

## 地方分権時代の男女共同参画 Gender-Equality in an Era of Decentralization

築山秀夫 Hideo TSUKIYAMA

### はじめに

男女共同参画<sup>1</sup>社会の推進がなされていくなかで、政治的保守派からのバックラッシュ<sup>2</sup>が目立つようになってきている。そこでの論調は次のようなものである。「生物学的に違う男女を全て同じに扱おうとすると無理が生じる。」「男性と女性は生理的に異なる機能を持っているのだから、それを全て同じにすることはできない。」このような主張を男女共同参画政策が目指していないことは周知の事実であろうが、そのような誤解を敢えてすることによって、この男女共同参画という国際的な潮流に逆らおうとする一部の人たちの異議申し立てが存在するのである(伊藤 2002:24-26)。

確かに男女には生理学的に異なる機能がある。具体的には、女性は妊娠・出産することができるが、男性はできない。そのことを男女共同参画政策は否定するものではない。むしろ、男女共同参画社会においては、女性が持つ妊娠・出産という生理学的機能を十分に尊重・保護しながら、そのことがあるからという理由で、差別や社会的な排除が構造的になされてきたことを問題にし、そのような社会的排除(Social exclusion)構造を解体していこうとする試みなのである(大沢 2006:213)。男女共同参画社会は、男女が均質化され、画一化された社会の構築を目的としているのではない。人間の多様性を、男女という二文法に類型化してきた社会から解放し、一人一人を個性を持った主体として措定するのが男女共同参画社会の目的なのであり、このような考え方は、一部のフェミニストが唱えていることではなく、グローバル・スタンダードであるといえよう。この論稿では、男女共同参画社会を地域社会レベルで考察し、男女が共に地域社会を構成する一人の主体=意思決定・行動する存在であることを確認し、地域社会における男女共同参画を阻害してきた要因を分析することを目的とする。

### 1. 地方分権と男女共同参画

#### 1-1. 地方分権の理念

1999年6月15日に男女共同参画社会基本法<sup>3</sup>が成立、6月23日に公布・施行され、日本における男女共同参画社会の方向性が示された。一方で、1999年7月8日に、地方分権推進一括法が成立、2000年4月1日から施行された。これら二つの法律がほぼ同時に成立したのは、偶然の産物であろうか。

さて、日本が地方分権というベクトルに舵を切った年は、1993年である。この年は、宮澤内閣の政治改革関連法案に反対した自民党議員が大量に離党、羽田・小沢による新生党や武村による新党さきがけの結党、そして、7月18日の衆議院選挙では、自民党は大幅に過半数割れとなり、野党8党派による細川連立政権が誕生した、いわゆる「55年体制」が崩壊した年である。「地方分権の推進に関する決議」は、その年の6月3日に衆議院で、翌4日に参議院で、以下の如く決議された。

「今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除して、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限委譲、地方税財源の充実強化等地方公共団体の自主性、自律性の強化を図り、21世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。したがって、地方分権を積極的に推進するための法制化をはじめ、抜本的な施策を総力を挙げて断行していくべきである。右決議する。」

この国会決議に対して、地方六団体<sup>4</sup>が翌1994年9月26日に、「地方分権の推進に関する意見書一

新時代の地方自治―」を意見具申しているが、そこでは、地方分権を次のように捉えている。

「国内では、経済成長が所得水準の向上をもたらしたものの、多くの国民は、それを実感できず、真の豊かさを求めようとしている。このため、成長優先の政策から生活重視の政策への転換が行われつつある。生活重視となれば、生活に身近な地方公共団体の果たす役割への期待が高まるのは当然であろう。さらに、中央集権的な行政の結果、首都圏への一極集中、地方における過疎化、地域経済の空洞化などの課題が生じており、このためにも、地方公共団体が、迅速・機敏に、きめ細かに、しかも自立的・総合的に行動し、生活の向上と魅力ある地域づくりに邁進できるような権能と条件を備えてゆくべきである。今こそ、地方公共団体は、地方自治が住民の権利と責任において主体的に形成されるべきという基本的観点に立って、その責務を果たすために、より足腰を強めて『自立する』ことが肝要である。」国会での決議文とその意見書によれば、戦後日本は高度経済成長を遂げたにもかかわらず、「真の豊かさ」を実感することのできる社会に未だなりえていない。そこで、経済成長を優先するのではなく、生活そのものが豊かになる政策が求められている。つまり、成長優先から生活重視の政策に転換する政策が求められている<sup>5</sup>。そのためには、従来の「国民の生活から遠いところで行われる行政」（中央集権）を改め、「国民の生活に最も身近なところで行われる行政」（地方分権）にシフトすることが強く求められるというのである。極めて分かりやすい論理である。

## 1-2. 目指すべき分権型社会の姿：住民主導と男女協働による民主主義

この間行われてきた、地方分権の議論の中心は、スケールメリットによる財政改善を目的とした基礎自治体の統廃合としての市町村合併、法律上では、機関委任事務の廃止などに代表されるような、文字通りの中央から地方への権限委譲などであった。しかしながら、ただ基礎自治体の規模が拡大したり、中央から地方への権限委譲がなされただけで、真の豊かさを実感できる社会を構築することは難しい。地方分権推進委員会も、自治体規模の拡大や国と地方の役割分担の変更のみでそれらが実現できるとは

考えていなかった。

「地方分権推進委員会中間報告―分権型社会の創造―」<sup>6</sup>（1996年3月29日）の「第一章総論 地方分権推進の趣意」によれば、目指すべき分権型社会の姿は、旧来の「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」を地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の个性的で総合的な行政システム」に変革することにあるとしている。国から地方自治体へ、そしてもう一段、地域住民主導へという方向が考えられていた。

さらに、「それは、究極のところ、身のまわりの課題に関する地域住民の自己決定権の拡充、すなわち性別・年齢・職業の違いを越えた、あらゆる階層の住民の共同参画による民主主義の実現を意味する。」ここで、確認しておかなければならないのは、究極の姿は、個々の地域住民の自己決定権の拡充なのである。そして、ここでいう地域住民は、性別や年齢、職業の違いを越えたあらゆる階層からなる人々のことを指している。地域には、多様な属性の人々が生活しているが、コミュニティ権力構造の中核にいるのは男性の特定の階層の人々である。生活重視の地方分権となれば、住民の過半数である女性の意見が多いに反映されなければならないのは当然である。そして、「この地方自治レベルにおける住民主導と男女協働の民主主義を基礎にして初めて、国政レベルにおける議会政治もまた一層健全なる発達を遂げることになるものと考え。」と説明する。つまり、男女共同参画が地方分権に欠くべからざるものであることが指定されている。

