

自治体の意志決定への女性の進出  
——2011年統一地方選挙を前に——

岩本美砂子

# 自治体の意志決定への女性の進出

——2011年統一地方選挙を前に

岩本美砂子 [いわもとみさこ]

三重大学人文学部教授

自治体政治における女性の数は増加傾向にあるとはいえ、依然少ない。首長や地方議会議員、地方公務員管理職として、自治体の意思決定にかかわる女性の現状を概観し、その背景を探るとともに、平等参画の実現を展望する。

## はじめに

本稿では、知事や市町村長、女性自治体議員、公務員の女性管理職といった自治体の意志決定に直接参加する女性の人数の現状を確認する。そしてそれが、どのようにもたらされたのかを検討し、平等な参画の実現に向けて必要なものを提案する。その際、『女性参政資料集 全地方議会女性議員の現状』（市川房枝記念会：1999年・2003年・2007年版）と内閣府男女共同参画局（以下、参画局）のウェブサイト上の資料を参考にする。筆者は、本年1月に都道府県に対して、知事部局の公務員総数、各級管理職人数と男女別を尋ねる「都道府県の職員における男女共同参画アンケート」を行ったが、回答は42都道府県より頂いた。こちらに不十分な点があり多義的な回答も頂いた。公務員の女性管理職に関しては、参画局の統計を用いる。しかし、数値の回答やコメントから教えていただ

いたことは多い。記して感謝する。

## 1 知事・市区町村長など

女性知事は、歴代6名にとどまる（表1）。まだ出身の特徴などは確定できない。吉村美栄子山形県知事は親族に山形市長・県議会議員がいるが、直系や夫ではない。教育委員や審議会委員などを歴任しており、地方の政治的資源をある程度持っていた。

女性官僚・女性国会議員・メディア・学会・経済界などで活躍する女性が増えている。女性知事の有資格者は増えているというべきであろう。しかし、都道府県職員管理職にまだ女性は少なく、部長級は、警察・教育委員会を除くと全国で70人である（表2）。これが、地方公務員出身の知事がいない理由ではないだろうか。

副知事は、1999年には9名いたが、現在3名である。知事も、一時同時に5名いたが減

表1 歴代の女性知事

太田房江	大阪府 2000～2008	通商産業省、副知事
潮谷義子	熊本県 2000～2008	社会福祉施設園長、副知事
堂本暁子	千葉県 2001～2009	ジャーナリスト、参議院議員
高橋はるみ	北海道 2003～	通商産業省
嘉田由紀子	滋賀県 2006～	大学教授
吉村美栄子	山形県 2009～	行政書士

っている。女性副知事については、経験者が知事になったり国会議員になったりしており、男性知事が、「女性を副知事につけて政治的にアピールする」よりも、政治的ライバルを増やしかねないと警戒するようになったせいかも知れない。

市区町村長も、2009年6月末で15人に留まる。人数は2007年から増えず、確かに自治体数が減少したので比率は増えたが、余りに少ない。女性の政令市長もいない。知事の伸び悩みを含め、女性を自治体のトップにすることに對する抵抗（草の根封建主義）がまだ強く、2000年前後の女性の前進、そのあとのジェンダー・バックラッシュを経て、一時的膠着状態にあるようだ。しかし、女性議員、女性公務員管理職は増えている。

## 2 女性議員の動向

女性地方議員は、2007年の統一地方選のあと10.2%（市川房枝記念会調べ）、2009年末で10.9%となった（総務省調べ）。平成の大合併ゆえの定数削減で、総数が2003年の6万200から2007年3万9,789へと激減した。女性議員もこの時期に4,603人から4,043人へと減ったが、男性議員よりも減少率が少なく、女性議員率はわずかに上昇し

表2 女性一般職の管理職（2010年）

部局長級	次長級	課長級	計
70	85	856	1,011

（内閣府男女共同参画局、「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況の資料」2011年1月より作成）

た。2009年末で、4,016人となっている。

都道府県、市区、町村別に女性議員比率を見ると、県議では2003年の6.8%から2007年には8.0%に増加した（2009年では8.1%）。市区議は12.2%を維持した（2009年では12.9%）、町村議は5.4%から7.4%に2ポイント増えた（2009年は、さらに8.1%に増加）。町村が吸収合併されたところでは、旧町村にとって議員1人を出すのに必要な有権者数が格段に増えた。農村的な地域では地区推薦が強力に働いていたが、旧来の字からの一人ずつの推薦は不可能になった。男性議員は女性以上に地区推薦を受けていた。こうした議員よりも、「広く薄く」得票する形の女性議員の生き残り率ないし新規参入の成功率が高いと言えるだろう。ただし、合併によって、女性にとって立候補のハードルが高くなったと嘆く声も強かった。2011年の統一地方選挙で、合併が女性議員にとって追い風だったのか向かい風だったのか、より明確にな

