

参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	ジェンダー平等の実現に向けて －課題となる経済・政治分野における男女共同参画の推進－
著者 / 所属	中村いずみ / 内閣委員会調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	451 号
刊行日	2022-11-1
頁	14-26
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20221101.html

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75013）／ 03-5521-7686（直通））。

ジェンダー平等の実現に向けて

— 課題となる経済・政治分野における男女共同参画の推進 —

中村 いずみ

(内閣委員会調査室)

1. S D G s 目標 5
 - (1) ジェンダー平等
 - (2) ジェンダー・ギャップ指数
2. ジェンダー平等に関わる重点課題への対応（女性版骨太の方針2022）
3. 女性の経済的自立と経済分野における男女共同参画
 - (1) 女性の経済的自立
 - (2) 女性が尊厳と誇りを持って生きられる社会の実現等
 - (3) 経済分野における女性の登用
4. 政策・方針決定過程における男女共同参画
 - (1) 意義
 - (2) 目標と現状
 - (3) 政治分野における男女共同参画

1. S D G s 目標 5

(1) ジェンダー平等

2015年9月に国連で採択された「持続可能な開発のための2030アジェンダ」で掲げられた17の「持続可能な開発目標（S D G s）」のうち、目標5（ゴール5）は「ジェンダー平等を達成し、すべての女性及び女児のエンパワーメントを行う」¹である。本稿では、この

¹ 仮訳<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/000101402_2.pdf>。なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2022年10月7日である。「ジェンダー」とは、「社会的・文化的に形成された性別」のこと。人間には生まれつきの生物学的性別（セックス／sex）がある。一方、社会通念や慣習の中には、社会によって作り上げられた「男性像」、「女性像」があり、このような男性、女性の別を「社会的・文化的に形成された性別」（ジェンダー／gender）という。「社会的・文化的に形成された性別」は、それ自体に良い、悪いの価値を含むものではなく、国際的にも使われている。「エンパワーメント」とは、自ら主体的に行動することによって状況を変える力をつけること。（内閣府男女共同参画局「第5次男女共同参画基本計画 用語解説」）

目標5について、特に我が国の課題とされる点を中心に扱うこととしたい。

目標5の下に置かれた「ターゲット」としては、「①あらゆる場所における全ての女性及び女兒に対するあらゆる形態の差別を撤廃する。②人身売買や性的、その他の種類の搾取など、全ての女性及び女兒に対する、公共・私的空間におけるあらゆる形態の暴力を排除する。③未成年者の結婚、早期結婚、強制結婚及び女性器切除など、あらゆる有害な慣行を撤廃する。④公共のサービス、インフラ及び社会保障政策の提供、ならびに各国の状況に応じた世帯・家族内における責任分担を通じて、無報酬の育児・介護や家事労働を認識・評価する。⑤政治、経済、公共分野でのあらゆるレベルの意思決定において、完全かつ効果的な女性の参画及び平等なリーダーシップの機会を確保する」などがある。

ジェンダー平等について、我が国においては、これまでも「男女共同参画社会基本法」（平成11年法律第78号）等により様々な取組がなされてきた。2016年12月に持続可能な開発目標（SDGs）推進本部がSDGs推進のための中長期戦略として「SDGs実施指針」²を決定し（2019年12月改定）、その中で、「国際社会における普遍的価値としての人権の尊重と、ジェンダー平等の実現及びジェンダーの視点の主流化は、分野横断的な価値としてSDGsの全てのゴールの実現に不可欠なものであり、あらゆる取組において常にそれらの視点を確保し施策に反映することが必要である」とした。2020年12月に閣議決定された第5次男女共同参画基本計画（5次計画）でも、我が国における経済社会環境や国際情勢の変化を踏まえ、「持続可能な開発のための2030アジェンダ」など我が国が主体的に参画してきたジェンダー平等に係る多国間合意の着実な履行の観点から、男女共同参画社会の形成の促進を図ることとしている。

SDGsの実現に向けた進捗については、SDGs推進本部が2021年6月に公表した「2030アジェンダの履行に関する自発的国家レビュー2021～ポスト・コロナ時代のSDGs達成へ向けて～」³で、政府及び円卓会議民間構成員による進捗評価がなされている。

政府による進捗評価では、上場企業の女性役員数は5年間で約2.2倍、民間企業の各役職段階に占める女性の割合も上昇するなど、指導的地位に就く女性が増え、女性活躍に向けた法制度面の整備も着実に進んできたとしている。一方、ジェンダー・ギャップ指数（（2）参照）が低迷していることを挙げ、我が国における男女共同参画社会の実現に向けた取組の進展がまだまだ十分でない要因として、①政治分野において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、②経済分野において女性の採用から管理職・役員へのパイプラインの構

² 政府は、関係行政機関相互の緊密な連携を図り、SDGsを国内外で総合的かつ効果的に推進するため、2016年5月に内閣総理大臣を本部長、官房長官及び外務大臣を副本部長、他の全ての閣僚を本部員とする「SDGs推進本部」を内閣に設置した。SDGs達成には、あらゆるステークホルダーとの連携が不可欠であるところ、官民パートナーシップを重視する観点から、同年9月、民間セクター、NGO／NPO、有識者、国際機関、各種団体など広範なステークホルダーが集まる「SDGs推進円卓会議」を立ち上げた。その後、円卓会議における活発な意見交換も踏まえ、同年12月に本指針を決定した。

