

地方分権改革における地方議会と女性議員の現状

濱 高公・若山浩司

In the Reform of Decentralization, the Present Situation of
the Women Members' Activities in the Local Government

Takakimi HAMA, Hiroshi WAKAYAMA

ABSTRACT

The Reform of Decentralization is in progress in Japan. It is in progress to take part in the Men and Women Communal Society in this circumstances, the Women Members' Activities is conspicuously visible in the Local Government. The Women Members is still small. We want to inspect what people respect for the Women Members.

KEYWORDS: 地方分権改革, 男女共同参画社会, 女性議員, 議会の身近さ

はじめに

政府の地方分権推進計画を法制化した地方分権一括法が1999（平成11）年7月8日に成立し、ここに地方分権時代の幕開けを迎えることとなった。地方自治法以下総計475本に及ぶ関係法律の一部改正法は、若干の例外事項を除いて、2000（平成12）年4月1日から施行された。国の機関委任事務は廃止となり、国と地方公共団体には「上下の関係」がなくなり、分権改革型社会の創造に向けた大きな第一歩が踏み出された。

地方分権の推進が行われると、そのため地方公共団体の自己決定権を拡充されるが、それは必然的に自己責任の拡充を伴うことになる。地域住民の代表機関として地方公共団体の最終意思の決定に与する地位にある地方議会と首長の責任は、これまでに比べて格段に重くなるであろう。特に地方議会は、条例制定権などその機能が強化され、

首長に対する監視・牽制・批判機能の重要性が増すものとなった。ひいては、そのことが選挙民である地域住民に様々な形で地域の活性化に取り組むことを促すことにもなるであろう。

住民参加の視点からは「議会を構成する議員の片寄り」という状況があり、女性議員の議会での比率はまだまだ低く、女性議員は少数派として議会での（苦しい）取り組みが見られるのが、その実態となっている。男女共同参画社会という時代の要請に応える意味からも、「身近さ」のなかに女性議員の割合が改めて問われることになる。

そこで、地方議会における女性議員の進出に「男性議員と異なった何かが期待できるのか、女性議員だけの活躍の場があるのであるだろうか」といった視角から、閉塞感のある議会の改革に新しい要素として女性議員の役割を導き出すために「地方分権改革における地方議会と女性議員の現状」を検証することとした。

2006年10月20日受付, 2006年11月25日最終受付
濱 高公 四国大学大学院経営情報学研究科博士後期課程在学中
Takakimi HAMA, Nonmember (Graduate School of Management and Information Science, Shikoku Univ., Tokushima, 771-1192 Japan).
若山浩司 四国大学大学院経営情報学研究科
Hiroshi WAKAYAMA, Member (Graduate School of Management and Information Science, Shikoku Univ., Tokushima, 771-1192 Japan)
四国大学経営情報研究所年報 No. 12 pp. 67-77 2006年12月

1 第1次地方分権改革の経緯とその意味するもの

分権改革の目標は分権型社会の創造である。それは「ゆとりと豊かさを実感できる社会」（地方

分権推進法)であり、「安らぎと豊かさを日々実感できる真に成熟した社会」(分権委「中間報告」)の実現であるという¹⁾。そこで最初に、今次の分権改革の経緯を辿りその意味するものを明らかとし、主題の「地方分権改革における地方議会と女性議員の現状」について考察を進めることとする。

1) 地方分権改革の経緯

地方自治に新時代の到来を告げた今次の地方分権改革は、地方分権推進法の成立(1995=平成7年5月)を機に、議論の段階から実行の段階へと入った。今次の地方分権改革は、明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」と位置づけられた。地方分権の具体的な推進方策については、地方分権推進委員会(1995=平成7年7月成立)において、調査審議が進められ、1996(平成8)年12月以降、5次にわたる勧告が内閣総理大臣に提出された。

1998(平成10)年5月には、地方分権推進計画は閣議決定となり、1999(平成11)年3月には、第2次地方分権計画が閣議決定された。同年7月には、地方分権一括法475本が成立し、2000(平成12)年4月より地方分権一括法は施行された。一括法の中でも、特に地方自治法の改正では、地方分権改革にふさわしい新たな原則が打ち出された。機関委任事務制度の廃止をはじめ、自治事務と法定受託事務という新しい事務区分の創設、それに相応した国等の関与に係る新しいルールの設定など、その改正条文の数の多さなど形式的な意味において重要な改正となった。

その後、団体自治に関係の深い地方分権改革が一段落した2000(平成12)年10月、第26次地方制度調査会からは住民自治の観点を踏まえた答申がなされ、これに基づいた地方自治法等の一部改正法が2002(平成14)年3月に公布された。

2000(平成12)年7月に、期限が到来することになっていた地方分権推進法の期限は1年延期され、地方分権推進委員会は、2001(平成13)年6月14日に「最終報告—分権社会の創造;その道筋—」を内閣総理大臣に提出して、6年間の活動の任を終えた。地方分権推進法の期限は、同年7

