してもらえない部分でもすべてが自己負担となるのである。

## 国政と地方との違い

衆参両院の議員は、ほとんどが政党公認候補として立候補し、当選している。

表1 選挙の種類ごとの供託金額

選挙の種類	供託額	供託物が没収される得票数、またはその没収額
衆議院小選挙区	300万円	有効投票総数×1 / 10未満
衆議院比例代表	候補者1名につき600万円※1	没収額＝供託額－(300万円×重複立候補者のうち小選挙区の当選者数＋600万円×比例代表の当選者数×2)
参議院比例代表	候補者1名につき600万円	没収額＝供託額－600万円×比例代表の当選者数×2
参議院選挙区	300万円	有効投票総数÷その選挙区の議員定数×1 / 8未満
都道府県知事	300万円	有効投票総数×1 / 10未満
都道府県議会	60万円	有効投票総数÷その選挙区の議員定数×1 / 10未満
指定都市の長	240万円	有効投票総数×1 / 10未満
指定都市議会	50万円	有効投票総数÷その選挙区の議員定数×1 / 10未満
その他の市区の長※2	100万円	有効投票総数×1 / 10未満
その他の市区の議会※2	30万円	有効投票総数÷その選挙区の議員定数×1 / 10未満
町村長	50万円	有効投票総数×1 / 10未満
町村議会	15万円	有効投票総数÷その選挙区の議員定数×1 / 10未満

※1 候補者が重複立候補者である場合は、比例代表の供託額は300万円となる。

※2 ここでいう「市区」の「区」は東京23区を指す。

(出所)総務省ホームページ([https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/naruhodo/naruhodo18.html](https://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/naruhodo/naruhodo18.html))より

問題の供託金額は、衆参両院とも選挙区の候補は300万円。比例単独候補は一人600万円である(重複立候補の場合は、表1※1=600万円)。高額だが、政党公認候補になると、既成政党のほとんどが公認料を支給し、候補者自身が地域で設立した政党支部への交付金もある。公認料と交付金等で供託金は賄えるので、供託金が候補者本人への経済的負担にはならず、立候補のハードルを上げることにはなっていないのである。つまり、国会議員を目指す候補者にとっては、まず、政党の公認を得ることが大きなハードルだが、そのハードルさえ越えれば、ほぼ、供託金の問題は解消されるのである。

表2の各政党の立候補者と当選者の割合を見ると、例えば立憲民主党は近年、女性候補者を増やす努力が伺え、直近の参議院議員選挙では候補者も当選者も50%をクリアし、地方選挙でも同党の女性議員は顕著に増えている。「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」が政党に求めている努力目標に従った党の積極的是正措置として、初めて立候補する女性候補には特に、経済的支援を厚くした結果である。

## 地方議員にとっての供託金

一方、地方議員はどうだろう。

2023年の統一地方選挙では、無所属候補の割合が59.19%、当選者56.94%といずれも過半数を超え、地方議会における政党に属さない無所属議員が多数を占める。地方議会は、政党政治の国政とは異なり、無所属候補も多数立候補し、議会によっては、政党に属さない無所属議員が過半数を占める議会も少なくないのである。市・区の議会議員選挙の供託金は、現行30万円。無所属候補には、選挙の経済的支援はないため供託金を含めた選挙資金は自前で調達しなければならない。

政党所属の女性候補が政党所属全体に占める割合は24.79%であり、当選者も25.43%である。それに対して、無所属候補全体に占める女性候補の割合は15.40%に過ぎず、当選者も15.60%である(表3)。