³ このレビューは自発的国家レビューと呼ばれ、持続可能な開発のための国連ハイレベル政治フォーラムに提出される。SDGsを掲げた国連の成果文書「持続可能な開発のための2030アジェンダ」は、フォローアップとレビューの一環として、国連加盟国が、国及び地域レベルにおいて、各々の国のイニシアティブで、定期的に包摂的な進捗に関するレビューを行うことを促している。

築が途上であること、③社会全体において固定的な性別役割分担意識や無意識の思い込み（アンコンシャス・バイアス）が存在していること等が考えられると総括されている。加えて、新型コロナウイルス感染症拡大の影響が、特に女性に強く出ている（非正規雇用労働者を中心に、女性の雇用者数が2020年4月には対前月比で男性の約2倍減少、2020年4月から2021年3月までのDV相談件数は前年度の約1.6倍、2020年の女性の自殺者数は前年と比べて935人増加）ことが挙げられ、男女共同参画の重要性を改めて示すものとなっている。

円卓会議民間構成員による進捗評価では、無償の家庭内労働に従事する時間が女性に大きく偏っていることが、休校措置やテレワーク導入下における女性の負担増につながっていること、新型コロナウイルス感染症拡大の影響で短期雇用契約の継続さえも枯渇し、家賃延滞などの深刻な問題が生じていること、若年女性の望まない妊娠の増加や「生理の貧困」⁴問題も顕在化していること、コロナ禍により特に女性の自殺者数が上昇していることなどが指摘されている。

（２）ジェンダー・ギャップ指数

（１）で見た政府による進捗評価においても、ターゲット5（政治、経済、公共分野でのあらゆるレベルの意思決定において、完全かつ効果的な女性の参画及び平等なリーダーシップの機会を確保する）が特に厳しいという認識がうかがえるが、各国における男女格差を数値化した指標として世界経済フォーラムが毎年発表している各国のジェンダー・ギャップ指数（G G I）⁵でも、その点が明白に示されている。2022年7月発表分で我が国は146か国中116位と、今年も極めて低い順位であった。前年と比べて、スコア、順位ともにほぼ横ばいであり、先進国の中で最低レベル、アジア諸国の中で韓国や中国、ASEAN諸国より低い結果となっている⁶。図表1のように、我が国はG G Iを構成する4分野のうち、「教育」は146か国中1位（スコア1.000）、「健康」は63位（同0.973）であるのに対し、「政治参画」は139位（同0.061）、「経済参画」は121位（同0.564）と低調で、「政治参画」と「経済参画」はG G I低迷の大きな要因となっている。

「政治参画」の項目は、①「国会議員の男女比」⁷133位（スコア0.107）、②「閣僚の男女比」⁸120位（同0.111）、③「最近50年における行政府の長の在任年数の男女比」78位（同0.000）であり、いずれの項目も低い。

「経済参画」の項目は、①「労働参加率の男女比」83位（同0.750）、②「同一労働における賃金の男女格差」76位（同0.642）、③「推定勤労所得の男女比」100位（同0.566）、④「管理的職業従事者の男女比」130位（同0.152）、⑤「専門・技術者の男女比」（記載なし）

⁴ 経済的な理由で生理用品を購入できない女性がいること。

⁵ 教育、健康、政治参画、経済参画、の4分野のデータから作成される。男性に対する女性の割合を示し、0が完全不平等、1が完全平等。今回の日本の総合スコアは0.650。

⁶ 内閣府男女共同参画局『共同参画』（2022.8）

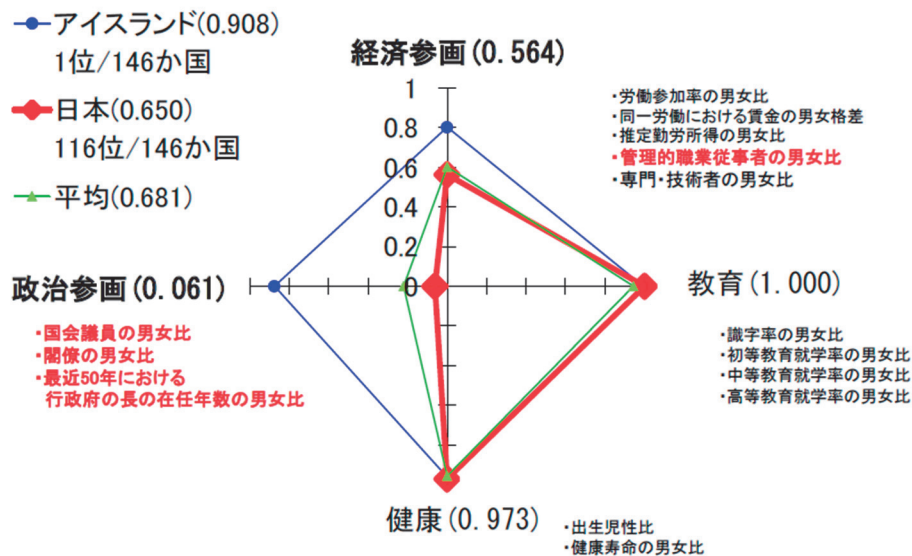
⁷ 参考として、2022年10月7日時点で国会議員711人（欠員2）のうち女性は110人（15.5%）。