月に到来したが、同月、「地方分権改革推進会議令」が制定され、地方分権改革推進会議が設置された(3年間の設置)。同会議は、地方分権推進法の期限後に残された課題である国と地方の役割分担を踏まえた事務事業のあり方、税財源のあり方について、鋭意検討を進め、2002(平成14)年10月30日、「事務事業のあり方に関する意見—自主・自立の地域社会をめざして—」を提出した。

ここに第1次地方分権改革が行われ、機関委任事務制度は廃止となり、国と地方は上下の関係から対等の関係となった。しかし一方で、「多くの課題」は先送りとなり、地方分権推進委員会でも「今次の分権改革は第1次分権改革と呼ぶべきものであって、分権改革を完遂するためには、これに続いて第2次、第3次の分権改革を断行しなければならない」と述べている。

2) 分権改革の意味するもの

今次の地方分権改革は、国の関与をできるだけ縮小・廃止し、その反射効果として都道府県と市町村の自由な裁量領域を拡大することにあつた。首長は、「国の事務」の委任機関としての役割から解放され、議会は条例制定権など自治機関としての権能を全面的に認められたのである。それだけに自治体は、従来にも増して首長と議会の「見識と力量」が問われることとなり、今後自治体は、その浮沈が出てくる可能性もあることを強調しておかねばならない。

ことに、わが国の自治制度では、一元的な代表制による国政の仕組みと異なり、首長と議会は別個に住民が直接選挙するという二元的な代表制をとっている。この二つの公選職は、いわば車の両輪として自治体の運営に関し住民に対しての責任をもつものである。それだけに、都道府県と市町村は、国の新しい法令の規定を詳細に点検し、どのような側面で、どの程度に自治の余地が生じたのかを確認することが急務であろう。そのうえ、この自治の余地を最大限に活用し、取り組むことは地方自治体に課せられた何よりの責務であり、住民側からは大いに期待される場所である。

地域に根ざした政策の効果的な展開には、首長のリーダーシップや職員人事のあり方が、また議会審議の質がしばしば決定的な要因であることはよく知られている。分権時代は、それをさらにはっきりさせ、代表機関の振舞い方に住民の眼も厳しさを増すであろう。首長や「議会・議員」には新たにどのような改革課題が課せられるのか明らかにするとともに、都道府県や市町村は、今回の条例・規則の応急的な改正をもってすべては終わりせず、自前の自治体政策を確立することで、地方分権改革の更なる進展と地方自治確立に向けた取り組みが急がれるであろう。

2 地方議会の現状

地方自治は、一般に「民主主義の学校」といわれるが、日本国憲法においても、地方議会は地方公共団体の議事機関として位置づけられている。その議員は、首長とともに、住民が直接選挙することとされている。地方議会の健全な運営と活発な審議は、わが国の地方自治と民主主義をより高め、より深めることにつながるといっても過言ではない⁽²⁾といわれている。そこで、地方分権改革下での地方議会の健全な運営と活発な審議の実際を明らかにし、今次の第2次勧告を検証し、議員の職分や住民参画について考察を進める。

1) 日本国憲法における地方議会の役割

日本国憲法には「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する」(第93条1項)と規定され、自治体議会を必置としている。都道府県知事・市区町村長などの首長については、これに対応する明文の規定は設けられていないから、憲法が住民の代表機関としての議会の存在を如何に重視しているかを知ることができる。しかしながら、地方議会は、国会とは異なって、地方公共団体(以下、「地方自治体」⁽³⁾の用語を併用する。)においては、最高機関でもなければ唯一の立法機関でもない。それは、議会のほかに、首長も住民の直接選挙によって選

ばれ、住民を代表する機関となっているからである。そのような位置づけの中で、「議会には、①地域社会における多種多様な争点を政治過程にのせること、②審議を通じてそれらの争点に政策としての優先順位を与え住民に示すこと、③首長との競争と緊張関係を保ちつつ地方公共団体の公的な意思を形成すること、④執行機関による行政執行の適正さや有効性を評価し、監視・統制していくこと⁽⁴⁾」などが、その役割として期待されている。

そして、地方自治体の議会は、住民の代表機関として、住民の身近な問題について意思決定する場であり、議会の意思決定は法的に住民全体としての意思とみなされることになる。

しかしながら、全国の地方自治体の議会は、定数を守って本会議や委員会の審議を行い、開かれた議会を目指して、それぞれに努力しているが、それらの実態は住民にあまり知られていない。そして、現実には「審議が形骸化し十分にその機能を果たしていない」など、そのあり方について厳しい批判がなされているのが現状である。その上、多くの著書や議会(議員)レポートなどからは、「議会の常識は社会の非常識⁽⁵⁾」などといった声も聞かれる。住民からかけ離れた存在となった議会では、議会機能の低下が懸念されている。

