

研究ノート

地方自治体における女性首長と女性議員の現状

三宅 えり子

同志社女子大学・現代社会学部・社会システム学科・教授

Women mayors and women politicians at the local level of government

Eriko Miyake

Department of Social System Studies, Faculty of Contemporary Social Studies,
Doshisha Women's College of Liberal Arts, Professor

I. はじめに

日本政府は男女平等社会に向けて様々な法整備を行ってきた。まず、1985年の国連の女性差別撤廃条約加盟に備え、同年、男女雇用機会均等法を成立させた。当初不完全とされた男女雇用機会均等法は3回の改正を経て就労女性の権利と身分を総合的に保護するものとなった。1999年に制定された男女共同参画社会基本法は、実質的な男女平等社会の構築に向けた基盤的役割を果たしている。さらに、2016年4月からは女性活躍推進法が施行され、301人以上の労働者をもつ企業には、女性の採用比率、勤続年数、労働時間、管理職割合に関する取組内容や数値目標を含む行動計画策定とその公表が義務付けられるようになったため、企業における女性の活躍が一層期待される。しかしながら、日本は144カ国中111位というジェンダー・ギャップ指数（世界経済フォーラム、2016）の低位置が示すように、国際比較をした場合、まだまだ女性が男性と対等に社会で活躍できていない状況が浮き彫りとなっている。

上記のジェンダー・ギャップ指数が算出される4領域（経済、教育、保健、政治）において、

特に政治分野への女性参画が遅れている。政治分野の数値算出基準は、国会議員に占める女性比率、閣僚の女性比率、近年50年の国家元首の女性任年数である。日本はそのいずれの基準においても低い数値である。女性国会議員の世界平均が23.3%（両院）、北欧平均が41.7%（一院）、アジア平均が19.7%（両院）に対し、日本の衆議院は9.3%、参議院は20.7%で衆参両院合わせて193カ国中164位となっている（Inter-Parliamentary Union, 2017）。一方、地方議会において女性議員割合は漸増傾向にあるが、都道府県議会及び市区町村議会の女性議員合計の割合は27.0%にとどまっている（内閣府男女共同参画局、2016, p.31）。このような状況では、国政レベルにおいても地方行政レベルにおいても、意思決定者が男性中心となり、多様な意見や女性にとって優先度の高い政策が反映されにくいため、政策決定に偏りが生じたり議会への信頼が失われる危険性ははらんでいる。

以上のような状況において、本研究ノートは地方自治体の女性首長と女性議員の現状に焦点をあてる。まず、第一に、日本の政治構造についてジェンダーの視点から考察を行い、女性が

政治から排除されてきた歴史的経緯について明らかにする。第二に、男性優位女性劣位の政治構造において、女性が政治家を目指す場合の社会的な障壁と選挙制度の障壁について論じる。そして第三として、地方議会における女性議員の現状について資料をもとに考察する。さらに第四として、筆者が2015年から2016年にかけて取り組んだ女性市長のリーダーシップ研究にもふれ、女性首長の優先施策傾向とリーダーシップ・スタイルを提示し地方自治変革の可能性を探る。最後に、なぜ女性議員が増える必要があるのか、また、どのようにすれば女性議員が増えるのかについて多角的に検討を行う。

Ⅱ. 日本の政治文化・政治構造とジェンダー平等の矛盾

ここでは、近年の政策選択をもとに、現代日本に残存する政治文化と政治構造の特色について明らかにし、それらがジェンダー平等政策と矛盾するものであることについて説明を行う。20世紀末に日本政府は、管理と自由という矛盾する二つの価値を内包する政策を選択したと言われている。国民管理のための政策は、通信傍受法（通称、盗聴法）、住民基本台帳改正法、「日の丸・君が代」の法制化などであり、一方の自由で平等な社会を模索する政策として、男女共同参画社会基本法、改正男女雇用機会均等法、介護保険法があげられる（進藤, 2004, pp. 1-3）。これら矛盾した価値を内包する政策の選択要因の背景として次の二つの流れが考えられる。まず前者の管理に関する概念は、戦前から残存する日本の政治構造と政治文化に起因すると考えられる。日本特有の保守的政治文化の萌芽は、明治近代化の改革にみられるという。それは草の根の市民的権利を要求する運動ではなく徹底した上からの改革であり、国家権力によって経済近代化のための工業化が推進され、社会の近代化である民主化は抑圧された点にある。人権意識と平等を尊ぶ近代市民的価値は否定され、国家の意思と個人を同一化する集団主義的政治文化が創出された背景には、男

