

# 出産・育児が政治参画の障壁とならない 議会の実現に向けて

永野 裕子

東京都豊島区議会議員

## はじめに

筆者は現職の自治体議員で議員在任中に2度出産した。所属議会では初めての事例で、様々な困難があった。地方議会議員の女性割合が少ない上に、年齢構成は50歳以上が7割超、一番多い年齢層が60歳以上70歳未満という中で、出産の可能性のある議員は議会の中で圧倒的マイノリティである。議員が出産することが想定されていないばかりか、妊娠・出産で困難に直面しても身近なロールモデルも相談相手もない。議会内外で理解を得づらく、妊娠・出産という事実だけで批判にさらされる状況もある。これは、「私生活を犠牲にして、政治活動にほぼ全力投球できる」ことが議員の望ましい姿であると有権者や政党幹部、有力政治家が理解しているために、ケア責任を担う女性が職責を十分に果たせない存在として否定的な評価を受けるという状況(三浦2020)が影響している。

我が国の地方議会の議員構成が性別や年齢の面で多様性を欠き、過少代表による合意形成の課題も指摘されている。納得感のある合意形成のためには、議会の意思決定に多様な意見を反映させることが重要で、多様な人材を確保するための議会の環境整備を進める必要性も議論されている。

ながの ひろこ

東京都豊島区議会議員 5期。行政書士。

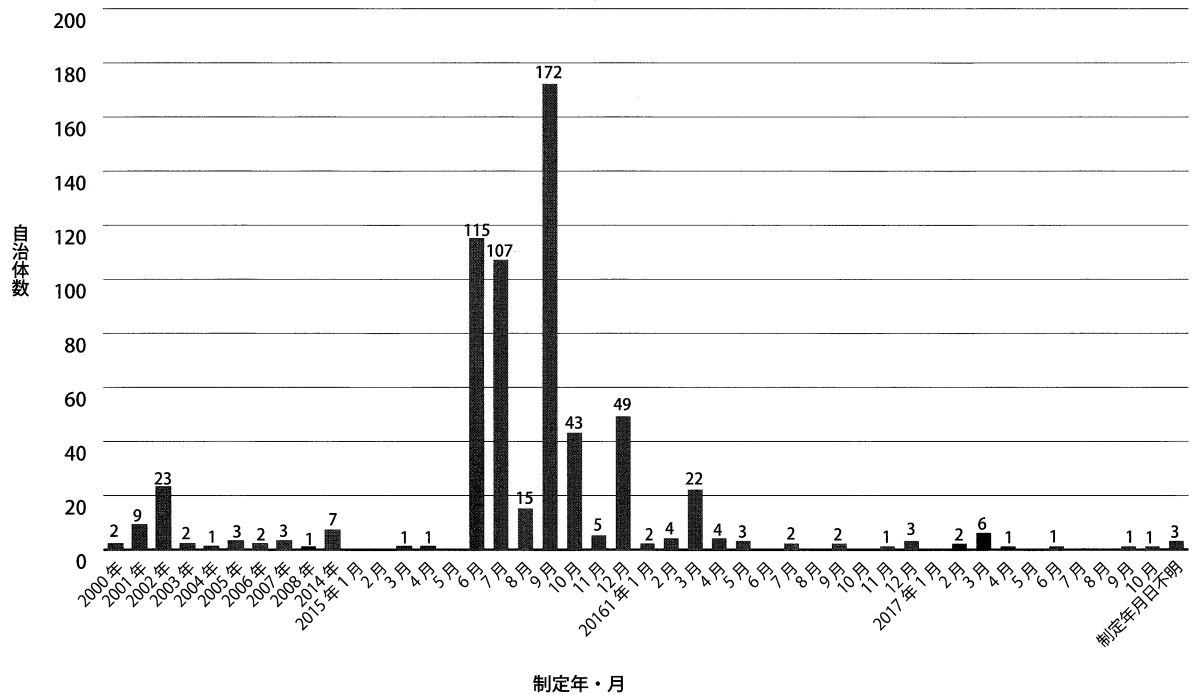
本稿では、議員在任中の出産の実態について、筆者が2017年と2019年に全国の地方議会事務局に行った調査と、2018年と2019年に当事者へ行ったアンケートの結果から見えた課題と、課題解消のために全国三議長会の標準会議規則の改正のために行った活動について報告させていただく。

