

# 女性の現状と政策にみる地域の希望

—岩手県釜石市の取り組みと課題—

土 田 とも子

## 概 要

本論文は、女性の地位向上が地域の活性化を導き、ひいては地域の希望につながる可能性をもつという観点から、岩手県釜石市の男女共同参画政策と現状について検討する。まず市の女性政策の歴史と現状について検討し、市の男女平等に関する意識調査結果と国の意識調査結果を比較する。釜石市の特徴として、男女共同参画政策の計画は整っているが必ずしも進捗しておらず、全国の小都市と比較して男女の不平等感が高いことが明らかにされる。さらに意識調査結果とインタビューから析出した釜石市の女性が直面する問題として、非正規雇用、介護、ドメスティック・バイオレンスの三点を取り上げ、その現状と改善の方向性を検討する。最後に、釜石市で男女共同参画が進展しない政策的背景について述べるとともに、女性グループの活動を紹介し、地域振興との関連を探る。

## キーワード

男女共同参画政策、非正規雇用、高齢者介護、ネットワーキング、地域の希望

## 1. 課題と視角

本論文は、希望学プロジェクトの一環としてさまざまな方向から実施した釜石調査の調査報告のひとつである<sup>1)</sup>。社会科学の対象としてはやや特異な性格を持つように思える「希望」だが、希望学釜石調査地域振興班では、釜石地域の市民の希望のありようについて、地域振興政策と関連させて調査することとした。製鐵所<sup>2)</sup>の高炉の火が消えてから10万人近かった人口が半減している現在の釜石市民にとって、まずは喫緊の課題である地域

1) 希望学と釜石調査については本特集玄田有史論文と中村尚文論文参照。

2) 新日本製鐵株式会社釜石製鐵所。最盛期には高炉が7基あった。89年に最後の1基が火を落とす。

活性化に希望の在処を探ることが肝要，との認識からである。本稿ではジェンダーと政策の観点から，女性をめぐる問題状況と市の施策に焦点を合わせて調査を行った。男女共同参画の地域実態調査を希望学釜石調査の中で設定した理由は以下の通りである。

①釜石市において従来女性の能力が十分に活用されていなかったとしたら，それを掘り起こすことは地域の活性化につながり，ひいては釜石の女性が直面する問題を改善する可能性があると考えられる。

②女性の地位向上そのものが，これまでの制度・慣習や意識を変革し，新たな社会関係を開くことと相互に作用しつつ同時進行する性格のものであり，その意味で地域全体にとっての一つの希望である，と考えられる。

③希望学釜石調査では，釜石市の各部面で，社会的リソースとしてのネットワーク形成が地域振興にとっての重要なポイントの一つであり，現在はそれが不十分なのではないかという仮説が立てられた。男女共同参画は，市民と行政のネットワーク，市民同士のネットワークを明らかにするための素材としても重要である。なぜならこの政策は，すぐれて分野横断的な政策で行政の縦割りになじまず，しかも従来の行政にとって必ずしも手慣れた手法が蓄積されていない，いわば「土地勘」のない課題である。そのため地方自治体は，政策形成にも，その実施に際しても，部署を超えた視点と手法が必要であり，同時に広く多様な市民の力と知恵を借りなくてはならないからである<sup>3)</sup>。

従来の地方における男女共同参画政策の研究は，大まかに言って以下の3つに分けられる。全国の自治体を横断的に調査し，自治体女性行政を総合的に論じたもの<sup>4)</sup>，自治体の男女共同参画政策にとっての重要項目を取り上げ，諸外国とも比較しながらその意義を論じたもの<sup>5)</sup>，自治体でこの政策を実施していく際の必要事項や推進のノウハウを記した啓発的なもの<sup>6)</sup>などである。また，釜石の女性関連の問題については，加藤裕子「地域社会変動と女性」<sup>7)</sup>が，パネル調査を踏まえてタイムスパンの長い詳細な分析をしている<sup>8)</sup>。本調査では，前述の①～③を根底におきながら，釜石という一つの地域に入り，自治体の施

3) 国の男女共同参画基本法成立過程でも，多くの女性研究者や市民のネットワークが重要な役割を果たした。この政策について行政にも政治家にもリソースの蓄積が薄く，当初から市民の知恵と手を借りなくてはならなかった(担当室長談)からである。(土田とも子「日本のジェンダー平等と政策ネットワーク」『国・自治体のジェンダー政策』お茶の水女子大学21世紀COE「ジェンダー研究のフロンティア」報告書。

4) 大西洋世・江橋崇「自治体行政の比較研究」『法学志林』98巻3号，「自治体における男女共同参画推進の取り組み状況」地方自治総合研究所『自治総研』(2002.8～2003.4)など。

5) 辻村みよ子『自治体と男女共同参画—政策と課題—』イマジン出版2005など。

6) 広岡守穂・立美『よくわかる自治体の男女共同参画政策—施策のポイントと課題』学陽書房2006など。

7) 加藤裕子「地域変動と女性」『地域社会の変動と社会計画』中央大学社会科学研究所 研究報告第25号(2007.3)

8) 加藤論文は1998年までを対象としているが，本論文は以後現在までが対象である。

策や意識調査結果の検討に加えて、市民のインタビューによって現実に釜石の女性がどのような問題に直面しているかを析出することを試みた。更にそれと市の男女共同参画政策がどのような関係にあるかを検討し、地域振興とも関連して今後の方向性を考える一助とすることを旨とした。

本論文の構成は以下の通りである。次節では、釜石市における女性政策の歴史と現状について基本計画に即して概観する。3節では、釜石市の男女平等に関する意識調査の結果を紹介し、全国の状況と比較する。4節では意識調査結果とインタビューから析出した釜石市の女性が直面する問題として、非正規雇用、介護、ドメスティック・バイオレンス（配偶者からの暴力。以下DV）の三点を取り上げ、その現状と改善の方向性を検討する。最後に5節で、釜石市で男女共同参画が進展しない政策的背景について私見を述べると同時に、最近の女性の活動を紹介します。地域振興との関連を探りつつ本稿を閉じる。

## 2. 釜石市の女性行政

### 2-1 推移

女性の地位向上を目指す釜石市の活動は、昭和30年代の婦人週間に遡る。1955年（昭和30年）に婦人参政権獲得（1945年）を記念して、行政と民間が協働して婦人大会を開催した。これ以降毎年1回婦人週間の期間に大会を催し、様々な活動をしている女性達が一堂に会して課題を報告し議論した。これはその後まちづくり市民フォーラムとして形を変えながら受け継がれている。

1975年（昭和50年）の、国際婦人年に始まる「国連婦人の10年」の取り組みは、それまで「婦人週間」などの形で行われていた釜石の女性活動にも影響を与えた。婦人大会で国際的な取り組みについて報告され、女性の社会参加の議論がなされた。この活動は当時の市役所社会教育課が女性団体と連携して牽引し、県下でも盛岡について早い立ち上がりであった<sup>9)</sup>。しかしその後停滞し、とくに製鐵所の合理化で人口が減っていくと、1000人を集めた婦人大会も参加者が激減した。製鐵所の縮小とともに行政、市民ともに女性の地位向上に関わる活動のエネルギーが下がっていったのである。一にも二にも産業中心の地域であり、こうした取り組みは市の施策としても市民の意識としても「周辺」的なもので

9) 当時市の社会教育課に所属していた現市議員が活動を主導。市議会に入って後は、市の中に女性政策を扱う専門の部署の設置を主張。

あったことが、当初の熱意が継続しなかった理由と思われる。

市は1992年(平成4年)はじめての女性をめぐる意識調査を行い、1993年に女性施策推進の方策について意見を聞く「釜石市女性懇談会」を設置した。1995年にこの懇談会から市長に提出された提言書をもとに、1998年(平成10年)、第1回の計画である「男女共同参画プランかまいし21」が策定された。現在の計画は2004年(平成16年)に、2004年度から2007年度までの計画期間として策定された「新男女共同参画プランかまいし21」である。

国の男女共同参画基本法(1999年成立、以下「基本法」)は地方の責務についても規定している。市町村レベルでは計画策定が努力義務であり、条例は特に規定がない。2006年4月現在で、市町村の条例制定は少なく15.9%、岩手県で制定したのは大船渡市、花巻市、金ヶ崎町の3自治体のみである。計画策定は岩手県の市町村の48.6%、17自治体で実現している<sup>10)</sup>。釜石では条例は制定していないが計画策定は前項に見るように比較的早くから企図された。1998年の「男女共同参画プランかまいし21」は、県下で盛岡に次ぐ2番目の計画策定であった<sup>11)</sup>。庁内連絡会議は岩手県内35自治体中10自治体が設置、諮問機関は14自治体が設置している現状だが<sup>12)</sup>、釜石市は庁内連絡会議、審議会とも設置されている。

## 2-2 基本計画と施策

ここでは「新男女共同参画プランかまいし21」(以下「新プラン」)に沿って釜石市女性行政を概観し、必要に応じて「旧プラン」も参照する。

「新プラン」は2002年に実施された意識調査にもとづいて、2004年に策定された。その基本理念は「男女<sup>みんな</sup>が主役、認めあい、支えあい、高めあう社会<sup>まち</sup>づくり」であり、4つの基本目標は、Ⅰお互いに尊重しあう意識づくりをしましょう、Ⅱ参画と支えあいの生活基盤づくりをしましょう、Ⅲゆとりと充実感のもてる職場づくりをしましょう、Ⅳ誰もが安心して暮らせる環境づくりをしましょう、である。男女平等をおもてに出さない文言になっていることは特徴のひとつで、この点「旧プラン」とはかなり趣が異なっている。「旧プラン」では4つの基本目標は、Ⅰ男女平等をめぐる意識の向上、Ⅱ社会のあらゆる分野への男女共同参画の促進、Ⅲ男女の働きやすい条件整備、Ⅳ生涯にわたり男女が共に安心して暮らせる環境整備、であり、男女共同参画社会実現の姿勢が明確である。

10) 内閣府『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17年度)2006.1.

