

第4章

女性団体によるジェンダー主流化 に向けたアドボカシー

小谷 幸・三浦 まり・大倉 沙江・金 美珍

1 はじめに

行政がジェンダー主流化を進めるにあたって、女性団体からの要望や意見は大きな役割を果たす。その一方で、女性団体は活動基盤の脆弱さなどから、十分なアドボカシー（政策推進）活動を遂行しえていない可能性がある。そうだとすると、女性たちのリアルな問題が行政に伝わらず、ジェンダーギャップの解消に向けて有効な対策が打ち出されないことになりかねない。そこで、本稿では女性団体を対象に筆者らが実施したアンケート調査及びインタビュー調査に基づき、アドボカシー活動を行う女性団体の特徴と課題を明らかにしたい。女性団体のうちどのような団体がアドボカシー活動に積極的なのか、アドボカシー活動を行うにあたってはどのような課題があるのかを、主に地方レベルにおいて活動を行う団体に焦点を当てて見ていく。

アンケート調査は、2022年7月から9月にかけて2,351団体に対して郵送等で調査の案内を送付し、ウェブで回答を得る方法で実施した。有効回答数は317であり、回答率は13.5%である。また、インタビュー調査は、アンケート調査の回答団体のうち、インタビューの協力に同意した53団体に対して、2023年2月から7月にかけて実施した¹⁾。

2 アドボカシー活動の実態

地方で活動する女性団体をいかに捉えるか

女性団体は、どれくらい、どのようなアドボカシー活動を行っているのでしょうか。国や自治体に対して働きかけを行い、予算や政策対応を求めるアドボカシー活動では、要望をまとめ上げ、官僚や議員と接触し、その要望を伝えることが活動の柱となる。アジェンダとして取り上げられていない政策課題については調査などにに基づき現状の課題を言語化する作業が必要であり、すでにアジェンダとなっているものについてはその重要性を引き上げる活動が必要となる。

本調査が対象とした女性団体のうち、16.4%が国会議員や官僚に対して、15.5%が地方議員や自治体職員に対して、10.7%がその両方に対して働きかけを行っていることが確認できた。つまり、全体の42.6%の女性団体が、議員や官僚・自治体職員への接触といったアドボカシー活動を行っていることになる。対照的に、議員や官僚・地方自治体職員への接触を行っておらず、また院内集会などの目立ったアドボカシー活動を行わない団体も45.7%存在した²⁾。以下では、国会議員や官僚に対して働きかけを行う女性団体を「国政型」、地方議員や地方自治体職員に対して働きかけを行う団体を「地方型」、目立ったアドボカシー活動を行わない団体を「アドボカシー消極型」と名づけ、分析を進める³⁾。

資源や活動基盤の面では、地方型の女性団体には下記のような特徴がみられた。イシューとしては子育て支援、貧困・生活支援、外国人や移住女性の問題に取り組む団体の割合が全体と比較して10ポイント以上高い。具体的なサービス提供に力を入れる団体も多く、一時預かりやシェルターを運営する団体などが多く含まれると推測される。行政からの補助金、助成金、交付金、受託業務費、指定管理などが収入の柱であり、その活動は非常勤や無給の職員に支えられている。政治的なネットワークの面では同じイシューに取

り組む国内の団体や、行政、市区町村の男女共同参画センターと協力しながら活動を行っている様子がうかがえた。

アドボカシー活動の実態

アドボカシーは様々な形態をとるが、本調査では審議会への参加、署名活動、調査、政策レポートの作成、要望書の提出について、その実態をたずねた。表1は、その結果を国政型、地方型、アドボカシー消極型に区別して示したものである。網掛けは全体を10ポイント以上上回る項目を、太字は全体を10ポイント以上下回る項目をそれぞれ示している（以下、同じ）。

地方型では、地方自治体の審議会やヒアリングに参加する団体の割合が全体や国政型と比較して高い。また、調査、要望書の提出、署名活動をする団体の割合も、全体と比較して10ポイント以上高く、女性たちの困りごとや