分権型社会のめざす姿は、単に国という機関と、地方自治体という機関の間の役割分担の変更というものに矮小化されるものではなく、最終的には、地方自治体内部における地域住民の意思決定権を大幅に拡充し、まさに住民主体の地方自治を展開させることなのであることが明確に位置づけられているのである。これは、ローカル・ガバナンスの基本的な原理として世界で採用されようとしているサブシディアリティの原理<sup>7</sup>にも合致したものである。従来は、国家が公共問題を処理する本来の主体であり、国の政府が処理できない問題について地方公共団体に委託するという発想で役割分担の体系が設計された。これに対して、まず個人や家族から出発して、それ

らの手に余る問題を地域社会に、さらに地方自治体、国、そしてヨーロッパ連合などの超国家機関へとゆだねていくという発想がサブディアルティの原理である。はじめに国家があって国民がそれに統治されるという方向ではなく、はじめに人間がいて、公共的問題について処理するためにいろいろなレベルの政府や共同体を作り、任務を割り振るという考え方であり、人間から始めて政府の存在理由を説明するものである（池田 2005:16-17）。

さらに、地方分権推進委員会の第二次勧告<sup>8</sup>（1997年7月8日）の「第六章 地方公共団体の行政体制の整備・確立」では、その基本的考え方として、地域における総合的、効率的、個性的な行政を展開するにふさわしい行政体制の整備・確立を図るため、行財政改革を積極的に推進し、「地方公共団体は、行政への住民参加・男女共同参画の促進及び議会の活性化を図ることにより、住民自治の充実に努める」べきであると、明確に男女共同参画の促進が謳われるようになる。

そして、男女共同参画社会基本法が施行された翌年の最終報告（2001年6月20日）では、委員会の任期が終了するに当たって、地方公共団体の関係者及び住民に強く訴えておきたい5点に言及し、その四番目に男女共同参画社会の実現に向けた更なる自覚的な努力が強く要望されている<sup>9</sup>。男女共同参画社会基本法の前文において「男女共同参画社会の実現を二十一世紀の我が国社会を決定する最重要課題と位置付け」ている部分に言及し、さらに、第9条において「地方公共団体の責務」が明記されていることにも触れ、「旧来の性別役割分担の意識と生活習慣を克服し、伝統的な社会慣行を改めつつ、男女が共に地域社会を支え発展させていく営みに力を合わせていく必要性はますます高まっている。」こと、そして、「男女共同参画の実現なしに、分権型社会の創造は完成しないというべきである。」と言い切っている。

以上みてきたように、地方分権推進委員会によれば、地方分権化は地域住民の意思決定権を大幅に拡充し、真の地方自治を構築することを念頭においている。そして、地域住民として、従来は男性の視点のみでそれが考えられてきたわけであるが、そこに女性も住民であるという視点を積極的に入れていく

ことを謳っているのである。<sup>10</sup>

## 2. 男女共同参画社会基本法と地方自治体の対応

前述の如く男女共同参画社会基本法の前文において、男女共同参画社会の実現は「二十一世紀の我が国社会を決定する最重要課題である」と位置づけられた。そして、あらゆる政策課題のなかで、男女の不平等なあり方を是正することが緊急の課題であるとされたのである。国は、男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の策定及び実施が責務とされ、地方公共団体は、その特性に応じた施策を策定・実施する責務を負い、国民には、あらゆる分野において、男女共同参画社会の形成に寄与するよう努力義務が課せられることとなった。同時に、都道府県においては、基本的な計画策定が義務づけられ、市町村においても基本計画を定める努力がもめられることとなった。その結果、2007年4月現在において、47都道府県、17政令指定都市全てにおいて基本計画が策定され、男女共同参画に関する条例についても、千葉県を除く全ての都道府県と全政令指定都市で制定されている。一方、都道府県のみならず、市町村においても、男女共同参画計画の策定及び条例の制定作業は着実に進められている。市町村における男女共同参画計画及び条例の策定状況は、表1の通りとなっている。

表1 都道府県別市町村における男女共同参画計画及び条例の策定状況（2007年4月1日現在）

都道府県	総市 (区) 町村数	計画 策定市 町村数	計画 策定率 (%)	条例 制定市 町村数	条例 制定率 (%)
北海道	180	33	18.3	12	6.7
青森県	40	11	27.5	1	2.5
岩手県	35	18	51.4	4	11.4
宮城県	36	13	36.1	7	19.4
秋田県	25	21	84.0	1	4.0
山形県	35	12	34.3	2	5.7
福島県	60	15	25.0	13	21.7

茨城県	44	32	72.7	14	31.8
栃木県	31	15	48.4	8	25.8
群馬県	38	8	21.1	2	5.3
埼玉県	70	60	85.7	27	38.6
千葉県	56	26	46.4	6	10.7
東京都	62	51	82.3	19	30.6
神奈川県	33	30	90.9	5	15.2
新潟県	35	17	48.6	5	14.3
富山県	15	14	93.3	8	53.3
石川県	19	12	63.2	9	47.4
福井県	17	14	82.4	9	52.9
山梨県	28	26	92.9	14	50.0
長野県	81	44	54.3	20	24.7
岐阜県	42	25	59.5	6	14.3
静岡県	42	33	78.6	7	16.7
愛知県	63	38	60.3	10	15.9
三重県	29	14	48.3	8	27.6
滋賀県	26	13	50.0	2	7.7
京都府	26	18	69.2	8	30.8
大阪府	43	42	97.7	15	34.9
兵庫県	41	27	65.9	5	12.2
奈良県	39	12	30.8	4	10.3
和歌山県	30	7	23.3	0	0.0
鳥取県	19	13	68.4	7	36.8
島根県	21	13	61.9	8	38.1
岡山県	27	18	66.7	17	63.0
広島県	23	14	60.9	4	17.4
山口県	22	12	54.5	3	13.6
徳島県	24	5	20.8	2	8.3
香川県	17	10	58.8	1	5.9
愛媛県	20	12	60.0	6	30.0
高知県	35	14	40.0	3	8.6
福岡県	66	35	53.0	23	34.8
佐賀県	23	10	43.5	1	4.3
長崎県	23	11	47.8	2	8.7

