

見 解

能登半島地震・豪雨災害の教訓に基づく  
広域地域災害への備え



令和7年（2025年）11月27日

日 本 学 術 会 議  
防災減災学術連携委員会

この見解は、日本学術会議防災減災学術連携委員会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

#### 日本学術会議防災減災学術連携委員会

委員長	竹内 徹	(第三部会員)	東京科学大学名誉教授
副委員長	目黒 公郎	(連携会員)	東京大学大学院情報学環長／学際情報学府長
幹事	永野 正行	(連携会員)	東京理科大学創域理工学部建築学科教授
幹事	山本佳世子	(連携会員)	電気通信大学大学院情報理工学研究科教授
	多々納裕一	(第三部会員)	京都大学防災研究所社会防災研究部門教授
	森口 祐一	(第三部会員)	東京大学名誉教授／国立環境研究所名誉研究員
	今村 文彦	(連携会員)	東北大学災害科学国際研究所教授
	臼田裕一郎	(連携会員)	国立研究開発法人防災科学技術研究所総合防災情報センター長／防災情報研究部門長
	有働 恵子	(連携会員)	東北大学大学院工学研究科教授
	遠藤 薫	(連携会員)	学習院大学名誉教授
	大原 美保	(連携会員)	東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター教授
	神原 咲子	(連携会員)	神戸市看護大学看護学部教授
	菊地 優	(連携会員)	北海道大学大学院工学研究院教授
	高橋 良和	(連携会員)	京都大学大学院工学研究科社会基盤工学専攻教授
	寶 馨	(連携会員)	国立研究開発法人防災科学技術研究所理事長／ 京都大学名誉教授
	田村 和夫	(連携会員)	建築都市耐震研究所代表
	坪倉 正治	(連携会員)	福島県医科大学医学部放射線健康管理学講座主任教授
	中村 尚	(連携会員)	東京大学先端科学技術研究センターシニアリサーチフェロー（特任研究員）
	久田 嘉章	(連携会員)	工学院大学建築学部まちづくり学科教授
	平田 京子	(連携会員)	日本女子大学建築デザイン学部建築デザイン学科教授

平田 直	(連携会員)	東京大学名誉教授
若尾 政希	(連携会員)	一橋大学名誉教授・特任教授／大学共同利用機関法人人間文化研究機構理事

本見解の作成にあたり、以下の方々に御協力いただいた。

田村 圭子	(第三部会員)	新潟大学危機管理本部危機管理センター教授
西 希代子	(連携会員)	慶應義塾大学大学院法務研究科教授
片桐由希子	(連携会員)	金沢工業大学工学部環境土木工学科 准教授
江川 新一		東北大学災害科学国際研究所教授
大西 正光		京都大学防災研究所巨大災害研究センター准教授

本見解の作成にあたり、以下の職員が事務及び調査を担当した。

事務	新田 浩史	参事官（審議第二担当）
	角田美知子	参事官（審議第二担当）付参事官補佐
	齊藤 美穂	参事官（審議第二担当）付審議専門職（令和7年3月まで）
	野田 太輝	参事官（審議第二担当）付審議専門職（令和7年4月から）
	佐藤 有純	参事官（審議第二担当）付審議専門職付
調査	奥和田久美	上席学術調査員

# 要 旨

## 1 作成の背景

令和6年1月の能登半島地震及び9月の豪雨災害で顕在化した少子高齢化が進む地域における災害対応の課題を整理し、近い将来発生が予測される巨大地震及び強い台風や集中豪雨に伴う広域地域災害に対する具体的かつ最低限の備えを提言する。

## 2 現状及び問題点

令和6年1月1日に発生した M7.6 の能登半島の大地震は半島という地理的条件や、少子高齢化が進む山間部の多い地域で発生したこともあり、救援活動の遅れや復興活動の長期化等、様々な課題を顕在化させた。さらに同地域では同年9月に豪雨災害が発生し、復興半ばの地域に追い打ちの被害をもたらした。近い将来発生の可能性の高い南海トラフや日本海溝に代表される巨大地震においては、同等以上の現象が広域にわたりより深刻な状況で生じる危険性が高い。また、地球温暖化の進行によって台風や集中豪雨に伴う深刻な水害（高潮・洪水・内水氾濫）や土砂災害が、従来発生が予測されなかった地域においても発生する危険性が高まっている。

その一方で、我が国ではインフラの老朽化に併せて大都市を除く地方都市や山間部で少子高齢化・過疎化が進み、防災・災害対策の担い手が不足することで十分な対応が取れなくなっている状況が生じている。本見解は近い将来発生が予測される南海トラフ等の巨大地震及び強い台風や集中豪雨に伴い発生が予想される過疎地域を含む広域の地方における災害を「広域地域災害」と定義し、能登半島地震・豪雨災害における課題を整理するとともに、令和7年5月の災害対策基本法等の改正を踏まえた上で、広域地域災害に対する具体的かつ最低限の備えを提言するものである。

## 3 見解の内容

### (1) 災害規模に応じた災害対策主体の拡大

災害救助法が適用される規模の災害となると、救助の実施主体が市町村から都道府県に変わり、市町村は都道府県の補助並びに事務委任という位置付けの中で、救助の実施主体となる。この枠組みを発展させ、災害規模に応じて防災・災害対応の主体をさらに地方自治体から地域連合体や国へと拡大できる仕組みを実質化することが求められる。

### (2) 応援派遣プラットフォームの構築

応援派遣の効果を高めるためのマネジメント力向上に資する災害時の組織・団体間調整の機能に求められる要件の明確化、必要能力の体系化、教育プログラムの開発、人材育成がまだ不足しており、これを早急に進めることが必要である。初動体制に必要な民間団体等を災害対策本部の構成員にあらかじめ含めることや、長期にわたる避難者を地域文化・コミュニティとともに心身ともに支えるサポート体制を整えること、が重要である。

これらのマネジメントのために、併せて防災 DX (デジタルトランスフォーメーション)

を進め、状況把握や情報共有における人的負荷を低減し、データに基づき適切な判断・意思決定を可能とする情報処理技術の高度化・社会実装を推進する。

### (3) 人命と生活を守る住宅、使い続けられる防災拠点の性能設計

個別の住宅は、耐震化率向上と並行して住民の命と生活基盤を保全するための耐水害・耐土砂災害に対しても、最低限の個別の建築的・まちづくり的な防災対策を推進しなければならない。また、防災施設及び病院・避難施設等の重要な施設はもちろん、通信・電力・上下水道、廃棄物処理など施設を機能させるインフラに対しても、復旧期間及び直接被害想定を指標とした性能ランクを明示し、免震構造などに代表されるより高いランクで継続使用を可能とする制度整備を早急に行うことが必要である。

### (4) 災害関連死を防ぐ避難の多様性の確保

移動する度に心身の状況が悪化することが想定される要配慮者や障害者に対し、災害前に本人・家族が想定していた「尊厳（生き方・死に方を選ぶ自由）」に配慮されることなく避難が選択されたことを重く受け止め、災害関連死を防ぐ避難の在り方や、本人・家族の尊厳に配慮した避難の在り方などについて議論と社会的な理解の醸成を推進することが求められる。

### (5) 災害関連死に係る科学的根拠の蓄積

災害に関連した死を意識することは災害時の健康問題を意識することにもつながる。災害時の居住地の選択が命の「尊厳」を左右することを意識した総合的な検討を行うことが求められる。科学的根拠に基づいた災害関連死の判定基準や防止策を具体化し、自治体の枠を超えた NPO・団体、ボランティア等を含めた継続的な見守りやケアに係るソフト面の支援体制を早急に整備することが必要である。

### (6) 道路インフラやライフラインの機能差別化と回復性向上

緊急輸送道路など、災害時に機能発揮が期待されるインフラを健全に機能させよう、個々の道路インフラの重要度に応じた耐災害性能の差別化と機能回復に要する目標時間の設定、それを可能とするための人的・物的・財政的措置を検討することが必要である。また、重要施設に対するライフラインサービスの迅速な機能回復のための道路啓開計画やライフライン復旧の円滑化のための管理主体の垣根を超えた調整メカニズムの確立が求められる。

### (7) 防災・災害対応を担う地域建設業の持続化

地域建設業が持続可能な形でインフラレジリエンスを高めることができるよう地域インフラマネジメント業として、平常時・災害時を含め総合的にインフラ管理を請け負えるような体制を構築する必要がある。地域の自然、地理、社会に精通している地域建設業は、発災後の復旧、復興のスピードを左右し、ひいては、被災した過疎地域の生き残りをも決定づける鍵となるプレイヤーであるという社会認識を醸成し、その社会的地

位の向上を図る取組を進めることが求められる。

#### **(8) 災害に強いまちづくりへの制度整備及び支援**

被災リスクの少ない地域への居住誘導を推進し、災害に強いまちづくりの推進を進めるために、土砂災害や浸水想定地域からの私有財産の移し替えや損傷・倒壊建物、危険な空き家を迅速に撤去、土地利用するための制度整備、合意形成を行うための予算的支援の仕組みづくりを早急に行うことが求められる。また、その前提となる被害想定のアップデート、各種ハザードを統合化したマルチハザード研究とその対策に関する施策を推進する必要がある。

## 目 次

1	本見解の背景と目的.....	1
2	令和6年能登半島地震の教訓.....	1
(1)	令和6年能登半島地震の概要.....	1
(2)	能登半島地震で顕在化した課題とその背景.....	2
①	行政対応力の課題.....	2
②	要配慮者対応に関する課題.....	3
③	応援主体の調整マネジメントに関する課題.....	5
④	命と生活を守る住宅、重要施設の継続使用性に関する課題.....	6
⑤	被災地へのアクセスの課題.....	7
⑥	地域建設業の持続可能性の課題.....	7
⑦	被災建物の撤去及び住み替えに関する課題.....	8
3	将来憂慮すべき広域地域災害.....	9
(1)	地震災害.....	9
(2)	豪雨災害・洪水.....	11
(3)	広域地域災害で憂慮される影響.....	12
4	見解.....	13
(1)	見解に関する考え方.....	13
(2)	見解の解説.....	13
①	災害規模に応じた災害対策主体の拡大.....	13
②	応援派遣プラットフォームの構築.....	14
③	人命と生活を守る住宅、使い続けられる防災拠点の性能規定.....	16
④	災害関連死を防ぐ避難の多様性の確保.....	18
⑤	災害関連死に係る科学的根拠の蓄積.....	18
⑥	道路インフラやライフラインの機能差別化と回復性向上.....	19
⑦	防災・災害対応を担う地域建設業の持続化.....	19
⑧	災害に強い地域づくりへの制度整備及び支援.....	20
5	むすびにかえて.....	21
<参考文献>	.....	23
<参考資料1>審議経過.....		26
<参考資料2>シンポジウム等開催経過.....		27

## 1 本見解の背景と目的

令和6年元日に発生したM7.6の能登半島の大地震（以降、能登半島地震）は半島という地理的条件や、少子高齢化が進む山間部の多い地域で発生したこともあり、救援活動の遅れや復興活動の長期化等、様々な課題が顕在化した。さらに同地域では同年9月に前例のないレベルの豪雨が発生し、復興半ばの地域に追い打ちの被害をもたらした。近いうちに発生の可能性の高い南海トラフや日本海溝に代表される巨大地震においては、同等以上の現象が広域にわたり更に深刻な状況で生じる危険性が高い。また近年、頻発化・激甚化の傾向にある台風や集中豪雨に伴う洪水被害や土砂災害が、従来発生が想定されなかった地域においても発生する危険性が高まっている。

その一方で、我が国ではインフラの老朽化に併せて大都市を除く地方都市や山間部で少子高齢化・過疎化が進み、防災・災害対策の担い手が不足することで十分な対応が取れなくなっている状況が生じている。本見解は能登半島のような過疎地域を始めとする広域の地方における災害を「広域地域災害」と定義し、能登半島地震・豪雨災害における課題を整理するとともに、2023年度に発出された提言「壊滅的災害を乗り越えるためのレジリエンス確保のあり方」等[1][2][3]、令和7年5月の災害対策基本法等の改正[4]を踏まえた上で、近い将来発生が予測される南海トラフ等の巨大地震及び強大な台風や集中豪雨に伴い発生が予想される広域地域災害に対し急ぎ取り組むべき具体的かつ最低限の備えを提言するものである。

## 2 令和6年能登半島地震の教訓

### (1) 令和6年能登半島の地震の概要

石川県能登地方の地殻内では、2018年頃から地震回数が増加傾向にあり、2020年12月から地震活動が活発になり、2022年6月にはM5.4、2023年5月にはM6.5、2024年1月にはM7.6、同年6月にはM6.0、同年11月にはM6.6の地震が発生するなどして、被害が発生した。気象庁は、石川県能登地方で発生している一連の地震活動の名称を「令和6年能登半島地震」と定めた。一連の地震活動の中で、2024年1月1日に発生したM7.6の地震は、日本列島の内陸部で発生した地震としては最大規模の地震で、石川県志賀町と輪島市で最大震度7が観測されるなど、能登半島を中心に、石川県、富山県、新潟県などの広範囲で強い揺れが観測された。この地震は、約150kmの震源断層が陸域だけでなく海域にも広がり、津波被害が発生した。能登半島の北西沿岸には東西にわたり複数の海底活断層が知られており、過去に繰り返し大地震が発生し、その結果として複数の海成段が形成されていたことも知られている。

石川県から北側の日本海沿岸域では、これまでに、1964年新潟県地震（M7.5）、1983年日本海中部地震（M7.7）、1993年北海道南西沖地震（M7.8）など津波を伴う大地震がたびたび発生し、被害が発生していた。これらに比較しても、2024年1月のM7.6の地震による被害は甚大であった。

最も被害の大きかった珠洲市正院町では約5割に至る建屋が深刻な被害、または倒壊



に至った。輪島市内では広範囲に液状化が発生し、杭の損傷によると思われる 7 層の RC 建物が倒壊した。輪島市朝市通りでは火災が発生したが、大津波警報が発令された中で、消火用の水源の汚泥化、防火水槽への瓦礫の堆積、地盤隆起と水位低下で水源となる河川及び海からの取水困難などで消火活動が阻害され、広域が焼失した。半島先端部では津波も発生した。これらの結果、石川県を中心に隣接する富山県、新潟県を含む全壊建屋は 6,400 棟に達し、死者は 600 名（2025 年 5 月 30 日時点）に至った。被害の大きい建物の多くは建設年の古いものが多く、耐震化率の低さが大きく影響している。

半島先端部に至る主要道路である「のと里山海道」では至る所で道路の崩壊が発生し、仮設道路が通じるまで数週間を要した。また、上下水道が途絶したためボランティアや解体作業業者は毎日半島先端から約 150km 離れた金沢市から通わねばならず、救援・復旧作業の効率を大幅に悪化させた。倒壊した建物の公費解体は相続者の権利調整も含めて難航し、地震後半年を経ても多くの倒壊建物がそのまま放置され、避難の長期化と過疎化に拍車をかけている。さらに同年 9 月には同地域で未曾有の豪雨が発生し、復旧が完了していない地域や仮設避難住宅に再び多くの被害をもたらした。2016 年に広域な地震が発生した熊本県でも 4 年後に豪雨災害が発生し、地震で緩んだ山間部の土砂災害を誘発し被害を増幅させた。このように大地震は津波や火災を伴うのみならず、復興を待たず発生する台風・豪雨による複合災害を伴うことが多くなっている。死者 600 名のうち災害関連死は 372 名（2025 年 5 月 30 日時点）おり、復旧の遅れによりその数は現在でも増え続けている。

以上のように被害が深刻化した理由として、下記の要因が挙げられる。

- 1) 少子高齢化が進んでおり、高齢者の住む 1981 年以前の旧耐震設計の住宅が数多く倒壊した。
- 2) 元日の発生のため、帰省していた多くの若年層を含む親戚が犠牲となった。
- 3) 山がちの半島で、アクセス道路が限られており、これが損傷したため救援・支援が滞った。
- 4) 短時間で津波が襲来し、建物倒壊と相まって避難が困難な地域があった。
- 5) 海岸線が最大 4 m 隆起し、幾つかの港が使用不能となり、海からのアクセスにも障害が生じた。
- 6) 老朽化した上下水道等のインフラも多く損傷し、復旧に長期の期間を要した。

## (2) 能登半島地震で顕在化した課題とその背景

以下に能登半島地震で顕在化した課題とその背景について列記する。

### ① 行政対応力の課題

能登半島地震においては、被災自治体の対応力を超える以下のような事象が発生した。

#### ア 避難者が多く、避難所が不足・分散化した

震度 7 の揺れによる家屋倒壊、斜面崩壊や集落の孤立化、津波がもたらす地域へ

の被害により、避難者が多く発生した（1次避難所の避難者数は、発災直後の1月2日に最大の40,688人に到達。1.5次避難所等への避難を勘案すると最大5万人程度と想定）。避難所に事前想定されていた多くの施設においても、被害が発生し、直ちに避難所として使用できない施設や、被災によりその使用が限定的にならざるを得ない施設があった。また、事前に想定していなかった小規模な避難所が多く立ち上がった。発災当初は、それらの小規模避難所の把握にも苦労した。

#### イ 災害対応において優先せざるを得ない業務があった

道路を含むライフラインが長期間途絶したことにより、水・食料の確保、トイレの対応、インフラ復旧に係る調整業務が多く発生した。石川県を始めとして新潟県、富山県、福井県、長野県、岐阜県の6県28市7町1村にある最大約136,440戸で配水管破損、管路破損等の被害により断水が発生、下水道の被災も大きかった。石川県能登地域の6市町（珠洲市、輪島市、七尾市、能登町、穴水町、志賀町）においては、3月8日時点で下水処理場等の稼働停止は解消した一方、管路被害の復旧や集落排水施設、浄化槽と連動した復旧作業には更に時間を要した。このライフラインの被害が非常に甚大であったため、本業務に人員と時間を割かなければならなくなり、バランス良く災害対応業務全般[5]に資源を割くことが困難となった。

#### ウ 災害対応における派遣職員の物理的な活動環境が厳しかった

今回の災害では、半島という地理的条件から被災地への経路が限られている中で、主要道路である「のと里山海道」を始め、国道249号、珠洲道路、七尾輪島線などが寸断され、被災地へのアクセスが厳しく制限された。かつ、地震による道路の寸断、地盤の隆起や港湾の被災などにより、陸路や海路での人員等派遣が困難な状況が長く続いた。さらに派遣できた応援職員においても、1)被災市町内に応援職員の拠点となる宿泊施設が不足、2)比較的被害の小さい地域から奥能登地域までの移動が困難、3)応援職員の衛生状態確保のために必要な、トイレや手洗い、入浴施設、暖房設備が不足するなど、応援職員の活動環境改善が重要な課題になった[5]。また、このような活動環境は、復旧・復興期に移行しても影響を与え、特に復旧作業に必要な重機や資材の搬入が難航するなど支援活動がスムーズに行われない状況が見受けられ、結果的に復興が進まない要因の一つとなった。

### ② 要配慮者対応に関する課題

能登半島は超高齢化社会に突入しており、災害時だけではなく、平時から要配慮者に対し支援者の数が圧倒的に足りていなかった。この状況が被災下で更に悪化した。

#### ア 高齢者の住まいが被災し自立的な生活環境が失われた

能登半島においては、地震時の建物倒壊率が高い「建築年40年以上の建物」の割合が高い。そのため、特に高齢者の住まいにおいて、倒壊に至らなくても継続使用不能となる被害が数多く発生した。高齢者が住まいを失うことは、寝泊まりする場

所を失うだけでなく、住み慣れた住宅における生活にも支障が生じた。具体的には、高齢者の住宅には、手すりがある、床の段差が抑えられているなど、ちょっとした高齢者の生活動作を支える機能があることで自立的な生活が支えられている。避難所においてはそれらのような被災高齢者の個々の状況に応じた支援機能がなく、ベッドからの起き上がり、トイレ等への移動・排泄においても支援者が必要となった。

#### イ 医療施設・福祉施設が被災し代替施設や支援者確保が困難

医療・福祉施設が被災した際、慢性疾患患者にとっては医療の中断が命を失うことにつながりかねない。人工透析、生活習慣病、在宅医療においては、医療施設が被災し医療サービスの提供が途絶することで、被災地における避難生活は困難となり、金沢市以南への遠隔地避難を実施する必要があった。また、被災後の避難生活において、心身の状況が悪化し、要介護状況に陥ったり要介護度が上昇するなどした場合でも、施設が被災する中で十分な医療・福祉サービスが供給されず更なる状況の悪化が生じた。事前想定では、要介護高齢者や障害者については、専門スタッフを配置した福祉避難所で受け入れることになっていたが、これらの福祉避難所が被災により機能不全となる中で代替場所や支援者の確保が困難となった。

#### ウ 地域資源の被災による支援機能の大幅低下

高齢者・障がい者等の災害時に配慮が必要な対象者に対しては、平時よりフォーマルな支援に加えて、地域の支援力として、インフォーマルな支援が地域資源<sup>1</sup>からまかなわれている。このインフォーマルな家族、自治会、地元のボランティアやNPOが被災することで支援側から支援される側へと移行し、高齢者や障害者の支援ニーズが被災により増加する一方で全体的な地域の支援力は低下する[6]。被災前の支援基盤である「コミュニティが機能を維持・促進するための組織・枠組み・制度・場などの環境」の多くが失われ、「地域住民の間でその地域の課題・問題点を共有し、課題解決のために行動する」機能が大幅に低下した。併せて、地域を形作ってきた地形・自然環境が変容し、住民がそれまでに培い、拠り所としてきた伝統文化に基づく生活と生業の基盤など、有形・無形の多種多様な地域資源も被災した。奥能登の広い範囲で地域資源が失われることで、災害後の地域資源の再生には時間がかかることが予想され、地域の「自主・自立・自考」の取組によって、地域経済の活性化、地域における雇用機会の創出などの地域活力の再生を図る復旧・復興施策への支援が不可欠である。

---

<sup>1</sup> 地域資源とは「地域内に存在する資源であり、地域内の人間活動に利用可能な（あるいは利用されている）、有形、無形のあらゆる要素」であり、地形、自然環境、人的資源、産業・物産、伝統文化、震災遺産、その地域を支える市民・住民などを指す。地域資源は、資源一般に加えて、その地域だけに存在する資源として非移転性があること、非市場的性格を持っていること、地域的に存在する資源相互間に有機的連鎖性があることに特徴がある。

### ③ 応援主体の調整マネジメントに関する課題

多様な主体が応援に入った一方で、効果的に各主体が活躍する連携調整が不十分であり、調整マネジメントの在り方が問われた。

#### ア 各主体が十分に機能を発揮できなかった

能登半島地震においては、自治体職員、インフラ事業者、医療保健福祉等の専門職能を有する個人や団体、市民によるボランティアの応援など、多様な主体の支援が実施された。応援受援の必要性の理解と体制が一定範囲で整いつつある一方、アクセスやインフラ等、物理的に容易に解決できない問題が横たわる中で、応援主体の調整マネジメントに課題があり、それぞれ主体が十分に機能を発揮できなかった。輪島市（人口：42,977人、職員数274人）には20県市（三重県、徳島県、大阪府、大阪市、堺市、東京都、川崎市、北海道、長野県、静岡市、岐阜県、愛媛県、広島県、山口県、高知県、熊本県、北九州市、福岡市、宮崎県、鹿児島県）から職員が5カ月で延べ約5万6千人派遣された。元日の発生であること、5月末まで派遣が続いたことにより、1ブロックの支援では追いつかず、応援主体も広域に広がったことが分かる。こういった多様な主体からの支援の受け手は、被災市町村が一手に担っており、必ずしも平時からの受援体制の検討が進んでいないことや、また加えて、災害対応業務に人員をとられ、十分な受援調整ができないなどの事態が散見され、残念ながら応援職員をうまく活用しきれなかった場面もあった。これは、受援調整を被災市が一手に担うのではなく、被災市における受援調整に対しても、応援職員派遣を行うなど「応援職員を活かすための被災市町村の受援体制を支援する」業務への関心を高める必要がある。災害直後の倒壊建物における救援には重機を有する民間団体などが大きく貢献した一方、発災後多くの救援支援の応募があり、適切な団体の選別に職員の対応が追いつかず投入が遅れた面は否めない。

#### イ 組織間のマネジメントの必要性への理解不足と、社会技術<sup>2</sup>の未発達がある

災害規模がさほど大きくなく、広域でもない災害においては、被災自治体や関係機関の職員が抱える課題（ニーズ）と、それに対応できる支援物資、専門的な知識などの資源を、効率的に結びつけるマッチング（調整活動）を行えば、課題解決が図られることが、災害対応者や機関においては、経験的に知られている。一方で、広域地域災害のように「災害規模が大きく、広域に広がっている災害」においては課題自体が多く、また、より相互に関連しているため、調整活動だけでは留まらず、優先すべき事項の決定や全体の資源調整など災害対応業務全般のマネジメント機能（戦略、資源調整、情報共有、ロジスティクス）が必要となるが、個々の組織・団体のマネジメント力がバラついていて点が課題となる。背景には問題を総合的に

---

<sup>2</sup> 社会技術：「自然科学と人文・社会科学の複数領域の知見を統合して新たな社会システムを構築していくための技術」であり、社会を直接の対象とし、社会において現在存在しあるいは将来起きることが予想される問題の解決を目指す技術。

把握・解決するための組織間のマネジメントを行う調整機能の必要性への理解不足と、「災害時における組織・団体におけるマネジメント」をいかに行うべきかについての社会技術の未発達がある。想定される災害の規模（理学）や被害の状況（工学）のシナリオに基づき、どこの組織とどのような事前調整・事後調整が必要か等の災害時のマネジメントを社会技術として捉え、複数領域の知見を統合してその課題解決を図ろうとする営みが不十分である。

#### ④ 命と生活を守る住宅、重要施設の継続使用性に関する課題

##### ア 耐震性が不足した古い住宅の倒壊により多くの人命が失われた

被害が集中した一般住宅では耐震性能の不足した古い住宅が多く、所有者が高齢者の場合に耐震改修もされない傾向があり、倒壊・大破した建物が数千棟に及んだ。警察庁の情報（2024年3月31日に石川県が発表した死者（災害関連死を除く）のうち、警察が取り扱った228人を対象）によると、死因の約4割が「圧死」、約2割が「窒息・呼吸不全」であり、地震による直接死の最大の原因は倒壊した建物の下敷きとなったためとみられる。その他、大規模な延焼火災が発生した地域、液状化した地域、大規模な地滑りや斜面崩壊が発生した地域、津波被害を受けた地域も多く、杭の損傷によりRC建物が倒壊して隣接する住宅を押しつぶし死者を出すという前例のない被害も発生した。

##### イ 災害対応の重要拠点やアクセス、通信、電力等の継続使用が困難な例があった

大地震等の巨大災害時に災害対応の拠点となる庁舎や警察署・消防署、病院、避難所等の施設は免震化に代表される耐震対策を積極的に推進し、地震後も継続して使用可能であることが求められる。2016年熊本地震では多くの防災拠点となる市庁舎や拠点病院が被災し、災害対策本部や災害医療施設として機能しなかったという問題があった。能登半島地震では、防災拠点の施設の多くは継続使用可能であったものの、医療施設や避難所で継続使用ができなくなる事例が多発し、アクセス道路の被害や電力・通信障害、上下水道の途絶も含め救援活動及び復興支援の大きな妨げとなった。

##### ウ 建物の継続使用を保証するための性能設計の課題

発災後の継続使用が要求される重要施設の設計を行うに当たっては、大地震時の損傷を許容する最低基準としての建築基準法の各規定だけでは不十分であり[7]、より高いレベルの性能を持たせた「性能設計」の仕様が必要となる。これらの需要を受け、国土交通省住宅局では「防災拠点等となる建築物に係る機能継続ガイドライン」を2018年に発行し、機能継続を保証するための建築仕様を定めている[8]。また、米国では、安全性（Safety）に加えて、復旧期間（Downtime）、直接被害額想定（Direct Financial Loss）などを指標としPlatinum、Gold、Silverの性能ランキングを行うREDi Rating System (Arup) [9]やBuilding Rating System (U.S.

