

# 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の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つても、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」