11) 平成10年版『男女共同参画の現状と施策』(総理府)時点では全国市町村の計画策定率は13.3%

12) 前掲、内閣府資料。

「新プラン」の基本目標のⅠ「お互いに尊重しあう意識づくり」では、平等感についての意識調査結果が、「男性が優遇されている」<sup>13)</sup>が男性回答73%、女性回答77%で、「平等である」18%（男性回答）、10%（女性回答）をはるかに上回ることが示され、意識改革の重要性がうたわれている。具体的な施策は概要以下のようになっている。・教育の場における意識改革——情報提供や混合名簿使用促進、・固定的な性別役割分業意識の是正——広報、市ホームページ等での啓発、講座の開催など、・基本的人権としての性の尊重——学校での思春期講座の開催、情報誌等による啓発など、・女性に対する暴力の根絶——DVについての啓発、相談体制の整備など。ここでは啓発や意識の是正が具体的施策として挙げられているのが目につく。

基本目標のⅡ「参画と支えあいの生活基盤づくり」では、意識調査から「方針決定の過程に女性の参画が少ない理由について」の調査結果が示される。女性の回答では「男性の方がいいと思っている人が多い」が最多の41%（男性36%）、男性の回答では、「女性側の関心や積極性が十分でない」が最多の41%（女性33%）で、認識の違いが明らかである。

施策の方向としては、男女が共にバランスよく仕事と他の活動が両立できること、女性の政策・方針決定の場への参画の促進、などがうたわれている。具体的には、・女性の人材育成（県主催の研修への参加支援）、・能力開発の機会平等（市職員の研修の充実）、・家事分担促進（男の料理教室、家族みんなの介護教室）、・男性の育児参加、男女共同参画まちづくり市民フォーラムの開催、・研修を受けた市民の活用、男女共同参画サポーター養成、などである。「女性の政策・方針決定の場への参画」は「旧プラン」では基本目標Ⅱの一番目に挙げられている。審議会等への女性の登用促進のほか、「公務の場での政策形成部署への女性職員の配置と責任ある役職への登用促進」がうたわれており、市役所において男女を選ばずに配置することや、役職登用の促進が書かれている。市の職員採用の現状や管理職の女性比率も示されている。民間企業に関するものとしては、女性の役職登用状況の把握や女性の登用働きかけなど、「旧プラン」では具体的・積極的な施策が目につく。

基本目標のⅢ「ゆとりと充実感のもてる職場づくり」に移る。ここでは意識調査の、「女性が働きにくい状況にある理由」の結果が施策のもとになっている。複数回答の結果を見ると、最多回答は「結婚、出産すると勤め続けにくい雰囲気がある」（女性59%、男性43%）である。施策の方向、具体的施策（カッコ内）は、・仕事と育児・介護両立の環境づくり（子育てや介護支援サービス体制の整備、育児介護休業法等の周知）、・職場における男女平等の意識づくり（雇用機会均等法の周知、セクハラ防止講座の開催）、・農林水産業商工業等におけるパートナーシップの推進（女性農業委員、女性農業農村指導士、女性指導漁業士

13) 男性のほうが非常に優遇されている、どちらかといえば男性が優遇されている、の合計。

形成の促進、家族経営協定推進、女性起業グループ等の活動支援)、・就業支援と職業能力開発(パソコン等各種技術講習会開催、求人情報提供)などである。これに対し「旧プラン」では仕事に関する行動計画は詳しく書かれている。パートタイム労働者の待遇改善、企業への啓発活動、女性の職業能力開発、などが挙げられ、短時間雇用者の男女比・構成比なども明らかにされている。

基本目標の4番目「誰もが安心して暮らせる環境づくり」で扱っているのは主として健康問題である。生活習慣病予防や高齢者の福祉サービス充実のほか、ここではいわゆるリプロダクティブ・ヘルス/ライツに言及しているところが注目される。具体的な施策は情報誌による啓発である。

最後に基本目標に沿って主な指標の目標値と現状がリストアップされている。項目の目標値は、たとえば委員会の女性比率は50%で北上市と並び県下で最も高い<sup>14)</sup>。19年度のこの項目の達成度は28.0%で、県平均が26.6%、国レベルでは31.3%であるから、決して低くない<sup>15)</sup>。目標値は混合名簿の採用校、男女共同参画講座受講数、同サポーター認定者数、農業委員女性比率、等についても設定され、進行管理もなされている。

市の施策は「新プラン」の項目を見る限り整っている。ただ、全体に目立つのが意識改革についての言及で、基本目標と施策の方向を記したものに、意識の改革、意識づくり、女性の自覚の必要性、意識付け、という言葉が多く目に付く。「具体的な施策」として書かれているもののなかには、啓発や周知、広報など、行動計画としての実効性・具体性という意味では不十分なものもある。この点「旧プラン」のほうが具体的で明確である<sup>16)</sup>。市民の意識調査の結果でも、男女共に「意識」の問題とする認識が強いことがわかる。釜石ではまずは「意識」が最大の障壁と感じられているのだろうか。

国の男女共同参画政策では、1996年の審議会答申「男女共同参画ビジョン」、これをもとにした国内行動計画「男女共同参画2000年プラン」において、それまでの施策が意識の改革第一とされていたのを、制度や慣習を改革することを第一にあらためた<sup>17)</sup>。意識は制度や慣習の従属変数であるとの認識からである。また、意識の改革はただちに功を奏するような具体的な対策が難しい。社会の底流として根強く残りやすい分野である。これにたいし仕組みに関するものはすぐに手をつけることもできる<sup>18)</sup>。このようなことから、基

14) 策定過程で、県の計画づくりにも携わった弁護士や「21男女共同参画推進の会」などの主張で主な目標値が入った。

15) 15年度の26.8%から毎年上昇、19年度には29.8%となっている。(青少年女性室調べ)。

16) 「新プラン」は、意識調査結果と国・県の理念を尊重して「旧プラン」を見直し策定した、と書かれており、「旧プラン」との関係は書かれていない。

17) 大沢真理『『男女共同参画ビジョン』の特徴と意義』『女性と労働21』vol.5 No.18 1996.11、大沢真理編集代表『男女共同参画基本法』ぎょうせい2000。

18) 希望学も、希望が個人の心理や意識の問題として捉えられていたのを、社会的な背景、仕組みと関わらせ

本計画とその具体的な施策では、意識づくりよりも実際の仕組みづくりを考えることが先決ではないかと思われる。

## 2-3 実情

市役所や市民のインタビューでは、施策の目標値に向けての達成度という数字にはあられない現実もあることがわかる。審議会・委員会の女性委員は公募してもなり手が少なく、公募となっても実際は市から声をかけている例も多い。公募自体少なく、声をかける際も旧来型の女性団体<sup>19)</sup>が中心であるためもあって、委員となっても女性からの積極的な意見が聞かれることは少ない。また各分野の委員会の女性委員任用について青少年女性室との相談・調整はなく、それぞれの担当部署で決めている。庁内連絡会議「釜石市男女共同参画推進会議」が設置され、「新プラン」で充実がうたわれているが、定例的に開かれることはなく、2004年に「新プラン」を策定してから2007年現在まで開かれていない。県が企画する研修である洋上セミナーや国立女性教育会館主催のセミナーには毎年市から参加者を派遣してきた。これら研修の参加者や市の男女共同参画サポーターに認定された市民は、市の関連行事への参加、行事内容の企画等に携わっている。しかし新たなグループを結成したり、自主活動を始めたりということはあまり見られない。市の担当者はこれらについて受け皿を用意する必要性を感じている<sup>20)</sup>。

市民の暮らしの中でも共同参画の進みは遅い。町内会や祭りの相談は意思決定は男性、実働部隊は女性、という図式がなかなか崩れない。農業協同組合でも産直活動でも、実際の活動は主として女性が担っているが、役職にはなろうとしない<sup>21)</sup>。漁業協同組合では女性は「女性部」として別途活動する仕組みになっており、漁協本体の意思決定には参画できない。漁業そのものは夫婦の協力で同等に働くが、漁協の方針に実際に働く女性の意見が生かされる機会はきわめて少ない<sup>22)</sup>。「21男女共同参画推進の会」は、多様な意見の人々が平等化を目指して活動し、市の委員会等の委員推薦母体ともなることを意図して設立された民間団体だが、実際には同質的な人々の小規模な団体にとどまっているため、中心メンバーの熱心な活動にも関わらず運動の力は大きくない。釜石市婦人大会から発展した