表3 女性議員比率とその増加

	2009 女性議員率(%)	順位	10年での 増加(%)	順位
北海道	9.1%	22	4.0%	21
青森	5.1%	47	2.0%	43
岩手	6.8%	34	3.8%	27
宮城	8.9%	23	5.3%	12
秋田	6.3%	38	4.0%	21
山形	6.2%	39	3.8%	27
福島	6.1%	40	4.0%	21
茨城	10.9%	15	6.6%	3
栃木	10.0%	18	4.9%	15
群馬	8.6%	24	4.1%	20
埼玉	18.7%	3	6.2%	6
千葉	14.2%	6	6.5%	4
東京	23.1%	1	3.9%	25
神奈川	20.1%	2	5.8%	7
新潟	7.3%	32	3.4%	33
富山	7.8%	28	3.6%	32
石川	7.8%	28	3.8%	27
福井	6.5%	36	3.8%	27
山梨	9.2%	21	5.5%	9
長野	13.4%	7	6.7%	2
岐阜	9.6%	20	4.3%	18
静岡	9.7%	19	3.7%	31
愛知	12.8%	9	4.4%	17
三重	11.6%	12	5.5%	9
滋賀	13.0%	8	3.9%	25
京都	15.9%	5	6.5%	4
大阪	18.1%	4	5.4%	11
兵庫	12.7%	10	4.7%	16
奈良	10.1%	17	2.3%	41
和歌山	7.4%	31	2.7%	40
鳥取	11.7%	11	7.6%	1
島根	6.1%	40	1.4%	46
岡山	8.3%	25	3.3%	35
広島	8.3%	25	3.2%	36
山口	11.1%	14	5.7%	8
徳島	6.0%	43	1.9%	44
香川	7.1%	33	2.1%	42
愛媛	8.2%	27	5.2%	13
高知	10.5%	16	4.2%	19
福岡	11.5%	13	5.0%	14
佐賀	6.7%	35	2.8%	38
長崎	5.8%	44	2.8%	38
熊本	6.1%	40	3.4%	33
大分	5.8%	44	1.8%	45
宮崎	7.6%	30	4.0%	21
鹿児島	5.7%	46	2.9%	37
沖縄	6.4%	37	1.2%	47

(総務省、市川房枝記念会資料より作成)

るであろう。

では、都道府県ごとに女性議員比率(都道府県会議員・市区町村議員の合計)がどうなっているか、注目しよう。2007年の統一地方選挙後、筆者は次のような質問を何回か受けた。東北地方や北陸地方など、M字型労働力カーブの谷にあたる30~34歳の女性の労働力率が高く、女性の経済進出が進んでいる県で、女性県議をはじめ女性議員が少なく政治進出が進んでいない。このパラドックスをどう解くのかである。筆者の解答は、次のようなものであった。子育て期の女性の就労は、まだ保育所などの社会的支援を受けることが少なく、家族の支援がないと難しい。女性の労働力率が高いところでは、多くは同居の継母が昼間の子育てを引き受けている。しかし、継母と同居の場合、子育ての後半か終了後も、親世代の保守的な価値観に逆らって選挙に出ることは難しい。また、子育て終了後は家庭内で介護を担う場合も多く、親世代と同居していない場合よりも政治進出が難しいと。

この解答で納得してもらっていたが、三世同居などの人口上の要因が女性議員の進出と関連しているかどうか、ここで確認したい。現在、2010年の国勢調査結果の一部が公表されはじめている。2010年の国勢調査からのデータをもとに、2011年の統一地方選挙の結果を本格的に分析することが必要であり、可能であろう。本稿では、2005年の国勢調査を利用する。なお、女性議員比率は、女性知事がい

た／いるところで高い訳ではなかった。

先に各都道府県の女性議員比率を見ておくと、表3のとおりである。首都圏・京阪地区のほか、長野・鳥取の多さが目立つ。1999年の女性議員比率と比較し、さらに伸びを順位付けしてみた。すると、東京・滋賀は伸びが弱く、茨城・山梨・長野・三重・鳥取・山口で伸びたことがわかる。長野、鳥取は最近の伸びで議員増加をもたらしている。