## 議員在任中の出産の状況

議員の出産が初めて社会的な話題となったのは、2000年に橋本聖子参議院議員が出産した時である。その際、党派を超えた国会・地方議会の女性議員らで産休規定整備の動きがあり、2002年に全国都道府県議会議長会の標準会議規則が改正され、欠席事由に「出産」が明記された。2015年には当時の女性活躍担当相からの要請を受けて、全国市議会議長会・全国町村議会議長会の標準会議規則の欠席事由に「出産」の文言が入る改正が行われ、多くの市区町村議会で会議規則が改正された。しかし、当事者のいる議会で改正が進まないなど、期間の考え方が整理されていない等、運用面での課題があり、当事者が不安や不都合を感じる状況は続いていた。

自身の経験からも議会制度や環境整備の必要を感じ、その前提となる実態把握のため、筆者は2017年地方議会の議員在任中の出産事例、出産による欠席規定の整備・議論の状況等について、議会事務局の協力のもとで調査を行った。<sup>1</sup> (以下、2017年議会調査とする)この調査で、女性参政権行

図1 各議会での会議規則改正の時期



(出所) 筆者による2017年議会調査により、筆者作成。

使以降、出産事例が約160件、該当者が約130名であることがわかった。<sup>2</sup> 該当者に連絡を取り2017年12月22日に初会合を行った。殆どが初対面の議員が全国から20名集まり、「よくぞ声を掛けてくれた」との声があがった。出産事例のある議会は、全体の1割程度で、議会で初めて・唯一という事例が多く、当事者は妊娠・出産の事情を抱えて議会内で孤独な状況に置かれることがあることも伺えた。そこで調査結果から課題を整理するとともに、地域・党派を超えた当事者のネットワーク「出産議員ネットワーク」を創設し、当事者の声を捉え、議員活動と妊娠・出産・育児との両立のための制度と環境整備に取り組み始めた。

## 2017年議会調査結果

2017年議会調査でまず着目したのは、所属議員の出産事例の有無によって、議会の規則改正や環境整備が進んだのかということ、以下のような結果となった。

- 所属議員の出産事例があるか：ある 110議会 (12.6%) ない 764議会(87.4%)
- 会議規則の欠席事由に「出産」を入れる改正を行った 619議会(70.8%)

一事例の有無での比較

- ◆事例がある 81議会 (73.6%)
- ◆事例がない 538議会(70.4%)

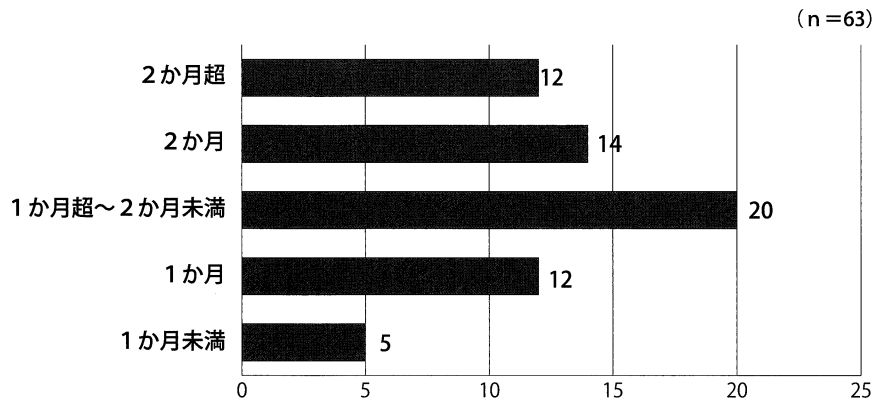
事例がある議会とない議会の規則改正の状況は、僅かに事例がある議会の改正率が高い状況となった。出産事例がある議会で反対意見があり、規則改正が行われていない事例もあった。出産事例があった議会の規則改正の時期に着目し、所属議員の妊娠中の改正等、当事者との因果関係を確認すると、因果関係が認められる事例は15議会(13.6%)に過ぎず、改正の時期は、全国議長の標準会議規則改正を切欠としたものが多かった。(図1)また、所属議員の妊娠・出産に伴う制度や環境整備等が行われた事例は23議会(20.9%)という結果であった。