2) 第1次地方分権改革と第2次勧告

地方分権推進委員会(以下、分権委)の「第2次勧告」(1997年=平成9年7月)では、議員のあり方について次のように提言している。

無投票の増加、投票率の低下等の現状にかんがみ、国は、女性、勤労者等の立候補を容易にするために必要な環境の整備を進めるとともに、専門職、名誉職等議員身分のあり方についても、中期的な課題として検討を進める。

第1に、地方議会の議員選挙における無投票当選とは、普通、立候補者が条例定数と一致して、立候補者全員が当選となる場合である。これは、たまたま一致したということもあれば、何らかの

工作の果てに、無理矢理一致をみて選挙を避ける場合もあるが、このような場合は一種の談合ともいえるものである。

第2に、分権委の勧告は国への要請であるが、二つの点が「中期的な課題」とされている。

一つは、女性、勤労者などの立候補を容易にするため、環境整備が必要である。それは、住民人口では勤労者や女性が多数派であるにもかかわらず、議員の構成がそれをあまりにも反映していないという問題意識に基づくものである。

殊に、有権者のなかではサラリーマンが多数派を占めるようになってきているのに議員に自営業者が多いため、民意が十分に反映していないという批判は絶えない。そして、議会選挙に立候補できる人は、地域で24時間暮らしている、いわゆる全日制住民、例えば会社経営者、商店主、農業者、団体役員などの人たちである。

サラリーマンなど別の職をもっている人が現職のまま議員に立候補できる制度が導入されるならば、事態はずいぶん変わることになるであろう。しかし、こうした事態の実現に向けて実効あるものにしていくには法的な整備が必要である。

たとえば、一般の勤労者の立候補を促す方法としては、当選した場合に、その任期中は休暇扱いにするといった特別措置を制度的に保障することなどが考えられる。これまで、いわゆる「企業城下町の議員」のなかにその企業が社員を派遣しているような形があるが、もっと一般的な制度がほしいという趣旨である⁽⁶⁾。

ヨーロッパ諸国、特にフランスでの公職兼任制度のようなものがわが国でも制度化されていけば、状況はよほど変わったものとなったであろう。フランスでの公職兼任制度は、第3共和制時代に端を発し第5共和制下でますます勢いを得て、1980年代のミッテラン政権下で実施された地方分権化政策にも後押しされる形で、フランス社会のなかで常態化したのである。そうした公職兼任制度に優遇措置が設けられたのは、第5共和制以降のことである。この優遇制度のおかげで、閣僚を経験した高級官僚が国会議員となり、次に市長を兼職

していくキャリアパスも生まれた。そうした高級官僚出身者には、選挙に失敗しても出身官庁に戻ることが許されており、さらには行政職を離れながらも経済的な援助が受けられるため、政治家としてのキャリアを追求する上で官僚達が被る不利益はほとんどないのである。こうした制度によって下院における官僚出身の議員の割合も、1958年19.5%、1968年26%、1973年31.5%、1978年40%、1981年53.15%と着実に増加したのである⁽⁷⁾。

二つには、一般に、議員になるには、客観的リソース（経済力、人的ネットワーク、知識など）と立候補への主観的動機が結合しなければならないとされる。しかもこれらのリソースや動機は、家族、階層、職業、団体などによって提供されるが、その場合、わが国でも議員になるには議員活動に割ける時間的余裕があるということ、議員をしながら生計を営むことができるという条件が必要となる。そしてこれらの条件を満たすには、主たる職業とか、議員報酬とか、政党所属といった要因が関係してくる⁽⁸⁾といわれてきた。しかし、こうした条件が満たされ、環境にも恵まれるといったことはなかなか容易なことではない。特に、女性が議員になるためには数々の厳しい条件をクリアしなければならないことを思えばなおさらである。

3) 地方議会議員の職分と議会への住民参画

次に「第2次勧告」との関連で、「地方議会議員の職分と議会への住民参画」について考察しておきたい。

わが国での地方議会議員の職分について分析した学説や論文はこれまでほとんど見当たらない。唯一これに該当するのが、1960（昭和35）年7月に東京都議会が5人の研究者に意見を求めた際の記録である。議員報酬の適正化に関連して、地方議会議員の職分と性格を明確に定義しようとしたもので、田中二郎、杉村章三郎、吉村正、田上穰治、辻清明から見解を聞いている。

ここに、5人の見解を整理すると、地方議会議員を専門職的なものと見るのが田中教授、専門職

と名誉職の中間とするのが杉村，辻教授，専門職でも名誉職でもないとするのが吉村，田上教授となっている。

地方自治を所管する自治省の前身・自治庁では、1956（昭和31）年の地方自治法改正の際、「（地方議会）議員は一般職と異なり，決して専従職ではなく，まさに名誉職と考えられるべきものである。住民の代表者として住民の中から選ばれ，常にその福祉の増進のため活動する議員としては，名誉職たるべきが本来のあり方である」との答弁資料を作成している。しかし，1956（昭和31）年5月22日の参議院地方行政委員会での太田正孝・自治庁長官（当時）答弁は，議員の地位を名誉職と専従職の中間的なものと述べており，ここでもその定義は必ずしも明確なものとなっていない。結局は，議員が自らの地位をどう認識し，どのような活動を展開するかは，個々の議員の判断に委ねられているものといえよう。

