

第8章

男女共同参画センターによる 「地域の女性リーダー」 育成事業をめぐる現状と課題

島 直子

1 本稿の背景と目的

日本政府が2003年に掲げた「社会のあらゆる分野において、2020年までに、指導的地位に女性が占める割合が、少なくとも30%程度になるよう期待する」（平成15年6月20日男女共同参画推進本部決定）という目標は、達成には遠く至らなかった。

なかでも「地域」は、意思決定過程への女性の参画がより大きく遅れている分野である。たとえば令和5年版『男女共同参画白書』によると、自治会長に占める女性の割合は6.8%、以下同じく、PTA会長17.4%、都道府県防災会議委員19.2%、市区町村防災会議委員10.3%、都道府県議会11.8%、市議会17.4%、町村議会12.2%である（すべて2022年現在）。介護や子育て、教育、防災等、地域課題の解決に尽力する女性は少なくない。しかし女性たちは、地域の政策・方針決定過程に参画できていないのである。

女性をはじめ多様な人々が地域においてリーダーシップを発揮することは、地域住民の生活の質の向上や地域課題の解決につながる。たとえば、女性自治会長の誕生によって多様な住民が自治会活動に参画するようになること、それによって高齢者の孤立や子育て世代の育児不安、安全対策といった

地域課題への対処が進み、地域が活性化することが明らかにされている。地域の防災活動に女性が参画し、女性の視点に立った災害対応がなされることで、地域の防災力が向上することも報告されている（2019年3月内閣府委託調査『平成30年度地域活動における男女共同参画の推進に関する実践的調査研究：女性自治会長活動事例集』、令和4年3月内閣府男女共同参画局『女性が力を発揮するこれからの地域防災：ノウハウ・活動事例集』）。これらの点から女性が地域の政策・方針決定過程に参画し、地域のリーダーとして活躍することが望まれる。

ところで、「地域の政策・方針決定過程」や「地域リーダー」は多種多様であり得る。たとえば経営の意思決定にかかわる役員や管理職になったり、アントレプレナーシップをもって事業を起こしたりするなどして地域経済を支えるリーダー、農業委員や農業協同組合、森林組合、漁業協同組合の役員などとして地域の農林水産業をけん引するリーダー、小中学校の管理職や教育委員などとして教育をけん引するリーダーなども、地域において重要な役割を果たしている。

しかし本章では『第5次男女共同参画基本計画』（令和2年12月25日）を参考に、「地域の政策・方針決定過程」として次の3領域に注目する。第1は地域に根差した組織・団体であり、自治会・町内会、PTA、自主防災組織等が含まれる。第2は審議会等であり、都道府県・市町村審議会等や都道府県・市町村防災会議が含まれる。第3は議会であり、具体的には都道府県・市町村議会である。

これら3領域のリーダー、具体的にはPTA役員や自主防災組織のリーダー、自治会長、地方公共団体の審議会委員や地方議会議員などとして活躍する女性人材の育成に、男女共同参画センターは長年にわたって取り組んできた。その発端は、国際婦人年（1975年）にさかのぼる。国際婦人年を機に女性問題の解決は世界共通の課題であることが明確になり、女性問題学習の必要性が増大するなか、1977年に国立婦人教育会館（現国立女性教育会館）が設立されると、全国に女性関連施設が設立され、婦人問題を解決する指導

者養成のための学習プログラムが実施された¹⁾。

1999年に男女共同参画社会基本法が施行されると、女性センターや男女共同参画センターはさらに増加する。そして男女共同参画社会の形成を目的とする研修、交流、情報、相談、調査研究などの事業が展開されるのだが、女性人材の育成は研修事業の中核に位置づけられてきたのである（中野2011）。

そして近年、「地域の女性リーダー」育成・登用の機運はさらに高まっている。2018年に公布・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」では、第八条に「国及び地方公共団体は、政治分野における男女共同参画が推進されるよう、人材の育成及び活用に資する施策を講ずるよう努めるものとする」と規定されている。これにもとづき、政治分野に参画する女性人材の育成に取り組み始めた男女共同参画センターや地方公共団体は少なくない。