議員在任中に出産する議員が自身の妊娠を機に、規則改正や環境整備を働きかけようにも、身重で孤軍奮闘することが難しい状況が伺えた。

## 2018・2019年出産議員アンケート、2019年議会調査

議員在任中に出産経験のある議員・元議員に、2018年Web調査と2019年郵送による補完調査

図2 産後の議会復帰時期



(出所) 筆者による出産議員アンケートより 筆者作成。

でアンケート調査を行った。<sup>3</sup> (以下、出産議員アンケートという) 結果を抜粋して紹介させていただく。

〈産休〉

- 産後の復帰時期: 2か月以内 80.9% (図2)
- 1か月以内 27.0% (最短は産後5日)

- 復帰の判断: 議会日程 41.8%
- 労働基準法や職員規定を参考 30.9%
- 他

〈子の保育〉

- 仕事中的子どもの預け先(複数回答):

- ◆認可保育園 73.4%
- ◆親族 62.5%
- ◆夫(パートナー) 53.1%

他

- 早朝・深夜・休日の仕事の際の預け先:(複数回答)

- ◆親族 71.9%
- ◆夫(パートナー) 62.5%

他

全ての回答者が複数の保育を確保しており、夫(パートナー)以外の親族のサポートも大きい。認可保育園を利用者の就労証明書の取得は、31.6%がフルタイムの就労として取得できていなかった。

〈議会の制度・環境整備〉

- 望む議会の環境整備(複数回答):

- ◆体調不良の際、休憩する(横になれる)場所の確保 73.3%
- ◆搾乳場所の確保 66.7%
- ◆議会内の託児所整備 56.7%

他

多くの地方議会には、議員控室が配置されているが、無会派や少数会派の控室は狭小なものや共同の部屋で事務機のみという場合が多く、大会派に属していても男性議員ばかりの中で短時間でも横になって休むことは難しい。議会活動は早朝から深夜に及ぶ場合もあるが、妊娠中の職務で休憩する場所もなく辛い経験をした議員もいた。搾乳場所については、産後間もなくの復帰で長時間授乳できず、「トイレで人知れず搾乳し、母乳を捨てるのが悲しかった」という回答もあった。託児整備の希望は、産後間もなく保育を十分に確保できないままの復帰や、一般的な保育サービスの時間外の議会活動もあることから、望む声がある。代理投票制度で表決権の行使等、新たな議会参加の手段を望む回答が86.1%あり、妊娠・出産と職責遂行の両立の意向が高かった。

〈体調等〉

- 出産後の体調不良(複数回答)

- ◆精神不安定・産後うつ 42.9%
- ◆腰痛 42.9%
- ◆乳腺炎 36.5%

他

- 妊娠・出産・育児に際し不利益と思える扱いを受けたことは?(複数回答)

- ◆妊娠・出産等に批判的な言動を受けた 66.7%
- ◆休みに対して批判的な言動や休ませないような言動を受けた 41.7%

◆ 辞職を求められたり示唆するような言動や、選挙に出るなという言動を受けた 27.1%  
他

産後の体調不良は79.4%があったと回答し、不利益と思える扱いを89.6%が受けたと答えている。出産後、議員を続けられないと思ったり、次の選挙への不出馬を考えたかとの質問には、考えた25.0%、やや考えた14.1%との回答があった。