表1 アドボカシー活動の実態（単位：％）

	アドボカシー 消極型	国政型	地方型	全体
省庁の審議会等に委員として出席する	5.5%	34.6%	4.1%	12.9%
省庁からのヒアリングに招致される	2.8%	30.8%	6.1%	12.3%
政党からのヒアリングに招致される	1.4%	17.3%	10.2%	10.4%
地方自治体の審議会等に委員として出席する	24.8%	15.4%	67.3%	36.0%
地方自治体からのヒアリングに招致される	12.4%	13.5%	61.2%	28.7%
地方議会から意見や資料を求められる	15.2%	17.3%	79.6%	36.9%
署名活動をする	9.7%	21.2%	28.6%	18.3%
政策レポートを提出する	8.3%	23.1%	28.6%	19.9%
調査	24.8%	57.7%	53.1%	42.6%
要望書の提出	13.8%	59.6%	59.2%	37.9%

注：網掛けは全体を10ポイント以上上回る項目を、太字は全体を10ポイント以上下回る項目をそれぞれ示している。

要望を集約し、地方政治のアクターとして議員や自治体職員に伝えている様子がうかがえる。

アドボカシーをめぐる課題と必要な支援

もっとも、地方型の女性団体が十分に政策過程に参加し、影響力を行使できていると感じているわけではない。表2に示したのは、自らが政策過程に参加するにあたって深刻と思われる課題を全て選択してもらった結果である。

表2 政策過程に参加するための課題

	アドボカシー 消極型	国政型	地方型	全体
《行政との関係》				
行政の力不足	31.0%	40.4%	42.9%	35.3%
行政の関心分野が狭い	30.3%	34.6%	36.7%	32.8%
行政職員の頻繁な交代	26.2%	19.2%	38.8%	27.4%
行政が顕密な関係を築こうとしない	14.5%	13.5%	24.5%	16.1%
《団体の力不足》				
政策決定に参加できていない	17.9%	38.5%	42.9%	29.7%
議題設定能力の不足	15.9%	19.2%	18.4%	17.0%
政策評価能力の不足	13.8%	17.3%	14.3%	15.5%
形式的に政策決定に参加しているだけ	3.4%	5.8%	14.3%	6.6%
課題設定にしか参加できていない	2.1%	5.8%	12.2%	6.0%
教育機会の不足	15.9%	15.4%	18.4%	18.9%
その他	0.0%	7.7%	0.0%	2.2%
とくになし	33.8%	28.8%	12.2%	26.8%
N	145	52	49	317

注：網掛けは全体を10ポイント以上上回る項目を、太字は全体を10ポイント以上下回る項目をそれぞれ示している。

地方型の約半分にあたる42.9%が「政策決定に参加できていない」を選択していることに注目する必要があるだろう。国政レベルでアドボカシー活動を行う国政型の女性団体と比較してもやや高い割合となっている。また、「形式的に政策決定に参加しているだけ」を選択する団体の割合も、国政型と比較して高い。したがって、地方型では十分に政策決定に参加できていないか、審議会などに参加していたとしてもそれは形式的なものに留まると課題感を抱いている団体が多いことがわかる。また、資金面でも活動実態としても行政との繋がりが深い団体が多いため、「行政職員の頻繁な交代」を課題と感じる団体の割合も全体よりも高くなっている。

それでは、政策過程への参加にあたって生じるこのような問題を、女性団体はいかに解決し得ると考えているのだろうか。表3は、女性団体が政策過程に参加するために重要と思われる取組について、複数回答で選択してもらった結果である。地方型では、国政型と大きく異なる点はないが⁴⁾、「理解のある行政職員」が全体と比較して15ポイント以上高くなっている点が特徴的である。また、「専門家とのネットワーク」を挙げる団体の割合が55%を超え、「政策課題の発見」「団体間のネットワーク」「教育機会」を挙げる団体も40%を超えている。「政策参加に関するノウハウ」も30%近い。

「ジェンダー主流化」は国政型・地方型ともに、他の項目と比べると重視されていないことがわかる。これをどのように解釈するかは難しいが、ジェンダー主流化の実態があまりみられないことから、これを望む声が少なかったのかもしれない。むしろ、理解のある議員や行政職員が増えるほうが、リアリティを感じている可能性もある。ジェンダー主流化が進んでくれば、女性団体も重視するようになるのではないかと考えられる。