女性たちの側も、地域の政策・方針決定過程に参画する必要性を強く認識するに至っており、特に東日本大震災をはじめ豪雨や地震等の災害に見舞われた地域において、機運が高まっている。その背景には、女性たちが避難所運営を含め被災地の現場や復興過程での意思決定に参画できなかったために、様々な困難と向き合わざるを得なかったことがある。声をあげなければ何も変わらないことを痛感した女性たちが、リーダーシップを発揮するためのスキルやネットワークを求めて、男女共同参画センター等が実施する「地域の女性リーダー」育成事業に積極的に参加しているのである。

しかしながら冒頭に示したように、地域の政策・方針決定過程への女性の参画は著しく遅れている。これはつまり、地域において女性の参画を阻む障壁が強固であることや、男女共同参画センター等が「地域の女性リーダー」育成事業を実施し、成果を得ることに多くの困難や課題があることを推測させる。

そこで国立女性教育会館（以下、NWEC）では、地域の政策・方針決定過程への女性の参画を阻害する要因や男女共同参画センター等による「地域の

女性リーダー」育成事業に関する現状と課題について整理することを目的として、令和4年度から2ヵ年計画で「女性のキャリア形成や意思決定過程への参画についての調査研究」を実施している。

具体的には、令和4年8月から令和5年3月にかけて「地域の女性リーダー」育成に関して先進的な取組を行う地方公共団体や男女共同参画センター（24件）、地方公共団体や男女共同参画センターにおいて当該事業を企画・実施する組織・団体（4件）、当該事業に参加し「地域の女性リーダー」として活躍する個人（21件）にヒアリング調査を行った。また、令和5年8～9月には、全国の男女共同参画センター等を対象に「男女共同参画センターによる地域の女性リーダー育成事業に関する調査」と題するアンケート調査を実施し、「地域の女性リーダー」育成事業の実施の有無やプログラム内容、成果等について回答を得た²⁾。

本章ではそれらの調査を通じて得られた知見をもとに、はじめに地域において女性の政策・方針決定過程への参画を阻害する要因について論じる。さらに、それら地域の阻害要因を背景として、男女共同参画センターが「地域の女性リーダー」育成事業を企画・実施するうえで直面している課題について提示する。

2 地域における女性の政策・方針決定過程への参画を阻害する要因

なぜ、女性は「地域」に参画できないのか。NWECが令和4年度に地方公共団体や男女共同参画センター、地域の女性リーダー等に行ったヒアリング調査から、主な阻害要因として下記の3点が浮かび上がった。

第1に、固定的な性別役割分担が規範や慣習として制度化されていることがあげられる。

「家事・育児・介護は女性の役割」という規範が根強い地域では、女性はこれらの役割を一手に引き受けざるを得ず、地域の会合や行事に出席したり、

役員等を務めたりすることが物理的に難しい。「女性は接待や掃除片付け、会合に出て物事を決めるのは男性」という暗黙のルールは、心理的にも女性が意見を述べることを困難にする。

たとえば、今回のヒアリング調査では、自治会が主催する運動会や祭りなどの伝統的行事において、男女の役割分担が強固であることが多く指摘された。だんじりや神輿をかつぐ男性たちのために、女性たちは食事や酒、つまみ等を用意する。まずは男性たちが食し、次いで子どもたち、最後に女性たちが片付けを兼ねて残り物を整理するという毎年の光景は、準備する女性だけでなく、そうした母や祖母を目にする子どもたちにも、男性優位の象徴として疑問を残している。小学校低学年ごろから、女子は神輿に触れてはいけないなど祭りへの参加の仕方や役割が男女でわかる傾向にあるが、祭りを司ることや農地・山林の管理が主要な機能となっている自治会では、それらに携わることのない女性は、自治会全体の運営から排除されることになる。

既婚女性が自由に外出することが難しい、という声も少なくない。PTAや地域活動などに参加しようとする、「そんなところに行かなくてよい」「食事は誰が作るんだ」と家族に言われる、という事例もあった。学校ではジェンダー平等が推進されており、女子も生徒会長や学級委員長などを務めるよう奨励される。しかし家に帰ると、家事・育児は母親の役割、男子は手伝いなどしなくてよい、と促されるのである。