無所属の女性候補には、政党公認候補よりも立候補を思い留まらざるを得ない要因があるのでは

表2 国会議員、直近の国政／統一地方選挙の候補者・当選者に占める女性割合

政党名	国会議員数 (R5.10現在)			R6 衆議院議員総選挙 (R6.10.27執行)						R4 参議院議員通常選挙 (R4.7.10執行)						R5 統一地方選挙 (R5.4.9都道府県、政令都市執行 R5.4.3市区町村執行)					
	総数 (人)	女性人数 (人)	女性割合 (%)	候補者			当選者			候補者			当選者			候補者			当選者		
				総数 (人)	女性人数 (人)	女性割合 (%)	総数 (人)	女性人数 (人)	女性割合 (%)	総数 (人)	女性人数 (人)	女性割合 (%)	総数 (人)	女性人数 (人)	女性割合 (%)	総数 (人)	女性人数 (人)	女性割合 (%)	総数 (人)	女性人数 (人)	女性割合 (%)
自由民主党	377	45	11.9%	342	55	16.1%	191	19	9.9%	82	19	23.2%	63	13	20.6%	2,757	238	8.6%	2,410	208	8.6%
立憲民主党	133	30	22.6%	237	53	22.4%	148	30	20.3%	51	26	51.0%	16	8	50.0%	819	245	29.9%	671	221	32.9%
日本維新の会	61	9	14.8%	164	29	17.7%	38	4	10.5%	46	14	30.4%	12	3	25.0%	516	102	19.8%	359	74	20.6%
公明党	59	8	13.6%	50	8	15.0%	24	4	16.7%	24	5	20.8%	13	2	15.4%	1,555	529	34.0%	1,548	527	34.2%
日本共産党	21	7	33.3%	236	88	37.3%	8	3	37.5%	58	32	55.2%	4	2	50.0%	1,396	597	42.8%	1,077	498	46.2%
国民民主党	17	4	23.5%	42	9	21.4%	28	6	21.4%	22	9	40.9%	5	2	40.0%	186	38	20.4%	138	29	21.0%
れいわ新選組	8	3	37.5%	35	12	34.3%	9	4	44.4%	14	5	35.7%	3	0	0.0%	66	23	34.8%	39	17	43.6%
社会民主党	3	2	66.7%	17	5	29.4%	1	0	0.0%	12	5	41.7%	1	1	100.0%	56	20	35.7%	42	13	31.0%
参政党	1	0	0.0%	95	36	37.9%	3	2	66.7%	50	17	34.0%	1	0	0.0%	230	67	29.1%	100	35	35.0%
みんなで作る党	2	0	0.0%	0	2	33.3%	0	0	—	82	19	23.2%	1	0	0.0%	28	28	100.0%	1	1	100.0%
日本保守党	—	—	—	26	5	19.2%	2	1	50.0%	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
その他 (無所属、諸派等)	—	—	—	94	2	12.8%	13	0	0.0%	104	30	28.8%	5	3	60.0%	11,035	1,699	15.4%	8,438	1,320	15.6%
全体	—	—	—	1,344	314	23.4%	465	73	15.7%	545	181	33.2%	124	34	27.4%	18,644	3,586	19.2%	14,818	2,943	19.9%

(備考) 1. 政党名は、令和6年10月27日現在のもの。  
 2. 国会議員数は、内閣府「女性の政策・方針決定参画状況調べ」より算出しており、「その他(無所属、諸派等)」については調査を実施していない。また、原則令和5年10月1日時点だが、政党により時点が異なる。  
 3. 衆議院議員総選挙、参議院議員通常選挙については、総務省提供資料より内閣府において作成。  
 4. 統一地方選挙は、総務省「統一地方選挙結果の概要(速報)」(令和5年4月28日現在)より作成。候補者 当選者の値は、都道府県・政令指定都市・市区町村議会議員選挙の合計。

ないかという推論が成り立つ。

前述のとおり政党公認候補には、供託金額を含む経済的支援などいくつかのアドバンテージがある。党からは、公認料や政党支部への交付金もあり、特に供託金の心配をする必要がない。党の成り立ちや党内事情にもよるが、いずれの党も、経済的支援にプラスして、選挙運動を担ってくれる党員や団体の支援者の協力も大きい。さらに政党が発行する広報紙等によって公選法で禁止される事前の選挙運動とはみなされずにすむ政治活動として、幅広い運動が可能となるのである。