---

て捉えることが重要であるとの認識から始まった。どういう社会がどのような希望のあり方を規定するのか、またその逆はどうかなど、希望と社会との関係を考える学問というわけである。

19) 古くから設立された女性団体は新たな世代の参入がほとんど無く、高齢化が指摘されている。(21の会インタビュー)

20) 青少年女性室インタビュー。

21) 橋野地区直売組合長インタビュー。

22) 東部漁協女性部インタビュー。

「まちづくり市民フォーラム」では活発な意見は出にくく、参加人数も減少している。男女共同参画に向けての市民のネットワーク形成は不十分といってよい。

## 2-4 市役所内の男女共同参画

市役所内部の男女共同参画の実態はどうか<sup>23)</sup>。

1992年（平成4年）福祉事務所に婦人対策室を設置することで始まった女性政策担当部署は、1996年に青少年女性室となって現在まで総務企画部におかれている。総務課の課長が室長を兼務しているが、事実上の担当は係長1名である。女性関係だけでなく青少年関係の担当も兼ねている。他の部署を横断して総合調整する権限は持っていない。担当者に意欲があっても仕組み上なかなか発揮できていない。

一般行政職女性職員の比率は、1997年度の26.9%から2007年度の26.7%まで、途中2000年度に小さいピークがあるが（29.7%）、あまり変わっていない。管理職（課長以上）では、1999年度と2000年度に1名の女性課長があったが、現在女性管理職はいない。課長クラスの年齢・経験の女性が少ないということもあるが、それ自体、過去の採用比率、働き続ける条件などの影響である可能性がある。課長補佐の女性比率は10.3%、係長は26.0%であるので、「旧プラン」に掲載されている1996年の女性係長比率の9.4%からかなり上がっており、女性職員比率から見ても係長まではほぼ差別がない。管理職登用のための特別な方策は、具体的には設けられていない。仕事の配分については女性の可能性を広げていく積極策が明示的にあるわけではないが、近年出張や研修などに女性が行くケースは増えてきた。役職を望まない女性も少なくないという反面、補助的な仕事が当たり前と思ってきたが係長になって自ら責任を負って企画などを任せられるとやりがいを感じるようになった、という話も聞かれた。「公務の場での女性登用促進」がうたわれていた「旧プラン」以後、市役所内では一定の努力がなされてきて、その効果が上がっていると見てよい。「旧プラン」の政策の多くは現実には企業などの壁に阻まれて手を付けることができず、実際に実施が可能な市役所内から始めたという実情がある。

市役所内での女性職員の自発的なネットワークについては、以前は係長以上の女性の情報交換・研修などを目的とした会が活動していたが、停滞気味である。女性職員からは、係長以上と限定したことがかえってマイナスとなったこと、情報交換などを通じて女性の力量を上げていくという面が薄れ、単なる懇親会になっていったことなどが、停滞してい

23) 市役所女性職員、青少年女性室インタビューおよび地方公共団体定員管理調査付属調査「職務上の地位別職員数」各年版（青少年女性室調べ）。

る原因と認識されている。

### 3. 釜石市民の男女平等に関する意識

#### 3-1 意識調査データから

これまで述べてきたように釜石市の男女共同参画については、行政の側も市民の側も、推進に向けて非常に活発に活動しているとはいえない。では、釜石市の女性は問題を抱えていないのだろうか。前節で述べた「新プラン」策定に活用された2002年（平成14年）アンケート調査結果<sup>24)</sup>に戻ろう。ここでは市民がさまざまな問題を認識していることがうかがわれる。

前節でも挙げたように「方針決定の過程に女性の参画が少ない理由について」の質問項目では、女性回答では「男性の方がいいと思っている人が多い」が最多、男性回答では「女性側の関心や積極性が十分でない」が最多であった。ここでは男性と女性の認識の違いが明らかであるほか、意識の問題とする意見も多いことがわかる。女性・男性とも3番目に多いのが「積極的に進めようと意識する人が少ない」であり、上位回答がいずれも意識に関わるものである。「女性の能力開発機会が不十分」「女性の活動を支援するネットワークがない」など現実の仕組みを問題にする解答は、それぞれ男性8%女性10%、男性8%、女性13%とごく少ない。同様に、「女性が働きにくい状況にある理由」でも、最多回答は「結婚、出産すると勤め続けにくい雰囲気がある」という意識に関わるものであった。ただしここでは、次に多いのは「賃金に男女格差がある」（女性51%、男性39%）「能力を正當に評価しない」（女性51%、男性32%）というしくみに関わるものである。「昇進・昇格に男女格差がある」（女性41%、男性30%）、「教育、訓練を受ける機会が少ない」（女性31%、男性9%）と続く。この質問では特に仕組みの不平等に帰するものに、男女回答の開きが目立つ。意識の問題とする回答が多い一方で、仕組みを変えることで平等度が改善されると考える女性は、男性よりかなり多いことがわかる。

また、「男女共同参画社会の実現に向けて行政が力を入れるべきこと」という質問では、保育施設や保育サービスの充実（48%）に次いで、高齢者施設や介護サービスの充実（39%）が高い。高齢者介護の分担については「男女が共同して受け持つのがよい」が男女共に圧倒的に高く出ている（総数89%）が、別項目の質問では、実際は夫婦共同で行っ

24) 釜石市『男女共同参画についての意識調査』（2002）。

ている家は7%しかない。別の調査結果では<sup>25)</sup>、介護の実際は81%が女性であることがわかっている。あるべきと考える形と現実との間には乖離があるのである。

また、「新プラン」の夫婦間の暴力の項では、市の調査でなく県の調査結果が引用されている。市の2002年の意識調査では自身の経験を聞く質問はなく、身近な人から相談を受けたことがある、身近に暴力を受けた人がいる、うわさを聞いたことがある、などからの選択になっており、この3つの合計は41%である。同調査では暴力についての質問はこれのみで自身の経験の調査ではないため、公的機関等に相談をしたか、しなかった場合その理由は何か、などの掘り下げた調査項目はない。

### 3-2 全国小都市との比較

基本計画で最初に挙げてある、社会の中での男女の平等感の調査結果では、不平等感の高さが顕著である。釜石市の調査を内閣府の全国調査の小都市（人口10万人以下）<sup>26)</sup>と比較してみよう。

各分野での男女の平等度についての調査結果のうち「男性が優遇されている」<sup>27)</sup>という回答を、釜石市と全国小都市と並べてグラフにすると、図1のような結果になる。

ここで注目されることは、釜石でも全国でも女性の回答と男性の回答に違いがあり、ほとんどの項目で女性回答のほうが、「男性が優遇されている」という割合が高い。また「社会通念・慣習・しきたりなど」に関わる不平等感が、全国、釜石とも総数ではもっとも高く、この分野の慣性の根強さがわかる。

また、釜石ではほとんどの項目で全国調査より不平等感が高く出ている。全国小都市との差がもっとも大きいのは職場における不平等で、回答は釜石女性73%、男性68%、全国女性59%、男性46%である。次に全国小都市との差が大きいのが、家庭における不平等である。全国小都市の回答が女性54%、男性40%であるのに対し、釜石市では女性回答70%、男性回答56%である<sup>28)</sup>。

以上3-1、3-2で述べたように意識調査結果からは、釜石の女性が現状を問題と感じ

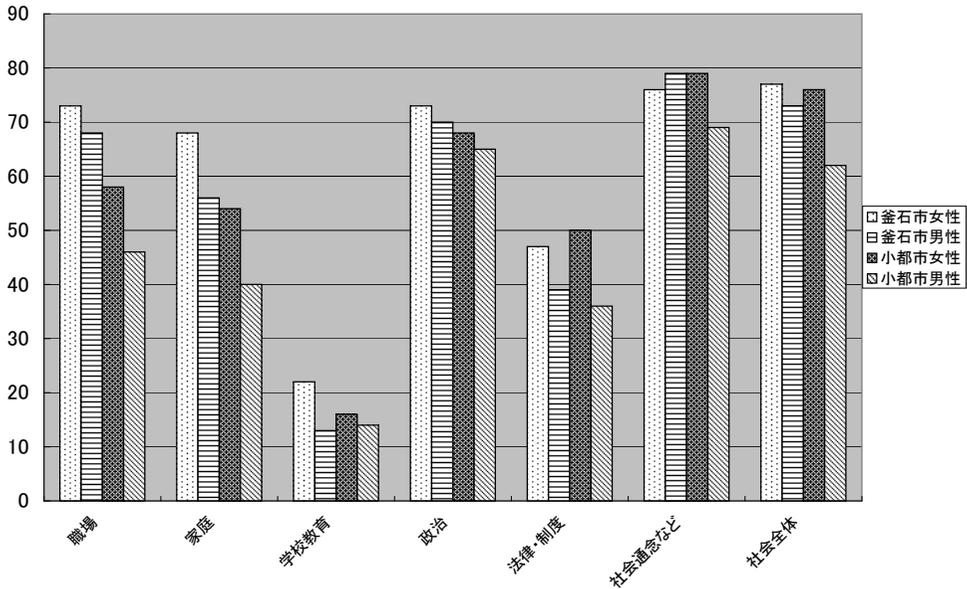
25) 釜石市民生部『かまいし“ほっ”とプラン』(2001)。

26) 内閣府『男女共同参画に関する世論調査』2005年。

27) 「男性が非常に優遇されている」「どちらかといえば優遇されている」の合計。

28) 2003年意識調査結果では、掃除・洗濯・炊事・食事の後片付け・育児・お年寄りの世話などの家事の実際について「夫」が主に分担、は0%~3%、「夫婦」で共同して、は7%~17%である。「高齢者介護は男女が共同して分担するのがよい」(89%)が、実情は7%しか夫婦共同で行っていないことがわかる。全国調査(2005年)では掃除、炊事、食事の後片付けの3項目のみの調査だが、小都市平均は夫が主に分担1%~3.7%、家族全員で分担(全国調査では夫婦でという項目はない)は6.9%~13.9%である。全国・釜石とも、ほとんどが妻が主に分担している。