Resilience Council) [10]が使用され、一般社団法人日本建築技術者協会（JSCA）では「JSCA 性能設計【耐震性能編】2017 年【簡易版】2021 年」を発行し、継続使用を可能とするレベルを含めた基準法規定を超える建築構造の条件を構造種別に分けて「普通級」「上級」「特級」の3段階で規定している[7]。上記ガイドライン[8]では防災拠点に求められる性能については概説されているものの、定量的な仕様については具体化されていない。また、これらの資料では建築物の機能継続を保証するインフラ、例えば通信、電気、ガス、上下水などの具体的仕様については、ほとんど触れられていない。防災拠点は建物そのものが継続可能であっても、インフラが使用できないと実質的に機能を発揮することができないため、建築物と同様のクライテリアでこれらのインフラを継続可能とする仕様をも設定し、重要度に応じて整備する必要がある。これらは国土技術政策総合研究所や建築技術開発コンソーシアム（CBRD）等で議論されており、実装化が望まれる[11][12]。

## ⑤ 被災地へのアクセスの課題

### ア 重要路線が寸断され、災害対応への大きな妨げとなった

能登半島地震では、「のと里山海道」を始め、緊急輸送道路に指定されている重要路線も寸断し、救命救急、救助救援等、さらには、復旧・復興活動への大きな妨げになった。具体的には、水の集まりやすい地形上に建設された道路の滑落、橋梁取り付け土工部分の沈下や滑落などが生じ、長期間にわたって緊急輸送道路の役割を果たすことができなかった。これらの被害は緊急輸送道路としてその機能は定義されている路線においても、必要な耐災害性能や復旧容易度に反映されていなかったことに起因する。また路線としての調和ある整備は謳われてはいるものの、構造物への要求性能の充足は新設構造物に限られ、既設の構造物には適用されていない。

地域内の作業用の宿泊施設の確保の困難性も相まって、被災地へのアクセスが限られたことが、インフラの復旧に多くの時間を要する主要な要因の一つともなった。また、医療や介護等の資源が限られる状況下において、地域外への2次避難が比較的大規模になされることになり、かつ、被災地域の復興への道筋が当初なかなか明確に描けなかったことにも関連して、被災地からの少なからぬ人口流出をもたらす原因の一つを形成した。

このように、被災地域へのアクセスの確保の課題は、救命・救急、救助・救援、復旧・復興のいずれのフェーズにおいても、被災地域に短期的にも長期的にも大きな影響をもたらすことが顕在化した。

## ⑥ 地域建設業の持続可能性の課題

### ア 地域産業の縮小化により迅速な道路啓開・復旧作業ができなかった

発災後の道路啓開・復旧作業や被災建物・インフラの復旧・撤去作業においては市町村等の担当者不足もあって発注先の種分けや入札・発注作業が滞り、早期復旧活動への大きな妨げになった。また、災害以前より地域の建設産業が縮小化してお

り、広域の災害対応作業に迅速に対応できなかった。

その後、被災地域はもとより、全国的な支援体制の下で、24 時間体制で応急復旧が行われた。当初、最大 33 箇所（3345 人）あった孤立集落は、2024 年 1 月 19 日には実質的な解消が達成されている。しかしながら、被災地域へのアクセスを担う「のと里山海道」を始めとする幹線道路の被災は、救命・救急、救助・救援、復旧・復興のすべてのフェーズの足かせとなった。

石川県建設業協会では鳳輪、珠洲、七尾鹿島、羽咋郡市の 4 地区が大きな被害を受けたことから、それ以外の金沢、白山野々市、小松能美、加賀の 4 地区の会員（129 社延べ 964 班）が中心に活動を行い、復旧に当たった。また、全国建設業協会が「令和 6 年能登半島地震の災害対策協力本部」を 1 月 2 日付で立ち上げ、道路復旧に協力した[13]。このような地域内の連携はもとより、全国的な連携の下で復旧復興活動が推進されているが、特に、発災直後においては、地域の安全・安心の担い手として地元の建設業の対応に期待される役割も大きい。その役割を今後とも十分果たしていくためには、被災地域においても地域建設業が持続可能となるような制度的・社会的枠組みが求められる。

## ⑦ 被災建物の撤去及び住み替えに関する課題

### ア 被災建物の公費解体の遅れ

広域の津波被害が発生した 2011 年東日本大震災では土地・家屋の所有者が全員災害死した場合の相続・権利移転に長期間を要し、持ち主のいない倒壊危険性のある空き家の問題と併せて災害地の復興を著しく遅らせる要因となった。能登半島地震では半壊・全壊したために継続居住のできない家屋が大量に発生したが、住民の多くは損壊した自宅を解体・撤去する経済的余裕がなく、公費解体を申請したものの証明手続きの煩雑さや権利関係の整理に時間を要し、半年後でも解体がなかなか進まないという課題を残した[14][15]。

能登半島地震でもこういった復興の遅れが、2024 年 9 月に同地域で発生した豪雨災害との相乗効果により被害を拡大させた側面は否めない。2025 年 5 月 30 日時点での死者 600 名のうち、直接死は 228 名に対して、災害関連死は 372 名であり、復旧の遅れによりその数は現在でも増え続けている。持ち主のなくなった空き家も同様であり、倒壊による人的被害を防ぐためにも、行政による迅速な撤去と再利用ができる仕組みが望まれる。

行政側も手をこまねいていたわけではない。2011 年の東日本大震災後、2018 年に「所有者不明土地を円滑に利用するための仕組みや適切に管理するための仕組み及び所有者不明土地対策の推進体制等」が整備され[16]、その後、更に「所有者不明土地の解消に向けた民事基本法制の見直し」も行われた[17]。しかし、行政側の担当者や予算不足、権利者の判断能力の低下、権利者が多いための同意を得ることの困難さ等の諸問題や、半壊の建物について宣誓書方式での処理に関し市町村が消極的な点もあり、有効に機能していない面が見られる。

## イ 長期二次避難に伴うコミュニティや生活基盤の喪失

住まいを喪失した被災者は翌日からの行き場を失い、人命や財産喪失により精神的にも大きな衝撃を受けるとともに直前まで家族の暮らしが営まれていた住宅とコミュニティ、宅地や自然環境、都市基盤、農林水産業の生業の基盤、医療等のサービス、地域の町並みや文化的資源などを大きく損失し、これが直接死を凌駕する多くの災害関連死につながっていると言われている。災害関連死に関する NHK の調査によると、2024 年 12 月時点で 201 名が亡くなった場所は、避難所が 68 名 (34%)、介護施設が 66 名 (33%)、自宅が 40 名 (20%) であり、70 代以上の高齢者が 94%であった。さらに 2025 年 7 月時点での 321 人の調査では、介護施設の 121 人 (38%) が最大となり、次に避難所が 97 人 (30%)、自宅が 71 人 (22%) などであり、70 代以上が 93%であった。

復興が遅延化し 2 次避難の期間が長くなると、復興後にも人口は戻らず、まちが消滅する可能性もある。倒壊家屋の撤去と再建、修復の迅速化を支援することは被災地からの人口流失を防ぎ、地域コミュニティの復興を進めることにつながる。一方、住宅再建を急ぎすぎて質の低い住宅が大量に作られると、無駄なストックが将来的に生じるリスクもある。住宅の有していた価値（家族の思い出や世代を越えた継承）、環境に配慮した形で、損傷・倒壊建物の迅速な撤去を実現し、適切な土地に再建し、住み続けられるようにする仕組みを整備することが求められる。現在、被災地域を再建する主な公的支援事業として、公共土木施設の災害復旧事業、被災者生活再建支援制度、再開発事業及び防災集団移転促進事業などがある。平時から取り組むこともあるが、ほとんどは被災後に開始され、関係機関の調整や土地の確保・整備、住民の合意形成など膨大な作業を経て、数年～10 年程度の期間内に終了させる必要がある。主目的は防災であり、大半の資金は国などの公的資金が導入されるため、地域の持つ魅力的な景観や自然環境などにはあまり配慮されず、巨大な防潮堤や広大な嵩上げ造成地など過剰な事業となる場合がある。その後の過疎化進行に伴い防災施設の維持管理が地元自治体では困難となる状況も発生している。

## 3 将来憂慮すべき広域地域災害

### (1) 地震災害

駿河湾から日向灘沖にかけてのプレート境界を震源域として発生する南海トラフ巨大地震は、約 100～150 年の間隔で繰り返して発生し、直近では 1944 年、1946 年に起きている。既に 80 年経過していることから、この地震は現在いつ発生してもおかしくない巨大地震の一つと考えられている。地震調査研究推進本部・地震調査委員会によれば、2025 年 1 月 1 日時点で、マグニチュード 8～9 クラスの地震が南海トラフ周辺で 30 年以内に発生する確率は III ランク（高い）とされている [18]。2024 年 8 月に九州日向灘で発生した M7.1 の地震に対応し、気象庁は南海トラフ地震臨時情報（巨大



地震注意)を発表し、政府から巨大地震注意への対応が1週間呼びかけられた。この情報発表と対応の呼びかけは、過去に南海トラフで大地震が発生した後に、引き続き同程度かより大きな地震が発生した例があることから、国から被害の恐れのある地域の住民に対して、日頃からの地震への備えを再確認することを求めるものでもあった。

2025年3月には、中央防災会議防災対策実行会議「南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ」から報告書[19]が出され、約10年ぶりに、被害想定の見直し結果と、今後実施すべき防災対策の取りまとめが公表された。この中で、改めて南海トラフ巨大地震による影響の大きさが示された。つまり、震度7となる可能性のある地域は、149市町村、最大津波高が10m以上になる地域は22市町村、死者は最大29.8万人、全壊焼失は最大235万棟、経済被害は約270兆円となる。さらに、災害関連死も最大約2.6万人～5.2万人に上ると推計される。

同ワーキンググループの被害想定[19]では、M9.1の巨大地震が発生すると、津波で浸水する面積は約1,300km<sup>2</sup>余りに及び、東北地方太平洋沖地震での浸水面積(561km<sup>2</sup>)の倍以上の広大な地域となる。例えば、駿河湾～紀伊半島沖に「大すべり域+超大すべり域」があったとすると、平均津波高が5mを超える地域は、124市区町村(千葉県、東京都(島嶼部)、神奈川県、静岡県、愛知県、三重県、和歌山県、徳島県、愛媛県、高知県、大分県、宮崎県、鹿児島県の13都県)と考えられている。強い揺れとなる地域も広く、神奈川県西部から鹿児島県にかけての広い範囲で震度6弱以上の揺れが予想される。震度7も、静岡県、徳島県、高知県の中の地域で予想される。この数字は、あくまで強震動の震源断層モデルとしてMw9.0、津波波源断層モデルとしてMw9.1を仮定したものであるが、東日本大震災による犠牲者・行方不明者数より一桁多いことに注意しなければならない。

このような大災害となる要因は、揺れと津波に襲われる地域が広範囲となるために、影響を受ける地域が、大阪市や名古屋市などの大都市の中心市街地、東海地方や近畿地方等の湾岸地域に広がるゼロメートル地帯、沿岸部の工業地帯、中山間地域・半島・離島等などの災害時に孤立する可能性のある地域が含まれていることが挙げられる。最後の要素は、まさに能登半島地震での教訓を生かさなければならない視点(広域地域災害)である。南海トラフ地震の震源域は、一部で陸域に近いために津波の到達猶予時間が短く、迅速な避難が強く求められる。また、静岡県、三重県、和歌山県、高知県の一部地域では、地震発生後5分以内に1mの津波が到達する可能性がある。最短では、2分で到達する地域が静岡県にはある。気象庁は地震発生後2から3分で津波警報を出すことができるので、沿岸部の住民は警報が出たときにはただちに避難することが必要である。

中山間地域・半島・離島等では、住宅・公共施設の建物のほか、電力、上下水道、ガス等のインフラ施設の耐震化が遅れ、道路・橋梁などの社会基盤の耐震化も進んでいないところが多い。南海トラフ巨大地震で広域に被災した時の避難行動、応急救援活動、復旧・復興活動への震災前の対応(事前対応)を迅速に進める必要がある。

## (2) 豪雨災害・洪水

近年、地球温暖化に伴い豪雨災害が激甚化や頻発化している。気象庁・文部科学省は2025年3月に、日本の気候変動についての観測事実と将来予測を取りまとめた報告書「日本の気候変動2025」[20]を公表した。これによれば、日降水量100mm以上の年間発生日数は増加傾向にあり、極端な大雨の発生頻度が増加しており、強い雨ほどその増加率が高い。将来における日降水量100mm以上の年間日数は、20世紀末と比較して2℃上昇シナリオでは約1.2倍に、4℃上昇シナリオでは約1.4倍に増加すると予測される。同様に、1時間降水量50mm以上の強雨の年間発生回数は、2℃上昇シナリオでは約1.8倍、4℃上昇シナリオでは約3倍に増加すると予測されている。また、観測記録によれば、台風の発生数や日本への接近数に明瞭な長期変化傾向は確認できないものの、台風がより高い緯度で最大強度に達する傾向が確認されている。将来においては、温暖化に伴う水蒸気量の増加や海水温の上昇によって、日本付近に接近する個々の台風の強度が増大し、台風に伴う降水量も増加する傾向が予測されている。この結果、台風や豪雨に伴う土砂災害や浸水害、台風に伴う暴風や高波・高潮災害も深刻化が懸念される。さらに、これらの気象関連災害が、能登半島地震のように、地震災害と相前後して起こる複合災害のリスクの増大も想定する必要がある。加えて、被災地における暖候期の熱中症リスクの増大に対する対策も求められる。

国土交通省の気候変動を踏まえた治水計画に係る技術検討会は、2021年4月に提言「気候変動を踏まえた治水計画のあり方」[21]を公表し、地域区分ごとに将来の降雨量変化倍率を設定し、将来の気候変動を考慮した治水を行っていくべきと提唱した。降雨量変化倍率を基に、一級水系において流量と洪水発生頻度の変化の全国平均値を試算した結果によれば、2℃上昇時には北海道北部・北海道南部で降雨量変化倍率が1.15倍、他地域で1.1倍となり、河川の流量は平均して約1.2倍、洪水発生頻度は約2倍になると予測されている。4℃上昇時には、北海道北部・北海道南部で降雨量変化倍率が1.4倍、九州北西部で1.4倍、他地域で1.2倍となり、河川の流量は平均して約1.4倍、洪水発生頻度は約4倍になると予測されている。この提言に基づき、全国において気候変動を踏まえた治水計画の見直しが進んでおり、2025年3月末時点で、全国の27の一級水系において河川整備基本方針の変更が行われた。

降雨量の増加は、氾濫水量や浸水深の増大に伴う構造物被害の増大、氾濫域の広域化など、洪水災害の激甚化につながりうる。近年、我が国は人口減少や低経済成長に直面しており、地方自治体の行政職員数も減少しつつある。構造物被害の増大は、災害査定や災害復旧事業などの災害対応業務の増大につながる。また、氾濫域の広域化は、同時に被災する地方自治体数の増加につながり、限られた行政職員数や財源の下で、広域にわたる被災地を迅速に復旧・復興させていくことは、ますます困難になる。このような現状を鑑みて、現在、河川管理者だけでなく、あらゆる関係者が協働した「流域治水」の取組が進んでいる。気候変動を踏まえて、集水域と河川区域のみならず、氾濫域も含めて一つの流域として捉え、1) 氾濫をできるだけ防ぎ減らすための対策、2) 被害対象を減少させるための対策、3) 被害の軽減、早期復旧・復興のための対策を多層的に進め

るべく、全国各地において取組が始められている[22]。今後さらに、これらの取組を加速化させ、将来の広域災害に備える必要がある。

### (3) 広域地域災害で憂慮される影響

本見解では、過疎地域などを含む広域の地方圏における災害を「広域地域災害」と定義している。過疎地域においては、人口の少子高齢化が進展しており、人的・財政的リソースの不足に直面している。また、介護や医療等に係る資源も相対的に貧弱であり、大規模災害発生時には、被災地域内での対応が困難になる恐れが高い。また、このような地域圏の中には、半島島嶼部のように、平常時においても交通アクセスが容易でなく、冗長性にも乏しく、交通ネットワークが災害に対して脆弱な地域が含まれていることが多い。また、多くの地域で下水道に代表されるインフラの劣化が進んでいる[23]。このような地域が南海トラフ巨大地震や巨大台風による豪雨災害などの大規模災害に見舞われると、広域にわたり能登半島地震で顕在化した下記のような問題に直面することになる。

- ① 人口減少に伴う行政リソースの減少により、対応のための人的、物的、財政的、さらには情報リソースの不足が顕在化する。孤立集落が多数発生する一方、被災地の状況を把握することも容易でなく「情報の空白域」が発生する。このことは、災害対応の遅れをもたらし、救命救急活動の支障により人的被害の拡大をもたらし恐れがある。特に、被災地域が広域にわたる場合、被害の様相の把握自体に困難が生じる可能性が高い。救命・救急活動においても、十分な人的・物的資源を手当てすることができないような事態が、複数かつ広域に発生する恐れがある。
- ② 地域内の避難所等が十分確保できない恐れもあり、2次避難などの広域の避難が発生する。さらに、地域内の介護・医療リソースの不足により、地域外の施設や病院等への搬送が必要となる恐れも高い。災害後に避難等により命をつないだ生存者が、適切な避難所や医療にアクセスできず、広域的な避難を余儀なくされる。このことによって、地域コミュニティとの断絶が生まれ、結果として生存率の低下を引き起こす結果を招くことにもつながる。地域内での避難を選択できた被災者も、劣悪な避難環境や医療・介護サービスの低下により、災害関連死がより深刻な問題として浮き上がることになる。
- ③ 災害後の復旧・復興に関しても、広域的な避難がもたらす、地域の将来人口の減少や産業構造の変化が見込まれる中、地域人口の少子高齢化の状況にも依存して、民間による復興投資は積極的にはなされにくい。また、民間の復興投資の前提となるインフラの復旧にさける人的・物的なリソースの不足も見込まれ、被害が広域にわたる場合、復旧期間の長期化も懸念される。
- ④ 人口の流出、産業構造の変化（衰退）が更なる人口減少をもたらし、地域内の集落が継続できる限界を超えてしまう可能性すらある。その結果、被災地域内で消滅

する集落が多数発生するような事態も懸念される。

このような広域地域災害には、個々の基礎自治体のみで対応に当たることは難しく、限られたリソースの中でその支援活動、復旧活動は長期にわたる危険性が高くなる。復興活動の長期化は経済の停滞をもたらし、地域ひいては国家単位での大きな壊滅的損害につながる[1]。少なくとも、協定等に基づく救援―受援体制の構築が重要であるが、災害規模に応じて国、県などのより上位の権限を持つ政府等の対応が重要となることは論をまたないであろう。

## 4 見解

### (1) 見解に関する考え方

前章で述べたように、近い将来我が国では広域にわたる被害をもたらしうる巨大地震や巨大台風・集中豪雨による災害が発生する可能性が高まっている。その一方で大都市を除く地方都市やその周辺の山間・半島域では少子高齢化が進み、防災担当職員の不足やインフラの老朽化に伴い、災害対応が困難になりつつある。このような背景の下で大都市を含む広域災害が発生した場合、限られたリソースの下で地方の対策が後手に回る危険性も排除できない。以下では能登半島地震で顕在化した課題を参考に、近い将来発生が予想される広域地域災害に対し急ぎ取り組むべき具体的かつ最低限の備えを提言する。

### (2) 見解の解説

#### ① 災害規模に応じた災害対策主体の拡大

能登半島地震において発生した行政力の課題を解決するために、災害規模に応じた防災・災害対策主体の拡大を可能とする環境を整備する。

#### ア 防災・災害対応の主体を地方自治体から地域連合体、国等へと移行する

全国においては、10万人以下の自治体は85%を占め、人口規模の小さい自治体が多い。その中で行政職員の数減り、時間雇用職員が増加しているが、それらの職員に災害時の対応を望むことはもはや現実的ではない。専任の防災職員を充てられない市町村が多く存在する（458/1,718 市町村）中で、災害対策基本法における第一義的な災害対応の主体を「市町村」として、平時の備え、発災後の対応を一任することには限界がある。上記のような現体制の構造的な課題は、平時におけるインフラの統廃合・老朽化対策、発災時の対応、発災後の復旧・復興対策を難しくしている。また、合併による市町村の広域化は、平準的な災害・防災対策の実施の弊害となっており、現実的な対応を困難としている。専門家の助言や関係機関との連携に割くことができる時間も限定的である。災害救助法が適用される規模の災害となると、救助の実施主体が市町村から都道府県に変わり、市町村は都道府県の補助並びに事務委任という位置付けの中で、救助の実施主体となる。この枠組みを更に発展させ、災害規模に応じ、防災・災害対策の主体を地方自治体から地域連合体、国

等へとスムーズに移行できる仕組みを指向すべきである。

2025 年 5 月の災害対策基本法改正では国による地方公共団体に対する支援体制の強化が謳われており、これを評価したい。更にこれを実質化し、災害規模に応じて市町村や都道府県の業務負荷低減、意思決定の援助を実現できるようなアクションプランの具体化が望まれる。加えて、社会構造の変革により抜本的な解決策を図ることも検討すべきである。現在は、東京首都圏への人口・機能・知恵が偏在している傾向があるため、今後は、道州、地域単位でも新たな知恵の集積拠点を展開する方策を検討することが望ましい。地域の教育機関にも優秀な人材が集まるように、例えば、大学で入口管理から出口管理を徹底させ、人材を全国で育てる制度設計を検討することが求められる。

## **イ 都市部と地方間において住まい方のバランスを変革し、地域力を向上させる**

首都圏・都市部にいなくても DX の発達により地方でも生活が成り立つ社会モデルを指向する。大きなインフラに依存した生活スタイルを見直し、地域において自立分散型のインフラを確保する環境を整備する。自立分散型の下水処理、上水においては雨や地下水で確保する技術を活用し、電力についてはソーラーと電池に蓄える。これらに平時から取り組めば、インフラコストを抑えることができ、災害時には、独立して運用が行われているメリットを活かした災害復旧の可能性がある。併せて地域の農林水産業を効率化し、都市部と地方において二重拠点で暮らす人を増やすことで地域の人口の充足・活性化を図る。伝統的町並みや集落はこれを支えてきた周辺の環境や生活・生産のシステムも含めて活かし、空き家を宿泊施設として活用するなどしながら観光産業を展開する。地域力を向上させることができれば、親世代のケアをしながら地域で防災力を維持することも可能となる。近隣自治体間の交流・協力も推進する。

## **② 応援派遣プラットフォームの構築**

能登半島地震で発生した応援主体の調整マネジメントに関する課題を解消するために応援派遣プラットフォームを構築する。

### **ア 応援受援にかかる社会技術の未発達を学際的に解消する**

応援派遣の効果を高めるために、応援受援マネジメント力向上に資する災害時の組織・団体間調整の機能に求められる要件の明確化、必要能力の体系化、教育プログラムの開発、人材育成を早急に進めるべきである。これまでは災害対策本部を主体とした応援受援の体制整備が一般的に指向されているが、初動体制から民間団体等を含む応援側が被災自治体の災害対策本部の意思決定に加われる体制を検討する必要がある。また初動期のみならず、復旧・復興期にわたって避難者を心身ともに支えるサポート体制の整備を行うべきである。2025 年 5 月の災害対策基本法改正では、新たに「被災者支援協力団体」の事前登録制度が導入されたことを高く評価し、その実装化に期待したい。

これらの包括的な応援受援マネジメントのためには、防災 DX を進め、状況把握や情報共有における人的負荷を低減するとともに、データに基づき適切な判断・意思決定を可能とする情報処理技術の高度化・社会実装を推進する必要がある。DX 活用のためには、災害対応業務の標準化を図り、応援受援に係る教訓の蓄積を活性化することが求められるが、AI（人工知能）の利用を含め、どのような災害対応ノウハウを DX 化しどのように展開するかを学際的に検討し、その実装化を推進する<sup>3</sup>。DX 化の推進役及び対応として実現するための実装役には、災害対応機関におけるデジタル人材の育成が欠かせない。

また課題として応援側の組織・団体のマネジメント力（戦略、資源調整、情報共有、ロジスティクス）のばらつき、問題を総合的に把握・解決するための組織間のマネジメントを行う調整機能における社会技術の未発達がある。先述したように、自治体支援においては災害マネジメント総括支援員である GADM の制度（被災市区町村長への助言や幹部職員との調整、応援職員のニーズ等の把握、被災都道府県や国との連携等を通じて、被災市区町村が行う災害マネジメントを総括的に支援する）が設けられているが、市町村災害応急対応の業務フローを円滑に実施することが役割として限定されており、災害時の新しい課題への対応や複合的な課題への対応を多くの機関と調整しながら実施するためのノウハウがまだ十分に身に付いていない。

防災庁の設置が実現しようとしている今、自治体支援においては応援受援体制の確立とマネジメント調整の実現に向けてその役割が期待される。学術的には、科学的根拠に基づいた「災害時の調整機能」の要件化を行うことで、社会要請に応える必要がある。

## イ 多様な主体が円滑に活動できるための応援受援プラットフォームを構築する

自治体以外にも、多くの NPO・団体、ボランティア間のマネジメント調整の仕組みが必要である。例えば、国際的な人道支援活動においては、クラスターアプローチ[24]が提唱されており、個別に活動するのではなく、災害対応において実現すべき機能（クラスター）ごとに、その支援に特化した国際機関をリード・エージェンシーとして指定している。この機関を中心として、支援を実施する様々なボランティア・NPO 組織間における人道機関間パートナーシップ構築により、現場のニーズと支援実現の実態とのギャップへの対応・調整を実施し、支援活動の効果を高めている[25]。日本においても、ボランティア・NPO 組織間の中間組織が存在しており、