こうした傾向は、決して一部の地域に限定されるものではない。内閣府男女共同参画局の令和4年度の『性別による無意識の思い込み（アンコンシャス・バイアス）に関する調査研究』によると、「家事・育児は女性がすべきだ」と「直接言われたり聞いたりしたことがある」あるいは「直接ではないが言動や態度からそのように感じたことがある」と回答した女性の割合は44.1%、同じく、「親戚や地域の会合で食事の準備や配膳をするのは女性の役割だ」については38.0%、「自治会や町内会の重要な役割は男性が担うべきだ」については26.2%、「大きな商談や大事な交渉事は男性がやる方がいい」については25.9%の女性が、直接もしくは間接にそのような言動にさら

された経験をもつ。

そして『持続可能な自治会活動に向けた男女共同参画の推進について』（平成29年3月内閣府男女共同参画局）によると、女性が自治会長になることが難しい理由として「家事・育児・仕事等により会長の仕事を行える時間がない」を選択した者は36.9%、以下同じく、「家族が女性会長になることへの抵抗感、家族の協力が得られない」27.2%、「地域の伝統行事等の役割から会長職は男性を優先している」25.8%、「女性は家庭を守るべきといった性別役割分担が根強い」24.1%である。このように性別役割分業規範は根強く制度化されている。

第2に、求められるリーダー像が画一的であることがあげられる。

今回のヒアリング調査によると、地域に参画できないのは女性だけではない。就職や転勤を機に移住してきた男性や、いわゆる「娘婿」の立場にある男性も、自治会長などになれないという不文律がみられる地域がある。そもそも結婚や就職、転勤などで移り住んできた新住民は自治会に加入せず、加入したとしても「よそ者」とみなされ、発言を求められない傾向にある。代々その地域に住む家の跡継ぎであっても、「家長」たる父親が健在なら発言を控えるべきといった不文律がある地域では、50代以下の男性の意見はほとんど反映されない。

大都市や新興住宅地など、自治会活動があまり活発ではない地域は少なくない。しかし地方などでは、自治会や町内会が住民の生命や生活を守る重要な機能を果たしている。そうした地域では、自治会は行政から各種の通知を受け取ったり、行政に要望を届けたりするなど、住民と行政をつなぐ窓口である。

そこで自治会長は、そのトップとして大きな責任と権限を託されることになる。各地区の自治会長、首長、行政が一堂に会する協議会に参加して自治会間の利害を調整したり、直接首長に会って住民の要望を伝えたりすることもある。こうした場では時に厳しい口調で交渉や批判がなされることから、発言が軽んじられがちな女性や若者、「よそ者」は自治会長に不向きとされ

るからである。住民間にトラブルが生じたときも、代々地域に貢献してきた家の家長が仲裁すると収まりやすいという声もあった。

このように仲間内のつながりや上下関係で人間関係が成り立っている地域では、リーダーの要素として「威圧感」が求められがちである。『持続可能な自治会活動に向けた男女共同参画の推進について』（平成29年3月内閣府男女共同参画局）でも、自治会はいわゆる「男社会」であると指摘されており、多様なリーダー像が受け入れられにくい。

第3に、自治会・町内会といった既存の地縁組織にみられがちな排他性があげられる。

少子高齢化の進展やそれに伴う集落機能の低下等を背景に、共助による支え合いの必要性が高まっている。そこで、地域内の様々な関係主体によって定められた経営指針に基づき、地域課題の解決に向けて持続的な取組を実践する地域運営組織への期待が高まっている。防災や高齢者・子どもの見守り、居場所づくりなど、地域として対応すべきニーズが複雑化するなか、加入率低下や担い手不足などに悩む自治会のみでは十分な対応を行うことが難しくなっていることから、NPO や企業、学校等を含め、多様な地域コミュニティ主体の連携がこれまで以上に求められているのである（令和3年3月総務省地域力創造グループ地域振興室『令和2年度地域運営組織の形成及び持続的な運営に関する調査研究事業報告書』）。