そうしたこともあって，議員の身分のあり方も，今日では，相当あいまいになっており，活動，人数，報酬を三位一体として検討すべきではないかといわれている。おそらく，都道府県と大都市と一般市町村では扱いが異なってくるだろうが，報酬から見れば非常勤であるが有給制となっており，なるべく人数を減らして議会審議に住民参画を図っていくほうが住民の支持を得られるのではないかともいわれている。議会への住民参加を充実させないまま人数を減らすことは，議会機能の衰退をもたらすことになるであろう。したがって，議会への住民参画の方策については，「女性等の立候補を容易にするために必要な環境の整備を進める」ためには，ヨーロッパ，特にフランスでの公職兼任制度などは随分参考になるであろう。こうした面からも，今後いっそうの検討が必要とされよう。

2000（平成12）年10月に地方制度調査会でも，「公聴会制度や参考人制度の積極的活用を図る必要がある。なお，議会審議のいっそうの活性化を図るという観点から，学識経験者や地域を代表する者等を審議に直接参加させる仕組みを設けるこ

とも今後の検討課題とすべきである⁹⁾」と指摘している。

3 地方議会代表制の片寄りと女性議員の現状

「地方議員の顔ぶれも戦後派が多数を占めるようになった。その主役は，政治的には素人の人々である。なかでも，女性の進出，サラリーマンの転進，市民リーダーの進出が著しい¹⁰⁾。」といわれている。ここでは，「サラリーマンの転進，市民リーダーの進出」については，別の機会に譲り，「女性の進出」について検証を進めることにする。

1) 議員の片寄りと性別格差

戦後の女性の地方議会への進出状況は，都道府県議会の場合で，1970（昭和45）年代まで女性候補の割合はわずかに1～2%台を推移していたが，1980（昭和55）年代から4%台，そして1999（平成11）年の選挙では一挙に8.3%に高まっている。

市区議会の場合には都道府県議会同様，1970（昭和45）年代まで女性候補の割合は1～2%であったが，1980（昭和55）年代以降は急速に増え続け，1999（平成11）年は11%台となった。当選者も候補者の割合にほぼ近い数値で増加している。

町村議会の場合，1953（昭和28）年制定の町村合併促進法により議員定数が大幅に削減されたが，女性はこの前後を含めて1980（昭和55）年代前半まで，候補者，当選者とも1%以下だった。しかし，その後徐々に増え続け，1999（平成11）年は候補者4.9%，当選者4.6%にまで達した。

当選の難易度では町村議会より都道府県議会のほうが厳しいとされるが，都道府県議会とは異なった意味で，町村議会での女性の進出は難しいといわれる。それは，町村議会の候補者の割合のほうが，常に低いことでも明らかであり，女性は立候補に踏み切ること自体が非常に難しいといわれる。したがって，そこをクリアするほどの女性は当選の見込みもあり，結果として当選率の点では町村議会が有利とされる。しかし女性議員が急速に増え始めた1990（平成2）年代に入っても，

女性議員が進出している町村議会は全体のわずか2～4割に過ぎない(1991年=23.3%, 1995年=32.4%, 1999年=43.9%)。しかもそのうち女性議員1人だけの議会は約70%(1999年=平成11年)にのぼる。この背景には、町村議会は地縁、血縁のしがらみによる農村型選挙であり、男女の性別役割分担意識や、議員は地域の有力者であるとする名誉職的意識が強いので、その結果女性は立候補もしにくいのである⁽¹¹⁾。そうしたことで性別格差問題でも、首長と同様に地方議員の性別格差には、今も著しいものがあるといわれる。

道府県議員選挙での女性当選者は、1964(昭和39)年の選挙での39人が過去最高であった。1983(昭和58)年は30人であったが、1987(昭和62)年には一挙に52人となり、1991(平成3)年、1995(平成7)年の統一地方選挙においても、この傾向に変化はなかった。また、横浜、川崎などの政令指定都市、東京特別区の議会や大都市圏の市議会にも多数の無党派の女性議員が誕生した。その結果、2004(平成16)年12月31日現在で、女性の都道府県議会議員は149人(6.9%)、市区町村議会議員は4442人(8.2%)となっている。

2003(平成15)年6月現在、「徳島県内50市町村議会議員のうちで、女性は5%、県民全体の77%を占める会社員が8.7%なのに対し農林水産業が39.5%、2親等以内の親族が建設業を経営する人が10.8%」(徳島新聞調べ。)となっている。議会構成は、まだまだ特定層に偏っており、女性議員についても、いまだ少数派とされる。