熊本県	48	14	29.2	9	18.8
大分県	18	11	61.1	9	50.0
宮崎県	30	13	43.3	8	26.7
鹿児島県	49	10	20.4	3	6.1
沖縄県	41	15	36.6	1	2.4
計	1,827	931	51.0	358	19.6
うち市(区)	805	651	80.9	291	36.1
うち町村	1,022	280	27.4	67	6.6

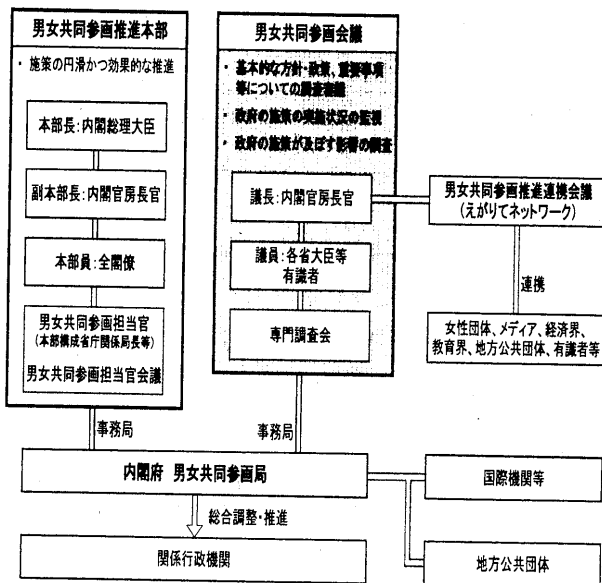
出典：内閣府男女共同参画局「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況（平成19年度）」（平成19年9月11日公表）

都道府県ごとにみれば、計画策定率が最も高いのは、大阪府で43市町村のうち42市町村が策定し、97.7%となっている。続いて、93.3%の富山県、92.9%の山梨県、90.9%の神奈川県と続く。一方で、計画策定率が最も低いのは、北海道の18.3%、続いて、20.4%の鹿児島県、20.8%の徳島県、21.1%の群馬県と続く。計画策定率がそのまま男女共同参画行政の都道府県別進捗状況と言えるかと言うところではない。表1をご覧になれば分かるように、市(区)部においては、80.9%が計画を策定し、36.1%で条例が制定されており、一方で、町村での計画策定率は27.4%、条例制定率は6.6%に止まっている。つまり、町村率の高い都道府県でそれぞれ策定率が低くなっているわけである。これも平成の市町村合併の結果とみることができる。市に吸収合併された市町村は市になったことで、計画に組み入れられたことになるからである。よって、それは必ずしも実態を反映していないデータであることを理解しておく必要がある。それは、過疎地域の町村が市に吸収合併されたからといって、実態としての過疎でなくなるということではないのと同じ論理である。条例については、制定率トップは、岡山県で63.0%、続いて、富山県の53.3%、福井県の52.9%、山梨県の50.0%、大分県の50.0%が続く。一方で、和歌山県は1市町村も策定されておらず、青森県、秋田県、香川県、佐賀県、沖縄県がそれぞれ1市町村のみとなっている。現在、検討中の市町村も多く、これから計画や条例づくりが進むだろうことが予想

される。

一方で、国の動きをみておこう。2001年、総理府に位置していた男女共同参画室が、内閣府にナショナルマシナリーという位置づけの男女共同参画局 (Gender Equality Bureau, Cabinet Office) として、置かれることとなった。さらに、政府の諮問機関であった「男女共同参画審議会」を閉会し、12名の国務大臣と12名の学識経験者で構成される「男女共同参画会議」へと組織化した。既に2001年1月23日の第一回会議から2007年10月30日の会議まで、27回の会議が開催され、男女共同参画社会の形成に関する基本的方針の審議や実施状況の監視、施策の影響調査などが行われている。同時に、各自治体でも男女共同参画に関する担当部局及び男女共同参画推進本部あるいは会議等の行政連絡組織が設置されるようになってきている(男女共同参画社会の形成の促進に関する推進体制については図1を参照)。

図1 男女共同参画社会の形成の促進に関する推進体制



出典：外務省「市民的及び政治的権利に関する国際規約第40条1(b)に基づく第5回政府報告(仮訳)」2006年12月

### 3. 男女共同参画の実態

#### 3-1. グローバルレベルでは後退している日本の男女共同参画

さて、日本における男女共同参画社会の実態はい

かがであろうか。ここで、もう一度、男女共同参画という意味を基本法によって確認してみよう。基本法によれば、男女共同参画の形成とは、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会を形成すること」(第二条)をいうのである。その実態を世界比較ができる指標で確認してみよう。国連開発計画 (UNDP) は、毎年、人間開発レポートを発行しており、そのなかに GEM (Gender Empowerment Measure) という指標がある。これは、女性が積極的に経済界や政治生活に参加し、意思決定に参加できるかどうかを測るものであり、具体的には、女性の稼働所得割合、専門職・技術職・管理職に占める女性の割合、国会議員に占める女性の割合を用いて算出している。つまり、この指標は、基本法において、「男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ」ているかとした、つまり男女共同参画の水準を測る指標であると言えるだろう。その指標によれば、日本は先進国では最低水準の 0.557 であり、75 か国中 42 位となっている。HDI<sup>11</sup> (Human Development Index) が 7 位であるのに対して、GEM が 42 位である日本は、極めてアンバランスな社会であると言えるであろう。

表2 HDI 値上位 10 カ国の GEM 値と順位

順位	国名	HDI値	順位	GEM値
1	ノルウェー	0.965	1	0.932
2	アイスランド	0.960	3	0.866
3	オーストラリア	0.957	10	0.833
4	アイルランド	0.956	17	0.753
5	スウェーデン	0.951	2	0.883
6	カナダ	0.950	11	0.810
7	<b>日本</b>	<b>0.949</b>	<b>42</b>	<b>0.557</b>
8	アメリカ	0.948	12	0.808
9	スイス	0.947	14	0.797
10	オランダ	0.947	7	0.844