⁸ 参考として、2021年10月4日発足の岸田内閣及び同年11月10日発足の第2次岸田内閣では国務大臣20人中女性は3人（15.0%）、2022年8月10日発足の第2次岸田改造内閣では国務大臣19人中女性は2人（10.5%）。

であり、④が特に低くなっている⁹。

2006年に初めてG G I が公表されて以来、我が国の総合スコアは0.65程度でほぼ横ばいであるが、総合順位は当初の115か国中80位から、2020年時点には153か国中121位と、より上位の国が増加している¹⁰。

図表 1 ジェンダー・ギャップ指数（G G I）2022年



（備考）1. 世界経済フォーラム「グローバル・ジェンダー・ギャップ報告書(2022)」より作成
2. スコアが低い項目は赤字で記載
3. 分野別の順位: 経済(121位)、教育(1位)、健康(63位)、政治(139位)

（出所）内閣府男女共同参画局「女性活躍・男女共同参画の現状と課題」（2022. 10） 1 頁

2. ジェンダー平等に関わる重点課題への対応（女性版骨太の方針2022）

男女共同参画社会基本法に基づき、5年ごとに施策の基本的な方向や具体的な取組等を定めた男女共同参画基本計画が閣議決定され、施策が総合的かつ計画的に推進されているが、これを着実に実行し、女性が直面する課題を一つ一つ解決していくため、「女性活躍・男女共同参画の重点方針」¹¹が毎年6月を目途に決定され、各府省の概算要求に反映されている。

2022年度及び2023年度に重点的に取り組むべき事項を定める「女性活躍・男女共同参画の重点方針2022（女性版骨太の方針2022）」は2022年6月、すべての女性が輝く社会づくり本部・男女共同参画推進本部合同会議で決定された。この重点方針は、岸田政権の下、「経済財政運営と改革の基本方針（骨太の方針）」にならい、「女性版骨太の方針」という通称が前面に打ち出されている。厳しい現状認識と対策の必要性の表れとも考えられる。

女性版骨太の方針2022は、昭和の時代に形作られた各種制度や、男女間の賃金格差を含

⁹ Global Gender Gap Report, WORLD ECONOMIC FORUM, July 2022, p. 208

¹⁰ 内閣府『令和4年版男女共同参画白書』177頁 11-3図「日本のジェンダー・ギャップ指数の推移」

¹¹ 2015年から策定され、2020年までは「女性活躍加速のための重点方針」。

む労働慣行、固定的な性別役割分担意識など構造的な問題の存在を指摘した上で、人生100年時代を迎えて女性の人生と家族の姿は多様化しており、もはや昭和の時代の想定が通用しないとして、（１）女性の経済的自立、（２）女性が尊厳と誇りを持って生きられる社会の実現、（３）男性の家庭・地域社会における活躍、（４）女性の登用目標達成（第5次男女共同参画基本計画の着実な実行）の四つの柱立てに沿って具体策をまとめている。

１で見たように課題となっている経済参画及び政治参画を中心に、主なものを示す。

３．女性の経済的自立と経済分野における男女共同参画

（１）女性の経済的自立

女性版骨太の方針2022において、まず、課題への対応の鍵とされているのが「女性の経済的自立」である。

ア 男女間賃金格差への対応

同じ社内でも女性は男性より低賃金となる傾向があり¹²、正規・非正規雇用の労働者の男女間賃金格差が他の先進国と比較して大きい¹³状況がある。

こうしたことを踏まえ、「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」（平成27年法律第64号。以下「女性活躍推進法」という。）に基づく厚生労働省令の改正により、2022年7月8日から、常時雇用する労働者が301人以上の一般事業主に対して「男女の賃金の差異」の公表が義務付けられ、実態が示された。これにより社内格差への対応が促されている。

また、女性がより多く働く看護・介護・保育分野の賃金引上げ措置を同年10月以降も継続するとともに、女性デジタル人材を育成し、成長産業への女性の労働移動を支援することとし¹⁴、職域間格差への対応が図られている。

イ 地域におけるジェンダー・ギャップの解消

近年、若い女性が地方から大都市へと出て行く傾向が続いている¹⁵。その背景には、根強い固定的な性別役割分担意識等があると考えられ、特に経済的に自立したい女性にとっては、地元で生活するという選択肢が選びづらくなっているとされる。

固定的な性別役割分担意識や無意識の思い込み（アンコンシャス・バイアス）の解消に向けて、地方公共団体や経済団体、学校の教育現場など様々な場面で取組を進め、その中で、女性の人生の多様化の実態について広く周知し、家庭の役割の重要性と同時に、結婚すれば生涯、経済的安定が約束されるという価値観で女子を育てることのリスクについて認識を広めることとされている。