以上の結果から、議員在任中の出産は、産後早期の復帰の実態がある一方で、議会内には休憩場所や搾乳場所の整備、託児のサポートがなく整備を望む声が多いこと、保育確保にも困難事例が見られ、保育所申込等で必要となる「就労証明書」が取得できない議員が少なくないことなど、職責の要請と支援とのギャップが大きい実態が見えた。

議員活動と育児等の両立の困難さについては、男性議員からも声が寄せられたことから、男性議員も含めて賛同議員を募り「子育て議員連盟」を2018年8月9日に設立した。

2019年には、全地方議会を対象に、議員の配偶者の出産に伴う欠席等について調査した。<sup>4</sup>（以下、2019年議会調査とする）紙面の都合上、結果の詳細は控えるが、同時に調査した、保育所申込等に必要となる就労証明書の発行状況は以下の通りであった。

#### 〈保育利用申請等のための就労証明書の依頼があった場合の対応〉

- ◆ 常勤扱いで発行する 2.0%
- ◆ 常勤扱いではないが何らかの形で発行する 27.1%
- ◆ 発行しない 9.3%
- ◆ 未定 61.6%

また、議員の仕事と家庭の両立を支援する観点での取組についても調査したところ、会議規則の欠席条項に産前の文言を入れる改正以外の取組を行ったという回答は、39件（n=1662）で2.3%に留まった。

少しずつ取組が始まった議会もあるが、まだまだ、議員の出産や育児に配慮する議会は少なく、議員活動と育児等の両立支援が不十分な現状が明らかに

なった。特に、出産に関する課題は、母子の命に関わる問題である一方で、当事者から声を上げにくい状況もあることから、国や議長会において統一的な見解を示し、各議会における環境整備を後押しすることが必要であると考えた。また、そうした基準・環境整備を行うことは、議員の活動を安定化し、女性議員や子育て世代の議員の増加と多様な人材の議会への参画促進に繋がると考え、国や全国三議長会<sup>5</sup>への要望活動を展開することとした。

## 全国三議長会 標準会議規則改正へ

2018年10月、出産議員ネットワーク・子育て議員連盟合同で、全国三議長会へ要望書を提出した。要望内容は以下の通りである。

- 1 標準都道府県議会会議規則における出産に伴う議会の欠席に関する規定について、取得期間及び運用についての考え方を明確に示すこと。
- 2 同規則において、子の看護休暇に関する規定を明確に整備すること。
- 3 同規則において、配偶者出産休暇の取得を可能にする規定を明確に整備すること。
- 4 IPU「ジェンダーに配慮した議会のための行動」に則った、議会における仕事と家庭の両立支援のためのインフラ及び議会文化の整備又は改善に取り組むこと。

とりわけ、要望内容の1～3については、命・人権にかかわる問題として捉える必要があることを強調した。1については、運用上労働基準法65条の規定や職員規則の準用を認めている議会も僅かであったが、産前・産後休業を取ろうとする議員が「労働者でないのに産休はおかしい」という非難にさらされることが少なからずあり、取得を躊躇する状況があったからである。

医学的にみると、妊娠末期には胎児の成長が著しく母体の負担が大きいことや、後期妊娠中毒症のような疾病を起こしやすく、早産の危険性も高くなるため、出産前の一定期間は休養をとる必要があるとされている。また、出産後については、妊娠・分娩という大きな生理的変化を遂げた母体が妊娠前の状態に復するために一定期間を要するのでその

間は休養をとることが必要となる。妊娠及び分娩に伴う母体の生理的な変化が非妊時の状態に復するまでの期間はいわゆる産褥期と呼ばれ、通常6～8週間とされており、この期間は国際統計上も確認されている期間である。このような事実をもとに、労働基準法第65条第2項では、使用者による強制休業期間を設けている。また、産休規定は、母性保護措置が、働く女性自身の健康のためばかりではなく、次代を担う国民の健全な育成という観点からも重要なものであることに鑑みて制定された規定である。