---

<sup>3</sup> 2. (2) ③イ. に示したように、社会技術の未発達については、「想定される災害の規模（理学）や被害の状況（工学）のシナリオに基づき、どこの組織とどのような事前調整・事後調整が必要か、等の災害時のマネジメントを社会技術として捉え、複数領域の知見を統合してその課題解決を図ろうとする営みが不十分である」との認識に基づく。加えて、ここに示したように「包括的な応援受援マネジメント」のためには、防災に係る DX 化、AI 活用と言った情報学の知見も必要である。日本学術会議防災減災学術連携委員会等でこれらの学際的な防災に係る社会技術開発・実装の推進の役割を担うことが期待される。

それらがボランティア・NPO 間の調整、自治体との調整を実施して成果をあげている。しかし国際人道支援の枠組みのように支援の分野全体もしくは分野ごとに支援に関わる団体・業界団体を包括し、ボランティア・NPO 組織を含む調整の実現には至っていない。

加えて、業務執行者としての被災自治体と、自治体以外の支援機関団体がどう連携していくかの総合的な調整機能も必要となる。台湾で発生した 2024 年花蓮県東方沖地震では必要な民間団体が災害対策本部に加わる契約・訓練が事前に行われており、地震発生後 1 時間で市や各支援団体を結ぶ LINE グループが立ち上がり必要な物資の情報交換が始まり、2 時間後にはテント設置、3 時間後には被災者受け入れが開始された[26]。同様の体制整備が望まれるが、被災地が広域にわたる南海トラフ等の巨大地震では対応可能な民間団体のリソースが不足する可能性もある。被災エリアの規模に応じどのようにリソースを配分するか戦略を設定し、発災後の災害対策本部への参加と役割分担、訓練を事前に実施しておくことが必要である。

### ③ 人命と生活を守る住宅、使い続けられる防災拠点の性能規定

#### ア 人命と生活基盤を守る住宅の耐震化・耐水化・耐土砂災害化

個別の住宅に関しては、耐震化率向上と並行し住民の命と生活を保全するための耐水害・耐土砂災害に対しても最低限の個別の建築的・まちづくり的な防災対策を推進しなければならない。近年では地震のみならず、強大な台風や極端な豪雨による土砂災害や洪水などによる住家被害で毎年多数の死者が出ており、対策の推進が急務である。適切な住居区域の策定のために、自治体は各種災害のハザードマップを公開し、特別警戒区域（レッドゾーン）や警戒区域（イエローゾーン）を指定している。前者では土地利用や建築的な対策の義務化などの規制を設けているが、住宅地の大半は後者に位置する。警戒区域では避難体制の強化を求められ、特に建築的対策は推奨されていない。しかし洪水や津波では高台、土砂災害では低地、延焼火災では広場など、避難場所は災害ごとに異なり、複合災害の際には避難が不可能となる地域が多数存在する。特に夜間や豪雨などの中、高齢者等は広域避難が困難となり、犠牲者が続発する。

過去の洪水や土砂災害による大半の流出建物は旧耐震住宅で水平抵抗力が非常に低い建物である。一方、重量があり、最新の耐震基準を満たした鉄筋コンクリート（RC）造建物や 1 階を泥流や土砂が通り抜けるピロティー建物などでは、流失・倒壊するような甚大な被害は殆ど生じていない。RC 造建物であれば 2 階以上の階や屋上への避難が可能であり、下流側で流速を低下させ、土砂の侵入を防ぎ、住宅被害を軽減させた事例も報告されている。住家の耐震化の推進と並行して、地域で想定される水害や土砂災害に対して、自助としての建築的対策（流入防止塀の設置、外壁の RC 造化、土地の嵩上げ、高床や 1 階のピロティー化、2 階・屋上などにサバイバルスペースの設置など）、共助としての水害や土砂災害に備えた地域避難ビル

の整備などで、死亡確率を劇的に下げるだけでなく、家屋被害を低減し、復旧も容易にすることが可能となる。「逃げる必要のない建物・まち」を目指し、短期的には耐震化と併せて、危険地域では耐水化・耐土砂化を推進し、特に避難拠点建築としての集合住宅や民間建築に関しては高いグレードの整備・改修を推進すべきである。整備・改修の推進のためには私有財産への公的補助の充実、社会的コンセンサスを得るための誘導費用対効果の学術的調査が求められる。一方、水害や土砂災害の危険性が高く、過疎化が進む地域では、より安全な地域への集約化の検討など災害に強い地域づくりへの制度整備及び支援も必要になる。

## イ 継続使用を保証する防災拠点施設の整備

庁舎や警察・消防署などの防災施設及び病院・避難施設等の重要な施設はもちろん、これらの防災上重要な施設に関しては建物のみならず通信・電力・エネルギー（ガス）、上下水道等のインフラ、及びこれを保持するルート継続使用や復旧期間を保証するグレードごとの具体的仕様を策定し、これを各自治体で共有することで、免震構造に代表されるより高いグレードの施設の整備を目指す必要がある。

「能登の奇跡」と呼ばれた七尾市の恵寿総合病院では本館の免震化に加えて、盛土・高床による津波対策、格子状地盤改良による液状化対策、非常電源や井戸水の活用等のハード対策と、BCP などの事前のソフト対策により、震災後も医療活動を継続し、被災 10 時間後には分娩施術を実施、周辺地域からの患者を受け入れるなど多大な地域貢献を行った。

米国などでは建物の耐震基準に関して、従来は地域別に考慮すべき最大級の地震動レベル（MCR：Maximum Considered Earthquake）を基に設計を行っていたが、最新の基準では全国の建物の倒壊確率を均一とする設計が求められている[27]。そのために耐震設計では従来の地震動というハザードマップの利用から、建物の脆弱性を加味した倒壊確率というリスクを指向したマップ（MCEr：Risk-targeted Maximum Considered Earthquake）の利用へと変更されている。その際、今後 50 年間に地震で倒壊する確率を 1%以下とすることを最低基準としている。一方、重要構造物には安全性・復旧性・経済性を判定するレジリエンス性能評価が行われている。特に上級建物には FEMA などのサポートの下、Resilience-based design による認証制度が民間ベースで始まっている[9][10]。このような施設単位での性能評価制度を、地震だけでなく、水害や土砂災害などに対しても導入を検討すべきである。

災害情報の共有に関しては、防災 DX を進め、状況把握や情報共有における人的負荷を低減し、データに基づき適切な判断・意思決定を可能とする情報処理技術の高度化・社会実装を推進すべきである。特にハザードマップにおける地震、洪水等の災害種別を横断した発生確率や表現の共通化、担当行政区分を横断した河川リスクの管理、発災時の避難者情報の収集・管理システムの充実などを推進することが求められる。



#### ④ 災害関連死を防ぐ避難の多様性の確保

能登半島地震で顕在化した要配慮者対応に対する課題を解消し、災害関連死を防ぐ避難の多様性の確保に取り組む必要がある。

##### ア 命の尊厳に配慮した避難検討を行う

能登半島地震においては、移動する度に心身の状況が悪化することが想定される要配慮者や障害者に対し、災害前に本人・家族が想定していた「尊厳（生き方・死に方を選ぶ自由）」に配慮されることなく広域避難が選択された。このことを重く受け止め、災害関連死を防ぐ避難環境の整備や、本人・家族の尊厳に配慮した避難の在り方について議論と社会理解の醸成を推進すべきである。

この問題は2011年東日本大震災における原発事故避難においても顕在化した。避難（移動）する/しないで、被災者の心身状況がどのように変化するかを特定する科学的データが未だ不足し、被災者の移動に当たっての判断を実施するためのアセスメントを困難にしている。社会的コンセンサスを得るための調査研究が望まれる。

##### イ 復興の阻害要因とならない避難の選択肢を検討する

能登半島地震では、被災者、医療・福祉の従事者の多くが被災地外に避難することで、医療機関・福祉施設の事業継続が困難になった。この状態が復興期においても継続し、被災地外への避難を行った要配慮者の地域への帰還を難しくし、産業の空洞化並びに更なる人口減少が災害からの復興の阻害要因となっている。被災者の被災地外避難を検討するには、高齢化率の高い地域において医療・福祉が重要な役割を持つことを踏まえ、被災後の事業の継続性を確保する対策を取る必要がある。2025年5月の災害対策基本法改正[4]では被災者に対する福祉的支援等の充実、広域避難の円滑化が新たに明記された。新たな枠組みの中で、災害関連死を防ぐ避難の在り方、避難先での支援の在り方を実装することが求められる。

#### ⑤ 災害関連死に係る科学的根拠の蓄積

災害関連死の予防が、医療保健福祉支援の大きなテーマであるが、その対策を実施する根拠となる「関連死の判定基準や判定の仕組み」が確立できておらず、各市町村の裁量に委ねられている。災害関連死は必ずしも住まいの被災程度とは直接的に関連付けられるものではなく、災害後の環境や心身の状況の複合的な要因によって発生する。災害に関連した死を意識することで、災害時の健康問題を意識することにもつながるため、災害時の居住地の選択が命の「尊厳」を左右することを意識しながら、総合的な検討を行うことが必要である。

避難の長期化・遠隔化に伴い、避難者の健康状態の悪化、将来への不安、地域文化・コミュニティの喪失に伴う災害関連死や自殺も増加していくことが過去の災害で明らか

かになっている。科学的根拠に基づいた災害関連死の防止策を具体化し、自治体の枠を超えた NPO・団体、ボランティア等を含めた継続的な見守りやケアに係るソフト面の支援体制を整備することが求められる。

## ⑥ 道路インフラやライフラインの機能差別化と回復性向上

緊急輸送道路など、災害時に機能発揮が期待されるインフラを健全に機能させるよう、個々の道路インフラの重要度に応じた耐災害性能の差別化と機能回復に要する目標時間の設定、それを可能とするための人的・物的・財政的措置を検討すべきである。

路線として期待される機能を果たすためには、土工部分を含む既設構造物の緊急点検を実施するなどして、性能が不足している構造物を明確にし、路線としての機能を充足するための耐震安全性確保のための行動計画を至急立案し、早期の改善を図る必要がある。この際、極めて重要度の高い路線に関しては、エッセンシャルネットワークとして位置付け、無損傷を期待できる高い耐災害性能、早期の啓開を期待できる仕様を目指すことを視野に入れる必要があろう。機能復旧に要する要求性能を路線として明確に位置付け、その実現可能性を復旧に際して動員しうる人的・物的・財政的資源を確保できることを照査すべきである。

これらの重要路線には水道・電気等の必要なライフラインネットワークが埋設されることが多い。個々の構造物のみならず、災害時の機能を確保するための道路網としての性能・レジリエンス設計を推進し、積極的に自律分散型のネットワークへの移行を促す。特に重要施設に対するライフラインサービスの機能回復が迅速に進められるよう、道路啓開計画やライフライン復旧の円滑化のための管理主体の垣根を超えた調整メカニズムの確立が求められる。上下水道の復旧に関しては、2025 年 5 月の水道法改正により、日本下水道事業団の業務として、地方公共団体との協定に基づく水道復旧工事が追加された。事前の協定はもちろん、災害が現実となった際の実施計画の具体化が望まれる。

## ⑦ 防災・災害対応を担う地域建設業の持続化

災害時のインフラ機能停止による影響を可能な限り抑制するためには、発災後の復旧、復興を担う地域建設業の存在が不可欠である。地域の自然、地理、社会に精通している地域建設業は、発災後の復旧、復興のスピードを左右し、ひいては、被災した過疎地域の生き残りをも決定づける担い手となる。とりわけ過疎地域が被災した際に地域の存続を決定づける鍵であるという社会認識を醸成するとともに、その社会的地位の向上を図る取組を進める必要がある。

具体的には、地域建設業が災害時だけでなく平常時も含めてインフラレジリエンスの高度化に資する業務を総合的に担えるような仕組みを構築すべきである。一例として、中立的な業者選定、価格設定を経た上で、平常時・災害時を含め総合的に地域インフラマネジメントを請け負えるような制度を構築することが考えられる。発注され

る事業の請負に留まらず、地域インフラの総合管理を定常的に請け負うことで、より効率的でかつ産業として持続可能な建設業が地域に存続し続けることができるようになる。

併せてこれらの地域建設業を、災害時において応急対応・復旧を担う地域の安全・安心を担うキープレーヤーと位置付け、災害発生時にできる限り応急対応や復旧活動を迅速に担えるようなBCPの作成の推進、機材や災害対応基礎人員の確保等、事前の準備を進めることが重要である。災害対応の迅速化のためには、災害対策本部に建設業者の代表を事前に含める協定を結んでおくなど、災害対応における地元建設業との連携強化も重要となる。災害復旧工事がおおむね終了した後においても、継続的な受注ができるような工事量の配分等も考慮に入れることが重要となろう。

## ⑧ 災害に強い地域づくりへの制度整備及び支援

被災リスクの少ない地域への居住誘導を推進し、災害に強いまちづくりを推進するためには、魅力ある長期的なまちづくりのビジョンの下で、土砂災害や浸水想定地域からの私有財産の移し替えや損傷・倒壊建物、危険な空き家を迅速に撤去、土地利用するための制度整備、合意形成を行うための予算的支援の仕組みづくりを行わなければならない。また、その前提となる各種災害のハザード評価は想定最大規模だけでなく、建物の使用期間などに配慮した被害想定や浸水想定などアップデートが必要である。さらには各種ハザードを統合化したマルチハザードと複合災害の研究、及び、その対策に関する施策を推進する必要がある。

### ア マルチハザードマップに基づく移転の推進

過去の災害で深刻な被害を受けた地域は、谷底や低湿地、急傾斜などを造成した危険度が高い地域が多い[28]。特に高度成長期は都市部で拡大する人口に対応するために宅地開発が積極的に推進され、ハザード情報も不十分であった。例えば文献[29]では、1995年から20年間に浸水想定区域内で約150万人の人口の増加を指摘している。そのため、郊外の新興住宅地の多くは、本来長期間居住に適さない地域であることが多い。特に高齢化・人口減少が進む地域では家屋やライフライン施設の老朽化が進んでおり、持続的に居住することが困難である。しかしながら、現在では災害が発生するたびに、原状復帰を原則とし、過疎化が進む地域でも公共事業による水害・土砂災害の防止対策に膨大な人的・財政的な資源が投入されている。現在の居住者に対しては災害から命を守る対策が必須であるが、長期的には世代交代や建替えとともに安全性の高い地域への移転を進めるべきである。そのためには、地震や洪水・津波、土砂災害などから命を守るための避難対策を目的とした極めて低い発生確率（1,000年などの長い再現期間）の想定最大規模の被害想定や水害による浸水深などのハザード情報だけでなく、建物などの財産や地域・まちを守ることを目的としたより発生確率の高いハザード情報の提供が重要になる。最近では一級河川を中心に多段階の発生確率（10～200年など短い再現期間）を考慮した洪水の浸水想定図が公開され、建築的・まちづくり的な対策の推進に活用され始めてい

る[30][31][32][33]。

### イ 将来の地域・まちづくりに対するコンセンサスの醸成と支援

被災リスクの少ない地域への居住誘導や被災後の復興計画を推進し、持続可能で災害に強い地域・まちづくりを進めるためには、平時より地域やまちの在り方について住民や自治体と議論を行い、将来のビジョンに関するコンセンサスを関係者全員が共有化することが必須となる。このためには建替えや世代交代とともに進める「優良化更新」（一般社団法人日本建築学会、関東大震災 100 周年日本建築学会提言「日本の建築・まち・地域の新常識」[34]）が有効となる。関係者と協議を重ね、コンセンサスに基づく計画策定や更新を長期的・継続的に実施・運営するためには、地元に着し行政との橋渡しのできる若い建築家やまちづくりプランナー等が必要であり、その選定や委託など公的な予算措置を前向きに進めることが望まれる。計画に当たっては、集約化する居住地の地域特有の歴史的・文化的な環境への配慮、特に、地縁組織の結束力が高い地域においては、その基本単位や合意形成のシステムへの配慮も求められる。新しい地域・まちづくりや地場産業などへの参加を希望する若い移住者の奨励、移転による空き地の農地や里山などへの有効活用など、経済的戦略への配慮を行うことが重要である。一方で、半島や中山間地などでは、一定の災害リスクを許容しながら生活を続け、文化的な景観を織りなすような地区も存在する。地域の魅力ある自然環境や文化的な価値と合わせ、災害リスクを踏まえての継承の意義や手法についての議論が必要である。

### ウ 私有財産の移し替えや公的利用のための制度活用の推進

居住地の移し替えや持ち主のなくなった空き家の利用等を促進するために、所有者不明土地の円滑化等に関する特別措置法（所有者不明土地法）、民法・不動産登記法改正、相続土地国庫帰属法、所有者不明土地・建物の管理制度等が整備されつつあるが、行政側の担当者不足、予算不足等のため有効に利用されていない実態もある。これらの制度を有効に機能させるための行政側へのプッシュ型の組織的・予算的支援が必要である。また、判断能力の低下した権利者や相続権利者に対し損壊建物と土地の処分方法について、事前の意思確認を取りまとめておくことも重要である。2025 年 5 月の大規模災害復興法改正では、まちの復興拠点整備のための都市計画の特例が追加された。私有財産の移し替えを後押しするモチベーションに結びつける具体的施策に期待したい。

## 5 むすびにかえて

近い将来の発生が予想される巨大地震や地球温暖化に伴う台風及び集中豪雨の激甚化等、これらの複合災害のリスクも含め、我が国を取り巻く災害環境はますます厳しくなっている。その一方で大都市を除く地域では少子高齢化が進行し、インフラの老朽化を伴って防災・減災に対処する財政的・人的リソースが枯渇しつつある状況にある。高度成長期に構

築された防災体制を今一度見直し、将来の人口減少に対応可能な防災システムを早急に構築する必要がある。本見解で提示した8項目の提言は能登半島地震で顕在化した課題に対応したものであり、これのみで今後の広域災害に対するすべての課題が解決するものではないが、早急に手を付けるべき優先課題であると考ええる。なお、本見解では原子力発電所に関する防災対策、避難計画に関しては触れていない。これらの対応については併せて慎重に検討を行う必要がある。

## ＜参考文献＞

- [1] 日本学術会議、提言「壊滅的災害を乗り越えるためのレジリエンス確保のあり方」、2023年8月29日  
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-25-t351-3.pdf>
- [2] 日本学術会議土木工学・建築学委員会インフラ高度化分科会、見解「越境しあうインフラガバナンスを実現するために」、2023年9月26日  
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-25-k230926-23.pdf>
- [3] 日本学術会議土木工学・建築学委員会気候変動と国土分科会、見解「気候変動に伴う水災害の頻発化・激甚化に対応して、今、科学・技術に求められるもの～将来の市街地土地利用のために～」、2023年9月15日  
<https://www.scj.go.jp/ja/info/kohyo/pdf/kohyo-25-k230915.pdf>
- [4] 内閣府、災害対策基本法等の一部を改正する法律（令和7年法律第51号）、公布日：2025年6月4日  
[https://www.bousai.go.jp/taisaku/kihonhou/kihonhou\\_r7\\_01.html](https://www.bousai.go.jp/taisaku/kihonhou/kihonhou_r7_01.html)
- [5] 総務省：大規模災害時における地方公共団体間の職員派遣、2024年3月  
[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000968570.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000968570.pdf)
- [6] 総務省消防庁、災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会報告書、2009年3月  
[https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/h21/2105/210508-1houdou/02\\_houkokusyo.pdf](https://www.fdma.go.jp/pressrelease/houdou/items/h21/2105/210508-1houdou/02_houkokusyo.pdf)
- [7] 一般社団法人日本建築構造技術者協会、「JSCA 性能設計【耐震性能編】」、2018年2月  
<https://jsca.or.jp/wp/wp-content/uploads/pamphlet2.pdf>
- [8] 国土交通省住宅局、「防災拠点等となる建築物に係る機能継続ガイドライン」、2018年5月  
<https://www.mlit.go.jp/common/001261179.pdf>
- [9] SEAOC、Arup、「REDi Rating System」2013.10  
<https://www.redi.arup.com/>
- [10] U.S. Resilience Council、Building Rating System  
<https://www.usrc.org/usrc-rating-system/>
- [11] 国土技術政策総合研究所資料 No. 1004 災害拠点建築物の設計ガイドライン、2018年1月  
<https://www.nilim.go.jp/lab/bcg/siryou/tnn/tnn1004pdf/ks100402.pdf>
- [12] ＜CBRD・STEM 共同研究会＞巨大地震等対応防災拠点建築物集積エリア計画研究会、巨大地震等対応防災拠点施設設計仕様ガイドライン、2025年9月
- [13] 全国建設業協会 令和6年能登半島地震への対応状況について、2024年5月7日  
<https://www.zenken-net.or.jp/disaster/r6nt/>
- [14] 環境省環境再生・資源循環局、「公費解体・撤去マニュアル(第5版)」、2024年6月  
[http://kouikishori.env.go.jp/archive/r06\\_shinsai/efforts/pdf/r06\\_shinsai\\_info\\_240605\\_02.pdf](http://kouikishori.env.go.jp/archive/r06_shinsai/efforts/pdf/r06_shinsai_info_240605_02.pdf)
- [15] 環境省、「公費解体の課題と対応」、2024年5月26日  
<https://www.env.go.jp/content/000228271.pdf>
- [16] 国土交通省、「所有者不明土地の利用の円滑化等に関する特別措置法（所有者不明土地法）」、2018年  
[https://www.mlit.go.jp/tochi\\_fudousan\\_kensetsugyo/tochi\\_fudousan\\_kensetsugyo](https://www.mlit.go.jp/tochi_fudousan_kensetsugyo/tochi_fudousan_kensetsugyo)

- o\_tk2\_000001\_00014.html
- [17] 法務省、「所有者不明土地・建物の管理制度」、2023 年  
[https://www.moj.go.jp/MINJI/minji05\\_00343.html](https://www.moj.go.jp/MINJI/minji05_00343.html)
  - [18] 地震調査研究推進本部地震調査委員会（2025）、海溝型地震の長期評価結果一覧、南海トラフの地震の長期評価の一部変更について（令和 7 年 9 月 26 日）  
[https://www.jishin.go.jp/evaluation/long\\_term\\_evaluation/subduction\\_fault/](https://www.jishin.go.jp/evaluation/long_term_evaluation/subduction_fault/)
  - [19] 中央防災会議防災対策実行会議、南海トラフ巨大地震対策検討ワーキンググループ、「南海トラフ巨大地震対策について」報告書、2025 年 3 月  
[https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku\\_wg\\_02/index.html](https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg_02/index.html)  
[https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku\\_wg\\_02/pdf/nankai\\_setumei.pdf](https://www.bousai.go.jp/jishin/nankai/taisaku_wg_02/pdf/nankai_setumei.pdf)
  - [20] 国土交通省気象庁、「日本の気候変動 2025」、2025 年 6 月 17 日  
<https://www.data.jma.go.jp/cpdinfo/ccj/index.html>
  - [21] 国土交通省気候変動を踏まえた治水計画に係る技術検討会、「気候変動を踏まえた治水計画のあり方」提言、2021 年 4 月改訂  
[https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai\\_blog/chisui\\_kentoukai/index.html](https://www.mlit.go.jp/river/shinngikai_blog/chisui_kentoukai/index.html)
  - [22] 国土交通省、「「特定都市河川浸水被害対策法等の一部を改正する法律案」（流域治水関連法案）を閣議決定」、2021 年 2 月 2 日  
[https://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo02\\_hh\\_000027.html](https://www.mlit.go.jp/report/press/mizukokudo02_hh_000027.html)
  - [23] 国土交通省、「上下水道政策の基本的なあり方検討会」  
[https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewerage/mizukokudo\\_sewerage\\_tk\\_000914.html](https://www.mlit.go.jp/mizukokudo/sewerage/mizukokudo_sewerage_tk_000914.html)
  - [24] 外務省、人道支援「クラスターアプローチ」  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2\\_2y.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_2y.html)
  - [25] 全国災害ボランティア支援団体ネットワーク（JV0AD）「ボランティアの立場から見た 災害時の情報共有について」、2020 年 1 月 14 日  
[https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/13058658/kouikishori.env.go.jp/action/d\\_waste\\_net/pdf/symposium\\_200114\\_lecture\\_02.pdf](https://warp.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/13058658/kouikishori.env.go.jp/action/d_waste_net/pdf/symposium_200114_lecture_02.pdf)
  - [26] 日経 BP、発災後わずか 3 時間で避難所を設置、2024 年 4 月 8 日  
<https://project.nikkeibp.co.jp/onestep/feature/00041/042300003/>
  - [27] NEHRP, New “Risk-Targeted” Seismic Maps Introduced into Building Codes, 2012. 6  
<https://www.nehrp.gov/pdf/SeismicWavesJun12.pdf>
  - [28] 防災科学技術研究所、防災基礎講座：地域災害環境編、2022 年 12 月  
[http://dil.bosai.go.jp>pdf>bosaitext\\_all](http://dil.bosai.go.jp>pdf>bosaitext_all)
  - [29] 秦 康範、前田真孝、「全国ならびに都道府県別の洪水浸水想定区域の人口の推移」、災害情報、18 巻、1 号、p. 107-114、2020  
[https://www.ccn.yamanashi.ac.jp/~yhada/\\_userdata/2020JASDiS.pdf](https://www.ccn.yamanashi.ac.jp/~yhada/_userdata/2020JASDiS.pdf)
  - [30] 国土交通省、「水害リスクマップ一覧」  
[https://www.mlit.go.jp/river/kasen/ryuiki\\_pro/risk\\_map.html](https://www.mlit.go.jp/river/kasen/ryuiki_pro/risk_map.html)
  - [31] 文部科学省、水害リスクを踏まえた学校施設の水害対策の推進のための手引、2023 年 5 月
  - [32] 一般社団法人日本不動産研究所・ERS・株式会社建設技術研究所、ResReal（レジリアル）  
<https://resreal.jp/>
  - [33] 損害保険料率算出機構、「水災等地検索」

<https://www.giroj.or.jp/ratemaking/fire/touchi/>

- [34] 一般社団法人日本建築学会、関東大震災 100 周年日本建築学会提言「日本の建築・まち・地域の新常識」、2024 年 5 月 10 日

<https://www.aij.or.jp/jpn/databox/2024/kanto100th240510.pdf>



## ＜参考資料 1＞審議経過

令和 6 年

2 月 12 日

防災減災学術連携委員会（第 1 回）

- 1) 役員選出（委員長・副委員長、幹事）
- 2) 第 25 期活動報告について
- 3) 公開シンポジウム企画案について
- 4) 今後の活動方針について
- 5) その他