図1 各分野の「男性が優遇されている」という回答割合 (%)



出典：釜石市 2003 年『男女共同参画についての意識調査』および 2005 年内閣府『男女共同参画に関する世論調査』のうち小都市（人口 10 万人未満）から筆者作成。

ていないのではなく、職場や家庭の不平等を感じ、それを問題と認識していることがうかがわれる。

#### 4. 釜石の女性が直面する問題

前述のように釜石市意識調査と全国小都市との比較では、ほとんどの項目で「男性が優遇されている」という数字が全国より高く、特に職場の不平等についての項目が、全国との差が大きかった。また、市役所関係のインタビューのなかでは、「専業主婦が多かった釜石で最近パート労働に出る女性が増え、市内の 6 つある市立幼稚園は定員割れだが保育園は待機児童がある」<sup>29)</sup>という話、「多くのパートの人々の賃金は低く、自立が難しい」という話が聞かれた。また、地域生活応援センターのインタビュー調査では、介護の問題が大きくクローズアップされた。高齢化がますます高まり施設も人手も資金も少ない中で、介護の問題は、切実で困難な問題であると感じられた。釜石の女性にとって切実な問題であると思われるこの二点について、統計データ、インタビュー、市の政策対応をそれぞれ

29) 福祉事務所インタビュー。

関連させながら、以下具体的に述べてみたい。そのあと福祉事務所の相談窓口と市民インタビューからうかがわれた DV の潜在について少々触れたい。

#### 4-1 非正規雇用

女性が感じている職場における不平等感73%の背後には何があるだろうか。

加藤裕子は前掲論文の中で、1955年から1995年までの釜石女性労働の変化を明らかにしている<sup>30)</sup>。釜石市の特徴として加藤が析出したのは、全国・岩手県と比較して顕著に低かった女性労働力率がほぼ一貫して上昇し、全国に先がけて労働の女性化と雇用化が進んだということである。また1975年ごろからM字型就労<sup>31)</sup>に転じ、とくにM字の二つ目の山40代が急速に上がる。労働の女性化の中身は、パート労働の需要増加と関連した中高年女性の労働力化であることが明らかにされている。

釜石の女性労働力率の推移を高炉閉鎖前後から2005年まで延長してみると、上昇を続けていた釜石の女性労働力率が1995年から下降に転じる。これはこの頃から急速になっている高齢化率の上昇が影響しているとみられる<sup>32)</sup>。しかし、全国、岩手県と比較して、男女の労働力率の差が縮まっていること、つまり釜石では労働の女性化が引き続き起こっていることがわかる。高齢化率の影響を小さくするために、64歳以下の労働力率を表示したのが図2である。

図2に見るように、64歳以下では釜石の女性労働力率は48.1%から62.2%まで一貫して上昇し、県・全国平均と比較して顕著に角度が急である。県・全国と比較して低かった女性労働力率は95年に全国平均を抜き、県平均に迫る勢いである。加藤論文で論じられている釜石の女性労働力率の上昇が、64歳以下では少なくとも2005年まで継続していることがわかる。ほぼ横ばいの男性労働力率との差の縮小も64歳以下では一層顕著である。釜石の労働力総数に占める割合を見ると、女性比率は1985年から2005年までじりじりと上がり、37.8%から42.7%まで4.9ポイント上昇している。

この拡大している女性労働は、製造業常用雇用者<sup>33)</sup>で見ると次の図3のように、半数前後が非正規労働（常用パートなど）である。しかも全国の製造業常用雇用者と比較して、釜石の女性非正規率は2001年時点で15.2ポイントも高く、2003年半ばあたりまで差が

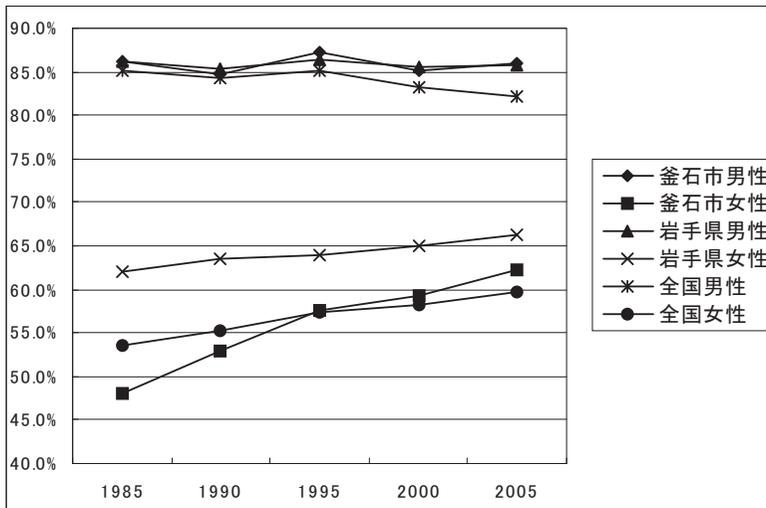
30) 加藤裕子、前掲。

31) 結婚・出産に当たる年齢でいったん労働市場から退き、育児に手のかからなくなった年齢で再び労働力化する。

32) 1990年に16.6%であった高齢化率は、95年には21.4%、2000年26.4%、2005年30.8%となった。

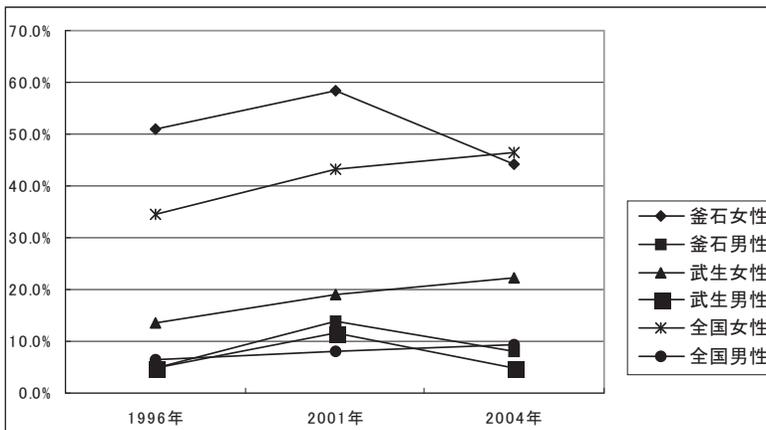
33) この統計での常用とは「期間を定めずに雇用されている人若しくは1か月を超える期間を定めて雇用されている人」を指す（事業所・企業統計調査報告）。

図2 64歳以下男女労働力率



国勢調査各年版

図3 製造業非正規雇用比率



出典：事業所・企業統計調査報告各年版（1999年は簡易調査で数字が得られず）

大きい。5節で触れる福井県の小都市武生市<sup>34)</sup>と比較しても非正規労働比率の高さが顕著である。2004年に非正規率が下がっているのは、次のことの影響である。2003年（平成15年）、2004年にパートタイム労働が多かった水産加工業で廃業が多く、また規模の大きい誘致企業一社で大幅なパートタイム労働者の整理があった（釜石市総合政策課統計掛調べ）。非正規労働者は実数で男性403→201、女性1,143→617と半分近くに減少、正規労働者は実数で男女ともあまり変化がなかった。（事業所・企業統計各年版）。このため非正規

34) 2006年に今市市と合併して越前市となった。

「率」では低下が起こったのであって、正規労働が実数で拡大したわけではない。

これら非正規労働の賃金はどのようになっているだろうか。釜石ハローワークにおける2006年度（平成18年度）の求人賃金平均をみると、正規職員では月収165,200円、パートタイムでは時給772円である。また、ハローワークの求職カードには希望賃金を記入する欄がある。正規、非正規の差だけでなく、この希望賃金に男女差があることがわかる。同じく2006年度の平均でいうと、正規労働の男性が180,700円であるのに対して、女性は124,700円である。非正規時給では、男性728円、女性685円である。この「希望賃金」は、窓口がその時々々の求人の条件を勘案して、この程度なら可能、という額を求職者にアドヴァイスし、本人が記入するものである。「希望賃金」とはいっても本人の希望そのものではなく、現実の賃金を反映したものといえる。このように、求人・求職という入り口のところから、正規・非正規の差、男女の差がかなりあることがわかる<sup>35)</sup>。2004年前後の非正規労働者実数の大幅な減少に見られるように、雇用の安定性という点でも格差が大きい。そして、図3にあるように非正規率は女性の方が男性よりはるかに高いから、正規・非正規の賃金格差も、内実は男女の格差ということになる。

