

# 自治体の女性議員の重要性とその課題

## ―地域の多様性を確保するために―

大月市立大月短期大学経済科 准教授 山岸 絵美理

### 1. はじめに

「#me too」運動が注目される中、2021年オリンピック・パラリンピック組織委員会会長の「女性差別的発言」などによって、「日本におけるジェンダーギャップの大きさ等、女性に関わる社会問題がクローズアップされてきた。世界経済フォーラムが発表した日本のジェンダーギャップ指数は、156ヶ国中120位となり、先進国の中では最低レベルと深刻な状況である。特に、「政治」スコ

アは147位、「経済」では117位と各国がジェンダー平等に向けた取り組みを加速しているなかで、いかに日本が遅れをとっているかがみてとれる<sup>1</sup>。確かに国会での女性議員の比率は、衆議院で10・2%、参議院で23・1%。地方議会では、都道府県議会で11・5%、市区町村議会で14・8%となっている。私たちの社会のジェンダー構成がおおよそ同程度の男女比率であることを考えると、政治におけるジェンダーギャップの深刻さがわかる。

それでは、なぜ政治におけるジェンダーギャップが問題なのであろうか。今日の日本においては、民主主義が基本とされ、とりわけ議会制民主主義を採用して、議会で様々な議論を行い、意思決定がなされている。意思決定がなされる前提として、その内容が議事として掲げられなければならない。しかし、議会でのジェンダー構成に大きな偏りがあれば、一方の

<sup>1</sup> 内閣府 男女共同参画局（令和4年1月）「女性活躍・男女共同参画の現状と課題」[https://www.gender.go.jp/research/pdf/joseikatsunyaku\\_kadai.pdf](https://www.gender.go.jp/research/pdf/joseikatsunyaku_kadai.pdf)

ジェンダーに関わる議題が上がる機会は少なくなる。よって、日本の議会における女性議員の少なさは、議会で女性に関わる、女性としての経験に関わる、女性が当事者となるような議題が政治の問題として争点化されない可能性が高いことを意味する。そのためにも、女性としての経験を共有でき、生活に直結する課題を共有できる女性議員の存在は不可欠であり、それは男性議員ばかりの議会では不可能である(前田 2019: 40-41頁、68頁)。

一方、新型コロナウイルス拡大は、学校の休校による家事子育ての負担増、ステイホームによるパートナーからのDV、また休業による収入減など、2020年2月から続く「コロナ禍」によって、多くの女性が負担増を強いられている。しかし、これら問題は、新型コロナウイルス感染拡大を機に、日本の女性をめぐる社会経済的構造の問題点が顕在化したに過ぎない。根本

的な解決には、国レベルはもちろんのこと、そうした問題へのより迅速な対応が可能である自治レベルでの取り組みが望まれる。そのためにも彼女たちの声や状況を議会で「争点化」する役目を担う女性議員の存在は不可欠である。

地域には、様々な状況の人々が生活し、暮らしている。自治体議員のあり方は、私たち住民の生活のあり方にも影響をするのである。そこで、本稿では自治体議員、議会のあり方について、地域の多様性の確保の観点から特に市町村のジェンダーギャップに焦点を当て、女性議員の存在意義について論じていきたい。

## 2. 市町村議員の意義と役割 ―民主主義と地方自治 の視点から―

日本の政治は、民主主義により運営されている。民主主義とは、簡潔に言えば、私たち国民が私た

ちの社会や政治といった国のあり方や方向性を決定する政治体制である。しかし、現代社会では、私たちが実際に集まって直接決定する、すなわち「直接制民主主義」は物理的に不可能である。そこで、現代社会では、私たちが代表し、討議を通じて決定する人々を選挙によって選ぶという「代表制民主主義」を採用している。さらに代表として選ばれた人々を政治的代表とし、政治的代表者が議会という公開の場で討論、議論して、社会に存在する多様な利害を調整する方法を採用しており、それを「議会制民主主義」という。

それでは「代表制」の代表とはいったいどのような「代表」であろうか。代表制のあり方を考えるにあたり、「地域性」と「身体性」の視点で考える必要がある。国会議員は憲法第43条で、「全国民を代表する」と規定されている。特定の利害関係者や自らの支援者を代表するのではなく、「全国民」