7 月 8 日

防災減災学術連携委員会（第 2 回）※メール審議

議題 1：公開シンポジウム（案）「第 19 回防災学術連携シンポジウム『土地を知り、土砂災害・地盤災害に備える』」の開催についての承認について

議題 2：第 6 回「防災に関する日本学術会議・学協会・府省庁の連絡会」の企画案の承認について

8 月 22 日

防災減災学術連携委員会（第 3 回）

第 6 回「防災に関する日本学術会議・学協会・府省庁の連絡会」令和 6 年能登半島地震災害における課題と教訓として開催

12 月 27 日

防災減災学術連携委員会（第 4 回）

- 1) 第 2 回議事要旨の確認
- 2) 防災関連各分科会の活動状況報告
- 3) 意思の表出に向けた協議

令和 7 年

1 月 22 日

防災減災学術連携委員会（第 5 回）※メール審議

議題：公開シンポジウム（案）「2つの提言：壊滅的災害へのそなえを考える ～1995 阪神・淡路、2011 東日本、2024 能登半島の教訓に学ぶ～」の開催についての承認について

4 月 9 日

防災減災学術連携委員会（第 6 回）

- 1) 世界防災フォーラム報告
- 2) 意思の表出案に関する協議
- 3) 2025 年度の開催日程の調整

6 月 2 日

防災減災学術連携委員会（第 7 回）

- 1) 秋のぼうさいこくたいの承認
- 2) 見解案の読み合わせ

7 月 24 日

防災減災学術連携委員会（第 8 回）※メール審議

議題：公開シンポジウム（案）「プラネタリーヘルスの視点で捉える気候変動と災害：地域社会の役割と挑戦」の開催についての承認について

8 月 19 日

防災減災学術連携委員会（第 9 回）

第 7 回「防災に関する日本学術会議・学協会・府省庁の連絡会」能登半島地震・豪雨災害の教訓に基づく広域地域災害への備えとして開催

## ＜参考資料２＞シンポジウム等開催経過

- 2024 年 3 月 25 日  
公開シンポジウム「第 18 回防災減災連携シンポジウム「人口減少社会と防災減災」」  
概要：<https://www.scj.go.jp/ja/event/2024/363-s-0325-2.html>
- 2024 年 3 月 25 日  
公開シンポジウム「令和 6 年能登半島地震 3 ヶ月報告会」  
概要：<https://www.scj.go.jp/ja/event/2024/363-s-0325.html>
- 2024 年 10 月 19 日  
公開シンポジウム・第 19 回防災学術連携シンポジウム「土地を知り、土砂災害・地盤災害に備える」  
概要：<https://www.scj.go.jp/ja/event/2024/369-s-1019.html>
- 2025 年 3 月 9 日  
公開シンポジウム「2 つの提言：壊滅的災害へのそなえを考える～1995 阪神・淡路、2011 東日本、2024 能登半島の教訓に学ぶ～」  
概要：<https://www.scj.go.jp/ja/event/2025/379-s-0309.html>
- 2025 年 8 月 2 日  
日本学術会議 in 石川 日本学術会議における防災減災に関わる活動報告、公開シンポジウム・「大災害からの復興と持続的社会のモデルを目指して」  
概要：<https://www.scj.go.jp/ja/event/2025/378-s-0802.html>
- 2025 年 8 月 19 日  
第 7 回防災に関する日本学術会議・学協会・府省庁との連絡会「能登半島地震・豪雨災害の教訓に基づく広域地域災害への備え」  
概要：[https://www.janet-dr.com/060\\_event/20250819.html](https://www.janet-dr.com/060_event/20250819.html)
- 2025 年 9 月 7 日  
公開シンポジウム 防災推進国民大会（ぼうさいこくたい）2025 in 新潟「複合災害に立ち向かう防災の知恵-新潟と能登の経験から」  
概要：<https://bosai-kokutai.jp/2025/so-04/>

## 見 解

### 女性の政治参画を進めるための制度改革と 環境整備について



令和7年（2025年）11月17日

日 本 学 術 会 議

政治学委員会民主主義の深化と退行に関する比較政治分科会

法学委員会ジェンダー法分科会

この見解は、日本学術会議政治学委員会民主主義の深化と退行に関する比較政治分科会及び法学委員会ジェンダー法分科会の審議結果を取りまとめ公表するものである。

### 政治学委員会民主主義の深化と退行に関する比較政治分科会

委員長	大串 和雄	(連携会員)	東京大学名誉教授
副委員長	粕谷 祐子	(連携会員)	慶應義塾大学法学部教授
幹事	遠藤 貢	(連携会員)	東京大学大学院総合文化研究科教授
幹事	久保 慶一	(連携会員)	早稲田大学政治経済学術院教授
	宇山 智彦	(第一部会員)	北海道大学スラブ・ユーラシア研究センター教授
	鈴木 基史	(第一部会員)	京都大学名誉教授
	武田 宏子	(連携会員)	名古屋大学大学院法学研究科教授
	竹中 千春	(連携会員)	立教大学アジア地域研究所所員／一般財団法人アジア政経学会評議員
	中田 瑞穂	(連携会員)	明治学院大学国際学部国際学科教授
	野田 昌吾	(連携会員)	大阪公立大学大学院法学研究科教授
	三浦 まり	(連携会員)	上智大学法学部教授
	宮本 太郎	(連携会員)	中央大学法学部教授

### 法学委員会ジェンダー法分科会

委員長	島岡 まな	(第一部会員)	大阪大学大学院法学研究科教授
副委員長	南野 佳代	(第一部会員)	京都女子大学法学部法学科教授
幹事	石田 京子	(連携会員)	早稲田大学大学院法務研究科教授
幹事	安田 拓人	(連携会員)	京都大学大学院法学研究科教授
	相澤 美智子	(連携会員)	一橋大学大学院法学研究科教授
	緒方 桂子	(連携会員)	南山大学法学部教授
	落合 恵美子	(連携会員)	京都大学名誉教授／京都産業大学現代社会学部客員教授
	立石 直子	(連携会員)	愛知大学法学部教授
	建石 真公子	(連携会員)	法政大学名誉教授
	谷口 洋幸	(連携会員)	青山学院大学法学部ヒューマンライツ学科教授
	内藤 忍	(連携会員)	独立行政法人労働政策研究・研修機構副主任研究員
	二宮 周平	(連携会員)	立命館大学名誉教授

糠塚 康江	(連携会員)	東北大学名誉教授
平山 真理	(連携会員)	白鷗大学法学部教授
三浦 まり	(連携会員)	上智大学法学部教授
三成 美保	(連携会員)	追手門学院大学教授／奈良女子大学名誉教授
矢野 恵美	(連携会員)	琉球大学大学院法務研究科教授
後藤 弘子	(連携会員 (特任))	千葉大学理事・副学長

政治学委員会民主主義の深化と退行に関する比較政治分科会  
女性の政治参画小委員会

委員長	三浦 まり	(連携会員)	上智大学法学部教授
副委員長	糠塚 康江	(連携会員)	東北大学名誉教授
幹事	武田 宏子	(連携会員)	名古屋大学大学院法学研究科教授
幹事	大山 礼子		駒澤大学名誉教授
	大串 和雄	(連携会員)	東京大学名誉教授

本見解の作成に当たり、参考資料1に掲げた方々にヒアリングで協力していただいた。

本見解の作成に当たり、以下の職員が事務を担当した。

事務	郷家 康德	参事官 (審議第一担当)
	加瀬 博一	参事官 (審議第一担当) 付参事官補佐
	高畑 麻衣子	参事官 (審議第一担当) 付審議専門職付

## 要 旨

### 1 作成の背景及び現状の問題点

日本では意思決定における女性の参画が著しく少なく、この改善が喫緊の課題となっている。特に立法に携わる政治分野において男女比が均等になることは、経済、社会、教育、研究など他の分野の女性参画を進めるためにも重要な課題である。

2018年に政治分野における男女共同参画の推進に関する法律（以下、候補者男女均等法）が成立し、政党が候補者を擁立する際には男女同数を目指すことが基本原則として定められた。その上で、政党の努力義務として、公職の候補者について数値目標の設定が規定された。さらに、施行3年後の2021年に同法律が大幅改正され、政党の努力義務に候補者選定過程の改善、人材育成、セクシュアル・ハラスメント及びマタニティ・ハラスメント等への対応が追加された（4条）。また、議会を含む国・地方公共団体のセクシュアル・ハラスメント及びマタニティ・ハラスメント等への対応の責務が新設され（9条）、環境整備（8条）と人材育成（10条）は努力義務から責務に引き上げられた。

この法律の制定を契機に、政党や国会・地方議会による取組が進み、近年の選挙では国政・地方選挙ともに女性の候補者数・当選者数は増加傾向にある。2024年の衆議院議員総選挙における女性候補者の割合は23.4%、当選者中の割合は15.7%、2025年の参議院議員選挙における女性割合は候補者で29.1%と前回を下回ったが、当選者は33.6%と過去最多となった。しかしながら、法律が求める男女同数はもとより、第5次男女共同参画基本計画（令和2年12月25日閣議決定）に定められた国政選挙の候補者に占める女性割合35%という数値目標にも達していない。

そこで本見解では、改善策を講じる責任主体としてとりわけ重要である政党と議会に焦点を当て、どのような方策を採ることが効果的なのかを検討し、提案する。検討に当たっては国政に焦点を絞り、また基本的に現行の選挙制度を前提とする。

政党の女性候補者擁立を一層促進するには、候補者男女均等法に努力義務として規定された数値目標の設定、候補者選定過程の改善、人材育成の実効性をさらに向上させる必要がある。そのために検討すべき政党組織の改革について述べる。

さらには、政党による一層の努力を促すために外部的な誘因を付与することが有用であり、具体的には政党助成制度の活用が考えられる。本見解においては、憲法上の課題及び政党助成法の趣旨を検討した上で、政党交付金のうち得票数割の部分について、外形的基準である候補者の男女比に応じて各政党に対する配分額を減額することを提案する。

女性の政治参画の推進にあたっては議会の役割も重要であることから、「ジェンダーに配慮した議会」の観点から必要な方策を提示する。とりわけ急務とされるハラスメント対策に関しては、議会及び政党による対応について具体的な制度改革を提示する。

### 2 見解の内容

本見解は、以下の方策を提案する。

- (1) 政党は、候補者選定過程が女性を含む多様な人材を登用する仕組みとなっているかどうかを点検し、男性への偏りを取り除くための一層の党内改革を行うべきである。具体的には以下の組織改革を実行することが期待される。（本文**3**（6頁以下）参照）
- ① 政党組織のあり方をジェンダー視点から再考し、男女比が偏っている人事配置を見直す。特に党幹部（地方組織を含む）及び職員の男女均等を図る。
  - ② 候補者選定過程については、候補者を選定する組織等の構成員を男女均等にし、候補者選定基準についてジェンダー視点から再考し、結果的に女性が不利になっている状況を改善する。候補者の多様化を促すために、選定過程の透明化を図る。候補者選定に携わる人員に対しては、候補者選定の際にジェンダー・ステレオタイプの影響を受けないよう研修を行う。
  - ③ 女性候補者の人材育成及び支援を積極的に行い、女性の立候補を促すために党組織内外でのネットワーク化を進める。
- (2) 政党は、候補者を擁立するにあたり、女性候補者割合の数値目標を定めるだけでなく、女性当選者が実際に増えるよう、幹部の責任において方策を定めるべきである。（本文**3**（6頁以下）参照）
- (3) 国会は、政党助成制度を候補者男女均等法の趣旨を踏まえて再検討し、各政党が法の理念を尊重する度合いを考慮して、政党交付金の配分方法に反映させることが望まれる。例えば、政党交付金のうち得票数割の部分について、外形的基準である候補者の男女比に応じて、各政党への配分額を減額する措置が考えられる。制度化には憲法適合性を巡る議論が想定され、その論点を踏まえた慎重な制度設計が求められる。（本文**4**（10頁以下）参照）
- (4) 国会は、「ジェンダーに配慮した議会」の観点から、現行の議会慣行の点検を行い、女性が男性と対等に参画しやすくするための工夫を重ねるべきである。具体的には以下を検討すべきである。（本文**5**（15頁以下）参照）
- ① 「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」結果に基づき、行動計画を策定する。
  - ② 国会の委員会等の構成員ならびに役職者の男女比を会期ごとに公表する。
  - ③ 議院運営委員会において、ジェンダーに配慮した議会運営を図るための機関を設ける。
  - ④ すべての法律の審議過程においてジェンダー平等の視点から検討する機会を設ける。
  - ⑤ 議会事務局にジェンダー問題に詳しい専門家を配置し、政策秘書の研修にジェンダー視点を含める。
- (5) 国会と政党は、ハラスメント対応を充実化させるべきである。具体的には、①行為規範・ハラスメント規程を策定すること、②少なくとも年1回のハラスメント研修を議会・政党関係者に義務付けること、③国会と政党の活動に関わるあらゆる人を対象としたハラスメント相談窓口を設置し、独立性を備えた機関による適切な申立て手続きの仕組みを整えること、を検討すべきである。（本文**6**（18頁以下）参照）

## 目 次

1	はじめに.....	1
(1)	検討の目的.....	1
(2)	本テーマに関連した日本学術会議のこれまでの取組.....	1
2	女性の政治参画を考える視点.....	3
(1)	女性の過少代表の要因.....	3
(2)	候補者男女均等法の達成状況.....	5
(3)	取るべき方策：政党と国会の役割.....	5
3	政党の自主的な取組.....	6
(1)	政党の自主的な取組を考える視点.....	6
(2)	諸外国の好事例：イギリス労働党と保守党の政党組織改革.....	7
(3)	日本の現状と取るべき方策.....	9
4	政党助成のあり方の見直し.....	10
(1)	日本の政党助成制度.....	10
(2)	諸外国の好事例：フランスの政党助成.....	12
(3)	取るべき方策.....	13
5	女性の政治参画の促進に向けた議会改革.....	15
(1)	「ジェンダーに配慮した議会」の視点.....	15
(2)	日本の現状と取るべき方策.....	17
6	政治分野におけるハラスメント対策.....	18
(1)	国際潮流と日本の現状.....	18
(2)	国会及び政党が取るべき方策.....	19
7	見解のまとめ.....	21
	<用語解説>.....	23
	<参考文献>.....	27
	<参考資料1>審議経過.....	33
	<参考資料2>日本、イギリス、フランスの下院における女性議員割合の推移.....	35
	<参考資料3>イギリス下院における政党ごとの女性議員数.....	35
	<参考資料4>フランスの政党等に対する国庫助成.....	36
	<参考資料5>アメリカ州議会におけるハラスメント対策.....	41



## 1 はじめに

### (1) 検討の目的

日本では意思決定における女性の参画が著しく少なく、この改善が喫緊の課題となっている。特に立法に携わる政治分野において男女比が均等になることは、経済、社会、教育、研究などの他の分野の女性参画を進めるためにも重要な課題である[1]。

近年の動向として、国連女子差別撤廃委員会が 2024 年 10 月 23 日に「意思決定制度における女性の平等で包摂的な代表に関する一般勧告第 40 号」を採択し、意思決定における男女同数（50：50、パリテ、パリティ）を普遍的な規範として打ち立てたことが注目に値する[2]。意思決定における男女の平等で包摂的な代表があらゆる分野におけるジェンダー平等推進の要となるとの認識に立ち、男女がそれぞれ多様であることを踏まえつつ、男女が数としては同数、力関係としては対等に意思決定に携わることを目指すものである。

日本においても、2018 年に政治分野における男女共同参画の推進に関する法律（候補者男女均等法）が成立し、基本原則として候補者を擁立する際には男女の数の均等、すなわち男女同数、を目指すことが規定された（2 条 1 項）。政党には、努力義務にとどまってはいるものの、女性候補擁立の数値目標設定が求められた（4 条）。さらに、施行 3 年後の 2021 年に同法が大幅に改正され、取組の責任主体として政党、衆議院、参議院、地方公共団体の議会、内閣府、総務省その他の関連行政機関等を明記し（2 条 4 項）、政党の努力義務には、候補者選定過程の改善、人材育成、セクシュアル・ハラスメント及びマタニティ・ハラスメント等への対応の 3 点が追加された（4 条）。議会を含む国・地方公共団体の責務として、セクシュアル・ハラスメント及びマタニティ・ハラスメントへの対応（9 条）が新たに定められるとともに、環境整備における妊娠・出産・育児・介護等の家庭生活との両立支援のための体制整備（8 条）、及び人材育成に資する施策（10 条）について、努力義務から責務に引き上げられた。

この法律の制定を契機に、政党や国会・地方議会による取組が進み、近年の選挙では国政・地方選挙ともに女性の候補者数・当選者数は増加傾向にある。しかしながら、法律が求める男女同数はもとより、国政選挙の候補者に占める女性割合を 35%とするという第 5 次男女共同参画基本計画（令和 2 年 12 月 25 日閣議決定）の数値目標にも程遠い状況にある。そこで、現行の選挙制度を前提とした場合に、どのような制度改正や改善措置が効果的であるかについて、国政に焦点を絞り検討を行った。

### (2) 本テーマに関連した日本学術会議のこれまでの取組

日本学術会議では女性の政治参画について 3 回の公開シンポジウムと 1 回の講演会を開催し、2 冊の書籍を刊行した。これらの活動を踏まえ、女性の政治参画を進めるための具体的な見解を発表することで、政界を含め、社会的な議論を喚起することを目指したい。

これまでの活動は以下の通りである。

2016年11月12日に開催した公開シンポジウム「女性参政権70周年記念——ジェンダーの視点から選挙制度を問う」（主催：社会学委員会ジェンダー政策分科会、法学委員会ジェンダー法分科会、政治学委員会政策過程分科会、日本政治学会ジェンダーと政治研究会）は、候補者男女均等法の制定を学术界としても後押しするものであった。次いで、2019年4月6日に開催した公開シンポジウム「男女がともにつくる民主政治を展望する——政治分野における男女共同参画推進法の意義」（主催：法学委員会ジェンダー法分科会）では、候補者男女均等法の成立を受けて、その意義を確認するとともに、主要政党の国会議員にご登壇いただき、法律の趣旨を実現するための方策について議論した。ここで共有された課題認識は、2021年の法改正に繋がるものであった。シンポジウムの内容は2020年に『女性の参画が政治を変える——候補者均等法の活かし方』（辻村みよ子・三浦まり・糠塚康江編著、信山社）として書籍化された。

2022年3月13日に開催された3回目の公開シンポジウム「女性の政治参画をどう進めるか？」（主催：法学委員会ジェンダー法分科会、政治学委員会比較政治分科会、社会学委員会ジェンダー研究分科会、第一部総合ジェンダー分科会）は、候補者男女均等法の2021年改正の意義を確認しつつ、さらなる課題を探るものとなった。シンポジウムの成果をもとに、『学術の動向』2023年2月号では特集「女性の政治参画を進める」を掲載し、その内容を発展させたものとして、日本学術叢書31『女性の政治参画をどう進めるか』を2024年2月に刊行した。

また、政治学委員会比較政治分科会は2023年1月19日にサラ・チャイルズ氏（エジンバラ大学教授）を招聘し、公開講演会「ジェンダー視点に基づく議会改革」を衆議院第一議員会館で開催し、参加した国会議員や市民と意見交換を行った。

本見解の作成にあたっては、関係諸機関からのヒアリングを重ねてきた。以下がそのリストである（詳細は参考資料1を参照のこと）。

- ① 政党の女性関係部局（女性局など）：自由民主党、立憲民主党、日本維新の会、国民民主党、公明党、日本共産党、れいわ新選組、社会民主党
- ② 国会関係者：衆議院議長、衆議院副議長、参議院副議長、衆議院議院運営委員会委員長、参議院議院運営委員会委員長、衆議院事務局、参議院事務局
- ③ 国際機関・海外専門家：International IDEA、イギリス議会、スコットランド議会

なお日本学術会議では男女共同参画社会の実現に向けて、政治分野に特化していない提言等も発出してきた。具体的には、第20期対外報告「提言：ジェンダー視点が拓く学術と社会の未来」（学術とジェンダー委員会）（2006年11月22日）、第24期提言「社会と学術における男女共同参画の実現を目指して——2030年に向けた課題——」（科学者委員会男女共同参画分科会、第一部総合ジェンダー分科会、第二部生命科学ジェンダー・ダイバーシティ分科会、第三部理工学ジェンダー・ダイバーシティ分科会）（2020年9月29日）、第25期記録「大学・職場・議会のハラスメントについて」（ジェンダー法分科会）（2023年9月4日）である。本見解はこれらの提言等の内容も踏まえて作成された。

## 2 女性の政治参画を考える視点

### (1) 女性の過少代表の要因

女性の政治参画を促進させるためには、そもそもなぜ政治分野において女性が少ないのか、つまりは女性の過少代表が生じている要因を理解し、それを踏まえて改善策を講じる必要がある。この点について、政治学では女性政治家への「需要」と「供給」の両面から説明がなされることが一般的である[3]。両側面の要因を検討しよう。

「需要」の主体には有権者と政党の二つが存在する。まず有権者について見てみると、世界価値観調査によれば、「政治指導者には男性が適している」と答える人は減少傾向にある。1994-98年の賛成割合は日本で43%、アメリカで29%、スウェーデンで17%だが、2017-2020年ではそれぞれ22%、17%、5%である。回答には世代差・性差が大きく、直近の調査における賛成割合は日本の29歳以下の女性では6%、同世代の男性では17%に過ぎない[4]。この調査からは、政治家には男性がふさわしいという価値観は変化しており、有権者が女性政治家を望まないから女性政治家が少ないという要因は緩和傾向にあることが窺える。もっとも、日本の有権者がジェンダー・ステレオタイプをどの程度強く持っているかについての研究ではそれぞれ異なる結果が得られており、確定的なことはいえない状況である[5]。

需要の主体としてもう一つ重要なのは政党である。国政の場合は政党が公認しなければ立候補することが難しく、政党が事実上のゲートキーパーとなって女性候補者の誕生を妨げている実態がある。日本の選挙は、組織政党からの立候補でなければ個人負担が重く、個人として資金、時間、人脈、体力、家族からの支援等の資源に恵まれている候補ほど有利であり、一般的に男性のほうが女性よりもこれらの資源が豊富であるため、政党は男性候補者を擁立しがちである。

選挙制度も女性の政治参画のあり方に関係している。1人しか選出されない小選挙区制では候補者の個人的資源が重視されるが、比例代表制の場合は政党が多様な候補者を揃えて多種多様な有権者にアピールしたいという動機を持つため、候補者には女性を含めて多様性が生まれやすい[6]。選挙制度が決定的な要因だとはいえないとしても、選挙区の定数の大きさ（大きいほど多様な候補者が立候補できる）は、議員の交代率（高いほど新人が立候補できる）、政党内の候補者選定ルール、政党の選挙戦略等の要因と絡んで、女性の参画のしやすさに影響を与えていく[7]。こうした選挙制度の影響を考慮しつつ、ゲートキーパーである政党が女性を積極的に擁立するようになる仕組みが必要である。

「供給」面での要因とは、候補者になろうとする女性がそもそも少ないことを意味する。その理由の一つとして、上記の資源に恵まれていないことがあり、とりわけケア責任を負う人の場合、家族が立候補に賛同しなかったり、政治に専念できる時間が捻出できなかったりすることが障壁となる[8]。言うまでもなく、ケア責任は女性のほうが男性よりも重いことが多い。

さらには女性にはそもそも政治家になる意欲が欠けているという指摘もある[9]。意欲における性差が生じる理由には、女性リーダーのロールモデルが少ないことや、政治

参加の経験の少なさなどもあるが、深層では社会におけるジェンダー規範が深く関わる[10]。すなわち、指導者の地位に就くことや権力を目指すことが、社会的に構築された「女性らしさ」と適合しないために、女性はリーダーになる意欲やそれにふさわしいとされる資質を発達させにくいのである。政治家になると、とりわけ国政の場合は、プライバシーを失い、メディアから苛烈な批判を受け、誹謗中傷を経験することもある。これに耐えうる資質として、自信があること、失敗を恐れないこと、競争心が強いことが有利となるだろう。男性にはこうした資質が求められる傾向にあるが、女性の場合には必ずしもそうではない。むしろ権力闘争に打ち勝つ意欲を見せることは女性らしくないとされ、抑圧的なメッセージを周囲から発せられる。そのため女性は自ら手を上げにくくなり、有力者等から声をかけられて初めて政治家を志す傾向にある[11]。しかし、政党は女性よりも男性に声をかける傾向にあるため、女性はなかなか立候補に至らないのである。

このように候補者選定過程において女性が不利な立場に置かれ、そもそも女性が政治家への意欲を持ちにくい構造が存在することを障壁と捉え、その障壁を解消したり、乗り越えたりするための環境を整備することが必要である。改正候補者男女均等法もこの視点を共有しており、男女共同参画の推進にあたって障壁となるような社会における制度、慣行、観念その他一切のものを「社会的障壁」と定義した上で、それを調査することを、国に対しては責務として、地方公共団体には努力義務として求めている（6条）。

内閣府はこの規定に基づき、定期的に女性の政治参画への障壁に関する調査を実施している。令和3年「女性の政治参画への障壁等に関する調査研究報告書」[12]によると、立候補を断念した理由として、男女ともに上位は「資金不足」「仕事や家庭生活のために選挙運動とその準備にかかる時間がない」「知名度がない」であったが、女性が男性よりも7%ポイント以上多く回答したものとして「自分の力量に自信が持てない」「当選した場合、家庭生活との両立が難しい」があった。当選後に議員・首長が活動する際の課題として女性の方が男性よりも直面しやすいものとしては、「専門性や経験の不足」「人脈・ネットワークを使つての課題を解決する力量の不足」「家庭生活との両立が難しい」「政治は男性のものだという周囲の考え」「地元で生活する上でプライバシーが確保されない」が挙げられている。ハラスメントの被害は立候補検討中または立候補準備中に男性の58.0%、女性の65.5%、議員活動や選挙活動中にはそれぞれ32.5%、57.6%が経験しており、女性はとりわけ「性別に基づく侮辱的な態度や発言」「性的、もしくは暴力的な言葉による嫌がらせ」にあいやすい傾向にある。

最後に、本見解は基本的に現行の選挙制度を前提としているものの、中長期的課題として選挙制度改革についても付言する。一般的に小選挙区制は候補者の多様性を損なう傾向にある[13]。選挙制度は様々な要素を考慮して決められるものではあるが、議員構成に社会の多様性を反映させるという観点も、最重要の論点の一つとして検討されるべきであろう。また、現行の**供託金**（→用語解説①）の高さが経済的資源に富む政党や候補者を有利に扱うことについても、経済的公平性の観点から検討が必要である。