2) 女性議員の進出

「地方議会における女性議員は、1983(昭和58)年の統一地方選挙あたりから増加しはじめ、女性議員は1996(平成8)年末で、2,849人、全議員に占める割合は4.4%となっており、特に都市部でその進出が著しい。その重要な要因のひとつは従来の男女役割分担論ではなく「男女共同参画の実現」を当たり前と考える地域文化の変容であろう⁽¹²⁾。」といわれている。都道府県と市区町村を合わせた女性議員の数が初めて2,000人を超え、

全議員に対する割合が3%台になったのは、1991(平成3)年のことであった(表1参照)。

首都圏に位置する千葉県の場合でも、1996(平成8)年12月現在で、比較的女性議員の割合が高く、千葉県全体での女性議員は6.4%と全国的にも8位の順位にあった。しかし、当時の千葉県下50町村のうち27町村議会において女性議員はいなかった。

1998(平成10)年12月31日現在の地方議会全体での女性議員の割合は4.9%、内訳をみると、県3.5%、市区8.3%、町村3.3%となっている。

1999(平成11)年4月、第14回統一地方選挙が実施され、女性候補者(3,605人、全体の7.6%)および当選者(2,381人、同7.0%)は人数、割合とも過去最高を記録した。この結果、今回の選挙がなかった自治体を含めた女性議員総数は、1999(平成11)年6月現在で3,764人、割合は5.9%となり、3,299議会の54.2%にまで女性が進出を果たしたこととなった。3,764人の平均年齢は52.8歳(都道府県議会51.6歳、市区議会51.4歳、町村議会54.7歳)、平均当選回数は2.2回となっている。また、1999(平成11)年12月現在でみると、女性議員の比率は、都道府県が5.5%、政令指定都市が14.1%、特別区が19.7%、市が9.8%、町村が4.2%、全体では6.2%となっている⁽¹³⁾。

女性議員の調査・分析をしている市川房枝記念会の調べでは、1999(平成11)年6月時点で、女性議員比率が高い町村は、①神奈川県葉山町(38.9%)=18人中7人、②岐阜県関ヶ原町(35.7%)=14人中5人、③福岡県福岡町(35.0%)=20人中7人、市議会では、埼玉県和光市(33.3%)=24人中8人、②東京都多摩市(32.1%)=28人中9人、③東京都小金井市(32.0%)=25人中8人(定数が1削減された平成13年3月の改選で女性9人が当選し、37.5%となった)となっている。こうしてみると、いわゆる新住民の多い自治体では女性議員が多いようである。同じ時点で日本全体の女性地方議員は、全定数の約6%である。

1999(平成11)年の統一地方選では、市町村の首長も6人(2選・3選を含む)が誕生している。

表1 地方議会の議会別女性議員（昭和22～平成11年）

（単位：人）

区分	昭和22 (1947)	46	50	54	58	62	平成3 (1991)	7	11
都道府県議	22	28	34	34	36	63	82	90	158
市区議	94	341	464	504	648	848	1,157	1,492	2,012
町村議	677	232	218	255	321	509	791	1,114	1,702
合計	793	601	716	793	1,005	1,420	2,030	2,696	3,872

資料出所：(財)市川房枝記念会調べ。昭和22年は自治省調べ。平成11年は自治省選挙部調べ。

また、女性の副知事も1995（平成7）年の3人が1999（平成11）年には9人、同様に助役も3人（市）から8人（市5,町3）、議長も7人（市5,町2）から10人（市5,町3,村2）、副議長に至っては35人（市区22,町12,村1）から71人（市区27,町39,村5）に倍増するなど、任命職を含めた女性の地方政治への参画が着実に進んでいることは注目されよう。

最近、話題を呼んだ大阪府島本町（人口3万人）では、2001（平成13）年4月の町議選に、女性9人、男性11人が立候補した。女性8人が当選して、女性議員比率は全国一の44.4%となったが、一方では女性ゼロの町村議会がまだ半数の実状にある。

因みに、四国4県別の町村議会議員党派別・男女別を一覧にまとめ「表2」として作成してみた。いずれの県においても女性議員の占める割合が、今はまだ低いようであるが、時代の変化とりわけ町村合併による変化は、今後の地方議会に大きな影響を与えることが考えられよう。また、男女共同参画社会の完全実現化、高学歴化、企業の社会化などが女性議員の増大化を図る結果となるのではなかろうか。

次に、徳島県での過去4年間（2001＝平成13年～2004＝16年）の女性議員の推移状況を党派別に「表3」としてまとめてみたが、女性議員の数（字）にあまり変化は見られない。1997（平成9）年からでは僅かながら女性議員の着実な増加がうかがえる。