一方、無所属候補は、それらすべてを自前で行い、協力を願えそうな友人・知人で選挙運動組織を整えたい立候補するケースが多く、選挙にかかる経済的余裕が本人になれば、立候補は難しい。

## 地方の女性議員を増やす動き

女性議員を増やそうという動きが、1995年9月の第4回世界女性会議(北京会議)以降、活発になり、この30年、微増はしてきたし社会の意識の変化も少しずつ見えてきた。しかし、劇的には増えなかった。

2021年12月、全国都道府県議会議長会が、各自治体の人口比に応じた市民を対象に「国民の地方議会・議員に関する意識調査」を行っている。「都道府県議会議員という仕事に興味があるか」という問いに対して「議員という仕事に興味がある」と回答したのは男性で24%に対し、女性は12%にとどまっている。そもそも、議員という仕事への興味の低さが女性にはあり、課題であることがうかがえる。また、同調査で「もし、議員を目指すとした場合に特に重視する課題は」との質問に対して「家族の理解」

表3 2023年統一地方選挙の候補者・当選者に占める女性割合

2023年統一地方選挙（2023.4.9 都道府県・政令指定都市執行 2023.4.23 市区町村執行）

	候補者			当選者		
	総数(人)	女性人数(人)	女性割合(%)	総数(人)	女性人数(人)	女性割合(%)
政党所属	7,609	1,887	24.79%	6,380	1,623	25.43%
無所属	11,035	1,699	15.40%	8,438	1,320	15.60%
全体	18,644	3,586	19.20%	14,818	2,943	19.90%

(出所) データは内閣府男女共同参画局 2024年10月より <https://www.gender.go.jp/policy/seijibunya/pdf/hiritsu.pdf>

などの項目とともに「立候補の費用、手続等」が約7割を占めていた。

## 見えない立候補断念者の経済的事情

「選挙に際して悩んだ問題」として「選挙資金」については、「女性議員の回答が男性議員よりも低かった」と意外とも思える結果がでている（地方議員のジェンダー差異—「2002年全国地方議員調査」結果の分析より—（竹安栄子 2004））。

竹安は、「この理由として、(1)女性議員には選挙資金を出来るだけ使わない選挙を目指す議員が相対的に多いことや、(2)そもそも支持団体・組織というものを持たずに、個人的ネットワークを基盤として戦う議員が女性議員には多いことを反映している結果と推測される」としている。

この「全国地方議員調査」から20年を経た今も、おそらく同じような調査結果が出るのではないかとと思われる。なぜならこの間、女性の地方議員は微増にとどまっているからである。この調査は、現職議員を対象に行われており、供託金が立候補を思いとどまらせることに影響を与えているかどうか、明らかにはなっていない。立候補したいと思ったが「経済的事情」で断念した女性は、全く数字には現れず把握できないからである。

年金積立金管理運用独立行政法人（GPIF）が、2023年公表した男性の賃金に対する女性の賃金の割合は70.6%であった。また、非正規雇用者割合は、女性は53.3%、男性は22.2%で30%以上の男女差がある。正規職に就いている女性が、その職

を退いて落選のリスクを冒してまで立候補しようという発想はよほどの動機がない限り、考えにくい。また非正規の女性あるいは専業主婦が立候補しようと思いたつても、即、経済的負担に直面するのではないだろうか。その結果が、地方議会議員選挙における無所属候補の数字の低さに現れるのではないかと考えられる。

国政の供託金300万円は気の遠くなるような数字で、被選挙権から遠ざけるに十分な額であることに間違いはない。しかし、地方議会選挙に立候補する女性にとっても、供託金の負担は決して軽い。