議員は労働基準法の対象外ではあるが、産後の母体の客観的な変化や回復経過等は、職業や立場で変わるものではなく、全ての母子に当てはまる考え方であり、当該期間の休業を当事者の求めにより躊躇なく取得できるよう、議長会としての見解を明確にするよう求めた。改めて論ずるまでもなく、人として当たり前のことであるが、その当たり前が議員には適用されないとして、当事者が苦難を経験することが少なからずあったのである。

IPU「ジェンダーに配慮した議会のための行動計画」(以下、本行動計画という)は、我が国も加盟するIPU(列国議会同盟)の第127回会議で全会一致で決議されたものであるが、国会においても地方議会においても本行動計画に基づく取組は殆ど行われていない。本行動計画の行動分野4に「ジェンダーに配慮したインフラ及び議会文化の整備又は改善」が定められており、「議会は他の職場と同じように、あるいはそれ自体が、家族に優しい政策及びインフラの提供、差別とハラスメントの防止に関連した政策、議会の資源及び設備の公平な配分に関する政策の実施を通じてジェンダー配慮の原則を支持することによって、模範として社会の役に立つべきである。」(IPU2012)とある。本行動計画に則って民主主義の環境を整え、模範として社会の役に立つ使命は地方議会においても重要であることを主張した。

要望を受けての各議長会の当初の反応は、前向きな受け止めというものではなかった。筆者は一度の要望書提出に留まらず、賛同議員と議長会を複数回訪問し筆者による議会調査の結果や、当事者

アンケートの結果等を基に、標準会議規則を改正し議長会としての考え方を示すことの必要性について説明を重ねた。

同時に、総務省や内閣府の担当者へ意見述べたり関係各所へ要望活動を行い、2020年の策定準備が行われていた「第5次男女共同参画基本計画」へも反映されるよう、働きかけた。同基本計画は2020年12月25日閣議決定され、全国三議長会に対し「産前産後に配慮した会議規則の整備」を求めることが明記された。

一連の動きが後押しとなり、2021年1月27日全国都道府県議会議長会、同2月9日全国町村議会議長会、同12日全国市議会議長会、と相次いで標準会議規則改正となった。全国三議長会の標準会議規則は、各議会の議会規則の参考にされてきたものではあるが、強制力はなく、会議規則の改正はあくまで各議会での判断による。しかし、これまで各議会で議員の産休や両立支援の取組を俎上に載せることも難しかった中で、議論の切欠となり、当事者が改正を提起するときの裏付けともなり、大きな一歩と言える。また、規則改正の理由・考え方・運用等について克明に解説した資料が示され各議会へ通知されたが、これによる効果にも期待する。内閣府は、各議会での会議規則の整備状況を毎年調査し、結果を内閣府ホームページで公表するとの意向を示し、令和3年度は7月1日時点の整備状況について調査実施の予定である。

## 政治分野における男女共同参画の推進に関する法律

2018年5月28日に施行された「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」は、「政治分野における男女共同参画を効果的かつ積極的に推進し、男女が共同して参画する民主政治の発展に寄与する」ことを目的とし、基本原則に、「①衆議院、参議院及び地方議会の選挙において、男女の候補者の数ができる限り均等となることを目指して行われこと ②男女がその個性と能力を十分に発揮できること ③家庭生活との円滑かつ継続的な両立が可能となること」を謳っている。(内閣府

2020) 同法の改正が現在議論されているが、国政選挙のクォータ制導入にフォーカスされがちである。筆者は、同法の改正を議論する「政治分野における女性の参画と活躍を推進する議員連盟」の会議に出産議員ネットワークとしてオブザーバー参加し、国会と地方議会の制度や環境の違いを踏まえた両立支援と環境整備を働きかけている。