次に、都道府県別の5歳ごとの女性の労働力率・三世帯同居率・高齢化率・第一次産業従事者比率と、女性議員比率との相関を調べた。これらのデータは、女性議員比率と負の相関を見せている。

M字型カーブの底にある30~34歳よりも、女性議員自身の年齢は55.3歳と高い(市川房枝記念会、2007)。初当選は、この中間の年齢だ。そうした事情もあるのか、5歳ごとの女性の労働力率と女性議員比率の相関を見ると、35~39歳の女性労働力率との相関が一番強く、中程度の負の相関があった( $R^2=0.4288$ )。高齢化率と女性議員率は、負の弱い相関( $R^2=0.3943$ )があったが、三世帯同居率との負の相関は、弱かった。また、第一次産業従事者比率と女性議員比率には、負の中程度の相関があった( $R^2=0.4664$ )。三世帯同居をキーワードにした女性の経済進出と政治進出のパラドックスの説明は、あまり有効ではないとわかった。

図1 35~39歳の女性労働力率からみた女性議員率

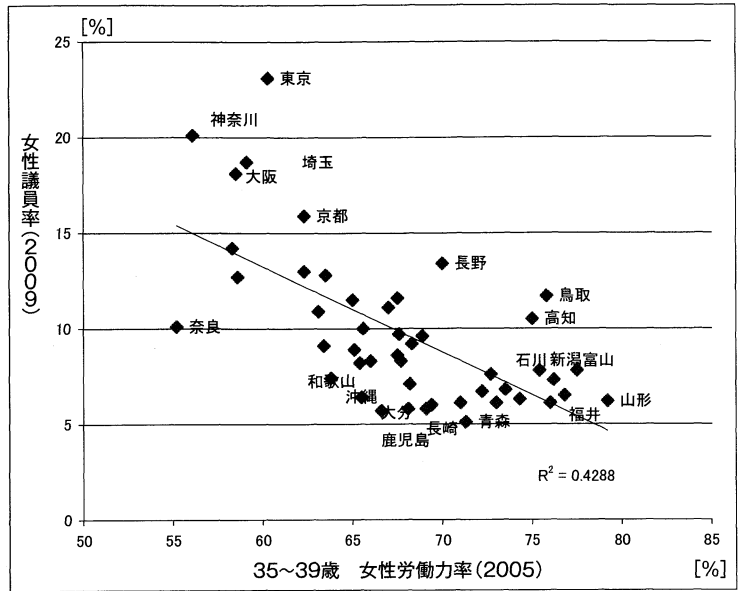
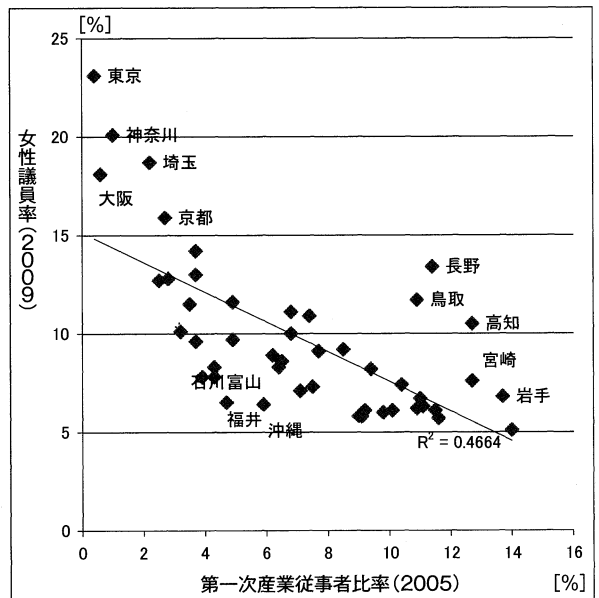


図2 第一次産業従事者比率からみた女性議員率



都道府県別の35~39歳の女性労働力率と女性議員率のグラフ(図1)、および第一次産業従事者比率と女性議員率のグラフ(図2)を見ると、いくつかのグループの存在が分かる。まず、東京・神奈川・埼玉・大阪・京都といった、35~39歳の女性労働力率も

第一次産業従事者比率も低く、女性議員比率の高いグループである。ここでは、人口的経済的要因に加えて、女性議員を増やそうという政治的な努力もなされてきたと考えられる。