こうしたことに対応するため、男女共同参画のナショナルセンターとして、1977年の

¹² 内閣府男女共同参画局「女性活躍・男女共同参画の現状と課題」（2022.10）12頁「給与額の男女間格差」

¹³ フルタイム労働者の賃金の中央値について、男性を100とした場合、OECD諸国の女性の平均値は88.4であるが、我が国は77.5となっている。内閣府『令和4年版男女共同参画白書』132頁 2-12図「男女間賃金格差の国際比較」

¹⁴ 「女性デジタル人材育成プラン」（2022.4男女共同参画会議決定）に基づき、就労に直結するデジタルスキルの習得及びデジタル分野への就労支援を3年間集中的に推進することとされている。

¹⁵ 10～20代の転出超過数の割合は、男性よりも女性が高い状態が続き、その傾向が強まっている。内閣府『令和4年版男女共同参画白書』140頁 3-2図「地域における10～20代の人口に対する転出超過数の割合」

創設以来、男女共同参画の推進に係る様々な機能を担ってきた独立行政法人国立女性教育会館を文部科学省から内閣府に移管し、全国各地の男女共同参画センターを強力にバックアップするとともに、男女共同参画センターの機能強化を行うこととされている。

ウ その他

女性の視点も踏まえた社会保障制度・税制等について検討するほか、ひとり親支援として、職業訓練の強化や養育費の「受領率」¹⁶に関する達成目標の設定に取り組むこととされている。

(2) 女性が尊厳と誇りを持って生きられる社会の実現等

女性が尊厳と誇りを持って生きられる社会は、女性活躍・男女共同参画の大前提とされている。

ア 性犯罪・性暴力対策

近年、性犯罪・性暴力被害者のためのワンストップ支援センターの相談件数は増加傾向にあり¹⁷、深刻化が懸念されている。このため、2022年度で集中強化期間が終了する「性犯罪・性暴力対策の強化の方針」の後継となる2023年度以降の方針を2022年中に策定するとともに、交付金の充実等によりワンストップ支援センターの体制強化に取り組むこととされている。

イ 配偶者等からの暴力への対策の強化

「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」（平成13年法律第31号）において、接近禁止命令等の申立てをすることができる被害者について、対象となる精神的暴力や性的暴力を明確化する等の改正が早期に実現できるよう検討を行うとともに、被害者の生活再建に向けた手続面の見直しに向けた抜本的強化策を取りまとめることとされている。

ウ 女性の健康

経済的な理由で生理用品を購入できない女性がいるという「生理の貧困」は、女性の健康や尊厳に関わる重要な課題であり、地域女性活躍推進交付金により、地方公共団体が女性に寄り添った相談支援の一環として行う生理用品の提供支援等を行うこととされている。また、予期せぬ妊娠への対応として、緊急避妊薬を処方箋無しに薬局で適切に利用できるようにすることについて、2022年度はパブリックコメントを実施するなど着実に検討を進めることとされている。

エ 男性の家庭・地域社会における活躍

女性の活躍促進と並行して、男性の活躍の場を家庭や地域社会に広げることも不可欠である。改正育児・介護休業法¹⁸により2022年10月から施行された「産後パパ育休」（出

¹⁶ 厚生労働省「平成28年度全国ひとり親世帯等調査結果報告」56頁では、離婚した父親から「現在も養育費を受けている」と答えた母子世帯の母は約24%となっている。

¹⁷ 2019年度41,384件、2020年度51,141件、2021年度58,771件（内閣府男女共同参画局資料）〈https://www.gender.go.jp/policy/no_violence/seibouryoku/pdf/onestop_suii.pdf〉

¹⁸ 「育児休業、介護休業等育児又は家族介護を行う労働者の福祉に関する法律及び雇用保険法の一部を改正する法律」（令和3年法律第58号）

生時育児休業）の創設など男性の育児休業取得やテレワーク等多様な働き方の定着に向けた取組を推進するとともに、男性の育児参加を阻む壁が解消されるよう、公共施設等における男性用トイレへのベビーベッド等の設置、保護者と学校との連絡のオンライン化、子育て・介護など各種行政手続のオンライン化等の取組を進めることとされている。

（３）経済分野における女性の登用

ア 企業が女性活躍に取り組むことのメリット

経済分野に関しては、2015年８月に女性活躍推進法が制定され、民間事業主や国、地方公共団体を対象として、女性の活躍に関する状況の把握や課題の分析、それを踏まえた「事業主行動計画」の策定と情報の公開等が図られている。

企業が女性活躍に取り組むことのメリットについては、様々な調査結果から、「女性活躍の状況が投資判断で重視されている」、「女性が活躍できると利益率は高く、両立支援があれば更に高まる」、「役員に女性がいる企業のパフォーマンスは高い傾向にある」、「経営幹部における女性割合が高い企業の株価パフォーマンスは高い」ことが指摘されている¹⁹。