2017年に内閣府が女性地方議員に対して行った調査によると、女性地方議員が少ない原因の回答で最も多かったのは、「議員生活と家庭生活(子育てや介護等)との両立が難しい(78.6%)」であった。実際に議員として活動してきた当事者がもっとも多く上げる課題に対応し、両立支援体制等の環境整備を行うことは、女性議員を増やす上でも現実的な取組である。クォータ制導入については合憲性の判断が必要との指摘もあるが、身近な取組から着実に進めて行くことが重要ではなかろうか。

## おわりに

議会において、ジェンダーに配慮し、仕事と家庭の両立支援のためのインフラ及び議会文化の整備することは、議員構成が性別・年齢の面で多様性を欠いている状況を改善することに貢献する。議会が多様な参画による公平で合理的な意思決定機関の運営を目指すことは、それ自体が社会全体へメッセージを発信する。とりわけ、少子化が進み、地域の社会の維持が難しい事態が生じている中で、女性や子育て世帯の政治参画推進は重要であり、妊娠・出産・子育てといった人生であたりまえに起こりうることと議会活動が両立できる環境整備は必須要件であると考えられる。

今般の新型コロナウイルス感染症対策についても、政治や意思決定の場で生活に根差した多様な意見の反映が十分でないことが多数指摘された。生活に密着した課題を扱う地方議会だからこそ、民主主義の縮図として多様な意見を反映させる要請はより高く、そのための環境整備を急ぐ必要があるのではなかろうか。■

## 《注》

- 1 「2017年議会調査」  
調査対象：47都道府県、814区市、東京都内13町村の議会事務局 (n=874)  
回答率：100%  
調査方法：豊島区議会事務局を通じてエクセル方式調査票をメールで各議会事務局へ送付。エクセル入力又は書面で回答。  
調査実施時期：2017年9月1日～11月30日
- 2 事例ありのみの回答など、事例数や人数が確定できない要素があったため概数となっている。
- 3 「出産議員アンケート調査」  
調査対象：議員在任中に出産経験のある議員・元議員 103名  
回答率：65/103件 (63.10%)  
調査方法：Googleフォームを活用したアンケートと書面による補完調査。回答はWEB上に直接入力又は、書面で回答。  
調査実施時期：①2018年4月1日～21日 (Googleフォーム) ②2019年8月1日～10月15日 (書面)
- 4 「2019年議会調査」  
調査対象：47都道府県、815区市、926町村1788団体  
回収率：92.90% (都道府県：100%、市区：99.75%、町村：86.60%) n=1661  
調査方法：豊島区議会事務局を通じてエクセル方式調査票をメールで各議会事務局へ送付。エクセル入力又は書面で回答。  
調査実施時期：2019年9月1日～同年12月15日
- 5 全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会及び全国町村議会議長会。

## 《参考文献》

- 伊藤正男、井村裕夫他編 (2009) 『医学大辞典第2版』医学書院
- 厚生労働省労働基準局編 (2010) 『労働基準法 下』労働行政
- IPU 衆議院事務局、参議院事務局翻訳 (2012) 『ジェンダーに配慮した議会のための行動計画』
- 内閣府男女共同参画局 有限責任監査法人トーマツ (2018) 『政治分野における男女共同参画の推進に向けた地方議会議員に関する調査研究報告書』
- 地方議会・議員のあり方に関する研究会 (2020) 『地方議会・議員のあり方に関する研究会 報告書』
- 地方議会・議員のあり方に関する研究会 (2020) 『地方議会・議員のあり方に関する研究会 報告書』
- 内閣府男女共同参画局 (2020) 『政治分野における男女共同参画の推進に関する法律 リーフレット』
- 三浦まり (2020) 『政治家というキャリア：議員職のジェンダー分析』(特集 専門・管理職の女性労働) 日本労働研究雑誌 62(9), 89-97
- 全国市議会議長会 (2021) 『全国市議会旬報』第2148号 令和3年2月25日号
- 同 別紙1-3