出典：国連開発計画『人間開発報告書』2006年

表3をみていただければ分かるが、GEM値の水準が日本と同様の国々は、いわゆる第三世界の発展途上国といわれている地域であり、日本の男女共同参画は、発展途上国の水準並であると言えるであろう。

表3 日本とGEM値水準が等しい国々

順位	国名	GEM値
36	タンザニア	0.597
37	ブルガリア	0.595
38	キプロス	0.584
39	ペルー	0.580
40	パナマ	0.568
41	ハンガリー	0.560
42	日本	0.557
43	マケドニア	0.554
44	モルドバ	0.544
45	フィリピン	0.533

出典：国連開発計画『人間開発報告書』2006年

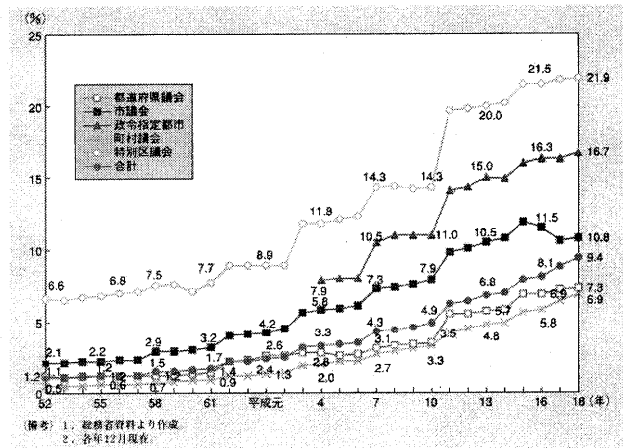
しかも、2007年の調査によれば、日本のGEM値は前年と同じ0.557となり、フィリピン（46位）にも先を越され、54位となってしまった。因みに、53位はドミニカ共和国（0.559）、52位はベトナム（0.561）である（UNDP2007：330-331）。日本の男女共同参画のスピードは他国のそれよりかなり緩慢であり、遅れていることが分かる。つまり、日本社会は世界の中で、特に先進国と言われている社会においては、著しく男女共同参画が遅れているジェンダー不平等な社会であることが確認できるのである。

3-2. 地域社会における男女共同参画  
 一政治的意思決定への参画一

基本法第五条では、「男女共同参画社会の形成は、男女が、社会の対等な構成員として、国若しくは地方公共団体における政策又は民間の団体における方針の立案及び決定に共同して参画する機会が確保されることを旨として、行われなければならない。」として、政策等の立案及び決定への共同参画について言及がなされている。

まず最初に、地方議会における政治的意思決定への男女共同参画がどうなっているのか、その実態をみてみよう。図2により、都道府県議会、市議会、町村議会、特別区議会の女性議員の割合をみると、平成18年12月現在で、女性議員の割合が最も高い特別区議会では21.9%、政令指定都市の市議会では16.7%、市議会全体は10.8%、都道府県議会は7.3%、町村議会は6.9%となっている。女性の人口が約半分を占めることを考えると、その女性の声を政策決定過程で代表する存在が不在であることが分かる。都市部でも低い、町村など郡部ではより低い傾向にあることも分かる。

図2 地方議会における女性議員割合の推移



出典：平成19年度『男女共同参画白書』51頁

次に、身近なコミュニティにおいて、男女共同参画がいかなる実態にあるのかについて、その実態を筆者の居住する長野県のデータでまずみてみよう。表4によれば、地域住民に身近な公民館長、小中PTA会長、自治会長（区長）ともに、女性比率は1割未満となっており、特に地域住民組織の長である自治会長（区長）の女性比率は約1%とかなり厳しい数字となっている。表4で示されたデータの具体的な数値を2006年で見ると、公民館長は、295人中13人が女性、小中学校PTA会長は576人中15人、自治会長（区長）は、4175人中34人となっている（長野県企画局 2006）。身近な地域社会においては、自治会長（区長）において、女性のエンパワーメントが進んでいないことが最も顕著であることがわかる。

表4 長野県における公民館長・小中PTA会長・自治会長(区長)の女性比率

	公民館長	小中PTA会長	自治会長(区長)
1999年12月	2.6	1.4	0.8
2001年12月	3.2	1.7	1.0
2003年4月	4.6	6.0	0.9
2004年4月	4.9	2.2	1.1
2005年4月	3.4	1.5	1.0
2006年4月	4.4	2.6	0.8

出典：長野県企画局人権・男女共同参画課「男女共同参画リーフレット」(2007年3月)

さて、このような状態は、長野県に特徴的なことなのだろうか。本年、初めて全国の自治会長の女性比率の調査が内閣府男女共同参画により試みられた<sup>12</sup>。その結果を都道府県別で見してみよう。表5によれば、最も女性自治会長比率の高いのが、沖縄県の10.4%、続いて、大阪府の9.9%、東京都の9.2%、徳島県の7.8%、香川県の7.3%となっている。一方で、女性自治会長比率が低いのが山形県の0.3%、続いて群馬県の0.5%、長野県の0.8%、静岡県県の1.0%であり、これら4県は1%以下となっている。前述の長野県のデータはやはり全国的な水準でも、低いものであることが分かる。

しかしながら、女性自治会長比率第1位の沖縄県でさえ、女性の自治会長は10人に1人しかおらず、全国の平均値でみて、3.8%というのは、やはり日本において、コミュニティレベルでの女性の政治的意思決定への参加がかなり厳しい状況にあることが分かる。

表5 都道府県別女性自治会長比率(上位順)

	自治会数	女性会長数	女性会長比率
沖縄県	977	102	10.4
大阪府	3,878	382	9.9
東京都	8,666	800	9.2
徳島県	3,906	304	7.8
香川県	6,330	462	7.3
茨城県	12,494	821	6.6