イ 目標と現状

５次計画では、第１分野「政策・方針決定過程への女性の参画拡大」及び第２分野「雇用等における男女共同参画の推進と仕事と生活の調和」において、①民間企業の雇用者の各役職段階に占める女性の割合として、2025年までに、係長相当職30％（2019年の現状は18.9％）、課長相当職18％（同11.4％）、部長相当職12％（同6.9％）、②東証一部上場企業役員²⁰に占める女性の割合を2022年までに12％²¹、③起業家²²に占める女性の割合を2025年までに30％以上（2017年の現状は27.7％）とすることを掲げている。

このうち、①については2021年時点の現状で、係長相当職20.7％、課長相当職12.4％、部長相当職7.7％となっている²³。

ウ 目標達成に向けた取組

「女性版骨太の方針2022」では、女性役員比率の向上に関して、内閣府男女共同参画局の「女性役員情報サイト」において、プライム市場上場企業を始め、市場ごとの女性役員がいない企業の状況²⁴や女性役員比率ランキングを掲載することや、公共調達において女性活躍推進法等に基づく認定を受けた企業等を加点评価する取組について、取組

¹⁹ 内閣府男女共同参画局「女性活躍・男女共同参画の現状と課題」（2022.10）10頁

²⁰ 取締役、監査役、執行役に加えて、執行役員又はそれに準じる役職者も含む。

²¹ 東京証券取引所は、2022年４月、市場区分を「プライム市場」、「スタンダード市場」、「グロース市場」に再編した。５次計画では、中間年フォローアップの際に、市場再編後の目標を設定予定とされている。

²² 過去１年間に職を変えた又は新たに職に就いた者で、現在は会社等の役員又は自営業主となっている者のうち、自分で事業を起こした者。

²³ 内閣府『令和４年版男女共同参画白書』121頁 1-17図「民間企業の雇用者の各役職段階に占める女性の割合の推移」

²⁴ 2021年７月時点の東証一部上場企業で732社（33.4％）、2022年７月時点のプライム市場上場企業で344社（18.7％）。

状況の更なる「見える化」を行い、各機関における取組を底上げすることなどが挙げられている。

4. 政策・方針決定過程における男女共同参画

女性版骨太の方針2022は「女性の登用目標達成（第5次男女共同参画基本計画の着実な実行）」を掲げている。経済分野（3（3）参照）、政治分野（4（3）参照）のほか、行政分野では、国家公務員の女性職員の職域拡大に向けた取組や、国家公務員の女性職員の登用拡大に向けた取組、男女問わず働きやすい環境整備を、科学技術・学術分野では、理系分野に進学する女子学生を対象にした修学支援プログラムの創設、女子学生卒の確保等に積極的に取り組む大学等に対する運営費交付金や私学助成による支援強化等を進めることとしている。

個別施策の着実な実行に加え、その本質的な推進については、政策・方針決定過程、取り分け政治分野における男女共同参画の推進が重要と考えられることから、以下、政治分野を中心に述べる。

（1）意義

5次計画において、「女性は我が国の人口の51.3%、有権者の51.7%を占めている。政治、経済、社会などあらゆる分野において、政策・方針決定過程に男女が共に参画し、女性の活躍が進むことは、急速な少子高齢化・人口減少の進展、国民の価値観の多様化が進む中で、様々な視点が確保されることにより、社会経済情勢の変化に対応できる豊かで活力ある持続可能な社会を生み出すとともに、あらゆる人が暮らしやすい社会の実現につながる」とされている。

女性政策以外の分野においても、政治、行政、司法、経済の政策・方針決定過程に男女が共に参画し、様々な視点を確保することで、的確な政策・方針を決定することが重要である。

（2）目標と現状

政府は、1999年に施行された男女共同参画社会基本法のもと、国連の「ナイロビ将来戦略勧告」（1990年）で示された国際的な目標である30%の目標数値や諸外国の状況を踏まえ、2003年6月の男女共同参画社会推進本部で、「社会のあらゆる分野において、2020年までに、指導的地位²⁵に女性が占める割合が、少なくとも30%程度になるよう期待する」という目標を決定した（2020年30%の目標）。

2005年に閣議決定された第2次男女共同参画基本計画では、この目標の実現に向けて、女性の国家公務員や国の審議会等の女性委員など政府が直接取り組むことができる分野に

²⁵「国連のナイロビ将来戦略勧告及びジェンダー・エンパワーメント指数（GEM）の算出方法を踏まえ、①議会議員、②法人・団体等における課長相当職以上の者、③専門的・技術的な職業のうち特に専門性が高い職業に従事する者とするのが適当と考える」とされている。（内閣府男女共同参画局「第5次男女共同参画基本計画 用語解説」）

ついでのみ具体的な数値目標が設定されたが、2010年に閣議決定された第3次男女共同参画基本計画（3次計画）では、政治・経済分野の取組の緊要性から、衆議院議員及び参議院議員の候補者に占める女性の割合を2020年までに30%、民間企業の課長相当職以上に占める女性の割合を2015年までに10%程度とする具体的な数値目標が示された。

第4次男女共同参画基本計画（4次計画）では、「この目標は必ずしも国民運動と呼べるほどまでは社会全体で十分共有されなかったこともあり、我が国における女性の参画は、諸外国と比べ低い水準にとどまっている」とされ、将来指導的地位に成長していく人材を着実に増やすなど、30%という水準の実現に向けた道筋を付けることに取り組んできた。