ただし総務省の令和2年度の調査によると、5,783の地域運営組織のうち、既存組織の見直しによって設立された2,146組織の約3分の2（1,460組織）が、自治会連合会や自治会が母体となって設立された組織である。つまり多くの市区町村では自治会等を通じて地域コミュニティに関する施策が実施されており、地域コミュニティの中心的存在として機能している（令和4年地域コミュニティに関する研究会『地域コミュニティに関する研究会報告書』）。

しかし今回のヒアリング調査によると、NPO やネットワーク型の女性団体等との連携に消極的な自治会もみられる。育児や介護、教育などの地域課題の解決に尽力し、地域を知りつくしている女性や女性団体は少なくない。

しかし彼女たちが地域に貢献したいと思っても、既存の地縁組織に阻まれてしまう例は少なくない。「あなたたちに何ができる」といった視線にさらされる、一方的に指示されるだけで意見を聞いてもらえない、地元の議員や自治会長に挨拶しなければ活動できない、という事例もあり、彼女たちが地域のなかで発言権を得ることは決して容易ではない。

一方、女性自治会長が活躍する地域では、自治会役員が身近になり住民との交流が進む、周囲の協力を得られやすくPTAや子供会等との連携が進む、といった声もきかれる（『持続可能な自治会活動に向けた男女共同参画の推進について』平成29年3月 内閣府男女共同参画局）。多様な地域コミュニティの主体による連携、協力といった観点からも女性リーダーが求められるだろう。

3 男女共同参画センターによる「地域の女性リーダー」 育成事業をめぐる課題

男女共同参画センターが50年近くにわたって「地域の女性リーダー」育成事業を進めてきたにもかかわらず、地域において女性リーダーが十分に育成・登用されていないのはなぜだろうか。今回のヒアリング調査から、第2節で指摘した地域の阻害要因を背景として、男女共同参画センターによる「地域の女性リーダー」育成事業は下記のような課題に直面していることが浮かび上がった。

第1に、事業目的とニーズの乖離があげられる。

すでに指摘したように、女性を地域の政策・方針決定過程から排除する仕組みは強固である。そこで、地域に尽力し、すでに「リーダー」としての役割を果たしている女性でさえ「リーダーと言われることに抵抗がある」「リーダーになりたいとは思わない」と躊躇する傾向がみられる。

女性自身が「地域のリーダー」になりたいと思にくい環境にあるため、育成事業の参加者を確保できず、苦勞している男女共同参画センターは少なくない。そこで「地域課題の発見」など事業目的を軟化し、参加しやすいプ

プログラムへとハードルを下げるセンターもある。しかし受講目的が多様化することでプログラムが迷走したり、受講者のモチベーション管理が難しくなったりするなど、新たな課題に直面することになる。

なお2018年に「政治分野における男女共同参画の推進に関する法律」が公布・施行されたのを機に、政治分野に参画する女性人材を育成したい、と考えているセンターもみられる。しかし「政治」に関する事業はさらにハードルが高いため、参加者の確保がより難しい。

第2に成果を得ること、つまり「学び」を「実践」に発展させ、実際に地域リーダーを輩出することが難しい点があげられる。

女性が地域の意思決定過程に参画する意義を講じ、リーダーシップを発揮するためのスキルを伝えても、実際にリーダーとして活躍する機会を提供できなければ、「地域の女性リーダー」を育成・登用することはできない。しかし女性の参画が阻害されている地域では、女性がリーダーとして活躍する機会が限定されがちである。修了生を審議会等の政策方針決定過程に送り出し、活躍を後押しすることを次なる課題と考えているセンターもみられる。

特に、自治会の女性役員登用には課題が多いようである。第2節で論じた地域の現状から推測されるように、自治会の意思決定過程に女性が参画することは非常に難しい。少子高齢化により自治会の担い手確保や自治会そのものの存続が危ぶまれるなか、女性をはじめ多様な人材が参画する必要性は認識されつつある。しかし、具体的な行動変容には至っていないようである。

政治分野への参画促進も課題に直面している。一般的に、男女共同参画センターなどの行政が「政治」を扱うことには一定の配慮が求められる。そのためNPO法人や政党などが主催する議員養成塾のように、立候補や当選に直結する資源やノウハウを提供することは難しい。「政治」に関しては教養型や啓発型のプログラムにとどまらざるを得ず、人材育成にまで踏み込めない、といった限界を感じているセンターは少なくない。