以上のように、職場での不平等感の高さの背後には、少なくとも労働の女性化・非正規雇用化と、正規・非正規の格差があることがわかる<sup>36)</sup>。

企業誘致が成功するのは、24時間体制の港湾労働や製鐵所時代に鍛えられた労働秩序<sup>37)</sup>だけでなく、「女性パートが集まりやすく、人件費が抑制できる」からだという。パートから正社員への道が開かれている企業でも、一旦退職して正社員試験を受けなければならないなど、実際は転換が容易ではない<sup>38)</sup>。雇用の確保が重要な今の釜石にとって、企業が釜石に立地する条件の一つである非正規女性労働を、正社員化あるいは均等待遇等で条件改善することは、ただちには困難かもしれない。「旧プラン」ではうたわれていた企業への働きかけも、雇用確保第一という地域性からせいぜい「プラン」を配り理解を求める程度の動きしかできなかった<sup>39)</sup>。均等待遇などは国の法律の範囲であり自治体ができることは限られているともいえる。だが、雇用が増えてもパートタイム労働の増加では、若者をつなぎ止めることはできないという声もある。また、図3の2004年前後からの非正規率の変化で見たように、非正規労働は雇用の安定性という点でも大きな格差がある。少なく

35) 岩手県労働局提供 釜石公共職業安定所「職業別情報求人・求職状況報告」なお、同安定所は釜石と大槌町が管轄であり、数字も両地域に渡る。

36) 正規社員と非正規社員との、昇進・昇格や仕事の内容などの差に関しては市・県とも把握しておらず、不平等感との関係は不明である。今後の課題としたい。

37) 本特集橘川論文参照。

38) 雇用促進室インタビュー。

39) 産業政策課インタビュー。

とも行政が各企業ごとの女性労働の比率と同非正規率，正社員との賃金格差，教育・訓練，昇進・昇格，解雇，組合加入などの条件の差を確実に把握することと，非正規労働に従事する女性の生の声を把握することは重要であろう。企業との関係で困難ではあっても，行政は非正規労働の情報収集・整理を女性の地位向上という観点と結びつけて行い，更に女性グループとの協働で実施すれば，女性政策の進展にとって確実な効果があるのではないかと思われる。

## 4-2 介護

次に，家族の中での不平等感と関連していると思われる問題に，家事負担の女性への偏りがある。前述の意識調査結果では必ずしも明確でなかったが，生活応援センターのインタビューと民生部の基本計画からは，介護の問題が地域の大きな課題であることが明らかになった。

釜石市では，2007年4月から生活応援センターが市内6カ所に設置された<sup>40)</sup>。きっかけは市民病院の県立病院への統合化であり，背景は急速な少子高齢化である。

2005年に市の中心部にある市民病院が県立病院に統合される計画が持ち上がった。その中で地域医療の見直しが行われ，特に高齢者の健康に関連して，高齢化の急速な進展と家族・地域の支援力の低下が問題となった。国の地域再生計画にも「かまいし健康ルネサンス構想」として地域の健康対策計画を申請し，2005年度（平成17年度）に認定されている。これと関連させて，地域ごとに総合的なサービス，住民との協働，地域の支え合いづくりをもとに，健康と暮らしの安心を目指して地域生活応援システムの構想が持ち上がった。2005年8月には基本計画書原案を作成した。2006年9月からは市民参加の「健康まちづくり検討会」が民生部健康推進課により開始された。2ヶ月間に4回の検討会では議論とアンケートが行われ，毎回カラー印刷の詳しいニュースが出されている。これらを踏まえて生活応援システムの基本計画書が2007年2月に公表されてパブリックコメントの募集がなされた。2006年度の唐丹地区のモデル事業に始まり，2007年度から6カ所が地域生活応援センターが設置され，スタートした<sup>41)</sup>。センターには，センター長，保健師，看護師，事務職員が配置されており，4人～7人体制で，最も多い釜石小佐野地区センター

40) 釜石地区，小佐野地区，甲子地区，鶴住居地区，栗橋地区，唐丹地区の6カ所で，いずれも公民館に併設されている。

41) スタートまでの経緯は，釜石市『釜石市地域生活応援システム基本計画書』2007.2，釜石市『地域生活応援システム』（パワーポイント資料），釜石市民生部健康推進課インタビュー，同「健康まちづくり検討会ニュース」より。

では 19,882 人、最少の栗橋地区でも 1,404 人の市民の育児支援から高齢者対応までを担う<sup>42)</sup>。もちろん足りるはずはなく、予算も人手も不足しているので市民の知恵と力を組み込むことを前提に発足した。生活応援センターは子供から高齢者まですべての生活が対象だが、高齢化率が高いことから高齢者への対応がもっとも切実な課題となる。2007 年 3 月の高齢化率は 32.4%、要介護率は 16.3%、介護保険利用率は 83.5%であり<sup>43)</sup>、全国の高齢化率 20.8% (2006 年) と比較しても相当高い。地区によっては 4 割近くにもなっている。

市の中心部にある市民病院跡<sup>44)</sup>に設置された釜石地区生活応援センターのインタビューでは以下のことが明らかとなったが、多くは高齢者に関わる事であった<sup>45)</sup>。

発足したばかりではあるが、すでに包括支援センター<sup>46)</sup>や病院での仕事の経験を積んだ看護師・保健師などの専門職員も配置されている。また種々の福祉サービスを担ってきた釜石市社会福祉協議会との連携がなされている。高齢者対象の業務では、センター来所者への窓口相談、地区集会所などでの健康相談・健康教室の開催、健康づくり・介護予防等の出前講座、家庭訪問による個別相談、ケアプラン作成等を行っている。介護予防は地区の老人会などを場として、体操やヨガ、料理教室などを行うが、問題は催しを開いても参加しない高齢者があることである。健康状態に問題が無くても半引きこもり状態の高齢者、奥まった交通の不便な地域に住んでいて、車で送迎する家族もなく、出席したくても出られない高齢者がいる。

要介護になっても、介護保険のサービスは有料であるために経済的問題からニーズを満たすだけのサービスを購入できない人も多い。介護認定を受けサービス利用者が多いのは、市の中心街、小佐野地区、鶴住居地区など、新日鐵退職者が多くヘルパーが行くのに便利なところである。奥まって交通不便な栗橋地区は認定率も低く、サービス利用者も少ない。施設は国の基準は満たしているが入所率は 21.7%、デイサービス利用率 33.1%で、ニーズからすると絶対的に足りない。認定者合計 2,282 人のうち施設を利用しているのは 467 人である。栗橋、唐丹など施設が全く整備されていない地区もある。高齢者施設は、①施設介護サービス対象施設 6 (特別養護老人ホーム 3, 老人保健施設 2, 療養型医療施設 1), 地域密着型サービス対象施設 3 (グループホーム), その他養護老人ホーム 1, 生活支援ハウス 1 である。釜石で要介護高齢者を預けることができずに遠野や宮古などの遠い地域の施設を利用しているケースもある。

42) 釜石市『かまいし“ほっ”とプラン 3』2006。

43) 市民課市民登録係および高齢介護福祉課調べ。

44) 市民病院は 2007 年度から甲子圏域にある県立病院に統合された。

45) インタビューと共に数字データは釜石市高齢者介護福祉課調べ、および『かまいし“ほっ”とプラン 3』2006 年、釜石市。

46) 生活応援センターは、2006 年から高齢者対象に設置されていた包括支援センターを部分的に兼ねる。

生活応援センターは、活動の内容・方法を市民からの発案にある程度期待している。1年早くモデル地区として試験的に発足した唐丹地区など、地域共同体的な自主活動マインドが存在する地域もあるが、過去に製鐵所の繁栄で外からの人の出入りが多く都市的であった影響から、共同体的紐帯は希薄な地域も多い。これらの地域では製鐵所頼み・行政頼みで主な問題は解決されていたこともあって、市民の自発的な活動も育っていない。

結局家族への負担が大きくなる。県外へ勤めていても特に長男・長女が戻ることが家族から期待される。センター以外のいくつかのインタビューからも、嫁・舅姑関係や長男・長女意識、性別役割分業意識などの意識がかなり存続していることが伺われた。「長男だから」、「長女だから、いったん都会に出たが親のいる釜石に帰ってきた」、あるいは郷土料理研究会、有償ボランティアの会でも「活動は、舅・姑の世話・夫の世話と、家事責任をおろそかにしない限りで」などの話が聞かれた<sup>47)</sup>。

このような家族頼み意識、旧来からの意識が強く残存する地域の中では、以前は世間体、他人に頼む抵抗感などから社会的介護サービスを利用せずに嫁一人が負担を負い、健康を損ねて高齢者より先に亡くなるなどの例もあった。嫁が亡くなると介護者がなく、施設に預けることになる。介護保険成立後は、ヘルパーを頼んだりデイ・ケアに依頼することに対する抵抗感が少しずつ薄くなっている。要介護高齢者を抱える家族については看護師・保健師が訪問して介護サービスなどの情報を提供し、相談に乗り手続きも支援するが、その支援は社会的サービスを利用する家族が地域の中で非難されないよう、講座などで教育したり情報を広めたりすることも含まれている<sup>48)</sup>。