の代表であるとされている。

しかし、実際は日本の国会議員は、小選挙区制により「選挙区」から選ばれる場合が多く、地域代表的な役割も強い。一方で、地理的区域によって設定される選挙区では、代表されない政策領域もある(三浦 2015: 32—33頁)。人々の妊娠・出産、育児、介護、障がいといった身体的経験に関わる政策領域である。こうした政策領域は、地理的な区割によって設定される現在の選挙区では、反映できない代表であるといえよう。

そこで自治体議員、特に市町村議員(政令市を除く)に、目を向けると、市町村議員は、自治体の区域全域が選挙区となっている<sup>2</sup>。よって、選出方法としては、一部の地域の利益を重視するというより、自治体に住まう全住民を代表し、全住民の多様な意見を反映する代表であるという解釈が可能となる。市町村議員には、様々な意味での「代表」であることが要請

されるのである。

次に地方自治の観点から市町村議会についてみていきたい。自治体議会、とくに市町村議会の大きな特徴は、国会と比較しても、有権者との物理的、心理的距離が近いことにある。加えて、日本の地方自治の特徴として、立法と行政の2つの代表機関を私たち住民が民主的な直接選挙によって選ぶという「二元代表制」という仕組みになっている。そして、2つの代表機関の関係は「機関対立型」として、互いに対抗・けん制し合い、議会は首長を頂点とする行政への監視機能をもつ。国の議院内閣制とは異なり、行政・立法それぞれが住民による選挙によって代表が選ばれることから、制度上、権力分立が徹底され、議会、行政が互いに緊張感をもって、共に地方自治の一翼を担うこととなる。

また、自治体議会は民主的なプロセスを経た「多様」な民意に基づく意思決定という点で、民主主義

の観点から首長に対して優位性をもつ。行政の代表である首長は唯一の存在であり、首長が単独で行政における意思決定を行う独任制となる。一方、議会は複数の議員で構成されることから、複数の議員による議論、討論によって意思決定を行う合議制となる。独任制である首長に対し、より多様な意見を反映し、議論討論を経て意思決定を行うことから、議会は民主主義の観点からも優れた制度である。よって、構成員である議員の多様性がより広がれば、多様な意見の反映と点で優位性がさらに高まる。とりわけ市町村議会は有権者である住民との近接性が高いという利点をもつ。この利点を生かし、複数のメンバーで意思決定を行うという民主的プロセスを経て、メンバーである議員の多様性が表出され、運営される市町村の

<sup>2</sup> 地方自治法第252条の20において、政令市には行政区が設置され、その区に選挙管理委員会を置くこととされており、行政区ごとに議員が選出される。

議会の存在は民主主義、地方自治の観点から重要となるのである。

### 3. コロナ禍が女性に与える影響

新型コロナウイルス感染拡大は、社会経済をはじめ現代社会に多大な影響を及ぼしたことは言うまでもない。特に新型コロナウイルス感染症の拡大は男女で異なる影響があると考えられ、とりわけ女性への深刻な影響が明らかになっている。女性への経済、雇用悪化が進む状況は女性（シー）と不況（リセッション）を合わせた造語として「リセッション」と呼ばれ、こうした状況に置かれている女性が増加した。

具体的な状況としては、DV（配偶者暴力）の被害経験について、男性18・4%に対し、女性は25・9%となり、女性の4人に1人が経験していることになる。またコロナ下では、DV相談件数は増加傾向にあり、2020年度は前年

比の約1・6倍となっている。失業についても、緊急事態宣言以降、男女ともに増加傾向で推移しているものの、ひとり親家庭、特に母子世帯の失業率が増加している。こうした女性への心身の負担は女性の自殺者増加にも繋がり、男女共に2020年10月に大幅に増加し、増加幅は女性の方が大きいとされる<sup>3</sup>。