第3に、地域住民に関する基礎的な情報を得ることが難しく、地域の実情に即した効果的な事業を企画・実施することが困難な点があげられる。

たとえば自治会長の性別が個人情報として非公開になると、女性自治会長の有無や割合といった事業企画のための基礎データが得られなくなる。ロールモデルとなる女性自治会長を見出してヒアリングし、女性の登用を促す要因について明らかにすることも不可能となる。「誰（年齢、性別、職業、家族構成など）がどこに住んでいるのか」が不明では、せっかく女性自治会長が誕生しても、自主防災組織を強化するなどの手腕を発揮し、活躍することも難しい。

しかし住民に関する情報は個人情報にあたるとして、非公開とする行政や自治会は少なくないようである。そもそも、個人情報であるとして住民情報を十分に把握していない行政もみられ、いずれにせよ地域の実態に即した事業の企画・実施を難しくする。

4 おわりに

以上のように、女性は地域の政策・方針決定過程から阻害されがちであり、そのことが男女共同参画センターによる「地域の女性リーダー」育成事業の実施を困難にしている側面がある。

令和5年8～9月のNWECの「男女共同参画センターによる地域の女性リーダー育成事業に関する調査」によると、回答した258施設のうち、令和4年度もしくは5年度に「地域の女性リーダー」育成事業を「実施した」センターは84施設（32.6%）であった。つまり約7割のセンターは、「地域の女性リーダー」育成事業を実施していない。2017年に全国女性会館協議会が会員館86施設を対象に実施した「男女共同参画センター／女性センターの政治分野における男女共同参画の推進に係る事業アンケート調査」でも、56.4%が「政治分野における男女共同参画を推進するために役立つと思われる事業を実施したこと」が「ない」と回答している。こうした結果からも、男女共同参画センターが「地域の女性リーダー」育成に取り組むことの難しさが推測される。

Ⅲ NWEC 実践報告

しかしその一方で、ニーズに沿った企画で多数の参加者を得ているセンター、修了生のなかから多種多様な「地域リーダー」を輩出しているセンター、地域の実情に即した効果的な事業を展開しているセンターもある。また人材育成事業は往々にして人手や経費がかかり、そのことが事業実施を困難にする大きな要因でもあるが、限られた資源のなかで工夫を重ね、成果を得ているセンターもみられる。そこでNWECでは、これら先進的な取組を行う男女共同参画センターにヒアリング調査を行い、好事例を紹介する事例集を令和5年度末に刊行予定としている。

注

- 1) 1975年以前は、文部省による社会教育行政などによって「婦人教育」がなされてきた。中野（2011）によると、戦後、参政権を得た女性に対して自覚ある参政権行使のための学習を行うことを目的として、社会教育行政に「婦人教育」が特定され、「遅れた婦人に対する教育」をより多くの女性に提供するため婦人団体の組織化がすすめられた。さらに1954年、文部省が静岡県稲取町で実施した小集団学習の新しい学習方法（「承り学習」から「自ら学ぶ学習」へ）が全国の婦人教育学級に普及していく。地域で活動する女性人材を育成するため、婦人教育国内研修も学習という位置づけで実施されるようになり、文部省の婦人教育振興補助事業の一環として1960年から予算化され充実が図られた。
- 2) 本調査は令和5年8月7日～9月27日に全国の男女共同参画センター（348施設）を対象に実施し、258施設から回答を得た（回答率74.1%）。

引用文献

中野洋恵 2011 「地域における女性人材を育てる学習」『NWEC実践研究』第1号 p.38-48

謝辞

NWECが令和4年度から2ヵ年計画で実施している「女性のキャリア形成や意思決定過程への参画についての調査研究」の一環として実施したヒアリング調査に協力してくださった地方公共団体や男女共同参画センター、組織・団体、「地域の女性リーダー」の皆様、「男女共同参画センターによる地域の女性リーダー育成事業に関する調査」に回答してくださった全国の男女共同参画センターに感謝申し上げます。

(しま・なおこ 国立女性教育会館研究国際室研究員)