前述のように高齢者施設は足りないが、施設を建てると介護保険料が上がり、払えない人々が増えるので施設を増やすことはできない。潤沢な年金を得ている層はかぎられている。生活応援センターは地区住民の自発的な活動や新しい発想を期待しているが、釜石地区でいうと、今のところ市民の積極性が引き出されるまでには至っていない。

このように介護問題は出口の見えにくい中、家族、応援センター担当者などの努力で今のところかろうじてつながっている状態である。

高齢化率が高く経済の低迷している釜石では、これまでは伝統的な役割意識が多く残っていることで、なんとか処理されてきた面があった。だがこれが今後も続くとは思われな

47) 加藤、前掲論文でも、1998年の調査において、「家庭生活に支障がない限りで」（家庭外の活動を行う）が半数前後と高い値を示したことが明らかにされ、性別役割分業が全国にさきがけて進んだことと結びつけて分析されている。筆者のインタビューでは、老親の世話と夫の世話を第一にという意識は一次産業や自営業の家庭にも見られる。仮説的だが性別役割分業は「サラリーマンと専業主婦」という形で成立したというより、一次産業や自営で妻が実際に働いている家庭でも、老親の世話を含む家事は妻（嫁）、という形で、旧来からあることが考えられる。

48) 生活応援センターインタビュー。

い。その理由は次のとおりである。①高齢化率は2000年から2005年までに4.8ポイント上がり、更に2007年現在32.4%と高くなって、今後ますます高まると予測される<sup>49)</sup>。②新日鐵OBなど潤沢な年金を受給し余裕のある世代が退場した後は、経済力がなく家族依存度の高い要介護高齢者の増大が予想される。③漁家、農家などでは年齢・体力に応じた働き方をし、要介護にならずに生きがいを持って暮らす高齢者層が見られるが、それを可能にする職場は縮小の傾向である。以上の①～③までで、介護負担が負いきれないほど高まる可能性があることが予測される。さらに、④「嫁だから義父母の介護は当然」という女性の意識も変化が予想される。以下に見るように、介護についての希望と現実にズレが見られ、また介護のあるべき姿について、女性と男性でズレが見られるからである。

2001年の釜石市民生部の調査結果<sup>50)</sup>で見ると、主な介護者は配偶者が最多で、次に子供、子供の配偶者と続き、性別は81.1%が女性である。2003年男女共同参画意識調査でも、高齢者介護について「男女が共同して分担するのがよい」(89%)と答えているが実際は夫婦共同で行っているのは7%である。家族頼みというのは「家族の中の女性頼み」であることがわかる。介護者についての希望では、2001年民生部の上記調査で、「施設での介護」を希望するものが38.4%で、自宅の37.6%を上回る。また2003年男女共同参画意識調査では、「高齢者介護は介護施設・介護サービスなど、原則として社会が担うべき」が、女性の回答で32%、男性19%、「原則家庭で社会が従」が、女性61%、男性75%である。これは全国調査(2003年)<sup>51)</sup>の、「原則社会で家庭が従」女性37.5%、男性23.9%、「原則家庭で社会が従」女性39.5%、男性44%と比べても、回答の男女差が大きい。こうしたことから見て、これまでの「家族頼み」の綱渡りが今後もそのまま続いていくとは考えられない。地域密着型・多機能型の機関としての生活応援センターを市内6箇所にわたって設置したのも、そのような認識が大きな要因であろう。

以上に見たように高齢化の進む釜石地域で、介護の現状は「家族頼み」であり、内容は結局「女性(妻・嫁)頼み」である。新しく発足した地域生活応援センターの所掌課題であると同時に、釜石の女性が抱える切実な問題である。行政の中でも男女共同参画の視点から、部署を超えた横断的な政策対応が必要である。現状では、男女共同参画意識調査の中で、現実の介護は誰が担っているのかについての質問がないなど、あまり結び付けて考えられているとはいえない。

49) 国勢調査2005年(平成17年)および市民課調べ。

50) 『かまいし“ほっ”とプラン』(2001年釜石市)回答者はa.65歳以上の一般高齢者、b.在宅介護を受けている高齢者、c.施設介護高齢者の合計である。

51) 内閣府大臣官房政府広報室『高齢者介護に関する世論調査』(2003年7月調査)。

### 4-3 ドメスティック・バイオレンス (DV)

最後に、平等化の政策パッケージに欠かせない DV 防止政策について少し述べたい。前述のように市の調査は直接の経験を聞いておらず、「新プラン」では県の調査結果が示されていた。

市の DV 相談については福祉事務所の婦人相談室に、DV 限定ではなく女性の問題一般についての相談というかたちで相談員 1 名が配置されている。近年警察・児童相談所など関係他機関との連携が広がり、DV 防止のための合同の会議が開かれるようになった。2007 年 4 月からは県の相談支援センターの支部が釜石に開設されるなど、DV への対応策が拡充している。釜石での来所による DV 相談人数は 2004 年度の 9 人、2005 年度 6 人と、少ない。保護命令申立は 2006 年度までに 3 件あり、緊急対応的に市営住宅の空き家をシェルターとして利用したケースもあった<sup>52)</sup>。

インタビュー<sup>53)</sup>では、DV 被害を受けていても夫や地域に知られることを恐れて相談に行かなかったケース、同様に市の相談所でなく遠い盛岡の相談所に行くケース、多重債務などと絡むケース、などがあることが明らかになった。これらのことから潜在しているケースがかなりあることがうかがわれる<sup>54)</sup>。前述のように、調査結果で DV の存在を見聞きしたことのあるケースは 41% であるから、DV が少ないのではなく、市や県の窓口相談に行く件数が少ないということがわかる。市では DV に関する啓発講座などは開かれていないが、青少年女性室で発行している情報誌『れでいす・ねっとわーく』<sup>55)</sup>では、再三 DV に関する啓発記事が掲載されている。内容も行き届いたものである。だが各戸配布でなく、「読んでほしい人ほど読んでいないのではないか」<sup>56)</sup>というのが実情である。

以上に見るように、雇用の分野では非正規労働、介護では女性頼み、そして DV の潜在という問題が、釜石市の女性が直面する問題であることが明らかになった。市の施策はこの課題に現段階では効果的に対応しきれていないといえない。次節ではその背景と、今後の地域振興の鍵となるポテンシャルは何かという点について考えてみたい。

52) 福祉事務所婦人相談室インタビュー。

53) 福祉事務所のほか釜石女性フォーラム 21 インタビュー。

54) 佐藤岩夫「釜石市民の法律問題経験および相談行動に関する調査」では、釜石において多重債務を抱える人が多く、深刻な問題になっていることが明らかにされている。このことから、これと絡む DV が潜在している可能性がうかがわれる。また、釜石市に隣接する大槌町は市内に職場のある住民が多いが、DV 相談は少ない。

55) 市役所内、女性団体、公民館、図書館、市民文化会館、小中学校、市民病院など合計 300 部を配布。

56) 福祉事務所婦人相談室インタビュー。

## 5 政策的課題と市民活動

### 5-1 停滞の背景

以上にみてきたように、釜石市の男女共同参画政策は「新プラン」の項目を見る限りは整っているが、実質は必ずしも進捗していない。市はこの政策に本腰を入れて意欲的に進めているとは言い難く、市民の側の意欲も活発とは言えない。この政策についての関心が薄い、あるいは冷淡である面もある。

この原因は何だろうか。簡単にまとめると以下のようなことが言えるのではないか。

- ・地域振興にとって「周辺」的な政策という位置づけ

市は「新プラン」の基本理念でまちづくりと男女共同参画を結びつけてはいるが、現実にはこの施策が地域振興、経済活性化に寄与するものとは捉えられていない。市の政策は企業誘致など製造業の振興が第一に考えられており、男女共同参画は経済活性化にプラスであると考えられていないため、周辺の位置づけになる。『スクラム釜石 21 プラン 後期基本計画』では、重点施策にも優先プロジェクトにも入れられていない。

- ・女性の抱える問題との乖離

市にとって国、県など上から下りてきた政策、地域の実情と離れた「よそよそしいもの」と受け取られている。そのため、先述したような釜石の女性が抱えている切実な問題と、市の施策が必ずしも密着していない。男女共同参画が主として平等理念や数値目標に代表される枠組みの問題として捉えられているため、現実の女性の活動を結びつけることが考えられていない。これは行政、市民双方に言えることでもある<sup>57)</sup>。

- ・リーダー、コーディネーターの不在

後述するように、地方の男女共同参画政策の進展については、首長がどのようにこの政策を捉えているかが大きい。行政の中にもある程度の地位と権限を持った、政策推進の核になる職員がいるかどうかが重要である。また市民の側も、複数の女性の運動を結びつけていくようなリーダー、コーディネーターが必ずしもいない。「21の会」はある程度共同参画推進を牽引する目的で設立された団体だが、前述のように運動は広がらない。