因みに、1997（平成9）年から2000（平成12）年までの女性議員増減の推移を数字で示すと、

1997（平成9）年…男性議員671人に対して、女性議員20人

1998（平成10）年…男性議員664人に対して、女性議員22人

1999（平成11）年…男性議員657人に対して、女性議員23人

2000（平成12）年…男性議員653人に対して、女性議員26人

となっている。

「表3」および上記の数字からは、種々の見方・分析ができるとして、一つには8年間（1997＝平成9年～2004＝16年）で、1997（平成9）年の実議員数691人に対して2004（平成16）年の実議員数が644人と47人の減となっている。それに対して女性議員の1997（平成9）年の20人に対して「2001（平成13）年の29人、2002（平成14）年の30人、2003（平成15）年の29人、2004（平成16）年の28人」は、数字の上では僅かながら増加の兆しがうかがえる。全議員に対する女性議員の比率では「2.9%」から「4.3%」となっている。二つには党派別では、その推移にほとんど変化が見られないものの、無所属（無党派、市民派を含む）の女性議員の増加に時代の動き見て取りたいところである。

3) 女性議員活躍の現状

大森弥は著書『分権時代の首長と議会』のなかで、1996（平成8）年11月、高知県の村長とのインタビューでの事例を紹介している。

「高知県葉山村では1994（平成6）年1月、同

表2 四国各県別町村議会議員党派別・男女別一覧

2006（平成18）年10月1日作成

項目		徳島県			香川県			愛媛県			高知県		
所属党派別議員数	区分	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
	無所属	578	23	601	324	14	338	192	7	199	411	32	443
	自由民主党				14		14				1		1
	民主党	1		1									
	公明党	10	1	11	9	5	14	5	3	8	14	3	17
	日本共産党	26	4	30	13	4	17	8		8	39	4	43
	社会民主党				6		6				1		1
	諸派	1		1									
	合計	616	29	644人	366	23	389人	205	10	215人	466	39	505人

資料出所：四国各県町村議会議長会（実態調査集計表）

【注】

- ・徳島県町村数=46町村（内訳 38町，8村）-2004（平成16）年7月1日調査・集計。
- ・香川県町村数=28町-2005（平成17）年7月1日調査・集計。
- ・愛媛県町村数=12町-2005（平成17）年7月1日調査・集計。
- ・高知県町村数=38町村（内訳 26町，12村）-2005（平成17）年7月1日調査・集計。

表3 徳島県町村議会議員党派別・男女別年代一覧

平成18年10月1日作成

項目		平成13			平成14			平成15			平成16		
所属党派別議員数	区分	男	女	計	男	女	計	男	女	計	男	女	計
	無所属	601	22	623	594	23	617	584	24	608	578	23	601
	自由民主党												
	民主党	2		2	2		2	1		1	1		1
	公明党	13	3	16	13	3	16	11	1	12	10	1	11
	日本共産党	25	4	29	26	4	30	26	4	30	26	4	30
	社会民主党												
	諸派	1		1	1		1	1		1	1		1
	合計	642人	29人	671人	636人	30人	666人	623人	29人	652人	616人	28人	644人

資料出所：徳島県町村議会議長会（実態調査集計表）

村で初めて女性の村長が誕生した。現職の突然の病気，引退により，助役から急遽村長選挙に立候補することとなった吉良史子氏である。それまで同村議選への女性の立候補者はいなかったが，吉良村長の当選で，さぞかし女性たちに議会進出の機運が生まれているのではないかと期待して，村の様子を尋ねた。すると，“とんでもない。女性

は1人（村長）いれば十分，という空気だ。それに女性自身，人前で話す経験もつんでいないから，立候補は難しい”という返答があった。そして，その2年後には，吉良村長再選と併せて，初の女性村議が誕生はしたが，村民の意識や女性の置かれている状況を伺え知ることができた⁽¹⁴⁾」とのことである。

このような状況が全国各地で聞かれる中であっても、女性議員の進出は、議会が住民に身近となり、議会の活性化に貢献しているのではといわれている。それは、長い間続いてきた議会の悪しき先例主義に異議申し立てができるのは、政治に縁遠かった新人議員と女性議員だからである。女性はその両方の要素をもち、住民参画型の議会形式を志向しているといわれる。

「議会情報を公開すべきこと、参考人制度や公聴会制度を活用して住民の声を議会に直接反映させるべきこと、同時開催の常任委員会の時間をずらして他の委員会の傍聴ができるように提案したこと、公報発行条例に取り組んでいること⁽¹⁵⁾」など女性議員の多くの取組状況が全国各地から発信されている。しかしながら、これまで当たり前とされ、権威づけられてきた議会の慣例などに対して女性議員が問題提起をしても、それは圧倒的少数派であるために決して歓迎されることはない。

「議会は男社会といわれるように極端に女性議員が少なく、男同士で結構なれ合っている中で、馴れ合いに加わらず原則的な主張をする女性議員が煙たがられ、異端視される傾向がある。時代遅れの男尊女卑の思想から抜け出せない男性議員は、女性議員に従順なかわいらしさを求め、行政やなれ合いの議会運営に批判的な議員には、特に拒否反応を強く示していじめに回るものである⁽¹⁶⁾。」といわれる。