## 筆者の経験から

2020年に設立した「一般社団法人めぎす Fe51」の供託金相当額の無利子貸与の活動は、上記のような現状を目の当たりにして、無所属の立候補予定者を対象に行ってきた。毎年、何件かの問合せがあり、実際に供託金を貸与し、当選された候補者もいる。供託金額100万円の市長選挙でもこの制度を利用して立候補することができた女性もある。地方議会選挙でも供託金がネックとなって立候補できない女性が潜在的に少なからず存在しているという現実を実感してところである。

男女間の経済格差が厳然とあり、立候補の自由が保障されるべき選挙において、経済的格差を放置されたまま被選挙権が行使できないことがあるのが現状である。

その点で、CEDAWの勧告には、一定の合理性はあるというべきかもしれないが、CEDAWが問

題にしている国政の300万円だけではなく、地方議会の30万円（町村は15万円）の供託金も問題とするべきである。

## 供託金の制度目的が機能しない現実

供託金制度の立法趣旨が、選挙公営費用の増大を防止するため乱立の抑制や売名行為をも抑えるためとされてきたが、その立法趣旨、制度目的が元々、違憲性の疑いを払拭しきれない不合理なものであったのであり、しかも、乱立抑制の目的さえ達成できないことが2024年行われた二つの知事選挙で露呈した。

7月7日執行の東京都知事選挙で、56人が立候補し、53人が供託金没収点に達せず、供託金300万円を没収されている。そのうちの24人は当選を目的とせず、ポスター掲示場を広告の場とする目的で立候補している。11月17日執行の兵庫県知事選挙では、のちに二馬力選挙といわれ、正面から「当選をめざしません」と立候補者自ら公言して他の候補者を応援する“選挙運動”を展開した。この他の候補を応援した候補も供託金没収点に達せず、300万円が没収されている。二つの例はいずれも、供託金没収と公費負担分も自己負担することを当初から覚悟のうえで“立候補”したものと考えられる。

前述した通り、供託金の目的である「泡沫候補者の乱立による選挙公営費用の増大を防止すること」や「当選を争う意思のない人が売名などの理由で立候補することを防ぐため」などの目的が全く機能せず、候補者乱立の抑止力にはならなかったのである。

## おわりに

供託金制度が続けば、立候補者の経済力によっては、被選挙権そのものを奪いかねないことも地方選挙における、経済的支援の少ない女性の無所属候補の例をみればあきらかである。政党公認候補と無所属候補との間に供託金をめぐって不平等な関係も作りだしている。

以上のことから、国会議員選挙に限らず、地方議会議員選挙における供託金も撤廃すべきだと考えるが、仮に制度が撤廃された場合、女性は男性と同じスタートラインに果たしてつけるだろうか。

「女性は社会の性別役割分業意識に基づいて、自分自身の役割を家庭と家族に集中させてきた結果、家庭以外の領域での活動経験の不足やキャリアの中断のため自分自身の能力に対する不安感を抱いている。女性は、立候補を決意して議員になっても、日常的に、場合によっては議員であることすら否定され、議会の中では存在しないかのごとく扱われていることがある」（四津谷 2018）。女性自身もつ性別役割分業意識や不安感を払拭できないかぎり供託金などの経済的負担を取り除いても、経済的にも社会的にも優位な男性が数の上でも優位な状況が続くだろうことは容易に想像できる。

既成政党が積極的に男性よりも女性に手厚い経済的支援をしたことで女性の候補者が増え、女性議員が増えている現状をふまえると暫定的特別措置だけでなく、国の積極的是正措置を制度として整えるべきではある。

供託金制度を見直すだけでは、国政、地方議会ともに女性の平等な代表性は確保できないと問題提起でおわる。■

### 《参考文献》

- 竹安栄子（2004）「地方議員のジェンダー差異—「2002年全国地方議員調査」結果の分析より—」  
 四津谷薫（2018）「女性地方議員増加のための一考察」