- ・アクション・プランが不十分

市の施策では目標値の設定は行われていても、どのようにしてそこに行き着くか、とい

57) 江橋・大西(2001)では、女性行動計画は「計画どまり」で具体的な事業に結実しにくい、これは担当部局が事業の実施部局でないという仕組みの問題でもあることが指摘されている。

う具体的な道筋がはっきりせず、情報提供や啓発が中心である。またしばしば目標値を目指す具体的な行動もおこされない。これは「21の会」からも指摘されている。

・審議会・委員会のあり方

審議会等に市民を組み込んではいても、市民の側は、自治体はその顔を書類とコンピューターに向けていて市民の生の声を聞く姿勢が十分でない、という印象を持っており<sup>58)</sup>、市の側は、市民の間に「協働」の力と意欲を醸成するにはまだまだ時間がかかる、と認識している。このギャップはどこから来るのか、どのようにして埋めることができるのかを探る必要がある。委員は限られた範囲、旧来型の団体から選ばれることが多く、多様な意見が生かされにくい。

・ネットワークの不在

釜石調査では、地域活性化に向けての活動があちこちで行われているにもかかわらず、点にとどまり線や面になっていない、ネットワークが不十分、という指摘が多く、調査メンバーからなされた<sup>59)</sup>。女性の地位向上についてもさまざまなネットワークが形成され機能することが推進の力になる。しかし釜石では市民と行政の「協働」やネットワーク、女性の間でのネットワークとも弱く、政策形成・推進の力とはなっていない。

釜石市において人々のネットワークが形成されにくいのは、中村尚文、加藤裕子も論じているように、過去に製鐵所の繁栄で外からの人の出入りが多く、都市的な気質で地域共同体的繋がりは少なかったこと、製鐵所社員とそうでない人々との間に暮らしの感覚の差もあり、地理的条件もあって市民としての連帯感や横のネットワークが生まれにくかったこと、ネットワークを組む結び目として重要な地域のアイデンティティの不在—「鉄と魚の町」というのが市民のアイデンティティの核になり得ていた時期もあったのが、製鐵所も漁業も縮小するなかで成り立たなくなったこと、などが理由といえるだろう。釜石は製鐵縮小後のアイデンティティを模索し続けて現在に至る、と中村は加藤を引きつつ指摘している<sup>60)</sup>。

女性関連政策の進展している地域ではどのような条件があるのだろうか。

人口規模の小さい都市でも先進的な取り組みをしているところが全国にある。釜石の近隣都市大船渡市は人口約43,000人だが、男女共同参画政策を掲げて当選した市長のもと、宣言都市<sup>61)</sup>となり、意欲的な取り組みをしている。たとえば、審議会・委員会の場で女性

58) 公募委員インタビュー。

59) 本特集各論文。

60) 中村、前掲。加藤裕子「地方都市における社会関係」前掲書第8章。漁業の推移については加瀬和俊「釜石市における漁業——経済振興策と家族・地域・漁協」本特集収録。

61) 男女共同参画宣言都市奨励事業（内閣府）。現在全国で85自治体。

の発言が少ないという場合、これまで女性がそのような訓練を受ける機会がなかったという認識のもとに、実際に自分の考えをまとめ発表するトレーニングを組み入れた講習を行う。また女性関連施策の広報誌は、いろいろな機会に男女共同参画の研修を受けた市民5人がボランティアで編集に携わるなど、研修とその後の活動が結びつけられている。

やはり小規模な北陸の町、石川県羽咋市（人口約25,000人）や福井県越前市（2006年武生市と今市市が合併、人口約74,000人）も、この政策に力を入れている。羽咋市では2006年度に、文部科学省の「上へのチャレンジ支援事業」の一環として男女共同参画の課題達成型学習講座を開催した。ただ専門家の講演を受け身で聴くだけではない。6日間にわたって市の現実の予算や課題、総合計画に即して、チームに分かれて実際に改善に向けた政策策定に取り組む。その中で実践的なスキルを学ぶのである。最後に学んだ市民がプレゼンターとなってシンポジウムを開催するという企画になっている<sup>62)</sup>。先進的な取り組みをしているこれら自治体では、首長が本腰を入れていること、立ち上げの時に専門のアドバイザーを入れて、計画の項目だけでなく政策の形成、啓発、実施の具体的な方法まで含めて、何が必要かを確定していること、啓発については、複数の職員がまず勉強し、関連する機関に理解を求めて話し合いに行っていること、市の政策の特色の一端を男女共同参画政策に求めていること、などが共通点である<sup>63)</sup>。

自治体行政は国ほど縦割りでなく、首長のもとに統合されているため<sup>64)</sup>、首長が本腰を入れているかどうかは大きい。職員の中にも推進者が必要である。本気で取り組む背景にはこの政策を当該地域行政の特徴としての位置づけとともに、その自治体の将来にとって女性の地位向上と能力活用がプラスになるという認識がある。

## 5-2 市民活動と地域振興

それでは釜石の女性たちは問題を感じているだけで何も行動していないのか。そうではない。実際には釜石には活発に活動している女性達がいる。多くの釜石調査メンバーに共有されているもうひとつの認識は、釜石市民は経済の低迷の中で決して萎縮ばかりはしていない、前向きに地域活性化の道を探っている、ということである<sup>65)</sup>。女性も例外ではな

62) 男女が共に輝くまちづくり実行委員会『課題達成型学習講座「きのう」と違う「あした」のための講座報告書』2007.3.

63) 各市基本計画および大船渡市、羽咋市担当者インタビュー。羽咋市では男女共同参画に関する市の先進的な施策について、他地域からの視察も多いという。

64) 首長制による集権的構造のため首長のリーダーシップで思い切った政策が可能という指摘は、広岡（2006）、江橋・大西（法學志林98巻3号 2001）でもなされている。

65) 例えば、橘川武郎「希望学で考える地方の再生」『エコノミスト』2007.10.30号、本特集橘川論文。

い。A&F グリーンツーリズムについては本特集大堀論文に詳しいが、リーダー格の女性の活躍は多方面にわたる<sup>66)</sup>。その一環として農業・漁業の主婦達が活動している「郷土料理研究会」は<sup>67)</sup>、市からも地域活性化への貢献を大きく評価されている。発足当時は夫など家族の反対もあったが、少額ながら収入も得て徐々に周囲に認められ、県の表彰<sup>68)</sup>も受けるにいたって、夫の協力も見られるようになった、などの話もある。今まで交流のなかった海・山合同の活動で視野が広まり、双方の生業に活性が生まれたという効果もある。同じく A&F グリーンツーリズムの一環、橋野の産地直売所では、無農薬・低農薬の質の高い野菜が販売されている。野菜に付けられた生産者の名前のほとんどは女性であり、橋野農業組合長<sup>69)</sup>の活躍とともに地域の女性の活動に支えられていることがわかる。また、「釜石環境ネットワーク」は子供に自然を残そうと始まった主婦の活動が発端だが、ビオトープ作り、子供エコクラブの運営などを行う中で、行政の甲子川環境改善活動呼び起こすなどの広がりを見せた。現在は「食の安全」やグリーンツーリズムなどの多彩な活動を擁し、県の環境保護活動とのつながりも形成された<sup>70)</sup>。漁協女性部<sup>71)</sup>もその活動の中から、女性が意思決定に加わることができれば今までとは違う視点で釜石の漁業が改善できる、という熱意と要望が生まれてきた。有償ボランティアの会「すずらんふれあいの会」は社会福祉協議会の中に位置づけられ、高齢者の単発的な要望に応じて、買い物や病院への送り迎えなどのサービスを提供している<sup>72)</sup>。サービスは有料だが需要に供給が追いつかないほど利用されている。若者の活動を組織している市民団体「小さな風」は、3年前にリーダーの呼びかけで19名の若者が集まってはじまった。「釜石にはあれもない、これもない」と言っていないで自分たちがまず釜石の良いところを認識し、元気に活動しよう、という会である。年1回のバトルトーク(ex.「釜石・大槌の未来を考える」)、子供たち中心に350人も参加者のあるキッズ・イベントなどで、若者のやる気を引き出し、自発的なエネルギーにつなげていった<sup>73)</sup>。また、女性政策の立ち上がりの時期に女性団体と協力して政策と運動を牽引した女性市職員は、現在市議となって女性の地位向上に尽力している。

66) 宝来館女将。

67) 郷土料理研究会インタビュー。この研究会は農業の青ノ木主婦の会、漁協女性部などが中心となって月に1回定例で活動するほか、予約を受けて釜石の「海のもの・山のもの」で作った料理を提供する。詳しくは大堀論文参照。

68) 2005年度「いわておもしろ地産地消大賞」受賞など。

69) 組合長は男性であり、産直施設のある「どんぐり広場」の「ふるさと伝承館」でそば打ち体験の指導等も行っている。

70) 同ネットワーク代表インタビュー。

71) 筆者がインタビューを行った東部漁協女性部会長は郷土料理研究会のリーダー格でもある。

72) 活動会員139名、利用会員325名(18年度現在)。実際に常時活動しているメンバーは30人程度。社会福祉協議会の中に位置づけられ市の補助金も受けている。代表者インタビュー。