福岡県	7,884	523	6.6
鹿児島県	7,229	456	6.3
千葉県	8,545	483	5.7
山口県	6,848	368	5.4
奈良県	4,121	216	5.2
神奈川県	4,333	221	5.1
兵庫県	7,634	378	5.0
岡山県	7,240	352	4.9
岩手県	3,143	151	4.8
広島県	4,998	241	4.8
宮城県	4,372	155	3.5
埼玉県	6,241	203	3.3
愛知県	4,636	133	2.9
高知県	2,144	59	2.8
滋賀県	3,239	87	2.7
宮崎県	2,832	75	2.6
京都府	1,379	34	2.5
長崎県	5,107	122	2.4
青森県	3,116	72	2.3
岐阜県	8,301	193	2.3
大分県	4,205	95	2.3
福島県	6,220	139	2.2
新潟県	6,502	146	2.2
和歌山県	3,027	67	2.2
愛媛県	2,013	42	2.1
熊本県	3,883	80	2.1
三重県	5,141	102	2.0
北海道	15,708	276	1.8
鳥取県	2,836	45	1.6
山梨県	2,377	35	1.5
秋田県	4,190	60	1.4
栃木県	3,905	54	1.4
石川県	4,050	57	1.4
島根県	2,881	40	1.4
富山県	3,568	46	1.3

福井県	3,773	48	1.3
佐賀県	1,960	23	1.2
静岡県	4,745	49	1.0
長野県	4,082	32	0.8
群馬県	2,216	11	0.5
山形県	4,093	13	0.3
計	230,968	8,853	3.8

出典：出典：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（平成19年度）」（平成19年9月11日公表）

市町村ごとのデータも公開されたので、自治会組織数が100以上ある自治体で女性会長比率が上位である市町村をみとめることとする。第1位は、岩手県山田町で32.0%（65人/203人）、第2位は、東京都清瀬市の27.7%（52人/188人）、第3位は、東京都調布市で25.6%（101人/394人）、第4位は東京都三鷹市で19.2%（20人/104人）、第5位は鹿児島県加治木町で18.4%（23人/125人）、第6位は、兵庫県伊丹市で18.2%（39人/214人）、第7位は、東京都小平市で17.8%（67人/377人）、第8位は、大阪府吹田市で17.7%（99人/558人）、第9位は大阪府箕面市で16.8%（40人/238人）、第10位は大阪府八尾市で16.1%（121人/753人）となっている。女性自治会長比率の決定要因を特定する作業はなかなか難しいが、第1位と第5位以外は、都市部の郊外地域であり、地域住民組織の組織特性や地域特性などとの関係があることがわかる。

#### 4. 地域社会における男女共同参画を阻害する諸要因

日本において、女性のエンパワーメントが進捗しない諸要因に関して検討をしてみよう。まずは、地方議会への参画である。

##### 4-1. 女性の政治的過少代表の構造 —女性の政治参加阻止要因—

日本のみならず、世界においても、女性が政治の世界に参画することは難しく、議席の約40%を女性が占めているというスウェーデン等一部の国々を

除いて、女性の政治参加の過少性（under representation）は、現在においても大きな問題となっている。女性議員であるというだけで、女性の政治的利益を代表するとは必ずしも言えず、それは、「男性議員同様、ジェンダー以外の要因、例えば議員の所属政党のイデオロギーや支持団体の構成、出身選挙区の社会経済的構造などに影響される」（御巫1999：88）と言える。しかしながら、「女性議員が増えることにより政策課題として取り上げられる社会問題が、より女性の関心を反映させるものになる可能性は大である。」（御巫1999：88-89）わけであり、地域住民の民意を的確に反映させるためには、女性の過少代表の状況が改善されなければならないことは明白である。

戦後の日本女性の投票率と女性立候補率を調べると、「女性は投票には行くが立候補はしない」という結論が得られている（春日1996：155）。選挙で勝利するためには、立候補者を指示・支援する組織が必要であり、女性の立候補者の場合は、そのような「かつぐ」組織、特に地元からの支援を受けることが少なく、それが女性の立候補率の低さに影響していると春日は指摘する（春日1996：165）。

御巫は、女性の過少代表の諸要因において重要なものの一つとして、性別役割分業意識を挙げている。つまり、「性別役割分業意識は、女性の政治参加に大きく分けて二通りに作用する。まず第一に、性別役割分業意識は、女性に自分は政治には無縁だ、向かない、という意識を植え付ける。第二に、性別役割分業意識が作り出す家庭での責任が、女性の時間的、体力的負担となり、女性の政界進出を妨げる。」（御巫1999：91）。御巫は、性別役割分業意識は女らしい行動様式や価値観を女性に強要し、政治的活動に積極的に参加することは女らしい行動と反すると考えさせ、むしろ、政治的には「無垢」、「無関心」、「無知」であることがより肯定的な評価を与えられるような状況があることを指摘する。さらに、スーザン・ファーの議論を引用しながら、義務感から投票を行い、ある程度政治的問題に関心を示すのは、教養の範囲としての必要性程度として肯定されているという状況についても指摘している。性別役割分業意識の第二の問題もかなり切実である。女性が立候補しようとする場合、子育てが女性責任とされて



いる状況では、絶えず保育サービスにお世話になる必要がある。

竹安は、女性地方議員のインタビューにより、性別役割分業意識については御巫と同様の指摘をしながら、さらに、家族・親族の壁と地域社会の壁という二つの阻害要因を指摘する。家族・親族の壁とは、夫や家族の理解と協力がなければ議員に立候補することができないということである。夫を差し置いて妻が議員になることを夫や親族が許容し、さらに選挙活動・議員活動を積極的にサポートする体制を作ることは容易ではない。性別役割分業意識が強い社会ではこの壁はより厚くなる。地域社会の壁は前述の春日の指摘と同様である（竹安 2002：16-19）。

女性の政治参加を阻止している要因としては、政治家が地域代表であるということがある。女性は、結婚によって社会移動する可能性が非常に大きく、その土地に生まれ、育った人が男性より少ない。結婚によって生まれ育った故郷を喪失することで、地域からの推薦を得ることが困難になる。地方になればなるほど、政党政治色が薄くなり、地域代表という色が強くなるので、女性の政治参加は少なくなるのである。