次に、長野・鳥取・高知という35～39歳の女性労働力率も第一次産業従事者比率もある程度高いが、女性議員比率が目立つところである。ここでも人口的経済的要因でない、政治的な要因で女性議員を増やしていると言えよう。長野県では、1996年に「女性議員を増やすネットワーク『しなの』」を設立、10年間にわたって精力的活動を続けた。もちろん、他にもいろいろな地域に女性議員を増やそうという草の根運動がひろがり<sup>1)</sup>、「全国女性議員サミット」も、1998年の青森市での開催から2009年の群馬県高崎市の第5回まで、手作りで継続されてきた。こうした運動のなかで、長野県での努力が特に実を結んだのである。

鳥取については、本誌2006年1月号にあるように、片山善博知事時代に地元の女性の政治的リーダー育成事業が行われてきた。少しの支えがあれば、女性たちは、高齢化率も第一次産業従事者比率も高いところでも、政治的代表として力を発揮していけるのではないだろうか。高知県でも1999年設立の「こうち・女性と政治をつなぐ会」など、女性議員を増やす運動が活発に行われている。

35～39歳の女性労働力率と女性議員比率のグラフに戻ると(図1)、和歌山・沖縄・大分・鹿児島・長崎・青森は、35～39歳の女性労働力率が中ぐらいだが、女性議員比率が低く、左下に位置している。また、石川・富山・福井・沖縄・香川は、第一次産業従事者比率が中ぐらいだが、女性議員比率が低く左

下に位置している。しかし、石川・富山・福井は、35～39歳の女性労働力率でみると、同じようにこの労働力率が高い山形・新潟とともに右下に位置し、女性労働力率が高く女性議員比率が低いグループを作っている。例えば富山県でも「シャキット富山35」という、政治を含む男女共同参画を進めるグループが熱心に活動している。しかし、地域の旧守性を打破することは容易ではないことがわかる。

女性労働力率が低いところで女性議員比率が高めだということは、日本においては専業主婦であることが、政治的にマイナスでなくプラスだということを示している。彼女たちは、学歴の高さや家計の相対的高所得にも支えられ、時間・資金・政治的スキルといった政治的資源と近く、またそれに支えられて人的ネットワークを作ることもある程度容易なのではないだろうか<sup>2)</sup>。これが、パラドックスを解くカギである。

他方、働く女性はどうか。働き続けたいという本人の意思だけではなく、家計上の問題から就労しなければならぬ女性も多い。子どもがいれば、同居の親に、または保育所に預けて、時間的にきつい生活を送っている。自分の賃金があっても家計に繰り入れられ、女性議員を増やす・支えるといった活動に使えるとは限らない。今後の女性議員の増加に向けて、働く女性が参加できるような運動の構築が必要になってくる。

とくに、子どもを持って働いている女性のニーズの汲み上げは、少子高齢社会の将来にとって緊要である。子育てに一息ついた人ばかりが議員になるのでは、変化の激しい現場のニーズに対して後手に回らざるをえない。最近「ロスト・ジェネレーション」世代の議

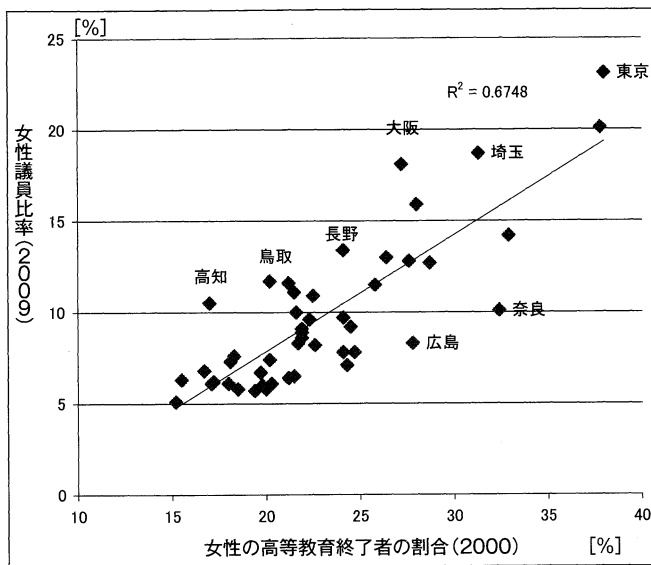
会進出が注目され、そのなかに女性も少なくない<sup>3)</sup>。こうした動きを促進するため、選挙運動や議会活動と、就労と子育てとが組み合わせて可能になるような、制度改革が不可避である。