## (2) 候補者男女均等法の達成状況

候補者男女均等法は上に述べた女性の過少代表の諸要因を踏まえた上で、各責任主体が取り組むべきことを規定している。現時点での達成状況を確認しておこう。

2024年10月27日に投票が行われた直近の第50回衆議院議員総選挙では、過去最多である314名の女性候補が立候補し、候補者全体に占める割合は23.4%となった[14]。この数字は前回総選挙との比較で5.7%ポイントの増加を示しており、やはり過去最多の記録である73名の女性が当選するという結果につながった。現在、衆議院の女性議員割合は15.7%であり、10%に満たなかった前回総選挙の記録を大幅に塗り変えた。しかしながら、列国議会同盟（I P U）によるランキングで、下院における女性議員割合の日本の順位は2025年1月の時点で185カ国中141位である。同ランキングにおいて女性議員割合が30%を超える国が71カ国を数えることを踏まえると[15]、国政レベルでの女性の過少代表の程度が国際的に著しく高い状態は続いていると言わざるをえない。

日本政府は第5次男女共同参画基本計画（2020年）[16]において、2025年までに衆議院／参議院選挙における女性候補者割合を35%にまで引き上げることを目標値として設定した。しかし、2024年の総選挙で100名以上の当選者を出した自由民主党と立憲民主党の女性候補割合はそれぞれ16.1%と22.4%であり、当選者を出した政党で女性候補者割合が35%を超えたのは、共産党（37.3%）と参政党（37.9%）のみに留まった[17]。

2025年7月20日に実施された第27回参議院議員通常選挙における女性割合は当選者では33.6%となり、過去最多となったものの、候補者で29.1%と前回の33.2%を下回り、目標値には至っていない。候補者において35%目標を超えたのは立憲民主党（41.2%）、共産党（42.6%）、れいわ新選組（45.8%）、参政党（43.6%）、社民党（36.4%）で、第一党の自民党は21.5%に留まった[18]。

このように、候補者男女均等法施行によって、全体的には女性候補者増加の傾向が見られるが、法が定める男女同数という目標はおろか、第5次男女共同参画基本計画の35%という目標値にも至っていない。とりわけ衆議院では変化の速度が遅いといえよう（⇒参考資料2）。

## (3) 取るべき方策：政党と国会の役割

国政における女性候補者を増やすためには政党と国会の役割が大きいことから、本見解では両者に絞って検討を行った。

政党は、女性候補者を擁立する「需要」の側に位置付けられることを踏まえ、「供給」面での障壁の存在に十分配慮しながら、候補者男女均等法が努力義務として求める数値目標を設定し、候補者選定過程を改善し、人材育成をさらに充実させる必要があるだろう。3ではこれらの政党組織改革を実施し、女性議員を格段と増やしたイギリスの好事例を参照しつつ、日本の政党が取り組むべき方策について述べる。

政党の取組を加速させるためには、外部的誘因を与えることも有効である。その際に政党助成制度の活用が考えられる。4では、顕著な効果を挙げているフランスの事例を参照し、日本においていかなる制度設計が可能なのか、その法的課題とともに検討する。

国会については、「ジェンダーに配慮した議会」の視点に基づき、議会規則・慣行や立法過程、議会事務局等について見直しが必要であろう。5にて国際潮流や地方議会での取組を参考に、取るべき方策を提案する。

最後に、女性の政治参画への阻害要因となっているハラスメントについて、実効性のある対応策を講じることも喫緊の課題である。責任主体として政党と国会のそれぞれが対応すべきであることから、6において述べる。

### 3 政党の自主的な取組

#### (1) 政党の自主的な取組を考える視点

女性の政治代表を増やすためには、政党が自主的により多くの女性を擁立することが欠かせない。それを促すために、改正候補者男女均等法4条では、政党に対して努力義務として①公職の候補者の数に係る男女それぞれの数値目標の設定、②公職の候補者の選定方法の改善、③公職の候補者となるにふさわしい能力を有する人材の育成を求めている(④ハラスメントについては6で扱う)。それぞれについて一層の効果をを得るために、どのような取組が検討されるべきかを見ていこう。

候補者における男女の数値目標とは、一定年数以内に一定割合を達成することを機関決定するものであり、目標を達成するためには候補者選定過程の改善と人材育成を含む政党の組織改革が必要である。その意味で、これらが4条に規定されていることには合理性がある。なお、数値目標よりも厳格な制度として政党が自主的にクォータ制(→用語解説②)を導入することも考えられる。その場合には、党則等によって女性ないしは男女の割合の下限または上限を定めることになる。いずれの方策を講じるにせよ、政党の組織改革と組み合わせることで効果を発揮する[19]。

共通の政治的目的を有する者が組織する団体である政党は、独自に定めるルールに則って、選挙で擁立する候補者を選び、また、候補者として選定されるにふさわしい人材の育成を行っている。こうした政党による候補者選定や人材育成がどのように実施・運営されているのかについて、組織の外部の者が具体的に知ることは難しい。特に、候補者選定過程に関しては、政治学研究では「ブラックボックス」[20]や「政治の秘密の花園」[21]という表現を用いて、その特徴を捉えてきた。しかしながら、議会制民主主義の政治により高い程度の透明性や包摂性、応答性が求められるようになるにつれ、候補者のリクルートメントや選定のあり方と民主政治の質の関係に批判的検討が加えられるようになった。世界の28か国の130の政党の候補者選定過程を比較分析した研究によると、開放性の高い民主的な候補者選定過程は民主政治への満足度と相関していると報告されている[22]。また、既存の研究によれば、予備選挙の活用には、候補者や政党への関心を喚起する効果がある[23]。

日本においても1990年代以降、候補者選定過程に公募を取り入れるなど選定過程の開放性を高める方向での政党組織の改革、政党独自の人材育成のイニシアティブ、資金提供などの経済的支援が実施されてきた[24]。しかし、政権交代が稀であることに加え、より多くの当選者を輩出する既存の大政党では多選制限がなされておらず、また現職が

優先される傾向が強く、議員の交代が限定的であることから、結果として、女性を含めて従来とは異なるタイプの候補者が擁立されにくい制度環境となっている[25]。そこで、日本において国政レベルでの女性議員を増やすためには、従来とは異なるタイプの候補者である女性の新規参入を促し、かつ当選可能性を高めるための、人材育成と候補者選定・擁立に関する制度的な工夫が不可欠となる。こうした政党の組織改革は、有権者の政党への関心を高め、政党組織の透明性と応答性を改善することを通じて民主政治の質の向上にも資すると考えられる。

## (2) 諸外国の好事例：イギリス労働党と保守党の政党組織改革

イギリスでは、1990年代から2000年代に至る過程で、政党が独自に党所属の女性議員の増加を目的とする政党組織改革を実施した。イギリスでの改革の焦点は、①党執行部の主導による政党クォータ制や男女同数の候補者リストの作成に加え、②女性候補を当選可能性の高い選挙区に優先的に配置する仕組みの導入、③女性政治家、候補者、党員を育成し、彼女たちの活動を支援してエンパワーするための党組織の改革であった[26]。以下、順に見ていく。

イギリスの下院である庶民院（The House of Commons）において女性議員数が前回総選挙の実績であった60名から120名に倍増し、女性議員の割合が18%にまで上昇したのは、保守党から労働党への政権交代が実現された1997年総選挙を通じてのことであった。下院の選挙制度は、比例代表制に比べて女性議員が選出されにくいとされている小選挙区制であり、1997年総選挙以前の女性議員割合が10%以下であったように、国政への女性の進出に関して、イギリスは他のヨーロッパ諸国に対して遅れをとっていた[27]。こうした状況に変化を引き起こしたのが、当時の野党である労働党であった。1997年総選挙に至る過程で、労働党は政権交代を実現するための方策として党所属の女性議員を増やすことを狙い、そのための手段として「女性指定選挙区」（All Women's Short Lists）（→用語解説③）という革新的な政党クォータ制を1993年の党大会で導入し、女性限定での候補者選定を広く実施するようになった[28]。

「女性指定選挙区」の効用は、この制度により実際に女性候補者の選出が促されたことだけに限定されない。1997年総選挙では、当選可能性が高い主要選挙区に配置された労働党の女性候補の割合が50%を超えていたことに加え、女性指定選挙区の使用が地方組織に義務付けられたことで、女性候補に対する差別的な見方や認識、取り扱いなど、候補者選定過程に実際に存在したジェンダー・ステレオタイプに根差す女性の選出を阻む障壁が具体的に炙り出され、候補者選定過程の改革を実行する際の焦点がより明確となった。さらに、「女性指定選挙区」の導入は、女性候補に対する「需要」が労働党に存在するというメッセージを有権者に広く伝える効果もあり、このことは、女性たちが候補者として名乗りをあげることへの後押しともなった。このように、「女性指定選挙区」の導入と実施は、一定の波及効果も伴うものであった。

その後、イギリスでは、労働党政権下の2002年に性差別禁止法（Sex Discrimination Act）が改正され、政治代表の構成において性別間の不均衡が存在する場合、候補者選定

過程にクォータ制を含む積極的是正措置を用いることは性差別には当たらないと規定されるようになった。実際、2019 年総選挙の結果として党所属の女性議員割合が 50%を超えたことから、労働党の全国執行委員会に対して法律家による助言がなされ、この助言を踏まえて、「女性指定選挙区」の使用は 2022 年以来、停止されている。言い換えれば、イギリスでは、クォータ制は、政治代表の構成に現に存在している不均等を是正するための一時的な措置として用いられている。

政治学では、特定の政党が実施した組織改革が他党に取り入れられることを「伝播」(contagion) 現象として議論してきたが[29]、「女性指定選挙区」にも一定程度、他党への伝播は確認されており、現在、この制度は自由民主党でも実施されている。この点で興味深いのは、労働党に対して二大政党制のもう一方の極をなす保守党の動向であろう[30]。保守党は総じて現在に至るまで、「女性指定選挙区」に対して明示的な反対の立場を表明しているが、他方で、2000 年代半ばから 2010 年にかけて自由民主党との連立政権による政権交代を実現した過程においては、後に首相となるデーヴィッド・キャメロンがリーダーシップを発揮して、党所属の女性議員を増やすために、党執行部で作成する「優秀な候補者」を記載した A-List（「プライマリー・リスト」とも呼ばれる）を男女同数で作成した。加えて、候補者選定過程でジェンダー・ステレオタイプが影響し、女性が不利となる可能性をなるべく取り除くための制度改革に着手している。例えば、予備選挙を導入する、候補者を選出する際に「大演説」を行うことに代えて「質疑応答」の機会を設ける、候補者選定を行う地方組織からは独立した司会者を取り仕切る「面接」方式を導入する、候補者選定を実際に行う人員に対する研修の機会を設ける、候補者選定を行うパネルに党員以外の者が参加する「コミュニティ・パネル」を活用するといったことが奨励され、候補者選定過程の透明性と開放性を高めるための改善の努力が行われた。もっとも、地方組織は A-List に記載された候補者の「質が低い」といった理由でリストの使用に激しく抵抗し、最終的には A-List からの候補者選定を地方組織に強制するには至らなかった。それでも、こうしたトップダウンの改革のもと女性候補者は増加し、2010 年総選挙では、前回 2005 年総選挙の 17 名という実績に対して 49 名の女性議員が当選している。

イギリスの事例から見てくるのは、政党がクォータ制を導入したり、男女同数の候補者リストを作成することに加え、こうした制度改革を党執行部が責任をもって実施し、当選可能性の高い選挙区に女性候補を擁立することで、党所属の女性議員が着実に増加することである。もっとも、労働党の「女性指定選挙区」と比べて、保守党の A-List は適用範囲が限られ、こうした両党の方針の違いが、女性議員の増加の程度の違いに反映されているように見受けられる（⇒参考資料 3）。加えて、労働党において「女性指定選挙区」の使用が一時期差し止められていた間に候補者選定が進んだ 2001 年総選挙では、党所属の女性議員割合は低下しており、政党クォータ制を施行する意義が窺われる。

なお、クォータ制を通じて選出された女性候補者が時に直面する偏見の一つとして、政治家としての能力が劣るという主張がある。しかし「女性指定選挙区」を通じて選出された労働党女性議員のパフォーマンスを他の下院議員と比較・検証した研究によれば、



この制度によって資質や能力に劣る議員が選出されているとは実証されず、むしろ、議員活動に熱心な議員を下院に送り出すことに役立っていると結論されており、こうした結果は異なる方式の政党クオータを活用したスウェーデンにおいても確認されている。これらの実証研究からは、クオータ制活用の影響として、「資質や能力」に劣る議員が選出されるという言説を裏付ける結果は得られていない[31]。

その上で、イギリスの例では、女性候補者の数に焦点を当てた取組の有効性は他の政党組織改革によって補完されていたことを確認する必要がある。労働党では、党所属の女性議員を増やす方策の一環として、党執行部、政党職員、候補者選定過程に関わる党員についても、男女同数の数値目標が設定された。また、積極的に女性候補者の人材育成を行うために、女性党員のネットワーク化を進め、研修の機会や経済的支援を提供している。保守党でも、メンター制度の設置や研修の機会を提供するだけでなく、前述のように、候補者選定過程に関わる者を対象とした研修を行った。また候補者選定組織の構成をジェンダーの観点から再検討し、改革を行ったことで、党での活動や候補者選定過程において女性が差別的な認識や取り扱いの対象とされることを防ぐ努力がなされた[32]。ただし、政治学の既存の研究では、女性候補者への需要を創出する上で強い効果を持つクオータ制や数値目標の導入に対して、女性に立候補を促すための研修の機会の提供を通じた人材育成や資金援助といった支援策は、前者の効果をより高めるといふ補完的效果はあるが、単独で強い効果を持つわけではないことが指摘されている[33]。

### (3) 日本の現状と取るべき方策

日本においても候補者男女均等法4条に規定された取組を政党が自主的に実施するようになってきた。とりわけ、女性候補者の数値目標の設定は2018年に候補者男女均等法が策定されたときから盛り込まれており、2025年4月時点で8政党が掲げるまでに至っている。候補者の男女均等を実現するには、全政党において設定されることが望ましい。30%や35%といった目標を掲げる政党については、それを達成したならば、40%、50%へと引き上げていくことも必要である。つまりは、候補者における男女同数が実現するまで、政党幹部は責任をもって女性の擁立に向けて継続的に努力する必要があるといえる。

数値目標が真に効果を発揮するには、政党組織のあり方についても見直しが必要である。そもそもの課題として、政党の意思決定の場に女性が少ないという問題をどの政党も共通の課題として抱えている。政党組織のあり方をジェンダー視点から再考し、男女比が偏っている人事配置を見直すことが求められる。特に党幹部（地方組織を含む）及び職員の男女均等を図るべきであろう。

候補者男女均等法が改正された際に、候補者選定過程の改善と人材の育成に関する規定も加わった（4条）。まず候補者選定過程の改善について、日本の一部の政党ですでに取組まれていることとしては、女性限定の公募、候補者選定機関への女性議員の登用やジェンダー関連部署の担当者の参画、候補者の検討段階において女性議員の意見の反映、ジェンダー平等や多様性の観点に基づいた候補者選考、地方組織への女性候補者の

積極的擁立の呼びかけ等がある[34]。これらはどれも有用な取組であり、多くの政党において実施されることが望ましい。さらには、候補者を選定する組織等の構成員の男女均等を図るとともに、候補者選定基準についてジェンダー視点から再考し、結果的に女性が不利になっている状況を改善する必要がある。候補者の多様化を促すために、選定過程の透明化を図ることも検討すべきであろう。具体的にはイギリスの事例を参考に、新たな候補者が現職に公開の場で挑戦する機会として予備選挙を実施する、候補者の選定基準を明らかにし、選定結果について説明をする、選定過程を開示する等が考えられる。候補者選定に携わる人員に対しては、候補者選定の際にジェンダー・ステレオタイプの影響を受けないよう研修を行うことも有益である。

人材の育成について、すでに取組まれていることとしては、女性向けの政治塾、女性議員向けの研修、メンター制度、党内の女性議員ネットワークの構築等の取組がある[34]。これらも有用な取組であることから、なるべく多くの政党で実施されることが望ましい。さらには、地域レベルで女性議員と女性党员・サポーター・有権者とのネットワークを構築することも有用であろう。

候補者男女均等法4条には盛り込まれていないものの、女性支援策として政党が取組んでいることに、女性候補者への追加的資金援助、男女を問わずケアラーに対する資金援助、オンライン会議の活用などがある[34]。これらの取組も広がることが望ましい。女性支援に対して党内理解を深めるためには、総じて女性は男性よりも政治参画に必要な資源に乏しいことや社会的障壁に関する知見を共有することも有益と思われる。

最後に、女性候補者を増やすだけではなく、実際に女性議員が増えることが、男女共同参画の民主政治の実現には必要である。女性候補者が当選する可能性を高めるためには、政党幹部が責任を持って候補者擁立の方針を定めるべきである。例えばイギリスでは女性を勝てる選挙区に積極的に擁立している。日本においても、現職が引退する選挙区に女性を積極的に擁立する、衆議院の比例名簿の上位に女性を登載するなどが考えられる。

## 4 政党助成のあり方の見直し

### (1) 日本の政党助成制度

ここまで女性の政治参画を進めるための政党の自主的な取組について論じてきた。現行の候補者男女均等法も政党の自主的な取組（努力義務）に期待している。しかし、政党が選挙での議席獲得を目指すものである以上、女性候補者の擁立を優先するとは限らない。実際、政党の自主的な取組に任せてきた結果、女性議員割合の増加は緩慢なままである（⇒参考資料2）。とはいえ、例えば比例名簿について候補者男女均等の条件を満たさなければ選挙管理委員会で受理しないなどの法的に強制力のある措置をとることは、政党の自由や立候補の自由（→用語解説④）に反する。そこで法的強制を回避しつつ、政党の自主的な取組を後押しするような外部的誘因の制度化を考える必要があるのではないかと。本見解は、政党に対する国庫補助制度を導入している国のなかには、交付金配分額の算定に際して、各党の女性議員割合や女性候補者割合を考慮することによ

て、政党にインセンティブを与え、女性議員増加を図ろうとしているところがあることに着目し、一つの方策として、政党助成制度の活用を提案する。検討に入る前に、日本の政党助成制度について確認しておこう。

日本では、1994年に政治改革の一環として政党助成法（平成6年法律第5号）が成立し、新たに政党に対する国庫補助制度が導入された[35]。政党に配分される交付金の総額は人口に250円を乗じて得られる額とされており、交付金総額の2分の1は所属国会議員数に応じて（議員数割<sup>1</sup>）、残りの2分の1は国政選挙における得票数に応じて（得票数割）、所属国会議員が5人以上であるか、または、所属国会議員が1人以上おり、かつ、国政選挙での全国を通じた得票率が2%以上であった政党に対して配分される（2条、7～9条）。資源は無限ではないため、政党交付金の配分基準と配分対象が設けられることには合理性がある。政党助成法は「国家が助成を通じて政党の政治活動に干渉することを避けるべきであるとの観点」から、「政党の活動の内部に立ち入らずに、政党の政治活動の結果を示すことができる外形的基準」[36]を採用している。

政党交付金の総額は2020年の国勢調査人口によって計算すると約315億円に上り、政党国庫補助制度を有する国々のなかでも高額である。多くの政党が収入総額の3分の2以上を交付金に依存している（ただし、共産党は政党国庫補助制度自体に反対しているため、政党交付金を受け取っていない。なお、政党助成法は、「交付を受けようとする政党」の届出を起点とする交付手続きを定めており（5条、6条）、政党には、政党交付金を受給しない自由がある）。

この制度については当初から、政党助成が政党を過度に国家に接近させ、市民社会に根差した「自由な結社」としての性格を失わせる危険性が指摘されてきた。政党助成法制定時には、政党が過度に交付金に依存する事態を防ぐ措置として、交付金の上限を各党の前年度の収入額の3分の2に制限する、いわゆる「三分の二」条項（旧9条）が設けられていた。しかし、1995年12月の法改正（平成7年法律136号）により、該当部分は削除された。立法趣旨として、「政党の自助勢力による収入の状況、財政基盤には相当の差異があり、三分の二条項があるために、結果的に各党に交付される政党交付金の額に不平等が生じるおそれがあること、また、政党の運営の当否は最終的には選挙を通じた国民の審判にゆだねるべきであることから、政党がその運営においてどの程度政党交付金に依存するかを選択については政党の自主性を認めるのが適当であること等の理由」[37]が挙げられた。政党が国家からの交付金に依存する事態をある程度認めつつ、その財政基盤を保障し、「政党の政治活動の健全な発達の促進及びその公明と公正の確保を図り、もって民主政治の健全な発展」（1条）を実現することが目指されたといえる。

---

<sup>1</sup> 衆議院議員選挙区選挙及び一部の参議院議員選挙区選挙の選挙制度として小選挙区制を採用していることに鑑みると、議席数を尺度とした配分基準は、政党支持率に比して多数党に有利な配分結果を帰結する可能性が高い、という疑義がある（植松健一、「憲法と政党」、只野雅人編、『講座立憲主義と憲法学第4巻統治機構Ⅰ』、信山社、2023年、69頁以下）。

政党助成法は、政党の政治活動の自由を尊重する観点から、国が政党交付金の交付に当たって条件をつけることやその用途を制限することを禁じている（４条１項）と同時に、「政党は、…その責任を自覚し、その組織及び運営については民主的かつ公正なものとする」（同条２項）と規定している。政党交付金の配分は「民主政治の健全な発展」を目的とし、受給に伴う責任が政党に課せられている。

政党助成に規律を盛り込むことにはすでに前例がある。2025年の政治資金規正法等の改正法律（令和７年法律第２号）では、政党に所属する国会議員が政治資金又は選挙に関する犯罪で処罰された場合には、政党交付金の議員数割部分のうち、その議員に割り当てられる額の交付をしないこととするため、１年以内に必要な法制上の措置をとる旨の規定（附則１０条）が追加された。

かかる政党助成制度の下で、女性候補の擁立を促すために、具体的にどのような制度設計が可能なのであろうか。この問題を検討する素材として、日本と政党助成制度が近似し、顕著な成果を上げているフランス下院（国民議会）の例を次に紹介する。

## （２） 諸外国の好事例：フランスの政党助成

フランスは、革命期の1792年に世界で初めて財産要件を問わない普通選挙を実施し、19世紀半ば以降は一貫して普通選挙制度を堅持してきた。しかし、この「普通」選挙は男性のみを対象としたもので、女性の参政権は1944年になってようやく認められたに過ぎない。その後も、国会や地方議会への女性の参画はなかなか進まなかった。下院の女性議員割合は1990年代半ばまで日本の衆議院と大差ない５％程度に低迷し、ようやく１割を超えたのは1997年総選挙後のことである。当時、北欧諸国ではすでに女性議員比率が30％を超え、隣国ドイツも1990年には20％に達しており、フランスはEU諸国中の最下位グループという状況だった。

こうしたなか、フランス国内において政治分野における男女同数（パリテ *parité*）を目指す女性運動が高まり、政治を動かしていく。1999年７月には保守のシラク大統領と社会党のジョスパン首相の「保革共存」政権の下で憲法改正が実現し、憲法３条の末尾に「法律は、選挙によって選出される議員職と公職に対する女男の平等なアクセスを促進する」との１項が追加された（この条項は、2008年の改正後、共和国の基本原理を定める１条に移動している）。また、４条には「政党及び政治団体は、法律の定める要件に従って、３条最終項で表明された原則の実施に貢献する」との文言が加えられた。

2000年以降は、憲法改正の趣旨に沿って各レベルの議会で男女同数化を図るため、選挙制度等の改革が次々に実行されてきた。2025年５月現在、候補者名簿に対して投票する方式で実施されている欧州議会議員選挙、上院（元老院）議員選挙（ただし、比例代表制の適用は定数３以上の選挙区のみ）、レジオン（州）議会選挙、コミューン（市町村）議会の選挙では、男女を交互に登載した名簿の作成が義務づけられている。また、県議会選挙では、従来の小選挙区（１人区）をすべて２人区に再編し、男女ペアでの立候補を義務づけるという大胆な改革が実現した。その結果、地方議会のレベルでは、これまでにほぼ男女同数が実現している[38]。

しかし、下院議員選挙は、小選挙区2回投票制（衆議院などの小選挙区制（小選挙区単純多数制）とは異なり、第1回の選挙で有効投票の過半数を獲得した候補者がいない場合には上位得票者のみで第2回の投票を実施し、最多得票者が当選となる仕組み）で行われているため、女性議員を増やすために強制的な措置をとるのは難しく、政党助成を用いた誘導策を用いることとなった。

政党に対する国庫補助制度は1988年に導入され、その後の改正を経て、補助総額の半分を下院議員選挙における得票数によって（第Ⅰ部分）、残りの半分以上を所属国会議員数に従って（第Ⅱ部分）、各政党に配分していた。これに対して、2000年の改正により、第Ⅰ部分について、候補者の男女比率の乖離に応じて減額支給することとしたのである。具体的には、女性候補者数と男性候補者数との差がその政党の候補者数の2%を上回った場合に、減額支給が適用される。減額率は、男女の候補者比率の差の50%から順次引き上げられ、2014年以降は150%とされている。かりに候補者の60%が男性だったとすると、男女比の差が20%ポイントになるので、これに150%を乗じた30%が交付金から減額される計算である（ $(60-40) \times 1.5$ ）（⇒参考資料4）。

なお、この措置に対しては、憲法の定めるパリティの目的に照らして不均衡な金銭的制裁であるとして提訴されたが、憲法院は、制裁ではなく、憲法の目的に沿った公的助成の配分調整にすぎないと判断した（2000-429 DC du 30 mai 2000, cons. 12 et 13）。

当初、政党の対応はまちまちであった。とりわけ、多数の男性現職議員を擁する政党は女性候補擁立に消極的で、擁立する場合も現職がおらず新人の当選は困難と考えられる選挙区に配置する傾向にあったため、女性議員の増加は限定的であった。しかし、選挙を重ねるうちに徐々に効果が現れ、女性議員割合は2012年の総選挙後に26.9%、減額率が150%に引き上げられた2017年総選挙では38.8%まで伸長した。2025年1月現在の下院における女性議員割合は36.2%、世界185カ国の議会（二院制の場合は下院）のうち42位となっている[39]。

### (3) 取るべき方策

法的強制を回避しつつ、女性候補者をより積極的に擁立するよう、政党の行動変容を促す方策として、フランスの下院について実施されている政党助成制度の活用は、検討に値する。もっとも、フランスでは、この制度改革に憲法改正が先行していた。フランス憲法院は、パリティ条項の存在によって憲法上の目的を同定し、目的達成手段の合憲性を判断している（2000-429 DC du 30 mai 2000, cons. 7）。これに鑑みれば、日本国憲法の下で政党助成制度の活用を制度設計するに際しても、目的と目的達成手段の合憲性について検討する必要がある。

日本国憲法にはパリティ条項は存在しないが、候補者男女均等という目的は、憲法が要請する政治における男女の機会の平等を実質化するものである。立法府が、パリティを理念とする候補者均等法を全会一致で制定した[40]ことから、その憲法的正当性が確認できる。目的達成手段については、候補者均等法が政党の自主性に委ねるにとどまっていることから、フランスで実践されている方式を採用するにあたっては、法規範的基礎