#### 4-2. 地域住民組織への女性の参画を阻害する諸要因

次に、コミュニティレベルの政治的参加、具体的には町内会、自治会といった地域住民組織の長に、なぜ、女性が就任することが少ないのかについて検討したい。それは、相互に関連しながらも、おおよそ四つの要因があると思われる。それは、まず第一に、この組織の特徴である世帯単位制とその役職者の選抜システムである。第二は、女性側の行政能力の問題あるいは求められる行政能力水準の上昇の問題である。第三は、性別役割分業による家庭責任の問題である。第四は、行政末端化した組織の長としての多忙性の問題である。それぞれ順にみていこう。

その前に、自治会とはどのような組織であるのか、簡単に確認しておこう。平成14年（2002）の自治省の調査によれば、全国にこのような組織は約29万6770存在している。その組織は、自治会と呼ばれている組織が最も多く38.5%、続いて町内会・町会という名称が28.1%である。全国的な都市化

とともに、自治会や町内会・町会という名称が増加し、部落会という名称は減少してきている。筆者の居住する長野市では、これら組織を区と呼んでいる。全国的に、地域住民組織を区と呼ぶのは、むしろ少数派で、全国では16.3%であるが、長野県内では、区・区会という名称が40.8%と最も多く、一般的な名称となっている。

この組織の特徴として、一、加入単位が世帯であること（世帯単位制）、二、領土のように地域空間を占拠し、境界がはっきりしていること（地域占拠制）、三、特定地域の全世帯の加入を前提としていること（全世帯加入制）、四、地域生活に必要なあらゆる活動を引き受けていること（包括的機能）、五、市町村などの行政末端機構としての役割を担っていること（行政の末端機構）があると言われている（鳥越 1994：9）。

#### ① 世帯単位制と役職者の選抜システム

町内会・自治会という地域住民組織は、世帯単位制を採用している。総会での一票は、世帯で一票であり、個々人に与えられているわけではない。よって、世帯主が世帯の代表として、組織にフォーマルに参画することが一般的になされている。滋賀県政策調整部男女共同参画課による『地域社会における男女共同参画の実態についての調査結果報告書』（平成18年3月）から関連のデータをみてみよう。本調査では、地域住民組織の長の選抜システムについて問うている。役員を選抜する場合、「年齢や性別に決まりがない」という組織が最も多く61.9%を占めるが、「何らかの決まりがあったり、これまでの慣行で、事実上、年代や性別が同じになっている」という組織が36.3%あることが分かった。そして、決まりがある場合は、「世帯主」（34.1%）、「性別による制限（原則として男性）」（23.4%）、「性別による当て職（副会長は女性）」（2.1%）などがあり、つまり、選抜する段階において、3割以上の組織で女性は初めから排除されていることになる。区長（自治会長）を対象とした長野市男女共同参画課による『区長意識調査』（平成14年）においても、女性が区長職になれない理由の第二位に「地域の慣習で女性はなれない」（38.4%）がある。福岡県福津市『男女共同参画社会に関する住民意識調査報告

書』(平成18年)においても、「問13 政治や行政、企業、地域活動などにおいて、政策の企画や方針決定の過程に女性の参画が少ない理由は何だと思えますか。あなたの考え方に近いものを三つまでお選び下さい。」という問いに対して、第1位の回答は「男性優位の組織運営になっているから」(49.3%)であり、第3位にも「家庭、職場、地域では、性別で役割を分ける意識が根強いから。」(40.7%)というものがある。

一方で、男性であれば、誰もが地域住民組織の長に就任するのかといえば、そうではない。個々の組織でそのあり方は違うが、郊外の新興住宅地域などでは違うが、その地域で生まれ育ったということが暗黙の条件になっている地域は多い。つまり、男性でもよそ者は役職に就けないという地域がある。それは、その地域で生まれていないから、その地域のルールが分からない、よって所謂「順番制リクルート」(越智1990:243-245)のルートから外されてしまうのである。一般の役員と違い、会長は、地域の祭りのこと、地域の境界のこと、歴史などを熟知していることを要求されることが多いが、よそから来た人がそれを学ぶ機会はほとんどない。女性の場合は、男性のもとに嫁ぐ場合が多いので、婚姻に伴って空間移動をする。そこで、よそ者となることで、役職への就任機会は少なくなるのである。しかしながら、女性がその地域で生まれ、婿を取った場合などは、その地域のことをよく知っているということから、「順番制リクルート」に加えられることがあり、女性の役職者として開かれる場合もある。

## ② 女性側の行政能力の問題

前述の長野市区長調査では、現役の区長(自治会長)に、「女性が区長職を受けるのは無理であるか」と直接問うている。その結果、50.8%が「無理ではない」と答えている。しかしながら、女性でも区長はできると現役の区長が考えているのにもかかわらず、長野市では、1人しか女性区長がいないという状態が続いている。そこで、無理であると回答した49.2%の区長にその理由を問うている。その理由の第一は、「意欲のある女性がない。」(39.0%)、第三は、「地域をまとめていく経験がない」(33.6%)、また、自由回答にも、「行政経験に

かける。」「女性の意識改革。」「リーダー育成に欠けているので。」などが続いている。

一方で、福岡県福津市調査では、直接的に次のような質問を設けている。「問14 自治会長や区長、公民館長、PTA会長などの地域の役職について、女性の方はあなた自身が、男性の方は妻など身近な女性が推薦されたとしたら、あなたはどのように思いますか。」つまり、この設問では、地域の役職に女性には、推薦された時引き受けるか、男性には、妻などが推薦された時に薦めるかを訊ねている。結果として、女性が自治会・町内会長の推薦を受けた場合に、引き受けるは21.8%、それに対して、妻が自治会・町内会長に推薦された時、引き受けるように薦めるは46.2%であり、断ることを薦めるは51.6%であった。この調査は、男性が自治会・町内会長に推薦を受けた時に、どうするかという調査が同時に行われていないので、何ともいえないが、男性でも現在、地域の役職を拒否する傾向にあるので、女性が地域の役職就任に対して消極的であるというデータを得たことには必ずしもならないと言えるが、推薦を受けても、約8割の女性が断るという意識であることはわかる。