高齢者は女性の方が数が多いが、高齢男性に比して著しく過小代表されている。高齢者介護を中心に地域の福祉制度を考える時、介護の担い手・受け手としての彼女たちの存在を無視しては、非常に使いにくいものになる。高齢女性のニーズが汲み上げられない制度になっているのに、彼女たちが声をあげにくく、そのことがさらにニーズと制度をずれたものにするという悪循環に陥っていないか、懸念される。

高齢化率の高い地域での女性議員の必要性は、実は強いが、女性議員がいない町村もまだ多い。現在進行中の地方自治法の見直しの中では、女性の代表増加には一言しか触れられてない<sup>4)</sup>が、このことはより深刻に考えられるべきである。その際、日本の地方議会にクォータは適用できないのかの検討も必要である。

学歴についてのデータは、2005年の国勢調査にはないので、2000年の国勢調査での「高等教育」を終えている比率を使うことにした(図3)。都道府県別の高等教育を終えている女性の比率と女性議員比率を比較すると、高い正の相関がある( $R^2=0.6748$ )が、男性の高等教育終了者比率と女性議員比率も、これより少し弱い相関がある( $R^2=0.6199$ )。都市部に多い学歴の高い男女に、女性の政治進出に対してリベラルな面があると云えよう。

図3 高等教育の状況からみた女性議員比率



### 3 女性公務員管理職

女性議員比率に関しては、国勢調査のデータと相関関係が見られたが、女性公務員管理職はまだ少ない。女性議員比率や高等教育終了者比率と男性比率とそれぞれ弱い相関があっただけである。参画局の資料から女性教員管理職率とも比較したが、公務員の管理職、教員の管理職は、それぞれ各都道府県で独立した事情で登用されていると思われる。公務員の登用に関しては、それは政治的・行政的理由と言えるだろうが、性別によるバイアスがかかっている場合、外からそれを正すのは容易ではない。

また、2010年の公務員総数はアンケートに答えていただいた限りで参照できたので、これに基づいた女性公務員比率と女性管理職比率を比べると、前者が高いと後者も少しだけ高くなるようだった。ここには、誰を管理職としてカウントするか、またどれくらいのレベルに分けるかという問題もある。例えば

表4 公務員女性管理職比率トップテン

順位	2007		2010	
		%		%
1	東京	16.7	東京	22.2
2	高知	10.2	千葉	15.2
3	千葉	9.6	神奈川	10.5
4	沖縄	8.5	沖縄	10.0
5	京都	7.6	京都	9.1
6	岡山	6.7	香川	8.0
7	鳥取	6.4	高知	7.7
8	岐阜	6.3	鳥取 岡山	7.6
9	鹿児島	6.1	—	—
10	大分	5.6	大分	7.4

東京は確かに女性管理職が多いが、何人を部局長・課長の母数としてカウントしたかという数字が参画局の資料にはなく、部局長級34人・課長216人という数字を見て、都庁が大規模であることを勘案して他の道府県と比較するとして、かなり難しい。

各都道府県の2007年と2010年の女性管理職比率を比べると(表4)、東京の他は神奈川・千葉が増加のトップで、他に、北海道・岩手・秋田・山梨・愛知・愛媛も、トップテン入りしていないが増加が大きい。他方減少している県も11あるが、これらの県では、一県を除き管理職総数が減っている。女性管理職自体の実数がまだ一桁ないし二桁の少ない方なので、退任などで比率が大きく減少する。ある県では、この間管理職が13人しか減っていないのに女性管理職が6人減ったが、他方2007～2010年の女性上級職採用の合計が上位であり、併せてみると女性登用は減じていないと考えられた。

岩手・茨城・兵庫・香川・大分・沖縄など

のように、女性職員登用に積極的な方針を掲げているところもある。また大都市圏以外で女性議員比率が高い長野・鳥取・高知を比べると、鳥取・高知のみ女性管理職比率が高い。女性知事がいた／いるところが、そろって女性管理職比率が高いわけでもない。また、「ニュータイプの知事」といわれる知事がいた／いるところでは、女性管理職比率や増加率が低いことはないが、彼らに共通した傾向ないし、その中でグループ分けができるほどの特色は見えない。