5次計画では、女性の参画が進んでいる分野もある一方で、政治分野や経済分野など進捗が遅れている分野もあり、全体として、2020年30%の水準に「到達しそうとは言えないものの、それに向けた道筋をつけてきた」とされた。その上で、「国際社会において、2030年までにジェンダー平等の達成を目指していることも踏まえ、2020年代の可能な限り早期に指導的地位に占める女性の割合が30%程度となるよう目指して取組を進める」として期限を延長し、「さらに、その水準を通過点として、（略）指導的地位に占める女性の割合が30%を超えて更に上昇し、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ないような社会となることを目指す」とされている。

（3）政治分野における男女共同参画

ア 女性議員割合の目標と推移

（ア）目標

5次計画では、「各分野の中でも、特に、政治分野における女性の参画拡大は重要である。民主主義社会では男女が政治的意思決定過程に積極的に参画し共に責任を担うとともに、多様な国民の意見が政治や社会の政策・方針決定に公平・公正かつ的確に反映され、均等に利益を享受することができなければならない」とされている。

数値目標については、3次計画及び4次計画において、衆議院議員選挙及び参議院議員選挙の候補者に占める女性の割合は、それぞれ2020年までに30%とされたが達成されず、5次計画では新たに、2025年までに35%とする目標が設定されている。また、統一地方選挙の候補者についても目標が設定され、2025年までに35%とされている。

政府は、3次計画を踏まえ、政治分野における実効性のある積極的改善措置（ポジティブ・アクション）²⁶を促進するべく、2011年以降ほぼ毎年、内閣府特命担当大臣（男女共同参画）等から各政党に対して要請を行っている。

（イ）女性議員割合の状況等

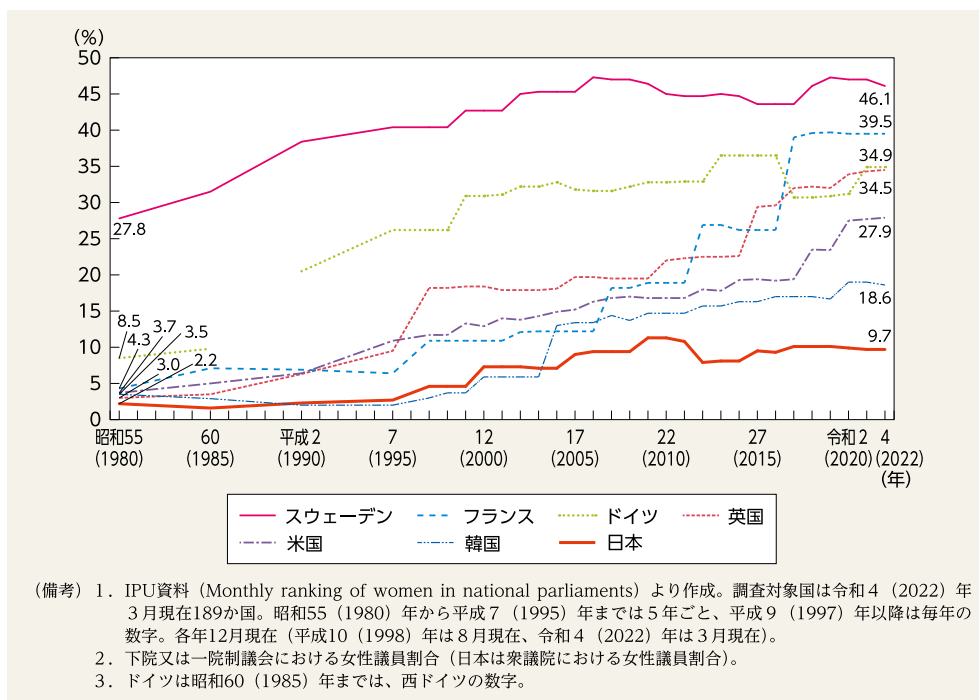
²⁶ 男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会に係る男女間の格差を改善するため必要な範囲内において、男女のいずれか一方に対し、当該機会を積極的に提供することをいう（男女共同参画社会基本法第2条第2号）。また、同法第8条は、国の責務として、国が、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策（積極的改善措置を含む。）を総合的に策定し、及び実施する責務を有する旨、規定している。男女間において形式的な機会の平等が確保されていても、社会的・経済的な格差が現実には存在する場合には、実質的な機会の平等を担保するために積極的改善措置（ポジティブ・アクション）の導入が必要となる。（内閣府男女共同参画局「第5次男女共同参画基本計画 用語解説」）

衆議院議員に占める女性の割合は9.9%（463人中46人（欠員2人））、参議院では25.8%（248人中64人）である（2022年10月7日現在）。2022年9月1日現在の女性議員の割合に関する列国議会同盟（IPU）²⁷の調査によると、衆議院は下院又は一院制の議会がある190か国中165位であり、参議院は上院が設置されている79か国中36位となっている²⁸。また、2021年12月末時点において、都道府県議会では11.8%、市区町村議会では15.4%となっている²⁹。