を提供する憲法に遡って、憲法適合性が判断されなければならない。以下では、政党、政党の自由の憲法上の位置づけを確認した上で、政党助成制度に対する憲法上の制約について論じる。

日本国憲法は、第二次世界大戦後制定された多くの憲法典が有する**政党条項**（→用語解説⑤）をもたず、21条で「結社の自由」に言及するのみだが、選挙や国会運営をめぐり、政党は、現行法上、統治機構の一翼を担うものとして位置付けられている[41]。政党は、「政治上の信条、意見等を共通にする者が任意に結成する政治結社」として高度に自律的存在であり、「国民がその政治的意思を国政に反映させるための最も有効な媒体」で、「議会制民主主義を支える」[42]公共的な政治的役割を担う。政党自体は社会の領域に位置するが、「選挙に参加して公職の候補者を提示し、また当選した公職の担い手の政治活動を支えることなどを通じて、国民と国家のあいだの政治的なコミュニケーションを取り持つ」[43]点で、結社一般とは区別される。「有権者の支持を獲得」して統治に参画すれば、当該政党の構成員にとどまらず、「非構成員に対しても、強制力をもった統治権力を行使することになる」[44]。

政党は憲法上の「結社の自由」を享受する。その組織及び運営は、構成員の自由な意思によって行われるのが原則である。ただし、ここでいう「自由」とは、国家による規律から可能な限り自由であるべきことを意味するものではない。政党の自由は、個人の自由と違って自己目的ではない。個人の基本的権利は、根底で「個人の尊厳」と結びついており、他人の権利や公共の利益を害しない限り、各人が自由を行使して自己の生を自ら形成する。一方、政党を含めた社会組織は、その種の固有の尊厳をもたない。社会組織の自由は、その組織が個人の自由や社会公共の利益に奉仕することを前提として、憲法上保障されているのである[45]。政党の自由の基礎が憲法上の国民主権と代表制の原理にある以上、議会制民主主義のメカニズムが適正に機能するために必要かつ合理的な制約を受けることは排除されない。そして、憲法が予定する議会制民主主義は選挙を中心とした仕組みであるから、候補者を提示して政治的な公共空間で人々の支持を訴える政党は、公共に対して、積極的に「議会制民主主義を支える」責任を負う。その範囲において、内部事項を含め、政党の対外的責任は免除されない[46]。

政党が結社の自由を享受する存在であることから、憲法上、政党は国庫から資金的助成を受ける権利をもたない。政党は、本来自分で自己資金を獲得して活動するのが原則である。とはいえ、資金調達力に差があると、政党間に財政基盤の格差が生じ、競争的な政党システムの発達を阻害するおそれがある。政党の活動は政治的意思形成の領域で行われ、この意思形成の結果である多数決には、多数党を支持しない者を含めたすべての者が従わなければならない。多数派の統治に服することが承認されるのは、少数派が新たな多数派になる公正な機会が保障されているからである。政治的意思形成領域における政党の機会の平等の確保は、議会制民主主義の存立にかかわる。資金補助によって資金調達力の弱い政党の財政基盤を強化し、競争上の機会均等を促進することは、政党が一般結社と区別される国民の政治意思形成領域で特別な機能を果たす存在であることに鑑みて、憲法上許容されるといえる。国家から政党への金銭給付は、具体的な制度

設定にもよるが、受給政党の自由を直接に侵害するわけではない<sup>2</sup>。一方、政治的意思形成領域における開かれた政治的競争と、これに対する国家の中立性から、政党に対する国庫助成は、政党間の平等を害するものであってはならない。

以上を踏まえるなら、フランスの例に倣って、政党交付金のうち得票数割の部分について、外形的基準である候補者の男女比に応じて各政党に対する配分額を減額することは、憲法上許容される。増額措置は政党に文字通りインセンティブを与えることになるが、すでに多額の交付金が配分されており、憲法上当然である公共的責任を果たすことにいかなる名目で「増額措置」をとるのか、国民に対して説得的な理由を見出すことは難しい。一方、減額措置は、政党交付金への依存率が高い政党には制裁措置として受け止められるが、痛みがないようでは意味がない。とはいえ、政党の政治活動が実質的に不可能になるほどの減額は、政党間の平等を損ない、政党助成制度の本来の趣旨をも危うくする。現在の国会議員選挙における女性候補者割合に鑑みると、最初から高い減額率を採用することは不適當であり、慎重な制度設計が求められる。

したがって、①「得票数割部分全体での減額措置ではなく、まず「比例代表部分」を対象とし、選挙区に広げていくという段階を踏む」といった工夫が必要になろう（フランスの経験で明らかになっている「抜け穴」の利用（13 頁、41 頁（参考資料4））を防ぐことにもなる）。またその上で、②対応準備のための猶予を見込んで施行時期を設定する、③当初は、男女比の差が 30 ないし 40%ポイント程度までは減額対象にしない、④減額率も低率から徐々に引き上げるようにする、などの激変緩和措置が考えられる。

なお、女性議員を増やす目的であれば、より端的に、議員数割について、その一部を所属女性議員数に応じて配分する方法も考えられる[47]が、本見解は「男女の候補者の数ができる限り均等となること」を目指す候補者男女均等法の理念（2 条）を前提とするため、この手段は適切ではない。

## 5 女性の政治参画の促進に向けた議会改革

### (1) 「ジェンダーに配慮した議会」の視点

女性の政治参画を促進するにあたっては議会も重要な責任主体であり、参画の障壁を包括的に解消する役割が求められる。その際に参考になるのが「ジェンダーに配慮した議会」の視点である[48]。

列国議会同盟（I P U）は 2012 年に「ジェンダーに配慮した議会のための行動計画」を採択し、ジェンダーに配慮した議会を、「その構成、組織構造、運営、方式及び業務において、男女双方のニーズ及び利益にかなう議会」だと定義した[49]。つまり、女性の完全な参画を妨げる障壁を取り除き、社会への規範・手本を示し、ジェンダー平等推進のために議会運営や資源を効果的に活用すること、さらには、議員や職員・秘書の間で男女の対等な関係を築き、女性が働きたい、貢献したいと思える場を求める

<sup>2</sup> 「政党交付金は公金補助であるから、受給要件・報告義務・公開要件などが当然に求められる」。具体的な制度設計が、「特定の政治的立場を前提としたり、政党の内部的自治領域に不当に深く入り込むことになれば、結社（政党）の自由を侵害することになる」（佐藤幸司、『憲法〔第3版〕』、青林書院、1995 年、130 頁）。

た。女性の政治参画の観点からは女性議員の数だけではなく、議会という制度・文化をジェンダーに配慮したものへと変革することで、社会への規範を示すことが求められているのである。なぜなら、女性議員が一定程度増えたとしても、議会文化が男性中心的なままでは、ジェンダー平等の推進力が発揮されないからである。政治の場をエコシステム（生態系）と捉え、多様な議員が参画できる場となるよう議会規則・規程、慣習、建物の設計を見直すことが必要である。

「ジェンダーに配慮した議会のための行動計画」は参議院事務局によって翻訳され[49]、日本においても一定の認知がある。そこではジェンダーに配慮した議会を以下の7項目を実践する議会だと定義している。すなわち、①議会のあらゆる機関及び内部組織の構成員数における男女平等を推進し達成する、②自国の議会に適したジェンダー平等のための政策枠組みを策定する、③全ての業務においてジェンダー主流化（あらゆる政策、施策、事業について男女が平等に恩恵を受けられるかを考えて企画・実施すること）を推し進める、④女性の権利を尊重する組織文化を育み、ジェンダー平等を推進し、仕事と家庭の両立が図れるよう、男女双方の議員のニーズと実情に対応する、⑤ジェンダー平等を追求し擁護する男性議員の取組を認知するとともに活用する、⑥ジェンダー平等の推進と達成に向けて、各政党が積極的な役割を果たすように促す、⑦議会スタッフにジェンダー平等を推進する能力と資源を備えさせ、女性上級職の採用と定着を積極的に奨励し、議会運営の業務全般におけるジェンダー主流化を徹底する。

2022年にはI P U総会にて「キガリ宣言」が採択され、ジェンダー平等とジェンダーに配慮した議会に向けて議会が取るべき5つの主要な行動と今後10年間に実施すべき10の行動を確認した[50]。そこでは、ジェンダーに配慮した議会の進捗具合を10年間で2回評価すること、男女比及び様々な立場の女性をバランスよく代表する運営委員会が調査結果・勧告をフォローアップすることが含まれている。

さらに、「キガリ宣言」に盛り込まれた重要な提言を示すと、ジェンダー平等に関する委員会を設置すること、女性議員連盟を創設し女性議員の議会活動を支援すること、議会の役職の男女比に関する公的な規則を設け、議会活動に男女が対等に参加できるようにし、一方の性別だけで構成される委員会を禁止すること、議会のあらゆる活動方針にジェンダーへの配慮、ジェンダー平等、ジェンダー主流化とジェンダー予算を組み込むこと、議会での女性に対する暴力、セクシュアル・ハラスメント、いじめを許さないことを目的とした厳格な政策を導入し、強力な制裁を伴う独立して効率的な苦情処理手続きを確立することがある。

ジェンダーに配慮した議会を実現する方策として、I P Uが作成した自己評価ツールキットを活用し、議会関係者が自己点検（内部監査）することが可能である[51]。例えば、イギリス議会は民主主義国家として初めてジェンダーに配慮した議会の観点から自己点検を2018年に実施した。国会議員による率直な議論を経てまとめられた報告書は48頁からなり、8頁の提言と11頁の統計資料が含まれる。その報告書に基づき産休中の議員に代理投票を認める制度改正が行われた[52]。



## (2) 日本の現状と取るべき方策

日本では2022年に衆議院が、2023年に参議院が、I P U 自己評価ツールキットを活用したアンケート調査を実施した。衆議院及び参議院の「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」は国会議員の現状認識を浮き彫りにする貴重なデータとなっている[53]。ところが、アンケート調査の分析・評価、それに基づく行動計画が策定されておらず、フォローアップ体制も構築されていない。衆議院・参議院は早急に男女バランスの取れた構成員から成る委員会等を設置し、アンケート調査結果に基づく行動計画の策定を行うべきである。8割近い国会議員が回答する貴重なデータを国会が有しながら、それを活かしてきれていないのは極めて残念である[54]。

アンケート調査結果は男女の国会議員の認識差を浮かび上がらせた[55]。例えば「現在の国会における女性議員の数は十分と考えますか」に対して「不十分」と答えたのは、衆議院では男性56.7%、女性84.6%、参議院は男性45.6%、女性69.5%、「国会への女性の参画拡大は妨げられているか」に「そう思う」寄りの回答をしたのは、衆議院は男性45.4%、女性71.8%、参議院は男性48.7%、女性70.0%であり、顕著な差がある。女性の政治参画が妨げられる理由としては、「育児・家事負担が女性に偏っていること」、「地元活動を含む政治活動の負担が重いこと」が圧倒的に多かったことに留意すべきであろう。

また、「一定数の女性の議員を確保するための仕組み(制度)は必要だと思いますか」の問いに対して、「必要」寄りの回答は衆議院で男性47.0%、女性71.8%、参議院で男性44.9%、女性75.0%であった。この質問でも男女差が大きく、それは女性が直面する政治参画の障壁を男性議員があまり認識していないことも一因と思われる。本調査が明らかにした認識のジェンダーギャップを国会議員間で共有することが重要であろう。

I P U 自己評価アンケートではジェンダー主流化についても尋ねている。「既存の法律及び法案が、女子差別撤廃条約及びその他の国際的なジェンダー平等の義務に適合していることを、国会でどのように確認していますか」に「確認している」と答えたのは衆議院で24.1%、参議院で28.6%しかいなかった。「法律の女性と男性双方への異なる影響を把握するために、国会ではジェンダー平等の観点から法律を検証していますか」に「検証している」寄りの回答は、衆議院、参議院でそれぞれ男性23.3%、26.8%、女性で7.7%、13.4%である。「予算及び決算の審査は、常にジェンダー平等の視点から適切に行われていますか」に「行われている」寄りの回答をしたのもわずかに約16%である。国会議員の認識としても、国会がジェンダー視点から法律や予算を検証しているとはいえないようである。

では、国会審議にジェンダー主流化を位置付けるには、どのような改革が必要だろうか。自由記述欄に挙げたものとしては、「予算委員会においてジェンダーの視点から審議する日程を確保する」「全ての委員会においてジェンダーの視点から審議する日程を確保する」「ジェンダーに関する特別委員会を設置する」「議院運営委員会にジェン

ダー平等を推進する小委員会を設置する」等があり、どれも真剣に検討すべき提案である。

「女性と男性双方への異なる影響を把握するため、国会でジェンダー平等の観点から、法律を検証し、また、国会内のルール（国会法・衆議院規則・先例）を検証する機関を設置する必要があると思いますか」に対して、衆議院、参議院でそれぞれ男性の 52.8%、52.0%、女性の 66.6%、73.3%が「賛成」寄りの意見を表明していることを踏まえ、議論の深化を期待したい。

イギリスにおいて I P U 自己点検がなされ、ジェンダー視点に基づいた議会改革が進んだ背景には、研究者等による調査分析の蓄積があったことも指摘したい。サラ・チャイルズによる「よき議会」報告書[56]や、ローラ・コックスによる下院スタッフのいじめ・ハラスメントに関する独立調査報告書[57]があったことで、より深い議論が実施できたと思われる。日本でも学術研究と現場が協働しながら女性の政治参画の障壁を明らかにし、議会改革に向けた具体案を検討することが求められるだろう。

日本の地方議会については、候補者男女均等法の求める環境整備として、家庭との両立支援に係る会議規則の整備（出産、育児、看護、介護への欠席事由の適用拡大など）、旧姓の使用、自宅住所公開の制限などが進み[58]、取組状況を内閣府がウェブサイト上で適宜公表することで、全国的な波及効果を生んでいる。しかし、国会の対応は鈍い。

これらを踏まえ、本見解では、①『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』の結果に基づき、行動計画を策定すること、②国会の委員会等の構成員ならびに役職者の男女比を会期ごとに公表すること、③議院運営委員会において、ジェンダーに配慮した議会運営を図るための機関を設けること、④全ての法律の審議過程においてジェンダー平等の視点から検討する機会を設けること、⑤議会事務局の調査局にジェンダーの専門家を配置し、政策秘書の研修にもジェンダー視点を含めること、を求めたい。これらの取組を通じて、国会において男女の議員が対等に意思決定に参画することが可能になるだろう。

## 6 政治分野におけるハラスメント対策

### (1) 国際潮流と日本の現状

女性やマイノリティの議員は政治活動においてハラスメントにあいやすく、このことが政治参画を阻害する社会的障壁の一つを成している。この認識に基づき、「ジェンダーに配慮した議会」においてもハラスメント対策が盛り込まれている。

まずは国際的な潮流を確認しよう。2011年に国連総会で採択された女性と政治参加に関する国連総会決議（A/RES/66/130）では、加盟国政府に対して、女性政治家や候補者に対する暴力、暴行、ハラスメントについての訴えを調査し、そうした攻撃を決して許さないゼロ・トレランスの環境を作り、行為者に対して責任を取らせるためのあらゆる適切な措置を講じることを求めた。2018年に採択された女性と女兒に対する暴力に関する決議では、国会及び政党に対して、行為規範と報告制度を設ける又は現行制度を見直し、セクシュアル・ハラスメント、脅迫、政治分野におけるあらゆる形態の女性に対す

る暴力に対してゼロ・トレランスで臨むこと明記するよう奨励した（A/RES/73/148）。2018年には女性に対する暴力国連特別報告者のドゥブラヴァ・シモノヴィッチ氏が国連総会にて政治分野における女性に対する暴力に関する報告書（A/73/301）を提出した。

これらの国際的な認識の背景に、「政治における女性に対する暴力」（Violence against Women in Politics, VAWP）としてハラスメントを捉える視点がある。それは3つの特色を有する。①女性であることを理由に女性を標的とする、②性差別的な脅迫や性暴力など、ジェンダー化された暴力の形態をとる、③その影響は女性を意気消沈させることであり、とりわけ政治活動の継続を困難にする[59]。女性が女性であるがゆえに被り、女性が政治参画することを阻む効果を持つのが「政治における女性への暴力」である。ジェンダー差別に起因する暴力であることから、「ジェンダーに基づく女性に対する暴力」と呼ばれることもある。女性のみならず、性的マイノリティもジェンダー規範に抵触すると見做されて、暴力にあいやすい。

政治分野において生じるハラスメントはジェンダーに基づく暴力に起因するものだけではなく、政治的な動機を含む様々な動機や要因から男女の別なく被害に遭うものもある[60]。有効な対策を講じるためには、「政治における女性に対する暴力」の視点を取り入れつつ、あらゆるハラスメントを想定することが必要である。

## （2）国会及び政党が取るべき方策

政治分野のハラスメント対策に対して、政党と国会はどのような役割を負うのであろうか。ハラスメントが政治参画の障壁の一つを成していることから、その解消に努めることは政党及び国会の当然の責務であるといえよう。また、社会一般のハラスメント被害を防ぐためにも、国会には一層高い倫理規範が求められる。実は、日本は先進国としては例外的にハラスメント禁止法を持たない（差別禁止法も有していないため、差別に由来するハラスメント禁止も法定化されていない）[61]。そのために、政治分野におけるハラスメントを禁止することに特有の困難が伴うが、候補者男女均等法ではセクシュアル・ハラスメント及びマタニティ・ハラスメント等への対応を国会に対して責務、政党に対しては努力義務として求めており、それを真摯に履行することが必要である。

ハラスメント対策を構築するにあたっては、①行為規範・ハラスメント規程の策定、②研修、③申立て手続の整備の3点が最低限必要である。これらを含む制度設計については、国際機関等によるガイドラインを参考にすることが望ましい。例えば、I P Uは2019年に「性差別、ハラスメント、女性に対する暴力根絶のガイドライン」[62]を取りまとめており、全米州議会会議（National Conference of State Legislatures）[63]は2017年に望ましいハラスメント規程のポイントを示している（⇒参考資料5）。これらを参照しながら、上記3点に関する有効な制度を国会及び政党において構築すべきである。

第一の行為規範・ハラスメント規程の策定については、衆議院・参議院ともに政治倫理綱領と行為規範を定めているものの、それらは政治資金や利益相反を念頭に置くもので、ハラスメントに関する記述は見当たらない。地方議会では、地方自治研究機構の調

べによると、2024年12月26日現在、85の団体で86のハラスメント単独条例が策定されている。国会及び政党も、ハラスメント根絶の倫理規範を打ち立てるべきである。

第二のハラスメント研修については、内閣府が2022年に「政治分野におけるハラスメント防止研修教材」を作成しており、それが政党や国会、地方議会でも共有されている[64]。ただし、どの程度の国会議員が実際に視聴したかは不明である。今後は、国会・政党関係者に対して、少なくとも年1回の受講を義務付けるべきであろう。

さらに、研修素材や講演を視聴するだけではなく、参加型のワークショップを組み込み、それぞれの自覚を促す試みが有効であろう。ハラスメント研修の有効性に関する研究によると、組織防衛を目的とするようなコンプライアンスをベースとする研修には効果が乏しいことが明らかになってきている[65]。違法となるハラスメントを含む不適切な言動を示すだけではなく、あらゆる人が安心して政治に参画するために、自分自身はどのように振る舞うべきかについて責任を意識させるアプローチが適切である。

第三のハラスメントに関する申立て手続きとは、相談窓口を設置し、案件に応じて調査を実施し、調査結果に基づく処分を下し、被害者を救済する一連の仕組みである。利用者を広く設定し、申立てしたことによる報復を禁止し、調査の独立性を確保し、行為者が調査結果に納得できない時の異議申立て手続きを備える必要がある。

例えばイギリス議会では、独立した苦情処理手続き（Independent Complaints and Grievance Scheme, ICGS）を整備し、議会というコミュニティに関与するあらゆる人が相談できる体制を構築している[66]。いじめ、ハラスメント及びセクシュアル・ハラスメントに関する規定を策定し、議員（現職・元職）、職員、秘書などが行為者となった事案に包括的に利用できる仕組みとなっている。独立性と専門性を兼ね備えた相談員が申立人からの相談を受け、調査が必要と認定されれば調査員による調査の段階に進み、調査報告の結果によっては処分につながる。調査報告が策定される前であれば、調停の可能性も開かれている。ハラスメントが生じた関係性によって責任主体が異なることから、相談フローが関係性ごとに細かく定められている点も特徴的である。

議員が申立ての対象となった場合は、議会倫理規範コミッショナー（Parliamentary Commissioner for Standards）が責任主体となる。調査員の初期査定に基づき、議会倫理規範コミッショナーが正式な調査を立ち上げるかを決め、一連の手続きを監督し、調査報告書に基づき措置・処分を決定する。謝罪、ハラスメント研修の受講、施設利用の一時停止といった議会活動に影響のない措置は、議会倫理規範コミッショナーの裁量で決められる。他方、議会出席停止や除名といった、議員がその職責を果たせなくなる処分については、独立専門家パネル（Independent Expert Panel, IEP）が決定する。議会倫理規範コミッショナーの決定に不服な場合も申立人・被申立人はそれぞれIEPに申立てができる。政治分野のハラスメントは容易に政争の具となりやすい。ハラスメントを糾弾された議員は徹底して抵抗することも考えられる。したがって、IEPの設立はICGSの肝といえるものである。IEPは再調査を行うものではなく、あくまで調査結果に基づく議会倫理規範コミッショナーの処分決定の適切性を判断するものであり、判断にあたっては、どのような要素を考慮するかについての基準が詳細に定められている。

国会はこのような手続きを整備していないが、政党については、2023年12月現在、ハラスメント相談窓口を設けた政党が6団体、ハラスメント委員会を設置したものは2団体ある[34]。ただし、必ずしも相談を受け付けたあとの申立て制度が整備されている状況ではない。国会及び政党は、独立性が担保された申立て手続き及び調停の仕組みを整えるべきである。国会におけるハラスメント行為に対する処分は、懲罰制度と整合性を図った上で策定する必要がある[67]。

なお、地方議会の取組については、内閣府がハラスメント規定、相談窓口、研修の3点について、その実施状況をウェブサイト上に設けられた「市区町村女性参画状況見える化マップ」にて公開している[68]。地方議会の取組状況を比較できる優れたツールといえよう。これらの3点を単に実施するだけでなく、その中身について上述の内容に沿ったより有効な取組へと発展することが求められる。そのためにも、国会が率先してハラスメント対応を整備すべきであろう。

## 7 見解のまとめ

以上述べてきた見解を最後にまとめて提示する。

- (1) 政党は、候補者選定過程が女性を含む多様な人材を登用する仕組みとなっているかどうかを点検し、男性への偏りを取り除くための一層の党内改革を行うべきである。具体的には以下の組織改革を実行することが期待される。
  - ① 政党組織のあり方をジェンダー視点から再考し、男女比が偏っている人事配置を見直す。特に党幹部（地方組織を含む）及び職員の男女均等を図る。
  - ② 候補者選定過程については、候補者を選定する組織等の構成員を男女均等にし、候補者選定基準についてジェンダー視点から再考し、結果的に女性が不利になっている状況を改善する。候補者の多様化を促すために、選定過程の透明化を図る。候補者選定に携わる人員に対しては、候補者選定の際にジェンダー・ステレオタイプの影響を受けないよう研修を行う。
  - ③ 女性候補者の人材育成及び支援を積極的に行い、女性の立候補を促すために党組織内外でのネットワーク化を進める。
- (2) 政党は、候補者を擁立するにあたり、女性候補者割合の数値目標を定めるだけでなく、女性当選者が実際に増えるよう、幹部の責任において方策を定めるべきである。
- (3) 国会は、政党助成制度を候補者男女均等法の趣旨を踏まえて再検討し、法の理念を尊重する度合いを考慮して、政党交付金の配分方法に反映させることが望まれる。例えば、政党交付金のうち得票数割の部分について、外形的基準である候補者の男女比に応じて、各政党への配分額を減額する措置が考えられる。制度化には憲法適合性を巡る議論が想定され、その論点を踏まえた慎重な制度設計が求められる。
- (4) 国会は、「ジェンダーに配慮した議会」の観点から、現行の議会慣行の点検を行い、女性が男性と対等に参画しやすくするための工夫を重ねるべきである。具体的には以下を検討すべきである。

- ① 「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」結果に基づき、行動計画を策定する。
  - ② 国会の委員会等の構成員ならびに役職者の男女比を会期ごとに公表する。
  - ③ 議院運営委員会において、ジェンダーに配慮した議会運営を図るための機関を設ける。
  - ④ すべての法律の審議過程においてジェンダー平等の視点から検討する機会を設ける。
  - ⑤ 議会事務局にジェンダー問題に詳しい専門家を配置し、政策秘書の研修にジェンダー視点を含める。
- (5) 国会と政党は、ハラスメント対応を充実化させるべきである。具体的には、①行為規範・ハラスメント規程を策定すること、②少なくとも年1回のハラスメント研修を議会・政党関係者に義務付けること、を検討すべきである、③国会と政党の活動に関わるあらゆる人を対象としたハラスメント相談窓口を設置し、独立性を備えた機関による適切な申立て手続きの仕組みを整えること。

## <用語解説>

### ① 供託金

公職選挙法は、公職の候補者として届出をしようとする者は、所定の金額を供託しなければならないと定めている。その金額は選挙の種類によって異なり、衆議院小選挙区及び参議院選挙区では 300 万円、衆議院及び参議院の比例代表では 1 人につき 600 万円、都道府県議会については 60 万円である（92 条）。候補者や政党の得票数が規定の数（衆議院小選挙区の場合は有効投票数の 10 分の 1）に達しなかった場合には、供託金は没収され、国や都道府県、市町村に納められる（93 条、94 条）。従来、町村議会議員選挙は供託金の対象外であったが、2020 年の公職選挙法改正により、選挙公営の拡大と同時に供託金制度が導入され、現在ではすべての議員及び首長の選挙において、供託金が必要となっている。

供託金は、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とされており、2021 年時点で日本を含む 66 の国及び地域（OECD 加盟国では 38 カ国中 13 カ国）が国政レベルの議会選挙で供託金制度を導入している。ただし、日本の国会議員選挙における供託金の額は、国際的に見て高額であり、衆議院小選挙区の供託金は 1 人あたり国民総所得の 72.1%に相当する。そのため、高額な供託金が若者や貧困層の立候補を抑制し、政治への新規参入を阻害するとの批判があるほか、売名行為の抑止効果自体を疑問視する意見もある（藤原佑記、「選挙供託制度（資料）」、レファレンス 851 号（2021 年）143～163 頁）。