尊女卑の家父長的価値に基づく天皇制国家の家族制国家観が関係しているとされる。そのような政治文化が残存する中で、戦後、欧米型の民主国家へと制度的転換を遂げた後も、国民の政治意識は伝統社会における上意下達政治意識から簡単には脱皮できなかったと言われている（進藤, 2004, p.210）。

さらに、上記で述べた日本固有の保守的政治文化は、男性支配の政治構造を形成したと考えられる。その理由として、リベラル・フェミニズム理論の言説を適用すると次のように説明することができる。近代自由主義思想と資本主義の中で発展してきた社会基盤は、男性が従事する政治経済などの公的領域によって構築されており、家庭という私的領域に追いやられた女性は政治から排除されてきた。この男性による公的領域と女性による私的領域という性分業が女性の経済力を奪い、女性を従属的地位においたとされる（ホーン川島, 2000）。そして、日本特有の保守的政治文化と男性支配の政治構造は、戦後女性が参政権を獲得した後も残存した家父長的価値と性別役割分業観が核となって温存されてきたと言えるだろう。したがって「政治は男性的なもの」とする価値観と男性的力の論理で支配される政界は、現在においても女性にとって参画が困難な領域となっている。

一方、管理・支配という価値に対して、自由・平等という価値は、グローバル社会のフェミニズム運動とジェンダー主流化の流れに位置づけることができる。1979年に国連で成立した女性差別撤廃条約は、女性の地位向上の世界的潮流を形成し、その波及効果は世界各国に及んだ。そして、1995年に国際女性年20周年を記念して北京で開かれた世界女性会議では、「公的及び私的生活のすべての分野への女性の積極的な参加に対するあらゆる障害の除去を促進することを目的とする」行動綱領が採択され、各国政府とNGO・NPOを含む国際社会に女性のエンパワーメントとジェンダー主流化を呼びかける推進力となった（千田・中西・青山, 2015, pp. 155-156）。

日本では、1985年の女性差別撤廃条約加盟に向けて国内の法整備が進み、国籍法改正（1984年）、男女雇用機会均等法（1985年）、そして条約加盟後は、育児休業法（1991年）、パートタイム労働法（1993年）、高校での家庭科男女共修実施（1994年）、育児・介護休業法（1995年）、男女共同参画社会基本法（1999年）、児童買春・児童ポルノ禁止法（1999年）、児童虐待防止法（2000年）、DV防止法（2001年）へと進展した。しかしながら、男女平等の概念は日本社会に存在した家父長的価値や性別役割分業観と相容れるものではなく、女性の社会参画を阻むものものとなり男女平等の実現は著しく遅れた。かくして日本は世界のジェンダー主流化の流れから取り残され、「女性活用小国」（竹信、2016）という汚名が返上されることはなかった。

Ⅲ. 女性の政治参画への障壁

上記の第Ⅱ節で述べたような家父長制的政治文化と男性支配の政治構造が残存する中で、女性が政治家を目指す場合、様々な障壁が考えられる。それらは主に社会的な障壁と選挙制度上の障壁に分類されている。まず、社会的な壁として、日本だけでなく欧米社会においても社会的・政治的活動は男性が独占し女性は家庭内に閉じ込められていたという点で共通していたが、前述したように特に日本では天皇制家族国家観の影響が根強く、天皇制国家が否定された戦後においても男性優位の意識が根強く残ったために、社会的・政治的活動においては男性の方が「ふさわしい」とする考え方が女性を排除したとされる。また、高度経済成長期にも、このような男女間の権力関係と性別役割分業を、自民政権や財界が活用したとされる。さらに、社会的活動や職業生活を期待されない女性は、男性と比較して低学歴にとどまり、高等教育に進学したとしても専攻分野は政治・経済や政策を学ぶ社会科学系ではなく人文系の学部偏った。このように女性にとって社会進出が困難であった結果、政治的議論に参加するような経験も得られず、選挙活動に必要な人脈も築くこともで