図表2のように、下院又は一院制議会の女性議員割合は、主要国の多くが1980年時点では我が国と同様に一桁の水準にあった。その後我が国も10%程度まで進展したものの、他国の進展がより速く、我が国は相対的に低い水準となっている。

我が国の女性議員割合の世界順位の低さについては、各国に共通して男性が女性に先行して参政権を獲得し、途中で参入した女性は政治的少数者にとどまってきたところ、その後多くの国々で女性議員を増やすためにクォータ制³⁰等が選挙制度に導入され、我が国の順位が相対的に低下したことが指摘されている³¹。

図表2 女性議員割合の推移（下院又は一院制議会）



（出所）内閣府『令和4年版男女共同参画白書』110頁 1-3図

²⁷ 1889年に設立された世界の議会による国際機関。2022年10月19日現在、178の国・地域が加盟。

²⁸ 列国議会同盟（IPU）ウェブサイト“Monthly ranking of women in national parliaments”〈<https://data.ipu.org/women-ranking?month=9&year=2022>〉

²⁹ 内閣府男女共同参画局「女性活躍・男女共同参画の現状と課題」（2022.10）3頁

³⁰ 内閣府男女共同参画局「諸外国における政治分野の男女共同参画のための取組」（2020.3）によると、女性の政治参画を促進するためのクォータ制は、①憲法又は法律のいずれかによる「議席割当制」、②憲法又は法律のいずれかによる「法的候補者クォータ制」、③政党による自発的なクォータ制の三つに分類され、2020年2月時点で①は26か国、②は60か国、③は55か国で導入されている。

³¹ 糠塚康江「候補者均等法の『一歩』が意味すること」辻村みよ子ほか『女性の参画が政治を変える』（信山社、2020年）54頁

例えばフランスでは、2000年に「パリテ法」を制定し、上院議員選挙では比例代表制部分について候補者名簿を男女交互方式とし、下院議員選挙では、候補者が男女同数（パリテ）でない場合、男女の候補者の開きの割合に応じて政党助成金を減額する罰金措置を講じている。1993年に5.9%だった下院の女性議員割合は、2022年3月時点では39.5%に達している³²。

（ウ）女性の政治参画への障壁

内閣府男女共同参画局の「女性の政治参画への障壁等に関する調査研究報告書」（令和3年3月）によると、立候補を断念した理由については、「大いにあてはまる」「ややあてはまる」の合計で、男女ともに「立候補にかかる資金の不足」、「仕事や家庭生活（家事・育児・介護等）のため、選挙運動とその準備にかかる時間がない」、「知名度がない」が上位3位を占めた。また、女性で7位の「自分の力量に自信が持てない」、8位の「当選した場合、家庭生活との両立が難しい」は、男性よりも9ポイントほど高く、これらが女性にとって障壁となっていることが分かった。また、議員活動や選挙活動中に受けたハラスメント行為については、8項目中7項目で男性よりも女性のほうがハラスメントを受けたと回答した割合が高くなった³³。

また、一般に、現職議員に男性が多い中で現職優先の候補者選定がなされることにより流動性に欠け、女性に限らず新人が立候補しにくいとも指摘されている³⁴。

イ 政治分野における男女共同参画の推進に関する法律

こうした中、超党派の国会議員による「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」において議論が重ねられ、2018年5月、衆議院内閣委員長提出の「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律案」³⁵が衆参本会議で全会一致で成立した（平成30年法律第28号。同年5月23日施行。以下「推進法」という。）。その内容は、衆議院、参議院及び地方議会の選挙において、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ことなどを基本原則とし、国・地方公共団体の責務や、政党等が所属する男女のそれぞれの公職の候補者の数について目標を定める等、自主的に取り組むよう努めることなどを定めるものである。候補者数の男女均等を義務化するものではないが、法制定後、国政選挙や統一地方選挙における実践に関心が高まっている。

2021年6月、参議院内閣委員長提出の推進法改正案が衆参本会議で全会一致により成立

³² 諸外国の取組については、内閣府男女共同参画局「諸外国における政治分野の男女共同参画のための取組」（2020.3）参照。

³³ 内閣府男女共同参画局公式YouTubeでは、2022年4月に「政治分野におけるハラスメント防止研修教材」として動画を公開している（<https://www.youtube.com/watch?v=PjLN17TKmwY>）。全国の地方議会議員から実際のハラスメント事例を収集し、その際に寄せられた1,324件の事例を基に作成された。

³⁴ 『毎日新聞』（2022.9.6）。特に、衆議院議員選挙の中心となる定数1の小選挙区はほとんどの政党が現職優先で、参議院議員選挙が定数2以上の選挙区や全国比例区で比較的女性が立候補しやすいのと比べ、女性が立候補する余地が少ないことも指摘されている（『朝日新聞』（2021.10.18））。

³⁵ 同法第1条（目的）において、「政治分野における男女共同参画」は、「社会の対等な構成員である男女が公選による公職又は内閣総理大臣その他の国務大臣、内閣官房副長官、内閣総理大臣補佐官、副大臣、大臣政務官若しくは大臣補佐官若しくは副知事若しくは副市町村長の職にある者として国又は地方公共団体における政策の立案及び決定に共同して参画する機会が確保されること」と定義されている。