それでも、(市民派、無党派の)女性議員が投じた一石の意味は小さくないといえよう。任期4年の間に1回も質問をしない議員がいる中で、女性は積極的に質問に立ち、まじめに議会レポートを発行していることなどを、ふくおひろしは著書『地方議会活性化 マニュアル』のなかで、数多く伝えている。支持する女性議員のこうした活動(質問など)をきっかけに初めて議会の傍聴する住民もあり、住民の政治的関心を高める役割も果たしている。専業主婦は全日制住民であるから、種々の理由や事情はあれ、現状では、女性議員がもっと増えてもよさそうである。専業主婦の多くがサラリーマンを夫にもっているとしたら、その

増加はサラリーマン層の代表性を高めるのにも役立つといえよう。

4) 女性議員への期待

女性議員の場合、女性ならではの「まじめさや細やかさ」を感じさせる生活者の視点に立った議会レポートを発行していることが数多く伝えられている。

市川(房枝)記念会の参画センターに参加している無所属議員の議会レポートには「政治はくらしの必需品」、「政治は生活の根っこ」、「生活者の視点で市政を考える」といったフレーズが並び、議事日程や本人の質問と答弁の要旨、自治体の財政状況などが分かりやすくまとめられている。そこには、パソコンやワープロを駆使したイラストや写真入りのレポートが分かりよいものとなっている。なかにはホームページを設け、Eメールで有権者と双方向の通信をする人もあり、議員活動もインターネット時代に入っていることがうかがえる。こうした女性議員によって公開される議会情報は、住民・市民にとって貴重なものとなっている。

しかしながら、期待されて登場した女性議員も、3期、4期ともなると、「議会はすべて多数決(この場合、数の力若しくは多数の横暴をも意味する)」で運営されることを改めて知ってか、当初の改革意欲が失われ、旧来の議会体質に取り込まれ、議員であることが自己目的化してしまうことがあるといわれる。こうなると、既成政党の議員と同様、市民派、無党派の女性議員も玉石混交⁽¹⁷⁾であるといわざるを得ない。ある市民派の女性議員のレポートに「わたしは議会運営など勉強している時間はない。政策の実現が先である」との主張があった。こうした主張をどう受け止めるかは、さておくとして、やはり住民の厳しい監視と新旧交替は必要であろう。

また、地域社会のなかで、家庭で、職場で女性は大きな役割を担っているが、こと議会になると女性議員が占める割合は男女の比率からすればまだまだ少ない。そんななかで、住民参画の面から

も「議会」を「体験」してもらおうと、全国各地で模擬議会の開催が増えている。「子ども議会」は、社会教育の一環という意味もあってか、最も多いようであるが、「女性議会」も全国各地で開催され、議場の中で女性パワーが炸裂している。

秋田県雄和町では、町婦人団体主催の女性議会が開催され、女性議員は生活に根ざした視点から町政の現状や町の展望をただしている。女性議会は、女性の意見を集約し、町づくりにつなげようというものであった。

山形県天童市では、市制施行40周年記念事業の一環として、女性模擬議会を開催している。一般質問のメイン・テーマは、「天童市の未来像」とし、環境、教育、産業、観光、女性の市政参画など広範にわたり、本物の市議会議員は、全員執行部席にすわり、実際の答弁は議長、副議長、各常任委員長が行ったのである。

山口県玖珂町では、初の試みとして「女性議会」を開き、一般公募の16人の「議員」が一般質問を行っている。

こうした模擬議会の開催は、今後とも増え続けると思われる。議会への関心を高めてもらう一手段として、できることから実践してゆくことは非常に大切なことである。そして、これらの経験を一過性の行事に終わらせることなく、実際の議会活動に活かしてゆくことが期待される。特に、議会の場での質問・質疑や要望については、首長・議員をはじめ執行機関は、真摯に受止め、その実現に努めてもらいたい。そのことこそが、地域住民の負託にこたえる議員の職責であろう。また、本物の議員も単に議場を提供しただけにとどまらず、「一日議員」に負けない議会活動が期待されるであろう。そして、このような取り組みの中から「女性の進出、女性議員の新たな誕生」も期待されることになろう。

おわりに

近年、地方議会選挙での女性議員の進出が顕著であるといわれるが、地方議会における女性議員

の数はまだまだ少ない。

女性議員候補が地方選挙に進出した背景には、従来、ある種の集票効果を狙った選挙戦術的側面があったといわれるが、近年の傾向では、こうした要因からは説明しづらくなっている。実際、地方議員となった女性議員の多くは、無党派の市民であり、政党との関係をもたないものが多い。女性議員は、一般に地域に根ざした生活者として自然保護、福祉、保健、教育などのあり方を追求していこうとする者が多数を占めている。

そうした生活者の視点をもった女性の議会進出こそは、首長との関係において「密室化」を深め、他方において、中央から地方に至る政党機構に深く組み込まれた地方議員・地方議会に対する重要なプロテストともなっている。こうした女性議員たちが、議会における「慣例」や「先例」に戸惑いながらも、議会の公開性の確保に向けて奮闘している実情は多く伝えられている。