この調査では、推薦を断ったり、断ることを薦める理由も問うている。その結果、女性では、「役職につく知識や経験がないから」(47.3%)が第1位となっている。女性は、性別役割分業により子育て等の家庭責任があるために、様々な職務経験をすることが可能な男性より、社会的経験が不足することになる。町内会は行政との関係を強化させることでそのような経験を重要視するようになってきている。逆に考えれば、公務員等地域における行政経験のある女性、あるいは地域活動などを積極的に行い、その地域社会の行政に精通している女性であれば、区長職に就くことも可能になるのではないかとということである。

また、現在の区長職は、行政からの請負仕事が多く、多忙であるが、その仕事を軽減していけば、女性の区長職への就任に道を開くことになるのではないかとということである。地域社会の諸活動の情報公開を積極的に行い、町内会の行政や運営の仕方について住民に知らしめたり、部や委員会等から段階的に中枢の役割を引き受けてもらうなど、諸研修等を

利用して、地域住民のスキルアップを目指すことも考えられる。男性でも行政のルールを理解しない者には、役職を任せられないと判断される場合がある。つまり、地域住民組織と行政の関係やその他の組織との関係などの理解がなければ男性でも役職に就くことができない。地域住民組織のルールを明文化したり、地域行政のセミナーなどを開催したりすることで、誰もが地域社会の理解を深めた上で、地域社会に参画することが可能となるだろう。

### ③ 性別役割分業による家庭責任の問題

長野市調査によれば、「女性が区長職を受けるのは無理である」理由の第4位は、「会議時間が遅い」であり、第5位は、「体力的に無理である。」ということであった。また、自由回答に「女性は他にやるが多いため無理である。」「多用で家族の理解が得られない。」「家族の協力が得られない。」などが挙げられた。福津市調査でも、参画を阻む理由として、第2位に「家事・育児や介護に支障が出るから。」(44.4%)、第5位は「家庭の支援、協力が得られないから」(25.1%)が挙げられている。地域住民組織の長となるには、日々の会合などに出席することになるが、これは男性時間によってスケジュールリングがされており、家事責任を担っている女性にとっては、会合に出席すること自体がかなりのハードルであり、それを可能にするためには、家族のサポートがかなり必要となってくる。福津市調査では、妻が地域の長に推薦された場合、その過半数がその推薦を辞退するように薦めるという結果が出ているが、その理由の第1位は、「家事・育児や介護に支障が出るから」(39.9%)である。つまり、家事・育児・介護の担い手は女性であるという性別役割分業意識が、女性が町内会長に就任することを明らかに阻んでいることが分かる。

### ④ 行政末端化した組織の長としての多忙性の問題

長野市調査によれば、女性が長になれない理由として、その第4位に「会議時間が遅い」、第5位に、「体力的に無理である。」という結果があり、自由回答に、「職務が多すぎる。」「業務量が多すぎる。」「区長としての業務が多い。」「市としても今後再検討する必要があるのではないか。」などが挙げられ

た。つまり、区長の仕事は多忙で会議の時間も遅く、体力的にもきついで、家事労働と両立することは難しいとされるのである。近年、地域住民組織の長へのなり手がなくて困っている地域が多い。人口減少社会になりながら、新しい公共論の文脈のなかで、地域住民組織への期待が大きくなってきている。その結果、その長の仕事量が膨大なものになってきている。家事責任を負わされた女性にそのような任をさらに負わせることはかなり無理があるのである。

このことは、男性であっても同様であり、地域住民組織の活動を上意下達の活動から解放していくことで、長それ自体の仕事の軽減化を図る必要があると思われる。また、全てが長に一元化される組織構造を変革し、フラットな組織構造への変革が模索されるべきであろう。

### おわりに

パートナーシップのまちづくりで有名な長野県茅野市は長野県内の市町村では最も女性自治会長比率が高い(長野県企画局2006:82-83)<sup>13</sup>。茅野市のパートナーシップは、福祉、環境、教育という地域に根ざした女性たちとの対話が重んじられながら、行われてきた。パートナーシップのまちづくり推進課は、『はつらつプラン21(茅野市男女共同参画計画)』(平成15年2月)のなかで重点課題として位置づけられている「小地域(区・自治会)における男女共同参画の推進」により、小地域における企画・決定の場への女性の参画を進めるよう、自治会の規約の改正も含めた指導をしている。そのなかで、ある区の規約の役員選任に関する事項に「15条6 役員を選任に当たっては、男女共同参画社会の理念に基づき選任するものとする。」という条文が付け加えられた。そのことで、役員による積極的な女性のリクルートが行われ、女性が区長に就く事例が出てきた。このような積極的な措置を講じることで、徐々にではあるが、実績が積み上げられ、女性の主体的な参加が増大していくことになるだろう。

女性は、従来、地方行政における主体ではなく、客体としての扱いを受けてきた。過半数の市民が政治的意思決定・政策決定過程に参画していなかったのである。男女共同参画は、このような地方行政に