こうした女性への影響を受け、令和3年内閣府男女共同参画局の「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会」は、女性へのコロナ下への緊急対応として、①女性に対する暴力（Gender-based Violence）、②経済（Economic Impacts）、③健康（Health Impacts）、④家事・育児介護（無償ケア）（Unpaid Care and Domestic Work）の4つの項目を掲げている<sup>4</sup>（表1）。こうした問題の解決はもちろん国レベルでの解決と同時に、支援を必要とする女性たちの生活の場である地域レベルすなわち市町村においても重要

である。問題を抱える女性たちは周囲から孤立した状況にあるからこそ、地域レベルで支える仕組みの構築が必要である。女性たちへの支援は議会、行政共に課された課題であり、当然ながら、ジェンダーに関係なく、支援を必要とする全ての人々に行われるべきである。しかし、これら問題はコロナ禍がきっかけで顕在化したものにとすぎず、だからこそ影響を強く受けている女性たちの支援を積極的に行うためにも、女性たちの声を拾いあげ、議会の場で、政治的争点化をはかる女性議員の存在は不可欠である。

3 詳しくは内閣府男女共同参画局（令和3年12月）「コロナ下の女性への影響について」を参照。  
<https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryu/pdf/eikyo.pdf>

また、コロナ禍での非正規雇用の女性に着目したものとして、箕輪（2021）がある。

4 内閣府男女共同参画局「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会（令和3年4月24日）」、「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会」誰一人取り残さないポストコロナの社会へ」  
[https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryu/pdf/post\\_honbun.pdf](https://www.gender.go.jp/kaigi/kento/covid-19/siryu/pdf/post_honbun.pdf)

表1 日本におけるコロナ下の女性への影響と課題

1. 女性に対する暴力 (Gender-based Violence)	(1)DV(配偶者暴力) (2)性犯罪・性暴力
2. 経済 (Economic Impacts)	(1)雇用、労働への影響 (2)非正規雇用労働者 (3)女性の収入減の影響等 ・共働き世帯 ・ひとり親世帯 ・単身女性 (4)エッセンシャルワーカー等 (5)賃金格差 (6)テレワーク、在宅勤務等 (7)働き方 (8)人材育成、就労支援等
3. 健康 (Health Impacts)	(1)こころの健康 ・女性の自殺者数の増加 (2)からだの健康
4. 家事・育児・介護(無償ケア) (Unpaid Care and Domestic Work)	(1)休校等による影響 (2)男性の火事・育児・介護への参画

(内閣府男女共同参画局「コロナ下の女性への影響と課題に関する研究会」2021)をもとに筆者作成。

#### 4. 防災・災害政策にみる 女性意見の反映の必要性

一方、昨今では、地震のみならず、温暖化による気候変動の影響により、大災害となるような自然災害が頻発している。災害大国である日本でこれを避けられない以

れば、どちらかのジェンダーに偏向した対策や政策になりかねない。そこで、女性視点に基づいた体制の確立が求められる。具体的な例をあげると、避難所運営があげられる。災害時の避難所には、ジェンダーはもちろん、様々なバックグラウンドをもった

上、日頃の地域レベルの防災、災害政策のあり方が問われる。しかし、地域の防災、災害対策のあり方について、ジェンダー視点で考える必要がある。なぜなら、防災、災害政策の意思決定においてジェンダーギャップがあ

住民が長短期間にわたり共に生活することになる。よって、生活必需品も多種多様になり、とりわけ女性は、特有の生活用品が必需品となり、母親には子育て用品も特に必要となる。また、東日本大震災の避難所では、「プライバシーが確保できない」、「トイレの数が少ない」といった困りごとがとりわけ女性に多くみられたという(内閣府2012)。これらは、多くの避難所で運営に関わるリーダー、管理者を男性が務めたことにより、女性が意見を言いづらい、言い出せないといった状況により生じた側面がある。災害から受ける影響やニーズには男女差によって違いが生じるものである。当然、男性責任者も必要とされる一方で、被災女性たちの意見を集約し、伝える役割としての地域の女性議員の存在は重要である。