その一方で、「職業集団」としての地方議員に対する「アマチュア」の戦いと評されることも多い。選挙戦においても、手段を選ばない当選第一主義や利権に癒着した選挙ではなく、女性特有の地道な日常活動で住民参画によるネットワーク型の選挙を展開している事例も数多く見受けられる。その点では、まさに女性による政治改革であり、議会改革につながるものとして期待されることが多い。しかしながら、男性議員にも同様の取り組みや活動を展開している状況がふくおひろし氏の著書などでも多数紹介されている。

1999（平成11）年には、男女共同参画社会基本法が制定された。そこには、「男女共同参画社会とは、個人が性別（ジェンダー）に縛られず、個性と能力を存分に発揮できる輝く社会である。そのような社会を実現することは21世紀のわが国社会を決定する最重要課題である。」との趣旨が謳われている。そうした趣旨からは、両立（男性・女性）支援型社会への改革が必然的に求められ、移行して行くであろうといわれる。先の第2次報告でも「…国は、女性、勤労者等の立候補を容易にするために必要な環境の整備を進める…中期的

課題として検討を進める。」とあり、女性議員の進出を期待する社会環境へと今後は一層進められることになろう。

そこで、上記基本法の理念や第2次勧告と本稿での検証結果から、結論的に言えることは「今日、地方自治体の政策課題は山積している。この時期に住民の代表として選ばれた女性議員には、閉塞した社会を打ち破る鍵となる基本法の理念を地域に根付かせることを最優先課題とする。」ことが期待されることとなろう。しかしながら、それにもまして大切なことは「政治への参画は男女が平等に分かち合うべき責任があることを女性自身が強く認識すること」ではなからうか。

【注】

- (1) 大森弥著『分権改革と地方議会』ぎょうせい、2003年、p. 1
- (2) 井上源三編『議会』ぎょうせい、2003年、「刊行に当たって、より」
- (3) 地方自治体…国の領土の一定の地域を基礎とし、その地域内における住民を人的構成要素として、その地域の行政を行なうために、国から付与された自治権を行使することを目的とする法人。法令上は地方公共団体と呼ばれる(阿部斎、今村都南雄、寄木勝美、編著『地方自治の現代用語』学陽書房、2001年5月、p. 78)。
- (4) 川崎政司著『地方自治法 基本解説』(法学書院、2004年、p. 134)。
- (5) ふくおひろし著『地方議会活性化マニュアル』インパクト出版会、2005年、p. 41
- (6) 大森弥著『分権改革と地方議会』ぎょうせい、2003年、pp. 156~157
- (7) 久邇良子著『フランスの地方制度改革』早稲田大学出版部、2004年、p. 159。また、欧米の兼職制度については別稿で検討する予定である。
- (8) 西尾勝・岩崎忠夫編集『地方政治と議会』ぎょうせい、1998年、p. 5
- (9) 地方分権時代の住民自治制度の在り方及び地方税財源

の充実確保に関する答申

- (10) 大森弥編著『分権時代と首長と議会』ぎょうせい、2001年、p153
- (11) 大森弥編著『分権時代と首長と議会』ぎょうせい、2001年、P. 61
- (12) 大森弥編著『分権時代の首長と議会』ぎょうせい、2001年、p. 144
- (13) 自治省選挙部調べ「地方議会における女性議員」より
- (14) 大森弥編著『分権時代の首長と議会』ぎょうせい2001年、p. 63
- (15) 同上、p. 68
- (16) ふくおひろし著『地方議会活性化マニュアル』インパクト出版会、2005年、p. 5
- (17) ふくおひろし著『地方議会活性化マニュアル』インパクト出版会、2005年、p. 6

【参考文献】

- 大森弥編著『分権時代の首長と議会』ぎょうせい、2001年
 大森弥著『分権改革と地方議会』ぎょうせい、2003年
 西尾勝・岩崎忠夫編集『地方政治と議会』ぎょうせい、1998年
 新藤宗幸著『地方分権』岩波書店、2004年
 新藤宗幸・阿部斎著『概説 日本の地方分権』東京大学出版会、2006年
 西尾勝著『未完の分権改革』岩波書店、1999年
 ふくおひろし著『地方議会活性化マニュアル』インパクト出版会、2005年
 松本英昭著『要説 地方自治法 第4次改訂版』ぎょうせい、2005年
 久世公堯著『地方自治制度 第5次改訂版』学陽書房、2003年
 重森暁著『入門 現代地方自治と地方財政』自治体研究社、2003年
 徳島県、香川県、愛媛県、高知県各県「各年別町村議会実態調査集計表」(四国各県の町村議会議長会編纂)
 佐々木信夫著『地方は変わるか』筑摩書房、2004年
 遠藤宏一・加茂利男著『地方分権の検証』自治体研究社、1995年
 大沢真理著『男女共同参画社会をつくる』日本放送出版協会、2002年
 井上源三編『議会』ぎょうせい、2003年、