### ② クオータ制

議会における男女均衡を図るためのクオータ制とは、候補者あるいは議席の一定割合を、女性または男女に割り当てる制度である（三浦まり・衛藤幹子編、『ジェンダー・クオータ：世界の女性議員はなぜ増えたのか』明石書店、2014 年）。民主主義・選挙支援国際研究所（International IDEA）のジェンダー・クオータ・データベースによると、2025 年 1 月時点で 137 カ国において、何らかのクオータ制が実施されている（<https://www.idea.int/data-tools/data/gender-quotas-database>）。

クオータ制には様々なものがあり、政党が自主的に候補者の一定割合を女性あるいは男女に割り当てる「政党候補者クオータ制」、法律で一律の割合を全政党に課す「法定候補者クオータ制」、憲法・法律で議席の一定割合を女性に限定する「議席割当」に大きく区分される。法定候補者クオータ制の場合、強制力は国によって様々であり、罰則が弱い場合には全政党が遵守するとは限らない（申琪榮、「半分の成功——韓国のクオータ制からの示唆」学術会議叢書 31『女性の政治参画をどう進めるか』第 10 章、日本学術協力財団、2024 年）。

日本では候補者男女均等法によってすでに候補者数の男女均等（男女同数と同義）を目指すことが基本原則として定められている。さらに、4 条において政党が目標数値を掲げることを努力義務として規定する。すでに多くの政党が数値目標を掲げており、ソフトなクオータ制がすでに導入されたとみなすことも可能である。実際、ジェンダー・クオータ・データベースは日本もクオータ制実施国として含めている。

日本においては憲法を改正しなければ一切のクオータ制を導入できないという意見もあるかもしれないが、すでに述べたようにクオータ制には様々な種類があり、クオータ制に関する合憲性は適用範囲と強制力に応じて検討がなされなければ意味をなさない。議席割当を導入する国はほとんどの場合で憲法において規定を置いている。日本において導入する場合には合憲性が問われることになる。他方、法定候補者クオータの場合の合憲性は、適用範囲と強制性によって変わりうる。例えば、衆議院・参議院の比例代表にのみ適用し、水準以下の女性割合しか名簿に登載しなかった政党からの立候補自体は妨げられないのであれば、政党の自由が保障されているとみなすことが可能であろう。候補者男女均等法の趣旨に沿わない行動をとった政党に対していかなる投票行動を行うかは、有権者の判断に委ねられることになる。

なお、ジェンダー・クオータによって女性議員が増加することが、どのような政策面での変化を引き起こすかについての研究も進められている。クオータの導入を契機に候補者選定過程が変化し、多様な女性が擁立されるようになると、男性候補者の多様性も高まることや、女性に関する政策が進展する可能性が広がること等が指摘されている（三浦まり編、『ジェンダー・クオータがもたらす新しい政治—効果の検証』、法律文化社、2024年）。

### ③ 女性指定選挙区

イギリス労働党における候補者の選定は、主に選挙区レベルでの地方組織によって実施されており、具体的には、以下のように行われていた。①候補者選考の最終候補者リストが地方組織によって作成される。②最終候補者リストに記載された候補者が一定のキャンペーン期間を経て、党員による投票によって一人に絞られる。③地域レベルの選考過程で選出された候補者が党の最終決定機関である全国執行委員会から承認される。こうした従来のやり方に対し、「女性指定選挙区」は、選挙区レベルで作成される最終候補者リストを女性に限定し、この方式を①現職議員が次回選挙で引退することが予定されている選挙区と、②前回総選挙での得票差が6%以内の当選可能性の高い選挙区に適用することを、党の中央組織が地方組織に義務づけた点において革新的であった。

労働党地方組織の観点からすると、「女性指定選挙区」の使用の義務化は、候補者選定過程への党執行部による直接的介入に他ならず、この制度が導入された当初、こうした党執行部の方針に反発し、抵抗した地方組織は少なくなかった。また、「女性指定選挙区」の導入で候補者になれなかった男性が労働裁判所に提訴し、その訴えが1996年1月に認められたことで、労働党は「女性指定選挙区」を使用することができなくなり、当時、進行中であった14名の候補者選出は取りやめられた。したがって、1997年総選挙に至る過程で「女性指定選挙区」が実際に実施されたのは1993年に労働党大会で導入されてから3年に満たない期間であったが、この間に38名の候補者が「女性指定選挙区」を通じて既に選出されていた。これらの候補者は再度の選出を求められることなく総選挙に出馬し、このうちの35名が当選した。これは1997年総選挙で労働党から立候補し当選した女性議員101名の約3分の1に相当する。なお、1997年総選挙で選出された女性議員は120名を数



え、このうちの 101 名が労働党からの選出であった。このように、下院での女性議員の増加は労働党が口火を切り、現在に至るまで牽引してきたといえる。

労働党において党所属の議員や政党の管理・運営に従事する職員の間での男女の不平等が問題化され、党内での女性のエンパワーメントの必要性が主張されるようになったのは、第二波フェミニズム運動に影響を受けた世代の女性たちが労働党の活動に参画するようになった 1970 年代以降のことであった。労働党内での党の組織改革を求める女性たちの運動は、当初は、地域での政党活動に従事する「労働党女性」全体のエンパワーメントを重視した党改革を求めている。けれども、1980 年代に入ると、具体的な成果がもたらされないことの要因の一つとして、党幹部の改革へのコミットメントが「レトリック」のレベルに留まっているという認識が広く共有されるようになり、これを克服するための方策として、党の運営方針に関する決定を行う「党幹部」の間での女性を増やす路線に転換していった。女性議員の増加は、党執行部や労働党職員などの労働党の階層構造上部における女性を増やす試みの一環であった。

選挙区レベルで作成される最終候補者リストを女性に限定するというアイディア自体は 1980 年代から議論されており、1989 年には労働党書記長が各選挙区労働党に「女性指定選挙区」の採用を依頼しているが、制度の運用が各選挙区労働党の自主性に任されていたことから、「女性指定選挙区」の浸透は遅々として進まなかった。そこで、1993 年に党大会において、「女性指定選挙区」使用の義務化が労働組合のブロック投票を廃止することと抱き合わせで提案され、これが可決されたことで、本格的な運用が始まることになる。とはいえ、例えば、すでに女性が候補者として選定されることが濃厚な選挙区が「女性指定選挙区」を積極的に採用することで、同じ地域の別の選挙区が使用の義務化を免れることを手助けするなど、労働党所属の女性議員を増やすという目的そのものの実現を損なうような妨害行為も続き、制度が広く受け入れられるまでには一定の時間を有した。

#### ④ 立候補の自由

国民の国政への参加を保障する重要な権利として、選挙権とともに、被選挙権がある。被選挙権とは、選挙を通じて公職者になる資格であり、当選すれば公職者となる権利をいう。日本の公職選挙法は、立候補の届出をした者でなければ、当選人となることができないとする立候補制度をとっているため、被選挙権と「立候補の自由」は、同じものとして扱われている。憲法上明定されていないが、民主主義の観点からは、選挙によって公職に就こうという意欲がある者には、できる限り広く立候補の可能性を開いておく必要があるだろう。被選挙権者が立候補を不当に制約されれば、選挙人の自由な意思の表明を阻害することにもなる。三井美唄炭鉱労組事件最高裁大法廷判決（最高裁昭和 43 年 12 月 4 日大法廷判決・刑集 22 巻 13 号 1425 頁）は、「立候補の自由は、選挙権の自由な行使と表裏の関係にあり、自由かつ公正な選挙を維持するうえで、きわめて重要である。…憲法 15 条 1 項には、被選挙権者…の立候補の自由について、直接には規定していないが、これもまた、同条同項の保障する重要な基本的人権の一つと解すべきである」と判示し、学説上もこの立場が通説である。

## ⑤ 政党条項

政党条項とは、憲法典に政党に言及する条項を設け、政党を憲法の統治システムの中に明示的に位置付けるものである。現代憲法の多くは、政党の役割を明確にし、民主主義の安定に寄与させるために政党条項を設けている（イタリア憲法 49 条、ドイツ憲法 21 条、大韓民国憲法 6 条など）。ドイツの国法学者トリール（Heinrich Triepel）は、政党に対する国家の態度の歴史的変遷を、①（特定団体の私的利益を追求する存在として）敵視→②無視→③承認及び合法化→④憲法編入の 4 段階に分析した。憲法典に政党条項を設けることは、④の憲法編入にあたる。

日本国憲法は、政党の規定を持たず、それに特別な地位を与えていない。形式的には、政党は、結社の自由（21 条）による保障を受けるにとどまる。ただし、国会法、公職選挙法などの憲法附属法（法形式上は「法律」であるが、内容としては統治に関する「実質的意味の憲法」にあたり、憲法典の条項を理解する上で参照が不可欠である）は正面から「政党」の存在を認めている。実質的に「憲法編入」の段階にあるという見方がある一方、あえて政党条項を設けていない「沈黙」を重視する見解もある。

政党条項の代表的な例として、ドイツ連邦共和国基本法 21 条を挙げることができる。同条は、「①政党は、国民の意思形成に協力する。政党の結成は自由である。政党の内部秩序は、民主制の諸原則に合致していなければならない。政党は、その資金の出所及び用途について、ならびにその財産について、公的に報告しなければならない。②政党のうちで、その目的またはその支持者の行動に徴して、自由で民主的な基本秩序を侵害もしくは除去し、またはドイツ連邦共和国の存立を危うくすることを目指すものは、違憲である。③政党のうちで、その目的またはその支持者の行動に徴して、自由で民主的な基本秩序を侵害もしくは除去し、またはドイツ連邦共和国の存立を危うくすることを目指すものは、国の助成を受けられない。このことが確定したときは、これらの政党の租税優遇措置も行われず、これらの政党の寄付の優遇措置も行われぬ。④第 2 項による〔政党の〕違憲の問題及び第 3 項による国の財政援助の排除については、連邦憲法裁判所がこれを決定する。⑤詳細は、連邦法律で規律する。」と規定している（「ドイツ連邦共和国憲法」（初宿訳）初宿正典＝辻村みよ子編『新解説 世界憲法集〔第五版〕』（三省堂、2020 年）162 - 163 頁）。

政党条項の意義として、政党の役割を明確化し、民主主義の安定に寄与することが挙げられるが、一方で、政党条項が政党の自由な活動を制約する可能性や、政党間の不平等を生じさせる可能性などの課題も存在する。各国は、それぞれの歴史や政治状況に応じて、政党条項の内容や運用方法を工夫することで、これらの二面性を克服しようと試みている。

## <参考文献>

- [1] 日本学術会議、第 24 期提言「社会と学術における男女共同参画の実現を目指して—2030 年に向けた課題—」（科学者委員会男女共同参画分科会、第一部総合ジェンダー分科会、第二部生命科学ジェンダー・ダイバーシティ分科会、第三部理工学ジェンダー・ダイバーシティ分科会）（令和 2（2020）年 9 月 29 日）
- [2] United Nations. Committee on the Elimination of Discrimination against Women, “General recommendation No. 40 (2024) on the equal and inclusive representation of women in decision-making systems,” (CEDAW/C/GC/40).
- [3] Krook, Mona Lena, “Why Are Fewer Women than Men Elected? Gender and the Dynamics of Candidate Selection,” *Political Studies Review*, 8(2), 2010: 155-168.
- [4] World Values Survey のウェブサイト  
(<https://www.worldvaluessurvey.org/wvs.jsp>)
- [5] Endo, Yuya, and Yoshikuni Ono, “Opposition to Women Political Leaders: Gender Bias and Stereotypes of Politicians Among Japanese Voters,” *Journal of Women, Politics & Policy* 44(3), 2023: 371-386. Kage, Rieko, Frances M. Rosenbluth, and Seiki Tanaka, “What Explains Low Female Political Representation? Evidence from Survey Experiments in Japan,” *Politics & Gender* 15(2) 2019: 285-309.
- [6] 濱本真輔、『日本の国会議員——政治改革後の限界と可能性』、中央公論新社、2022 年、37 頁以下
- [7] Krook, Mona Lena, “Electoral System and Women’s Representation,” in Herron, Erik S., Robert J. Pekkanen, and Matthew S. Shugart (eds), *The Oxford Handbook of Electoral Systems*, Oxford University Press, 2018.
- [8] Kage, Rieko, Frances M. Rosenbluth, and Seiki Tanaka, “What Explains Low Female Political Representation? Evidence from Survey Experiments in Japan,” *Politics & Gender*, 15(2), 2019: 285-309. Steel, Gill. *What Women Want: Gender and Voting in Britain, Japan, and the United States*. University of Michigan Press, 2022.
- [9] Lawless, Jennifer L., and Richard L. Fox, *It Takes a Candidate: Why Women Don’t Run for Office*, Cambridge University Press, 2005. Lawless, Jennifer L., and Richard L. Fox, *It Still Takes a Candidate: Why Women Don’t Run for Office*, Cambridge University Press, 2010.
- [10] Strachan, J. Cherie, Lori Poloni-Staudinger, Shannon Jenkins, and Candice D. Ortobals, *Why Don’t Women Rule the World? Understanding Women’s Civic and Political Choices*. LSAGE, CQ Press, 2020.
- [11] Culhane, Leah, and Jemima Olchawski, *Strategies for Success: Women’s Experiences of Selection and Election in UK Parliament*, Fawcett Society, 2018. Lawless, Jennifer L., and Richard L. Fox, *Girls Just Wanna Not Run: The Gender Gap in Young Americans’ Political Ambition*, Women & Politics Institute, American University, 2013.

- [12] 内閣府男女共同参画局、「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、11頁以下
- [13] 小林良彰、『選挙制度：民主主義再生のために』、丸善、1994年、大山礼子、『政治を再建する、いくつかの方法——政治制度から考える』、日本経済新聞出版社、2018年、加藤秀治郎、『日本の選挙：何を変えれば政治が変わるのか』、中央公論新社、2003年、岩崎美紀子、『一票の較差と選挙制度——民主主義を支える三層構造』、ミネルヴァ書房、2021年
- [14] 総務省、「衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査速報資料」(<https://www.soumu.go.jp/senkyo/50syusokuhou/index.html>)
- [15] I P U のウェブサイト([https://data.ipu.org/women-ranking/?date\\_month=1&date\\_year=2025](https://data.ipu.org/women-ranking/?date_month=1&date_year=2025))
- [16] 内閣府男女共同参画局のウェブサイト([https://www.gender.go.jp/about\\_danjo/basic\\_plans/5th/index.html](https://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/5th/index.html))
- [17] 総務省、「衆議院議員総選挙・最高裁判所裁判官国民審査速報資料」(<https://www.soumu.go.jp/senkyo/50syusokuhou/index.html>)
- [18] 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」([https://www.gender.go.jp/research/pdf/joseikatsuyaku\\_kadai.pdf](https://www.gender.go.jp/research/pdf/joseikatsuyaku_kadai.pdf))
- [19] 三浦まり編、『ジェンダー・クォータがもたらす新しい政治—効果の検証』、法律文化社、2024年
- [20] Kenny, Meryl, and Thomas Verge, “Opening Up the Black Box: Gender and Candidate Selection in a New Era,” *Government and Opposition* 51(5), 2016: 351-369.
- [21] Gallagher, Michael, and Michael Marsh (eds), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, Sage Publications, 1988. Hazan, Reuven, and Gideon Rahat, *Democracy within Parties: Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*, Oxford University Press, 2010.
- [22] Shomer, Yotam, Gabriel J. Put, and Erez Gedalya-Lavy, “Intra-Party Politics and Public Opinion: How Candidate Selection Processes Affect Citizens’ Satisfaction with Democracy,” *Political Behavior* 38(3), 2016: 509-534.
- [23] 庄司香、「世界の予備選挙—最新事例と比較分析の視角—」、選挙研究第27巻2号(2011年)、93頁以下
- [24] 吉野孝、今村浩、谷藤悦史編、『誰が政治家になるのか—候補者選びの国際比較』早稲田大学出版部、2001年、浅野正彦、『市民社会における制度改革—選挙制度と候補者リクルート』慶應義塾大学出版会、2006年、金東煥、「候補者指名方法における開放と自民党地方組織—自民党滋賀県連の事例」、政策科学21巻2号(2014年)、81頁以下、堤英敬、「候補者選定過程の開放と政党組織」、選挙研究28巻1号(2012年)、5頁以下、建林正彦、『政党政治の制度分析—マルチレベルの政治競争における政党組織』千倉書房、2017年、濱本真輔、『現代日本の政党政治—選挙制度改革は何をもたらしたのか』有斐閣、2018年
- [25] 堤英敬、「候補者リクルートメントの変容と政党組織—候補者のプロフィール・政策的立場・議会行動」、法學研究93巻1号(2020年)、470頁以下
- [26] 武田宏子、「政党戦略とジェンダー—1990年代以降のイギリスにおける女性議員の増加」、辻村みよ子・三浦まり・糠塚康江編著、『女性の参画が政治を変える—』候

- 補者均等法の活かし方』第6章、信山社、2020年）、武田宏子、「イギリスからの示唆—候補者選定過程を中心に」、学術の動向第28巻2号（2023年）、38頁以下、武田宏子、「イギリスにおける政党クォータ導入と『労働党女性』の中央集権化」（学術会議叢書31『女性の政治参画をどう進めるか』第8章、日本学術協力財団、2024年）
- [27] Cracknell, Richard, Elise Uberoi, and Matthew Burton, “UK Election Statistics: 1918–2023, A Long Century of Elections,” *The House of Commons Library Research Briefing* CBP7529, 2023.  
(<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7529/>)
- [28] Childs, Sarah, “The New Labour Women MPs in the 1997 British Parliament: Issues of Recruitment and Representation,” *Women’s History Review* 9(1), 2000: 55–73. Childs, Sarah, *Women and British Party Politics: Descriptive, Substantive and Symbolic Representation*. Routledge, 2008. Kelly, Richard, and Ian White, “All-Women Shortlists,” *The House of Commons Briefing Paper*, No. 5057 (7 March 2016).  
(<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05057/>)  
Russell, Meg, *Building New Labour: The Politics of Party Organization*. Palgrave Macmillan, 2005. 武田宏子、「イギリス-政党クォータ導入で何が変わったのか？」（三浦まり編、『ジェンダー・クォータがもたらす新しい政治—効果の検証』第6章、法律文化社、2024年）
- [29] Kenny, Meryl, and Fiona Mackay, “When Is Contagion Not Very Contagious? Dynamics of Women’s Political Representation in Scotland,” *Parliamentary Affairs* 67(4), 2014: 866–886.
- [30] Campbell, Rosie, Sarah Childs, and Lisa Lovenduski, “Women’s Equality Guarantees and the Conservative Party,” *The Political Quarterly* 77(1), 2006: 18–27. Campbell, Rosie, and Sarah Childs, “‘Wags’, ‘Wives’ and ‘Mothers’ … but What about Women Politicians?,” *Parliamentary Affairs* 63(4), 2010: 760–777. Childs, Sarah, and Philip Webb, *Sex, Gender and the Conservative Party: From Iron Lady to Kitten Heels*, Palgrave Macmillan, 2012.
- [31] Nugent, Mary K., and Mona Lena Krook, “All Women’s Shortlists: Myths and Realities,” *Parliamentary Affairs* 69(1), 2016: 115–135. Besley, Timothy, Olle Folke, Torsten Persson and Johanna Rikne, “Gender Quotas and the Crisis of the Mediocre Man: Theory and Evidence from Sweden,” *American Economic Review* 107(8), 2017: 2204–2242.
- [32] 内閣府男女共同参画局、「諸外国における政治分野への女性の参画に関する調査報告書」平成31年3月、20頁以下
- [33] Campbell, Rosie, Sarah Childs, and Joni Lovenduski, “Women’s Equality Guarantees and the Conservative Party,” *The Political Quarterly* 77(1), 2006: 18–27.

- [34] 内閣府男女共同参画局、「各政党における男女共同参画の取組状況と課題」令和6年4月 (<https://www.gender.go.jp/policy/seijibunya/pdf/r05.pdf>)
- [35] 総務省自治行政局選挙部政党助成室、「政党助成制度のあらまし」、令和7年8月、([https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000161030.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000161030.pdf))
- [36] 自治省選挙部政党助成室編、『逐条解説政党助成法・法人格付与法』、ぎょうせい、1997年
- [37] 第134回国会衆議院公職選挙法改正に関する調査特別委員会議録第2号(1995年)
- [38] 石田久仁子、「共和国とパリテ」(三浦まり・衛藤幹子編、『ジェンダー・クォーター世界の女性議員はなぜ増えたのか』第4章、明石書店、2014年)、大山礼子、「フランスの県議会選挙制度改革—男女ペア立候補方式によるパリテ(男女同数)の実現と選挙区改定」、駒澤大学法学部研究紀要74号(2016年)77頁以下、辻村みよ子・齊藤笑美子、『ジェンダー平等を実現する法と政治—フランスのパリテ法から学ぶ日本の課題』、花伝社、2023年、糠塚康江、「フランスからの示唆—政治による男女平等の推進」(学術会議叢書31『女性の政治参画をどう進めるか』第7章、日本学術協力財団、2024年)、村上彩佳、「フランス〜パリテがもたらした政治と社会の変化」(三浦まり編、『ジェンダー・クォータがもたらす新しい政治—効果の検証』第3章、法律文化社、2024年)、LOI n° 2025-444 du 21 mai 2025 visant à harmoniser le mode de scrutin aux élections municipales afin de garantir la vitalité démocratique, la cohésion municipale et la parité, *Journal officiel de la République française*, 22 mai 2025 (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000051643176>)
- [39] I P U のウェブサイト ([https://data.ipu.org/women-ranking/?date\\_year=2025&date\\_month=03](https://data.ipu.org/women-ranking/?date_year=2025&date_month=03))
- [40] 辻村みよ子・三浦まり・糠塚康江編、『女性の参画が政治を変える——候補者均等法の活かし方』、信山社、2020年
- [41] 只野雅人、『代表における等質性と多様性』、信山社、2017年
- [42] 共産党袴田事件・最高裁昭和63年12月20日第三小法廷判決・判例時報1307号113頁
- [43] 林知更、「政治過程の統合と自由—政党への公的資金助成に関する憲法学的考察—(5・完)」、国家学会雑誌117巻5・6号(2002年)、1頁以下
- [44] 赤坂幸一、『統治機構論の基層』、日本評論社、2023年
- [45] 長谷部恭男、『憲法[第8版]』、新世社、2022年
- [46] 林知更、「憲法学から考える政党・政治資金・政党法：政党というブラックボックス」、世界985号(2024年)、102頁以下
- [47] 大山礼子、「『議員の偏り』から政治不信は生まれる：改革のラストチャンス」、世界987号(2024年)、17頁以下
- [48] 辻由希、「ジェンダーに配慮した議会の理論と実践」、生活経済政策293号(2021年6月)、3頁以下
- [49] 列国議会同盟(I P U)「ジェンダーに配慮した議会のための行動計画」、2012年 (<http://archive.ipu.org/pdf/publications/action-gender-jp.pdf>)
- [50] キガリ宣言はI P Uのウェブサイトから入手可能である。“IPU Member Parliaments commit to accelerating gender equality,” IPU press release, 17 October 2022 (<https://www.ipu.org/news/press-releases/2022-10/ipu-member-parliaments-commit-accelerating-gender-equality>)

- [51] IPU, *Evaluating the Gender Sensitivity of Parliaments: A Self-Assessment Toolkit*  
(<https://www.ipu.org/resources/publications/toolkits/2016-11/evaluating-gender-sensitivity-parliaments-self-assessment-toolkit>)
- [52] UK Parliament, *UK Gender Sensitive Parliament Audit 2018*  
([https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-information-office/uk-parliament\\_gender-sensitive-parliament-audit-report-digital.pdf](https://www.parliament.uk/globalassets/documents/lords-information-office/uk-parliament_gender-sensitive-parliament-audit-report-digital.pdf))
- [53] 衆議院の調査報告書は衆議院のウェブサイト  
([https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb\\_rchome.nsf/html/rchome/Shiryo/gender-houkokushohp20220609.htm](https://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_rchome.nsf/html/rchome/Shiryo/gender-houkokushohp20220609.htm))、参議院の調査報告書は参議院のウェブサイト  
(<https://www.sangiin.go.jp/japanese/ugoki/r5/ipu/230614.html>) から入手可能である。
- [54] 大西祥世、「立法府における男女共同参画の推進 ——ガラスの天井を打破し、「ジェンダーに配慮した議会」へ——」、立命館法学 409 号 (2023 年)、1304 頁以下
- [55] 以下の 6 段落の記述は、三浦まり、「ジェンダーに配慮した議会に向けた IPU 自己点検の意義と日本の取り組み」学術の動向 323 号 (2023 年)、57 頁以下、の衆議院アンケート結果分析に、参議院アンケート結果を加筆修正した。
- [56] Childs, Sarah, *The Good Parliament*, 2016. (<https://www.bristol.ac.uk/media-library/sites/news/2016/july/20%20Jul%20Prof%20Sarah%20Childs%20The%20Good%20Parliament%20report.pdf>)
- [57] Cox, Dame Laura, “The Bullying and Harassment of House of Commons Staff, Independent Inquiry Report,” 2018.  
(<https://www.parliament.uk/globalassets/documents/conduct-in-parliament/dame-laura-cox-independent-inquiry-report.pdf>)
- [58] 内閣府男女共同参画局、地方議会等における取組  
([https://www.gender.go.jp/policy/seijibunya/seijibunya\\_torikumi.html](https://www.gender.go.jp/policy/seijibunya/seijibunya_torikumi.html))
- [59] IPU, *Sexism, Harassment and Violence Against Women Parliamentarians*, 2016  
(<https://www.ipu.org/resources/publications/issue-briefs/2016-10/sexism-harassment-and-violence-against-women-parliamentarians>)
- [60] Krook, Mona Lena, *Violence against Women in Politics*, Oxford University Press, 2020.
- [61] 日本学術会議法学委員会ジェンダー法分科会、記録「大学・職場・議会のハラスメントについて」、2023 年 9 月 4 日 (SCJ 第 25 期-050904-25360900-036)
- [62] IPU, *Guidelines for The Elimination of Sexism, Harassment and Violence Against Women in Parliament*, 2019  
(<https://www.ipu.org/resources/publications/reference/2019-11/guidelines-elimination-sexism-harassment-and-violence-against-women-in-parliament>)
- [63] NCSL, “Sexual Harassment Policies in State Legislatures”  
(<https://www.ncsl.org/about-state-legislatures/sexual-harassment-policies-in-state-legislatures>)
- [64] 内閣府男女共同参画局、「政治分野におけるハラスメント防止研修教材」令和 4 年 4 月  
([https://www.gender.go.jp/policy/seijibunya/seijibunya\\_harassment.html](https://www.gender.go.jp/policy/seijibunya/seijibunya_harassment.html))