きず、ここに女性の政治進出を阻む社会的障壁の悪循環が形成されたとされる（五十嵐・シュラーズ、2012、pp.6-8）。

次に、女性の政治進出を阻む選挙制度上の壁に関して、戦後日本の国政選挙制度が長期間にわたって中選挙区・単記制であったことが女性にとって不利に働いたとされる。具体的には、3～5人区を中心とする選挙区に自民党各派閥が定員ギリギリまで候補者を立て、候補者は後援会を組織して選挙区の隅々まで強固な利害関係に基づくネットワークを形成した。長期政権である自民党所属の政治家は、地域社会が予算配分を獲得する上で政府との有利なパイプ役と考えられたことが地域ネットワークの価値を担保したと言われている。しかしながら、社会経験や有力な人脈に乏しい女性が、このような地域ネットワークを構築することはほとんど不可能であったとされている。一方、参議院全国区・比例区においては、選挙区選挙や政治的利害関係と格闘する必要がないため、少数ではあるが女性議員が誕生していったとされる。したがって、女性の政治進出が困難な中、例外的に政界進出を果たした女性は、死亡した国会議員の妻や跡継ぎ息子がいない政治家の娘が夫や父から引き継いだ後援会の支持で当選した場合に限られると言われている（五十嵐・シュラーズ、2012、pp.8-10）。

Ⅳ. 女性地方議員の現状

地方議会における女性議員の数は、徐々に増えつつある。都道府県議会及び市区町村議会の女性議員合計の割合は27.0%を示すものの、地域レベルでは、都市部で女性議員割合が高く郡部で低い傾向を示し、すべての都道府県議会に女性議員がいる一方で、3割以上の町村議会において未だに女性議員がゼロとなっている状況である（内閣府男女共同参画局、2016、pp.30-31）。

女性議員の増減に関して歴史的経緯を見ると、1947年の戦後初の地方統一選挙において誕生した全国の女性議員は793人（0.4%）で、それ以

降長期間にわたって地方女性議員比率は低率だった。変化の兆しが現れたのは1980年代からで、その背景には、女性の地位向上に向けた世界的潮流と、土井たか子氏の日本社会党中央執行委員長就任後に起こったマドンナ・ブームがあったと言われている。1991年の統一地方選挙では、市議会議員の女性割合が5%を超え、特別区議会は11.8%、生活クラブ生協を母体とした生活者ネットの女性が前回の7人から29人に増え、無所属の女性議員も725人から1100人に増加した。特にこの1991年の首都圏を中心とした女性議員の増加は、生活者ネットのような「市民派」と呼ばれる無所属の女性議員が各地に誕生することによって生じたとされている。2000年に入っても女性議員を増やそうという女性の活動は衰えることはなかったが、女性議員の増加の勢いは2003年の統一地方選挙後、再び低迷を始めた。それは、各地で起こったジェンダー・バックラッシュの影響によるとされている(竹安, 2016, pp.272-281)。