一方、防災政策の参画に目を向けてみれば、参画におけるジェンダー偏向もまた不都合が生じる。

現在、自治体は「地域防災計画」を策定することとなっている。地域防災計画は、首長を会長とした防災会議によって、行政部局、消防関係者、民間企業、地域団体などから委員が選定され、各自自治体の防災のあり方が審議され、策定される。しかし、現在防災会議の女性委員の割合は、市町村で8.7%、都道府県で16%となっている。さらに、女性委員がいない市町村は22%、そのうち9割を町村が占めており、市町村レベルで大きなジェンダーギャップが生じていることは明らかである（内閣府2012）。多くの会議が多数の男性委員に占められていることから、女性の意見が反映されているとは言えない。こうした防災会議の委員選定のプロセスやその内容についてのチェック機能を果たす上でも、女性議員の存在が必要である。

## 5. おわりに —SDGsの視点から—

ジェンダーギャップの解消は政治・社会等、全ての領域で解消されなければならないし、一過性のものではあってはならない。そうした活動の継続のために、最後に

において、完全かつ効果的な女性の参画及び平等なリーダーシップの機会を確保すること、指標5.5.1は「国会及び地方議会において女性が占める議席の割合」が掲げられている。

「SDGs」の視点からジェンダーギャップの解消、女性議員の必要性について考えたい。「SDGs」とは、2015年に国連サミットの加盟国の全会一致で採択された2015年から2030年までの国際社会共通の持続可能でよりよい世界を目指す国際目標であり、17のゴール・169のターゲット、231の指標から構成される。そこで17の目標のうち、本稿のテーマに関わる目標について詳しくみていきたい。

次に着目する「目標10」は「人々や国の不平等をなくそう」である。ターゲット10.2は「2030年までに、年齢、性別、障がい、人種、民族、出自、宗教、あるいは経済的地位その他の状況に関わりなく、全ての人々の能力強化及び社会的、経済的及び政治的な包含を促進する」、同10.3では、「差別的な法律、政策及び観光の撤廃、並びに適切な関連法規、政策、行動の促進などを通じて、機会均等を確保し、成果の不平等を是正する」とされている。

「目標5」は「ジェンダー平等を実現しよう」である。ターゲット5.5は「政治、経済、公共分野でのあらゆるレベルの意思決定

これら国際的な目標に対して、内閣府では平成28年5月に「持続可能な開発目標(SDGs)推進本部」を設置し、『SDGs実施指針』を策定、現在は令和元年に策定され

た『SDGs実施指針改定版』に基づき、これを運用している<sup>5</sup>。実施指針には、主要なステークホルダーの役割の1つとして、「議会」を挙げ、その役割として、「国会及び地方議会は、国内において「誰一人取り残さない」社会を実現するため、広く日本全国から国民一人一人の声を拾い上げ、国や地方自治体の政策に反映させることが期待され」、「行政機関、市民社会、国際機関等と連携し、国や地域が直面する社会課題を解決するための具体的な政策オプションを提案することが期待」されるとしている。SDGsの観点でも自治体議会には、様々な不平等の解消に積極的に取り組むことが要求されているからこそ、自治体議会の構成からジェンダーギャップの解消が望まれるのである。

本稿ではジェンダーギャップの解消のために女性議員を取り上げたが、ジェンダーギャップの解消のための対象は決して女性だけで

はない。地域にはLGBTQ+の住民も暮らし、こうした人々への差別や偏見を解消し、支援することも必要とされていることを忘れてはならない。その第1歩として、まずは、民主主義の根幹である自治体議会がジェンダーに偏りがある状況で構成されていることを見直すことから始めなければならぬ。そのためには主権者である私たち住民が選出している政治的代表のあり方を見つめ続けることが必要であることはいうまでもない。

#### 参考文献

- 内閣府男女共同参画局(2012)「平成24年度版 男女共同参画白書」  
 内閣府男女共同参画局(2021)「災害対応力を強化する女性の視点—男女共同参画の視点からの防災・復興ガイドライン」  
 前田健太郎(2019)『女性のいない民主主義』岩波新書  
 三浦まり(2015)『私たちの声を議会へ』岩波書店  
 箕輪明子(2021)「非正規雇用で働く女性の生活困窮」、(『都市問題』7月号、vol. 112、19-20頁)

5 「SDGs 実施指針改定版」SDGs推進本部決定  
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/sdgs/pdf/advocacy.pdf>