73) 代表者インタビュー。

市役所女子職員からは、境界を越える女性のネットワークを形成することが女性の主体性の向上と参画の拡大につながり、釜石の課題解決につながる、との意見が聞かれた。

このように、自覚的に活発な活動を展開している女性達がいる。だがそれらは互いに連携があるわけではない。行政も女性自身もこれらのエネルギーを、地域振興と女性の地位向上という観点からネットワーク化することを考えてはいない。2003年に17団体で発足した女性団体連絡会は、いわゆる市民団体的な性格を持つ新しい団体の参加が少なく、古くからある団体の交流会の色彩が強い。

男女共同参画は手続きや枠組みに終わる話ではない。現実には、社会のどの場面においても女性の能力が男性と同等に発揮できることが重要なのである。「手続き的平等化」はまず必要なことだが、枠組みや形式を整えることだけに終われば女性の側からも関心が薄れる。それぞれ活動している女性達が手を結び、市役所担当者や女性市議とも協力して、釜石の女性が抱えている課題に取り組むなどのことが必要なのではないか。女性の直面する困難がどのようなものであるかを具体的に把握することは、地域にとって重要な貢献になるだろう。また、地域の課題は一つ一つ全く独立しているわけではない。地域の活性化は介護や非正規労働の問題を改善に近づけることもできる。インフラ整備<sup>74)</sup>も進み釜石は今後も物流と企業誘致が地域振興の中核となるであろうが、橘川報告、大堀報告<sup>75)</sup>にもあるように、観光もまた大きな柱となりうる<sup>76)</sup>。誘致企業の雇用、特に非正規労働は、釜石市民にとっては外部的な要因で大きく揺れ動き、前述のように廃業やリストラチャリングで多数が働く口を失うことがある。企業誘致による雇用確保は基本であろうが、それだけでは地域の誇りやアイデンティティに結びつきがたい。釜石の特徴として、過去に製鐵所の繁栄が地域の繁栄に直結した時代を長く経験したため、一種の経路依存性とでもいうのか、地域振興政策が企業誘致に寄りがちであるように見える。釜石市民自身が持っているもの、自然や文化を生かした未来を、という市民の声も高い。多様性もこんにちの地域活性化にとって重要なポイントの一つである。現状では企業誘致と同等のエネルギーとリソースが、観光政策や女性政策などに投入されてはいないようである。

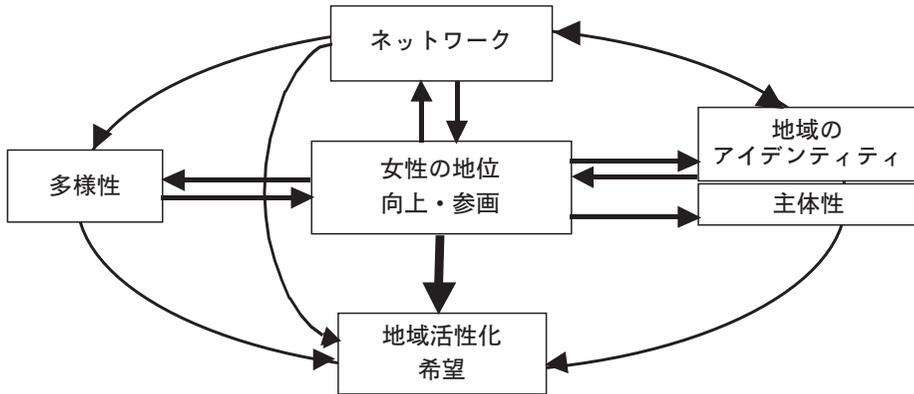
男女共同参画と地域活性化に関わる諸要素をおおまかに図にしてみると以下のような

74) 仙人峠道路、公共埠頭、湾口防波堤が2006年度末までに完成した。

75) シンポジウム「釜石に希望はあるか」希望学釜石調査中間報告(2007年3月実施)。

76) 現状では「仙人峠道路開通で来釜する人は増えたが、見るものがないのでトンボ帰りしてしまう」、「道路が開通して県外から友人が遊びに来たが案内するところがない」という嘆きを聞く。基数において国内最大の風力発電の風車サイトであるウィンドファーム、御箱崎の千畳敷、今も生きている釜石鉾山などを観光資源化して組み合わせることができれば、他にない強みである。千畳敷は奇岩の重なるダイナミックな海岸風景だが、ウィンドファームともども道路が整備されておらず、車で近づくことが困難である。鉾山は一般公開されていない。観光資源に関しては本特集橘川論文、大堀論文参照。

図4 男女共同参画における諸要素関係図



るだろうか。

各要素の関係は双方向・重層的で錯綜しているが、単純化するとこのようになる。女性の地位向上と参画にとって重要なのは市民と行政、市民同士のネットワークであり、そのネットワークの形成には地域の誇りとアイデンティティが必要である。女性の抱えている問題解決に向けての行動は誇りとアイデンティティの形成に結びつき、同時に性別を問わない意思決定過程への参画は、市民の主体性を引き出すのに不可欠である。アクターや地域振興政策の多様化も重要であり、多様化は女性の参画によっても促進される。それらが結局地域の活性化・地域の希望に結びつくと考えられる。

「点」として個々に発揮されている工夫や知恵がもう一段階上がって釜石が脱皮を遂げ、課題を克服して地域振興を達成するためには、緩く網の目のように繋がるネットワークが望まれる。各分野のリーダー格の女性が連携して、これまでの行政とは異なる発想で地域振興に向けて行動することができれば、「男女共同参画とまちづくり」という形で貢献できるだろう。

また地域振興にとって不可欠な要件は、市民の主体的な取り組みであり、知恵と能力の自律的な発揮である。行政が市民のエネルギーを引き出し、地域の活力に結び付けていくには、この主体性を発揮できる条件、つまりアイデアや意見が生きて実現に至る場とシステムが必要である。意思決定の場への実効性のある本格的な関与が、主体性を引き出す基盤である。これまでの釜石地域では、女性の力は必ずしも十全に掘り起こされず活用されてはこなかった。女性が元気になること、その能力を市の振興政策に組み込んでいくことは、地域活性化の鍵のひとつである。意思決定の場への参画は男女を問わずでなくてはならない。性別にかかわらずその能力を主体的に活かすことができれば、地域振興もこれま

でない多様な方面からの果実が期待されるかもしれない。

地域の課題に密着した男女共同参画政策を探り推進することは簡単ではない。繰り返しになるが、それを可能にするのは、行政と市民、市民同士の情報交流であり、対等であるやかなネットワークであろう。地域の政策は、市の政策形成・実施の場と多くの市民や団体が網の目のようにつながり、そのことによって意思決定の場が開放系になることで、現実の課題・ニーズに密着した、実効性ある施策を実施することができる。市民の自発性や多様なアイデアの引き出しにも繋がるだろう。釜石市でも女性職員の言葉にあるように、その芽はある。釜石の行政と市民が主体的に協働し地域の課題にとりくむ中で平等化を実現することは、地域にとって大きな希望の一つとなるのではないだろうか。

インタビューリスト（本論文で直接言及したもののみ）

\* 下記の方々にお話を聞かせていただきました。感謝申し上げます。

**2006年**（括弧内インタビューアー）

- 7.17 グリーンツーリズム  
宝来館 女将（橘川，玄田，辻田，大堀，土田）
- 7.18 青少年女性課（土田）  
青少年女性室長，青少年女性室係長
- 7.19 21男女共同参画推進の会（土田）  
市会議員（国際ソロプロティミスト釜石会長，21男女共同参画推進の会委員），21の会事務局長
- 7.19 釜石女性フォーラム21（土田）  
かまいし環境ネットワーク，釜石女性フォーラム21代表
- 9.24 郷土料理研究会（大堀，土田）  
会長，副会長，会員2名
- 9.25 橋野地区直売組合（どんぐり広場）（大堀，土田）  
橋野地区直売組合長（兼 A&F グリーンツーリズム委員会実行委員）
- 9.26 福祉事務所（土田）  
児童家庭係 係長，児童家庭係・婦人相談員
- 9.26 釜石市民生部健康推進課・唐丹地区生活応援センター（広渡，土田，大堀，朴）  
課付係長，唐丹公民館館長，保健師
- 9.28 市役所女性職員（広渡，土田，大堀，朴）  
監査委員事務局 課長補佐，会計課 課長補佐，税務課 係長，総務課青少年女性室 係長，包括支援センター 保健師，教育委員会総務学事課
- 9.28 第5次総合計画一般公募委員 3名（広渡，土田，大堀，朴）
- 9.30 藤原博法律事務所弁護士（土田）

**2007年**（括弧内インタビューアー）

- 3.5 すずらんふれあいの会事務局（土田）  
代表者，女性市議同席
- 3. 大船渡市男女共同参画室担当者（土田）
- 6.6 東部漁協女性部（土田，高松）  
会長，会員1名
- 6.7 釜石地区生活応援センター（土田，高松）  
釜石地区生活応援センター所長・釜石公民館長，地域包括支援センター 係長・看護師，地域包括支援センター 看護師，釜石地区生活応援センター 保健師

6.7 市役所女性職員（2006年に同じ）（土田，高松）

電話インタビュー（土田）

2007.8 羽咋市男女共同参画室

2007.8 越前市男女共同参画室

2007.10 「小さな風」