なお、地方議員の類型として、春日(2016)は、有権者サイドから候補者との関係を基に、親族型、地元型、政党型、市民型に分類している。親族型は、当選に必要な票数が少ない自治体において、数多くの親族関係を持つ場合にみられるが、そのようにして当選する議員は実際には少ないと考えられている。地元型は、町内会や自治会などの地域住民組織を中核として、これらの組織が候補者を推薦・支持する場合にあてはまる。政党型は、有権者からみて自分が支持・支援できる政党から出ている候補者に投票する場合や、自分が所属する組合や企業が支持している候補者だから投票するという場合を指す。市民型は、候補者の主義・主張に対して、一個人として賛同する有権者が個別的な価値を実現する目的で投票する場合である。一つ目の親族型はごく少数であるため、後者の三類型においては、相対的に地元型は男性議員に多く、政党型と市民型は女性議員に多いことが指摘されている(春日, 2016, pp.20-32)。

V. 地方自治体における女性首長の優先施策とリーダーシップ・スタイル

地方議会への女性進出においては漸増が見られるものの、地方自治体の女性首長は著しく少ない。2017年2月時点で、47都道府県知事のうち女性は3名(6.4%)で1741の市区町村のうち、女性市長18名(市の数:791に対して2.3%)、女性特別区長1名(特別区の数:23に対して4.3%)、女性町長6名(町の数:744に対して0.8%)、女性村長0名(村の数:183に対して0%)にすぎない(女性首長一覧, 2017; 日本の地方公共団体一覧, 2017)。

ここでは、筆者が2015年から2016年にかけて行った女性市長の研究⁽¹⁾に関して、まだ分析途上で不十分ではあるが、その研究結果の概略を紹介する。当該研究の目的は、女性が市長になった場合の政策領域の優先傾向とリーダーシップ・スタイルを特定することである。インタビュー調査を実施した女性市長14人の政治家類型、優先施策領域、リーダーシップ・スタイルのみに絞って、試行的に分類したのが表1である。なお、リーダーシップ・スタイルを特定するためのリーダーシップ諸理論については、本稿では扱わず次稿にゆずるものとする。また、表1の分類はすべて女性市長へのインタビュー・データ、および質問紙調査と収集資料に基づくが、あくまで現段階の暫定的な分類であり、今後の本格的な論文の中では研究から得られた総合的なデータの再検討により分析結果が変わる可能性があることを付記しておく。

表 1. 女性市長14名の政治家類型、優先施策領域、リーダーシップ・スタイルの分類

	就任日年齢	所属政党	政治家類型	優先施策	リーダーシップ・スタイル
女性市長A	50代	無所属	政党型	学びを通じた都市活性化、地域共生、持続可能な都市づくり	戦略的リーダーシップ
女性市長B	50代	無所属	(無投票当選)	少子化対策、安心な街づくり、活力ある街づくり	戦略的リーダーシップ
女性市長C	50代	無所属	市民型	市民活動の推進、女性活躍推進、医療センター設置	サーバントリーダーシップ
女性市長D	50代	無所属	政党型/市民型	協働による都市再生、コミュニティ再生、自治体経営基盤の強化	ファシリテーター型リーダーシップ
女性市長E	50代	無所属	(無投票当選)	仕事ができる街・住んでみたい街・人を育てる街の創生	「女神的」リーダーシップ
女性市長F	50代	無所属	市民型	安全・安心の暮らし、子育て支援、福祉・介護・医療の充実	「女神的」リーダーシップ
女性市長G	60代	無所属	市民型/政党型/地元型	安全・安心の暮らし、産業経済振興、子育て支援	ファシリテーター型リーダーシップ
女性市長H	40代	無所属	市民型	防災・減災、教育、産業振興	ファシリテーター型リーダーシップ
女性市長I	30代	無所属	政党型	子育て・教育、介護・医療の充実、自然環境・歴史文化保存	戦略的リーダーシップ
女性市長J	50代	無所属	市民型	地域文化創造、産業・事業の創造、福祉都市の創造	静かなリーダーシップ
女性市長K	30代	無所属	市民型	子育て支援、環境保全、地域資源の活用	「女神的」リーダーシップ
女性市長L	60代	無所属	市民型	教育、福祉、環境	「女神的」リーダーシップ
女性市長M	50代	無所属	市民型	雇用創出、若者支援、資源活用	サーバントリーダーシップ
女性市長N	50代	無所属	市民型	医療の充実、少子化対策、財政健全化	「女神的」リーダーシップ