おけるアンバランスな状態を是正し、全ての住民が主体的に地域づくりに参加し、ローカル・ガバナンスを形成する主体となるために不可欠なのである。

#### 参考文献

- 茅野市宮川茅野区『宮川茅野区規約』
- 福岡県福津市 2006「第5章 社会参加・参画」『男女共同参画社会に関する住民意識調査報告書』pp.57-62
- 外務省 2006「市民的及び政治的権利に関する国際規約第40条1(b)に基づく第5回政府報告(仮訳)」
- Harvey, D., 2005, A Brief History of Neoliberalism, Oxford University Press. (=2007、渡辺治監訳『新自由主義—その歴史的展開と現在』作品社)
- 伊田広行 2006「バックラッシュの背景をさぐる」日本女性学会ジェンダー研究会編『男女共同参画/ジェンダー・フリー・バッシング バックラッシュへの徹底反論』明石書店、pp.176-186
- 池田寛二 2005「ローカル・ガバナンスの構造原理としてのサブシディアリティー自治・分権のダイナミズムをどうとらえるか」地域社会学会編『地域社会学会年報第17集<ローカル>の再審』ハーベスト社、pp.14-49
- 伊藤公雄 2002「男女共同参画社会の見取り図—バックラッシュ(逆流)を越えて—」『都市問題研究』第54巻第3号、pp.17-29
- 伊藤公雄 2003「バックラッシュとその周辺」『「男女共同参画社会」が問いかけるもの 現代日本社会とジェンダー・ポリティクス』インパクト出版会、pp.73-126
- 春日雅司 1994「地域社会と地方政治家—なぜ女性の地方政治家が少ないのか—」『地域社会と地方政治の社会学』晃洋書房、pp.153-169
- 国連開発計画 2006『人間開発報告書』
- 内閣府男女共同参画局 2007「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(平成19年度)」(平成19年9月11日公表)
- 内閣府男女共同参画局 2007『男女共同参画白書 平成19年度』
- 長野県企画局人権・男女共同参画課 2007『男女共同参画リフレット』
- 長野県企業局編 2006『男女共同参画社会づくりの推進状況、施策の実施状況』
- 長野市男女共同参画課 2002『長野市区長調査』
- 御巫有美子 1999「女性の政治参加—男性支配の普遍的法則?」『女性と政治 シリーズ 21世紀の政治学』新評論、pp.81-122
- 越智昇 1990「ボランティア・アソシエーションと町内会の文化変容」倉沢進・秋元律郎編著『町内会と地域集団』ミネルヴァ書房、pp.240-287
- 大沢真理 2006「男女共同参画が日本の未来を開く—社会的排除を超えて」『どこまで進んだ男女共同参画』(学術会議叢書12)(財)日本学術協力財団
- 滋賀県政策調整部男女共同参画課 2006『地域社会における男女共同参画の実態についての調査結果報告』

竹安栄子 2002「地域政治への女性参画を阻む要因」『現代社会研究』第3号、京都女子大学現代社会学部 pp.5-20

鳥越浩之 1994『地域自治会の研究—部落会・町内会・自治会の展開過程』ミネルヴァ書房

UNDP2007, Human Development Report 2007/2008.

- 1 男女共同参画という言葉は、日本のジェンダー行政史のなかで、過渡的に使用されている言葉であることを理解しておかなければならない。それは政治的力学によって誕生した産物である。当初、「婦人問題」といわれていた政策課題が1990年代の後半に「女性問題」と言葉を変え、現在は「男女共同参画」が使用されている。男女共同参画は女性運動で一般的に使用されていた「男女平等」に対して、保守派政治勢力が平等に対するアレルギーから「男女共生」案を提案し、それに対して、女性たちが「男女が違いを認め合いつつ共に生きる」という意味になることに反対したことで、その折衷案としての「男女共同参画」という言葉に落ち着いたのである(伊藤 2003:82-83)。
- 2 バックラッシュとは、ジェンダー平等の施策が進むことに対する組織的な攻撃のことであり、それは「新自由主義的路線と強権国家路線(新保守主義)の申し子であると伊田は述べている(伊田 2006:)
- 3 男女共同参画基本法は、英訳すると The Basic Law for a Gender-equal Society である。ジェンダー平等な社会を作るための基本法なのである。
- 4 全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会のこと。
- 5 その後の日本政治が「成長優先主義から生活重視の政策に転換」したかということ、そのような結果にはならなかった。平成13年度から平成17年度までの内閣府による年次経済財政報告のサブタイトルは「改革なくして成長なし」が一貫して用いられ、生活を重視するどころか、グローバル化の圧力のなか、絶えざる成長を求め続けたのである。社会的格差は拡大し続け、結果として、2007年7月の参議院選挙において、自民党は歴史的な大敗を経験することとなったのである。
- 6 地方分権推進委員会の報告書に関しては、内閣府のHPに全て掲載されているので、そちらを参照のこと。<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/index-bu.html>
- 7 それは、①意思決定主体と決定が行われる場における最大近接原理(principle of maximum proximity)と②上位のより大きい政治体から下位のより小さい政治体への最小介入原理(principle of minimum intervention)の二つの基本原理からなる。
- 8 地方分権推進委員会は、総理府に置かれ、「第11条 内閣総理大臣は、前条の勧告又は意見を受けたときは、これを尊重しなければならない。」(地方分権推進法:平成7年5月19日法律第96号)とされ、この勧告には国家を動かす大きな意味があった。
- 9 それは、第一に、地方公共団体関係者の意識改革を徹底して、これまで通達等に専ら依存してきた事務事業の

執行方法や執行体制をすべての分野にわたって見直し、自治能力を実証すること。第二は、自己決定・自己責任の覚悟を新たにして、中央地方関係の構造改革の推進に先導的に取り組むこと。第三は、国に向けていた目を地域住民に向け直し、地方自治の運営の透明性を高め、地域住民に対する説明責任を果たしつつ、行政サービスの取捨選択の方途を地域住民に問いかけ、その判断に基づいて、歳出の徹底した削減を図るという地道な努力の積み重ねが必要であること。最後に、地域住民には、これまで以上に、地方公共団体の政策決定過程に積極的に参画し自分たちの意向を的確に反映させようとする主体的な姿勢が望まれ、地方公共団体の関係者と住民が協働して本来の「公共社会」を創造することである。

- 10 このことを単純に肯定することはできない。それは福祉国家の後退とネオ・リベラリズム的な経済政策の下で再編されるローカル・ガバナンスのあり方、例えば、「新しい公共」論などとの関係のなかで議論されなければならない問題であるからである。例えば、デビット・ハーヴェイは「NGOは多くの場合、国家が社会福祉の供与から手を引いたことによって取り残された空白部分に進出している。これはNGOによる民営化に等しい。場合によっては、これは国家が社会福祉の供与から手を引くのを促進させた。」と述べていることと直接的に関係するからである（Harvey 2005=2007: 243-244）。
- 11 人間開発指数（Human Development Index）、「長寿を全うできる健康的な生活」、「教育」及び「人間らしい生活」という人間開発の三つの側面から測定した指数。
- 12 但し、このデータは、平成14年の総務省調査と比較すると地域住民組織数が約6万6千組織も少ないこと（市町村合併により単位組織の合併も促進されたであろうが、この数は多すぎるのではないか）、58市町村が全くの無回答であること、女性自治会長数のみ無回答であるという市町村が多数であることなどを考えるとかなり大まかな数字あるということを理解しておかなければならない。そうであったとしても、このような全国的なデータが初めて示されたことにはたいへん意義があると思われる。
- 13 長野県全市町村において女性区長は34人、そのうち12人が茅野市である。