した。改正は、立候補や議員活動等をしやすい環境整備のため、①政党等が自主的に取り組むよう努める事項の例示として、公職の候補者の選定方法の改善、人材の育成等を規定すること、②国及び地方公共団体は、公選による公職等にある者及び公職の候補者について、性的な言動、妊娠又は出産に関する言動等に起因する問題の発生の防止及び適切な解決を図るための必要な施策を講ずる旨の規定を新設すること等を内容としている。

ウ 国政選挙、統一地方選挙における女性候補者及び当選者の状況

図表3のように、2022年参議院議員通常選挙の女性候補者割合は33.2%となり、衆議院を含めた戦後の国政選挙で初めて3割を超えた³⁶。5次計画における2025年を期限とした目標値の35%には達していないが、女性当選者割合も28.0%で過去最高となり、改善が見られた³⁷。

一方、2021年衆議院議員総選挙においては、女性の占める割合が、候補者で17.7%³⁸、当選者で9.7%と、推進法制定前の2017年に比べ、僅かに後退した³⁹。なお、衆議院議員総選挙での女性当選者割合の過去最高は、2009年の11.3%である⁴⁰。

図表3 参議院議員通常選挙、衆議院議員総選挙及び統一地方選挙⁴¹の候補者・当選者に占める女性割合

	候補者	当選者
2019年参議院議員通常選挙	28.1%	22.6%
2022年参議院議員通常選挙	33.2%	28.0%
2017年衆議院議員総選挙	17.8%	10.1%
2021年衆議院議員総選挙	17.7%	9.7%
2015年統一地方選挙	13.9%	14.1%
2019年統一地方選挙	16.0%	16.3%

(出所) 総務省自治行政局選挙部「参議院議員通常選挙結果調」、「衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」、「地方選挙結果調」から作成

このように、現行法の下での取組では必ずしも改善が見られない中、実質的な機会均等を目指す方策として改めて期待されるのが、クオータ制の導入である。超党派の「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」も、国政選挙において候補者や議席の

³⁶ 政党別に見ると、20.8%から55.2%まで幅がある（内閣府男女共同参画局「女性活躍・男女共同参画の現状と課題」（2022.10）6頁）。

³⁷ 過去の推移は内閣府『令和4年版男女共同参画白書』110頁 1-2図「参議院議員通常選挙における候補者、当選者に占める女性の割合の推移」参照。

³⁸ 政党別に見ると、7.5%から60.0%まで幅がある（内閣府男女共同参画局「女性活躍・男女共同参画の現状と課題」（2022.10）6頁）。

³⁹ 過去の推移は内閣府『令和4年版男女共同参画白書』109頁 1-1図「衆議院議員総選挙における候補者、当選者に占める女性の割合の推移」参照。

⁴⁰ 総務省自治行政局選挙部「平成21年8月30日執行 第45回衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査結果調」

⁴¹ 議会議員選挙に限る。首長選挙は含まない。

一定数を女性に割り当てるクォータ制の導入を主張する⁴²。

衆議院事務局は、全衆議院議員を対象にした意識調査として、2022年6月9日、「I P U 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」⁴³を公表した。女性国会議員数が「不十分」「どちらかといえば不十分」との回答は約8割、一定数の女性の議員を確保するための仕組み（制度）が「必要」「どちらかといえば必要」との回答は約5割で、その自由記述を見ると、具体的な方策として挙げられたのは、国会の議席や国政選挙での候補者数の一定割合を女性に割り当てるクォータ制の導入が目立った⁴⁴。

女性の政治参画の推進は、女性のためだけにあるのではなく、社会全体の生活の質をもう一段高いレベルに引き上げることが期待される⁴⁵ものである。各政党のより一層の取組が期待されるとともに、国、地方公共団体も含め、男女を問わず立候補や議員活動等しやすい環境整備、人材育成、ハラスメント対策等に取り組む必要がある。また、広い視点から、選挙制度にも踏み込んだ議論が期待される。

(なかむら いずみ)

⁴² 女性議員の割合が3割を超えるところまで特別に導入することを主張している（中川正春（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）「女性の政治参画についてのこれまでの取組みを振り返る」『地方議会人』（2022.5））。今夏の参議院議員選挙で、自由民主党の比例代表女性候補者3割目標の下で追加公認された女性も、この選挙を経験して、「現状のシステムの中で女性議員を増やそうとすると時間がかかり、クォータ制を導入すべきと考えるようになった」旨述べたと報じられている（『朝日新聞』（2022.6.23））。

⁴³ <https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Shiryo/gender-houkokushohp20220609.htm>

⁴⁴ 『朝日新聞』（2022.6.11）

⁴⁵ 中川正春同議員連盟会長は、前掲の「女性の政治参画についてのこれまでの取組みを振り返る」で、フィンランドの男性国会議員から、「以前は同国も日本と同様の状況にあり、女性の政治参画推進運動は女性が女性のためにする運動だと思っていたが、女性の政治参画の拡大と大きな関わりを持つ中で生活関連分野の諸制度が整備され、男性も女性と同じように、人生のより大きな充実感が得られるようになった」旨の話を聞き、このように述べている。