- [65] Tinkler, Justine E, “How Do Sexual Harassment Policies Shape Gender Beliefs? An Exploration of the Moderating Effects of Norm Adherence and Gender,” *Social Science Research* 42(5), 2013: 1269-1283. Kearney, Lisa K., Aaron B. Rochlen, and Eden B. King, “Male Gender Role Conflict, Sexual Harassment Tolerance, and the Efficacy of a Psychoeducative Training Program,” *Psychology of Men & Masculinity* 5(1), 2004: 72-82.
- [66] 三浦まり、「政治分野のハラスメント防止に向けて～イギリス議会の苦情処理手続きと日本の地方議会ハラスメント条例を手がかりに」、年報行政研究 58（2023 年）、54 頁以下
- [67] 濱野雄太、「欧米主要国議会の懲罰制度」、調査と情報—ISSUE BRIEF— 1273 号（2024 年）、House of Commons, Committee of Standards, *The House of Commons standards landscape: how MPs’ standards and conduct are regulated*, Third Report Session 2023-24.  
(<https://committees.parliament.uk/publications/45177/documents/224139/default/>)
- [68] 内閣府男女共同参画局、「市区町村女性参画状況見える化マップ」  
([https://www.cao.go.jp/shichoson\\_map/?data=13&year=2023&todofuken=32](https://www.cao.go.jp/shichoson_map/?data=13&year=2023&todofuken=32))



## ＜参考資料１＞審議経過

### 政治学委員会民主主義の深化と退行に関する比較政治分科会

- 2024 年 1 月 21 日 女性の政治参画小委員会の設置を承認
- 2024 年 6 月 18 日 女性の政治参画小委員会の活動中間報告
- 2024 年 12 月 26 日 女性の政治参画小委員会の活動報告及び申出書の承認

### 法学委員会ジェンダー法分科会

- 2024 年 3 月 1 日 女性の政治参画小委員会との連携を承認
- 2024 年 12 月 9 日 女性の政治参画小委員会の活動報告及び申出書の承認

### 政治学委員会民主主義の深化と退行に関する比較政治分科会女性の政治参画小委員会

- 2024 年 5 月 8 日 方針の確認
- 2024 年 11 月 13 日 申出書の承認
- 2025 年 4 月 2 日 見解案の検討
- 2025 年 4 月 18 日 見解案の検討
- 2025 年 8 月 20 日 査読の結果を踏まえた見解案の検討

### 政治学委員会民主主義の深化と退行に関する比較政治分科会・法学委員会ジェンダー法分科会 合同検討会

- 2025 年 5 月 13 日 見解案の審議と承認

（「第一部総合ジェンダー分科会」「政治学委員会現代政治過程における課題分析・制度設計分科会」がオブザーバー参加）

### 政治学委員会民主主義の深化と退行に関する比較政治分科会女性の政治参画小委員会によるヒアリング（2024 年。組織名・肩書は当時のもの）

#### （１）政党の女性関係部局

- 自由民主党 女性局長 高橋はるみ 6 月 9 日
- 立憲民主党 ジェンダー平等本部長 西村智奈美 3 月 14 日
- 日本維新の会 ダイバーシティ推進局長 高木かおり 4 月 12 日
- 国民民主党 代表・男女共同参画推進本部長 玉木雄一郎 4 月 19 日
- 公明党 女性委員会委員長 竹谷とし子 7 月 22 日
- 日本共産党 ジェンダー平等委員会責任者 倉林明子 5 月 17 日
- れいわ新選組 共同代表 櫛渕万里 7 月 17 日
- 社会民主党 代表 福島みずほ 8 月 8 日

#### （２）国会関係者

- 衆議院議長 額賀福志郎 7 月 18 日
- 元衆議院議長 河野洋平 7 月 23 日

衆議院副議長 海江田万里 5月27日  
参議院副議長 長浜博行 8月15日  
衆議院議院運営委員会委員長 山口俊一 6月19日  
参議院議院運営委員会委員長 浅尾慶一郎 7月5日  
衆議院事務局 9月18日  
参議院事務局 9月20日

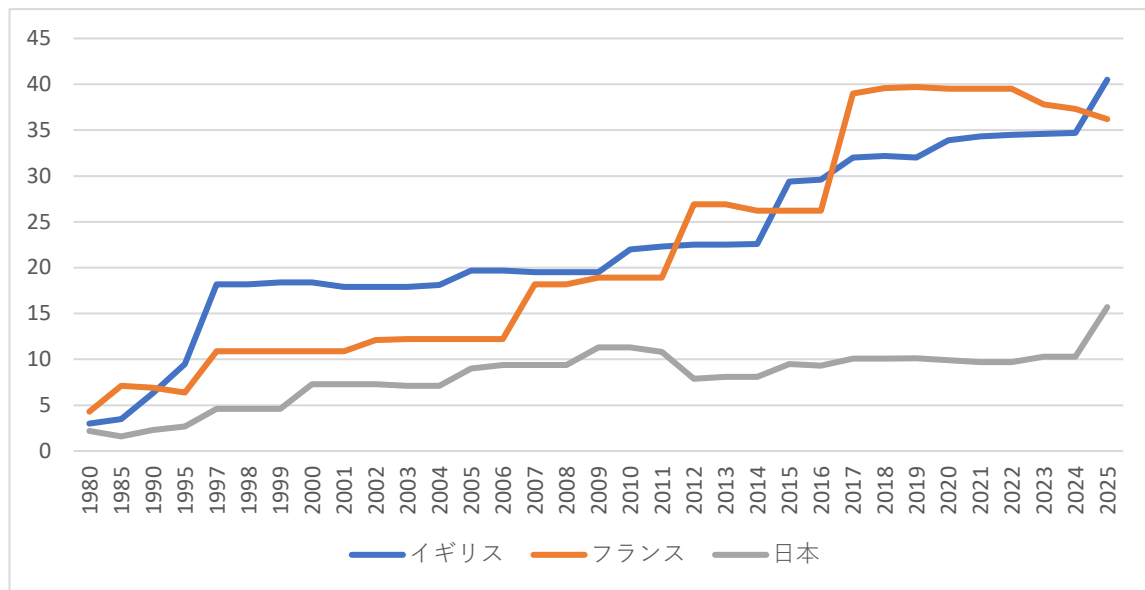
(3) 国際機関・海外専門家

International IDEA、Kunio Hamada 1月29日  
スコットランド議会  
Susan Duffy (Head of Engagement and Communication) 2月23日  
イギリス議会  
Neil Grogan (ICGS deputy director) 2月26日  
Robin James, Wafia Zia, Susanna Smith (Committee on Standards and  
Committee of Privileges, House of Commons) 2月26日  
Holly Dustin (Women and Equalities Committee) 2月27日  
Ken Gall (Union representative, UK Parliament) 2月28日  
Rick Nimmo, Rhiannon Edwards (GP IPU) 2月28日  
イギリス国会議員 2月26日  
Jess Phillips  
Zarah Sultana  
学識経験者  
Prof. Sarah Childs (University of Edinburgh) 2月23日  
Prof. Meryl Kenny (University of Edinburgh) 2月23日

(4) 学識経験者

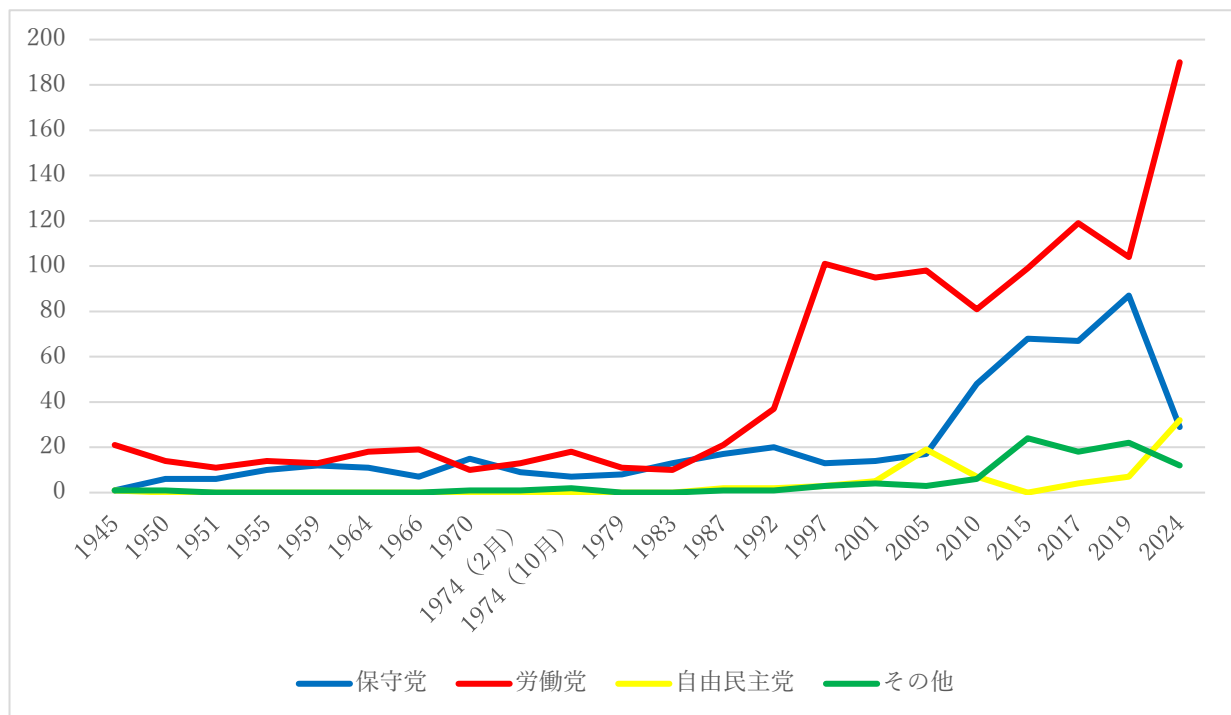
只野雅人 一橋大学大学院法学研究科教授、日本学術会議第一部会員 4月17日  
林知更 東京大学社会科学研究所教授 5月31日  
植松健一 立命館大学法学部教授 6月3日

## ＜参考資料２＞日本、イギリス、フランスの下院における女性議員割合の推移



2022 年までは『男女共同参画白書』令和 4 年版 110 頁「諸外国の国会議員に占める女性の割合の推移」、2023 年以降は I P U 資料 (Monthly ranking of women in national parliaments) 各年 1 月現在より作成。

## ＜参考資料３＞イギリス下院における政党ごとの女性議員数



(Cracknell, Richard, Uberoi, Eva, and Burton, Ben, “UK Election Statistics: 1981-2022, A Long Century of Elections,” *The House of Commons Library Research Briefing* CBP7129,

<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7529/>; Cracknell, Richard, Baker, Carol, Pollock, Louie (2024) *General Election 2024: Results and Analysis Full Briefing*, <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-10009/>)

#### ＜参考資料 4＞フランスの政党等に対する国庫助成

1. フランスの政党に対する国庫助成の根拠法は、「政治活動の資金等の透明性に関する 1988 年 3 月 11 日法律第 88 - 227 号」(loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique) である。8 条で基本的枠組みを定め、9 条と 9 - 1 条で配分方法を定める。

##### (1) 基本的枠組み (8 条)

各年の予算法案に記載する政党及び政治団体の資金調達に充てられる予算の総額は、国民議会及び元老院の事務局から政府へ共同提案することができる。

この総額は、次の 2 つの部分に等分する。

1° 国民議会議員選挙の結果に応じて政党及び政治団体の資金調達に充てられる第 I 部分【得票数割】

2° 両院において議席を占める政党及び政治団体の資金調達に特に充てられる第 II 部分【議員数割】

(2) 第 I 部分の配分方法 (9 条①～⑥) : 便宜上法文にはない丸囲い数字を付した。以下同様)

① 8 条に規定する助成 [総額] の第 I 部分は、次のいずれかに該当する者に対して割り当てる。

② 直近の国民議会の改選時に、50 以上の選挙区でそれぞれ有効投票の 1 % 以上を獲得した候補者を擁立した政党及び政治団体

③ 直近の国民議会の改選時に、憲法 73 条 [海外県・海外州に対する対応措置] 若しくは 74 条 [海外公共団体の特別な地位] が適用される 1 若しくは 2 以上の地方公共団体又はニューカレドニアにおいてのみ候補者を擁立し、候補者を擁立した選挙区においてその候補者がそれぞれ有効投票の 1 % 以上を獲得した政党及び政治団体

④ 配分は、各政党及び政治団体の当該選挙の第 1 回投票における得票数に応じて行う。選挙法典 L. O. 128 条に定める被選挙権がない旨の宣告を受けた候補者の得票数は、この中に含めない。

⑤ 前各項に規定する配分のために、国民議会議員選挙の候補者は、その立候補の届出において、自らが帰属する政党又は政治団体がある場合には、これを表示する。候補者は、遅くとも投票日から遡り 5 番目の金曜日にフランス共和国官報に掲載される内務大臣のアレテ (arrêté : 命令) で作成するリストから又は当該リスト以外から当該政党又は政治団体を選択することができる。当該リストには、遅くとも投票日から遡り 6 番目の金曜日の 18 時までには 8 条に規定する助成の第 I 部分を受けけるための申請を内務省に提出した政党又は政治団体が、全て含まれる。

⑥ 候補者は、自らを候補者として擁立しなかった政党又は政治団体に帰属している場合には、本条4項及び5項に定める配分に関し、いずれの政党にも帰属していない旨の宣告を受ける。本項の適用に関する事項は、特に政党及び政治団体が当該政党又は政治団体が擁立する候補者のリストを作成する際の条件を定めるデクレ (décret : 政令) で定める。

(3) 第Ⅱ部分の配分方法 (9条⑦～⑩)

⑦ この助成〔総額〕の第Ⅱ部分は、前記第Ⅰ部分について助成を受ける資格のある政党及び政治団体に対し、各議院の理事部に〔毎年〕11月中に当該政党及び政治団体に登録又は帰属していることを届け出た両院の国会議員の数に比例して割り当てられるものとする。

⑧ 両院の各議員は、前項規定の適用において、1の政党又は政治団体のみを表示することができる。また各議員は、政党及び政治団体を表示しないこともできる。その場合は、対応する助成額が第Ⅱ部分の助成総額から減額される。

⑨ 憲法73条若しくは74条が適用される1若しくは2以上の地方公共団体又はニューカレドニアに含まれない選挙区で選出された両院の議員は、直近の国民議会の改選の際に、憲法73条若しくは74条が適用される1若しくは2以上の地方公共団体又はニューカレドニアにおいてのみ候補者を擁立した政党又は政治団体に登録又は帰属することができない。

⑩ 遅くとも各年の12月31日までに、国民議会理事部及び元老院理事部は、首相に対し、両院の議員の届出に基づく議会における政党及び政治団体別の議員構成を通知する。当該届出は、官報に掲載する。

(4) 予算措置 (9条⑪)

⑪ 各政党又は政治団体に割り当てられる助成の総額は、各年の予算法案の附属報告書 (un rapport annexé au projet de loi de finances de l'année) に記載される。

(5) 第Ⅰ部分の配分に対するパリティの適用 (9-1条)

政党又は政治団体について、直近の国民議会の改選時に、9条5項に従い、その政党又はその政治団体に帰属すると届け出ていたそれぞれの性 (chaque sexe) の候補者数の差が、総候補者数の2%を超える場合には、8条及び9条に規定する助成の第Ⅰ部分の総額は、総候補者数に応じて、それぞれの性の差の150% (※) に等しい割合で、補助の第Ⅰ部分の総額を超えない範囲において減額される。

この減額は、海外にのみ候補者を擁立する政党又は政治団体であって、帰属するそれぞれの性の候補者数の差が1を超えないものには、適用しない。

(※) 減額率は当初50%であったが、以下のように、75%、150%と段階的に引き上げられている。

i) 2000年6月6日法律第2000-493号15条「半分 [50%]」

「次の改選時に発効」 (17条2項) → 2002年6月の国民議会総選挙から適用

ii) 2007年1月31日法律第2007-128号5条「4分の3 [75%]」

「2008年1月1日以降の国民議会の最初の総選挙から適用」 (日付未確定) →  
2012年6月の国民議会総選挙から適用

iii) 2014年8月4日法律第2014-873号60条「150%」

「本法律の公布の日後、国民議会の最初の総選挙から適用」→2017年6月の国民議会総選挙から適用

## 2. 予算措置と配分

(1) 1988年3月11日法律9条11項にいう「各年の予算法案の附属報告書」とは、ここでは、政党交付金の予算を含む、「年次業績計画書 (Projets annuels de performances)」の一部である「Programme n° 232 Vie politique」を指す。予算は、「Autorisations d'engagement (AE) : 支出負担行為許可」と「Crédits de paiement (CP) : 支払許容費」で構成されている。AEは将来の支払い義務、CPは当年度の支払い可能額を示す。政党交付金の場合、多くは AE=CP となる。これらの予算をまとめたものが「la loi de finances initiale (LFI) : 当初予算」となる。

(2) 政党交付金の実際の配分は、1988年3月11日法律8条、9条、9-1条を適用する内務大臣が副署したデクレ (décret : 政令) によって行われる。

第I部分のパリテによる調整のため、各政党ないし政治団体の、直近の下院 (国民議会) 議員選挙の女性の候補者、男性の候補者の人数がそれぞれ掲載される。女性候補者の人数が男性候補者の人数を上回っている場合であっても、9-1条の規定に従って減額される。パリテによる減額は、減額率50%から150%に引き上げられているが、減額の総額は低下傾向にある。男女の候補者数の差が縮小しつつあることを意味する。

第II部分は、国会議員の議席割のため、各党の上下両院の所属議員数が掲載される。

2024年のデクレ : Décret n° 2024-77 du 2 février 2024 pris pour l'application des articles 8, 9 et 9-1 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique に基づく、主要政党の第I部分、第II部分の交付金の配分を例として挙げる (表1, 表2)。

表 1 2024 年の政党交付金第 I 部分の配分

政党ないし政治団体	得票数	女性候補者数	男性候補者数	パリテによる減額	第 I 部分配分額
アンサンブル	5,787,451	264	284	510,901.92€	8,821,573.24€
国民連合	4,215,614	280	287	0.00€	6,797,830.85€
屈しないフランス	3,269,593	169	164	0.00€	5,272,337.59€
共和党	2,225,935	157	256	1,290,620.02€	2,298,781.10€
欧州エコロジー＝緑の党	1,133,409	54	51	78,328.43€	1,749,334.80€
社会党	850,030	36	37	0€	1,370,704.29€
フランス共産党	530,464	28	27	0€	855.392.49€
欧州民主主義者・中道派・独立派連合	253,347	41	40	0€	379,505.60€
総計	21,289,951	2,513	2,680	2,083,346.53€	32,251,989.49€

表 2 2024 年の政党交付金第 II 部分の配分

政党ないし政治団体	下院議員数	上院議員数	国会議員合計	第 II 部分配分額
アンサンブル	248	39	287	10,653,233.98€
共和党	63	131	194	7,201,140.74€
国民連合	88	3	91	3,377,854.68€
社会党	27	62	89	3,303,616.11€
屈しないフランス	72	0	72	2,672,588.32€
欧州民主主義者・中道派・独立派連合	5	45	50	1,855,964.11€
欧州エコロジー＝緑の党	23	16	39	1,447,652.00€
フランス共産党	17	17	34	1,262,055.59€
総計	576	345	921	34,186,858.85€

表3 1988年3月11日法律に基づく政党及び政治団体に対する国庫助成額の推移

Loi n° 88-227 du 11 mars 1988 modifiée relative à la transparence financière de la vie politique に基づく政党及び政治団体に対する国庫助成額の推移

(単位：ユーロ)

予算年	Programme n°232 Vie politique →LFI			候補者数 男性／女性	パリテによる 減額	議員数 政党所属／無所属	1988年3月11日法実施 Décret→調整後の配分額	
	総額	第Ⅰ部分	第Ⅱ部分				総額	第Ⅰ部分 第Ⅱ部分
2012	2007年1月31日法律による改正→1988年3月11日法律9－1条：2008年1月1日以降の下院総選挙でパリテ違反の比率差の75%減額率適用							
	80,264,408*1	40,132,204*1	40,132,204*1	3098/2486	5,133,712.97*5	903/7	71,130,695.04	32,998,491.04 38,132,204
	76,000,000*1	38,000,000*1	38,000,000*1					
4月22日＝5月7日大統領選挙、6月10日＝6月17日下院議員選挙								
2013	76,264,408*2	38,132,204*2	38,132,204*2	2377/1784	6,181,076*3	916/5	70,083,332.15	31,951,128.15 38,132,204
2014	68,670,672*4	34,335,336*4	34,335,336*4	2364/1780	5,571,597*6	921/4	63,099,073.55	28,763,737.55 34,335,336
	10月1日上院議員選挙							
2015	68,670,672*4	34,335,336*4	34,335,336*4	2364/1779	5,569,948*7	915/6	63,100,722.89	28,765,387.89 34,335,335
2016	68,670,672*4	34,335,336*4	34,335,336*4	2366/1781	5,568,802*8	917/6	63,101,868.14	28,766,533.14 34,335,335
2017	68,670,672*4	34,335,336*4	34,335,336*4	2365/1780	5,572,397*9	910/10	63,098,274.96	28,762,938.96 34,335,336
	4月23日＝5月7日大統領選挙、6月11日＝6月18日下院議員選挙、9月24日上院議員選挙							
2014年8月4日法律による改正→1988年3月11日法律9－1条：次の下院総選挙でパリテ違反の比率差150%減額率適用								
2018	68,670,672*4	34,335,336*4	34,335,336*4	2804/2588	2,256,942.56	915/6	66,190,046.49	32,078,393.43 34,111,865.06
2019	68,670,672*4	34,335,336*4	34,335,336*4	2799/2587	2,251,393.43	918/7	66,159,443.61	32,083,942.58 34,075,501.03
2020	68,670,672*4	34,335,336*4	34,335,336*4	2797/2586	2,255,344.42	915/9	66,080,892.48	32,079,991.59 34,000,900.90
	9月27日上院議員選挙							
2021	68,670,672*4	34,335,336*4	34,335,336*4	2800/2585	2,237,588.13	915/8	66,135,486.15	32,097,747.87 34,037,738.28
2022	68,670,672*4	34,335,336*4	34,335,336*4	2799/2587	2,253,467.87	911/7	66,155,387.84	32,081,868.13 34,073,519.71
	4月10日＝4月24日大統領選挙、6月12日＝6月19日下院議員選挙							
2023	68,670,672*4	34,335,336*4	34,335,336*4	2677/2511	2,069,376.72	922/3	66,489,937.41	32,265,959.31 34,223,978.10
	9月24日上院議員選挙							
2024	68,670,672*4	34,335,336*4	34,335,336*4	2680/2513	2,083,346.53	921/4	66,438,848.34	32,251,989.49 34,186,858.85



表3は、50%の減額率を踏まえた2012年、75%の減額率適用を踏まえた2013～2017年、150%の減額率適用を踏まえた2018年以降の、助成額の推移を示す。表中の数値は各年の適用デクレに基づくが、それ以外の典拠は次の通りである。

\*1 Mission ministérielle projets annuels de performances annexe au projet de loi de finances pour 2012, p.68 上段:AE 下段:CP

\*2 Mission ministérielle projets annuels de performances annexe au projet de loi de finances pour 2013, p.68

\*3 AN Avis N°1435 Tome II, loi de finances pour 2014, p.10

\*4 Projet annuel de performances Annexe au projet de loi de finances pour 2024, Administration générale et territoriale de l'État, p.95-96「(同額)11年目」の記述による。

\*5 AN Rapport N°251, Annexe N°2, loi de finances pour 2013, p.39

\*6 AN Avis N°2267, Tome II, loi de finances pour 2015, p.12

\*7 AN Avis N°3117, Tome II, loi de finances pour 2016, p.10

\*8 AN Avis N°4132, Tome II, loi de finances pour 2017, p.11

\*9 適当な「典拠」が見つからなかったため、LFI (AE=CP) から調整された第I部分の配分額を減じて推定。

### 3. 下院の女性議員数と減額措置

下院については、減額措置が獲得議席に応じて配分される部分の交付金に及ばないため、議席獲得が望める主要政党が、当初、女性候補者を擁立するより交付金減額を選ぶ傾向にあった。2017年の選挙では、マクロン新党が初めて候補者パリテを達成して勝利したことから、過去最多の224人の女性議員が誕生し、女性議員割合は38.8%に達した。減額率が上がるにつれて、女性候補者割合も上昇していることは事実である。2024年分の交付では、主要4政党のうち、国民連合(Rassemblement National:RN)と屈しないフランス(La France insoumise)は、減額0だった。一方、アンサンブル(Ensemble pour la majorité présidentielle:大統領与党連合)が約51万ユーロ、共和党(Les Républicains:LR)が約129万ユーロの減額となった。直近2回の総選挙では、女性議員割合が2022年で37.3%、2024年で36.1%と伸び悩んでいる。政党が、たとえルール通りに候補者半数の女性を擁立したとしても、当選を見込めない選挙区で女性を擁立する傾向があり、女性の当選者増に結び付いていない。2024年の選挙の結果、主要政党ないし政党連合の女性議員割合は、新人民戦線(Nouveau Front Populaire:NFP)41%、アンサンブル(Ensemble pour la République)39%、RN32%、LR27%だった。

### <参考資料5>アメリカ州議会におけるハラスメント対策

全米州議会会議(NCSL)は次の要素をハラスメント規程に含めることを提唱している。

①セクシュアル・ハラスメントを明快に定義すること、②職場においてどのような行為が不適切であるかを例示すること、③対象に議員、職員、秘書及び雇用関係にないロビイスト

トや取引先の業者も含めること、④議会内に通報・相談できる窓口を複数用意し、直属の上司を経由しなくて済むようにすること、⑤申立てしたことによる報復を禁止する条項を入れること、⑥関与したすべての人に対して、可能な限り、秘密（プライバシー）が守られることを明記すること、⑦処分規定があるのであれば、どのようなものを例示すること、⑧議会外の第三者が調査を補佐する可能性を保障するか、あるいは要望があれば可能であることを明記すること、⑨（行為者が調査結果に納得できないときに）異議申立てできる手続きを整えること、⑩申立人は同時に雇用機会均等委員会（EEOC）または人権委員会にも申立てることができることを明記すること、である [65]。

アナ・ミチエル・マホーニーらは、2020年の時点で、全50州のうち40の州の64の院（上院または下院）において計50のセクシュアル・ハラスメント規程の存在を確認している。それらを上に紹介したNCSLが推奨する10項目と照らし合わせた結果、⑤の報復禁止は100%、④複数窓口と⑥秘密保持は96%の州議会が規定を置いているという。他方、⑨異議申立てを入れているのは24%、⑩雇用機会均等委員会等の条項を含めるものは50%、⑧第三者機関の調査は54%と低率である。また、10項目全てを満たす規程は5つ（12%）しかない。他方、4つの規程は4または5つの項目しか満たしていなかったという（Mahoney, Anna Mitchell, Meghan Kearney, and Carly Megan Shaffer. “MeToo in the State House.” In *Politicking While Female: The Political Lives of Women*, edited by Nichole M. Bauer. Louisiana State University Press, 2020: 158-179.）。