上記表1の女性市長14名の政治家類型、優先施策領域、リーダーシップ・スタイルについて、以下にまとめる。まず、出馬時の年齢は50代が9人ともっとも多く、60代が2人、40代が1人であるが、30代の若い女性市長も2人誕生している。所属政党に関しては全員無所属である。

党员として議員経験のある女性市長もいるが、立候補時には無所属として出馬している。これは、政党の枠にとらわれずに、自身のビジョンと政策課題を掲げて選挙に出馬し有権者に支持されたと考えられる。政治家類型に関しては、対立候補がおらず無投票当選した女性市長も2

人いるが、市民型が8人ともっとも多く、出馬時に無所属であることと関連していると思われる。なお、市長本人は無所属であるが政党の支持によって当選した市長が2人、三種類の混合型が1人である。この種類の分類結果は、春日(2016)の男女間の種類の違い、すなわち女性には政党型と市民型が多いという傾向を支持するものであるが、女性市長に関しては、近年、市民型の増加傾向がみられる。

次に、優先施策傾向に関しては、インタビュー時の回答と市の施政方針の文書を基に分類し、優先順位の高い3項目を表にあげた。近年、地方自治体は少子高齢化により消滅が危惧される地域もあることから、少子化対策、若者支援、雇用創出など地域創生の一環としての施策が目立った。また、近年の気候変動による災害の多発から、表には含まれない場合もあるが、ほとんどすべての施政方針に防災・減災、危機管理対策が含まれていた。さらに女性の視点を活かした子育て支援、教育や福祉の充実、環境保全なども優先されているが、このことは、女性が政治決定の場に参画することで、政策にジェンダー平等の視点が貫かれること、環境、福祉、食の安全、教育、人権など、生命・生活重視の政策課題へと優先順位が組み替えられる傾向を示すという五十嵐・シュラーズ(2012)の主張をある程度裏付けるものとなっている。

最後に、リーダーシップ・スタイルに関しては、各女性市長が持つ価値、リーダーとしての目標、リーダーシップ発揮のための資質、自信源に基づく「リーダーシップ創出モデル」(三宅, 2015)に照らし合わせて分類を行なった。近年のリーダーシップ・スタイルの傾向として、現代のように多様化したグローバル社会においては従来のような決断力、分析力、積極性によるいわゆる「男性的」なリーダーシップよりも、表現力、柔軟性、共感力、直感力、忍耐力、利他的といった「女性的」な資質の方が、リーダーシップ発揮には効果的であることが指摘されている(ガーズマ・ダントニオ, 2013)。その典型的なスタイルとして、女性市長14人のう

ち5人が「女神的」リーダーシップに分類された。その他、3人はファシリテーター型リーダーシップ、さらに3人が戦略的リーダーシップ、2人がサーバント・リーダーシップ、そして1人が静かなリーダーシップに分類された。これらのリーダーシップ・スタイルは、戦略的リーダーシップを除いて、いずれも女性のリーダーシップ・スタイルと親和性が高いと考えられる。戦略的リーダーシップを発揮している女性市長は、強みとなる経験や資格を持っており、問題や課題が発生した際に解決策の選択肢をより多く提示できる点が特徴である。いずれの女性も地方行政のトップの座にあって、市政のために様々な施策を牽引しているさまは、リーダーシップ発揮のスタイルに男女差が存在するかもしれないが、リーダーシップの適性においてジェンダーが懸念材料ではないことを物語っている。

VI. 女性首長と女性議員を増やすには

女性議員を効果的に増やすための過渡期の策として、ジェンダー・クォータが多くくの国で取り入れられ成果をあげてきた。ジェンダー・クォータは政治代表における男女の不均衡を是正するためのもので、候補者あるいは議席の一定比率を女性に割り当てる制度のことである。一般に「クォータ」または「クォータ制」と呼ばれる(三浦, 2014, p.7)。日本では2017年2月末の時点で、国会や地方議会の選挙で男女の候補者をできる限り均等にするよう各政党に努力を求める「政治分野における男女共同参画推進法案」が、国会で成立する見通しになったことが報じられている(朝日新聞2017年2月24日)。当法案成立の見通しは、これまでの女性NGO団体の運動とロビイング活動によるところが大きい。