しかし、女性管理職の登用には、知事の男女共同参画に対する姿勢が見えやすい形で現れる。女性管理職が男性より少ないことを、「女性の能力ややる気の問題」とみなして、組織文化・行政文化の問題ととらえないような政治的リーダーには、予算や政策においても、女性がこの社会で置かれた立場に対する感受性を期待するのは難しい。統一地方選挙を前に、知事候補・市区町村長候補・議員候補が、この問題をどう考えているかを問うことは重要である。

上級管理職につくためには、一定の勤続期間が必要である。採用・登用の情報は、新しいところに限定されている。しかし、都道府県の部局長級・次長級・課長級の数字は参画局のウェブサイトでも分かるので、早くから女性が幹部候補生として採用されたのか、ある程度推測できる。ただし、育児期に勤続できる環境かどうか等、別の要因も作用しよう。

国家公務員についても、1種の採用は25%を越えた(法律・行政・経済区分は30%超)が、本省室課長・地方機関の長級は、なお2.4%である<sup>5)</sup>。結婚、育児等で退職する女性職員は少なくなり、35歳までは勤続でき



るようになったという<sup>6)</sup>が、その後の家庭生活との両立など、そこを越えられる環境整備が必要である。

政治・行政における男女共同参画が日本で公に言われるようになったのは、ごく最近だ。1985年の国連ナイロビ世界女性会議で「意志決定の場に女性を30%に」と提唱されたが、日本政府は権限のない審議会委員の女性比率の向上を唱えただけだった。国の公務員で意思決定の場に女性を増やすことが政府の責任であるとされたのは、男女共同参画推進本部で「女性国家公務員の採用・登用等の促進について」が確定された2004年にすぎない。政党は、地域政党「ネット」が、50対50でなく100対ゼロという極端なクォータを取っている以外、現在クォータを採用していない。

地方における公務員の女性管理職について、参画局の統計を見ても、総務省の定義の「一般職」によっており、教員・警察が含まれている。私たちの感覚でみる「公務員に占める管理職」を知るには、総数からこれらを引かなくてはならない。統計が分かりにくいことは、都道府県の登用の姿勢を見えにくくする。しかも、教育委員会を別掲して現行と同様の数が分かるようになったのは2007年以降である。またアンケートの回答のなかには、県によっては、参画局のウェブサイトにある数字についても「公表しないように」と但し書きを付れたり、「知事部局」の単独の数字は出せない（「病院局」と合算のみ）とあってこられたりするところもあった。

現状を知らなければ男女共同参画を進めるのが困難であり、急速に改善が必要だという意識を、国・地方を問わず強化する必要性が強い。病院局に関しては、看護師をはじめ女

性職員・管理職も多い。外部委託していようといまいと、知事部局での女性登用を進めようという行政の意思があれば、別に計上できるはずである。

なお、このアンケート調査では、非正規職員の男女別も聞いた。数字の回答を下さったところ、公表は控えて欲しいというところ、男女別は集計してないというところ、この項目だけ回答されなかったところなどがあった。確かに非正規職員は、意志決定への参加問題とは違うだろう。しかし、男女共同参画という点からは、無視できない。「官製ワーキング・プア」という言葉もある。民間企業でないので、労働基準法が適応されない。「女性が約7割ではないか」という感触を持ったが、彼女たちは、育児休業どころか産休もとれない状態で働いている場合も多い。ブラックボックスにしないで、統計を整備することも、女性を多く含む人たちの働く条件の整備である。総務省か都道府県か、どちらが先に動くとしても、現状を変えるには、政治的リーダーシップが必要だと思われる。

#### 注

- 1) 岩本美砂子「1999年統一地方選挙における女性の躍進：無党派を中心に」『政策科学（立命館大学）』8巻3号、2001
- 2) 大海篤子『ジェンダーと政治参加』世織書房、2005参照。
- 3) 朝日新聞ロスジェネ取材班『ロスジェネレーションの逆襲』朝日新聞社、2007
- 4) 総務省『地方自治法抜本改正に向けての基本的な考え方』2010年6月22日、[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000071414.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000071414.pdf)
- 5) 平成21年度版『公務員白書』<http://ssl.jinji.go.jp/hakusho/h21/012.html>。
- 6) 『女性幹部職員を育成・登用するための研究報告書』人事院、2005、p.4 <http://ssl.jinji.go.jp/women/images/pdf/houkoku.pdf> [閲覧日：2006.1.20]