地方自治体において女性首長や女性議員が著しく少ない現状は、有権者の男女がほぼ半々で構成されている状況において民主的とはいえない。より多様な声が地方自治に反映されることで、誰もが住みやすい地域が創生される。筆者

が研究対象とする女性市長は、より地域住民に寄り添った施策を展開し、女性も政治的リーダーシップが発揮できることを証明している。また、女性地方議員の数が増えることで、将来、潜在的に女性首長候補者が増えることにつながる。「政治分野における男女共同参画推進法案」成立後、女性議員と女性首長の数が増えて女性の政治参画がより一層活発になり、すべての人々にとって生活しやすい日本社会になることを期待したい。

謝辞

本研究の一部は、2015年度同志社女子大学研究助成（個人研究）を受けて実現したものです。

注

1. 女性市長の研究は、当初2015年度4月時点での女性市長16名を対象としたが、年度内に1人増えたために対象者は17名となった。その中から、同意が得られた14名に対してインタビューと質問紙調査と関係資料収集を行なった。インタビューは約1時間で、質問事項は以下のものを含む。立候補時の市政状況、立候補の動機、公約、選挙の勝因、優先施策、市長就任後の市政の変化、市職員との働き方、自身の価値観、市長としての目標、自身の資質・スキル・強みなどである。インタビュー・データはすべて文字起こしを行なった。質問紙調査は男性的資質・女性的資質をランダムに22項目並べて自身の適性を問うもので、14人中、10人から回答を得た。

参考文献

朝日新聞 2017年2月24日
五十嵐暁郎・シュラーズ, ミランダ A. (2012)
『女性が政治を変えるとき - 議員・市長・知事の経験』岩波書店

春日雅司 (2016) 『女性地方議員と地域社会の変貌 - 女性の政治参画を進めるために』晃洋書房
ガーズマ, J.・ダントニオ, M./有賀裕子[訳]
(2013) 『女神的リーダーシップ - 世界を変えるのは、女性と「女性のように考える」男性である』プレジデント社
進藤久美子 (2004) 『ジェンダーで読む日本政治』有斐閣
全国フェミニスト議員連盟 (編) (2015) 『自治体議会における性差別体験アンケート報告集』全国フェミニスト議員連盟
千田有紀・中西祐子・青山薫 (2015) 『ジェンダー論をつかむ』有斐閣
内閣府男女共同参画局 (編) (2016) 『男女共同参画白書』内閣府
ホーン川嶋瑤子 (2000) 「フェミニズム理論の現在：アメリカでの展開を中心に」『ジェンダー研究』第3号 お茶の水女子大学 pp.43-66
三浦まり・衛藤幹子 (2014) 『ジェンダー・クォータ - 世界の女性議員はなぜ増えたのか』明石書店
三宅えり子 (2015) 「女性経営者にみられるリーダーシップ・スタイルの特徴」『同志社女子大学学術研究年報』第66巻 pp.41-52
竹信三恵子 (2016) 『女性を活用する国、しない国』岩波ブックレット No.791』岩波書店
竹安栄子 (2016) 「地方の女性議員たち」三浦まり (編著) 『日本の女性議員 - どうすれば増えるのか』朝日新聞出版 pp.271-315
女性首長一覧 (2017) <http://uub.jp/cpf/female.html> 2017年2月22日アクセス
日本の地方公共団体一覧 (2017) <http://ja.wikipedia.org/wiki/日本の地方公共団体一覧> 2017年2月22日アクセス
Inter-Parliamentary Union (2017) Women in National Parliaments <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm> 2017年4月19日アクセス