表3 政策過程への参加を促進するために必要な取組

	アドボカシー 消極型	国政型	地方型	全体
《政治的機会構造の変化》				
理解のある議員	55.2%	71.2%	77.6%	65.6%
理解のある首長	58.6%	65.4%	69.4%	64.4%
理解のある行政職員	51.0%	55.8%	75.5%	59.3%
審議会に女性を増やす	30.3%	57.7%	57.1%	44.2%
ジェンダー主流化	37.9%	50.0%	46.9%	43.2%
《団体側への支援》				
専門家とのネットワーク	51.7%	55.8%	55.1%	55.5%
政策課題の発見	37.9%	40.4%	44.9%	42.3%
団体間のネットワーク	36.6%	48.1%	42.9%	40.1%
教育機会	31.0%	48.1%	42.9%	36.9%
政策参加に関するノウハウ	17.2%	34.6%	28.6%	27.1%
《法制度の整備》				
誹謗中傷からの保護	24.8%	42.3%	20.4%	27.1%
NPO 法人にも政治活動を認める	12.4%	23.1%	20.4%	18.0%
その他	4.1%	5.8%	2.0%	4.4%
どれも重要でない	5.5%	3.8%	6.1%	5.4%
N	145	52	49	317

注：網掛けは全体を10ポイント以上上回る項目を、太字は全体を10ポイント以上下回る項目をそれぞれ示している。

3 地方型アドボカシー活動の特徴と課題

アンケート調査から浮かび上がった女性団体によるアドボカシー活動の実態について、地方型に焦点を当てて、インタビュー調査から何が発見できたのかを論じたい。インタビュー調査を実施した53団体のうち、地方型に分類されるのは15団体であった。

政策過程への参加

アンケート調査から、地方型は行政から何らかの事業を受託していることが多く、その活動は非常勤や無給の職員が主力となって担っている様子がうかがえた。実際、インタビュー調査を行った15団体のうち12の団体が行政から何らかの事業を受託していた。業務委託の有無は、地方型の女性団体のアドボカシー活動の実態を捉える際に、重要な分析視点であると思われる。

政策過程への参加について具体的に見ていくと、まずは「審議会への参加」が1つの典型例である。具体的には、15団体のうち8つの団体は、審議会や協議会に委員として参加していた。さらに、このうち、7つの団体は行政から何らかの業務を受託していた。政策執行に関わることで行政からの信頼を獲得し、審議会の委員として任命されたことがうかがえる。

次に、「地域の有力者との関係」（市議会議員や首長などの政治家、地域の弁護士会など）を通じて、ロビーや政策提言などを行うパターンがみられた。具体的には、8つの団体がこれに該当する。これらの団体は、地域の議員や首長などの政治家に対して、情報交換を行ったり、政策レポート、要望書を出すなどして、アジェンダ設定を試みていた。ある団体は、政治家への接触について言及はなかったが、地域の弁護士会を通じて、政治エリートへの働きかけを行っていた。

また、「議員との関係」を活かして政策過程へ参加する例もみられた。たとえば、団体の元代表が市議会議員に当選したため、彼女を通して、地域の

男女平等参画基本計画に意見が反映された事例もある。また、「知事」の積極的な支援を背景に、審議会への参加や議員へのロビーを行っていた。

活動の資源

地方型の女性団体がアドボカシー活動を進めるにあたって、何が活動資源になっているのだろうか。

第1は、政策執行などを通して形成される、行政との「日常的な接触ルート」である。これは審議会などの制度化された公式のルートとは異なり、より日常的に要望を伝えることができるものである。本稿ではこれを、「埋め込み型」のアドボカシー活動と呼びたい。これまで想定されてきた典型的なアドボカシー活動とは異なるが、自らの政策要望を行政に伝え働きかけるという意味ではアドボカシー活動といえるだろう。

「埋め込み型」の活動は、その接触が非公式なものであるため不可視化されることが多く、外部からは観察がしづらいが、インタビュー調査ではそうした活動が頻繁に行われている実態が浮かび上がってきた。地方型の場合、自治体の政策執行にかかわることが多く、人的ネットワークの面では自治体の男女共同参画センターや関係部署と、資金の面では行政との関係が深い。こうした行政との関係性に基づき、意見交換や政策提言を日常的にインフォーマルに行っていた。たとえば、シングルマザー支援に取り組むある団体は、行政からの業務を受託しており、市役所の中に事務室があるため、行政と日常的に意見交換を行っているという。市職員と日常的な接触があり、また委託事業やその他の自主事業を通じて当団体しか知り得ない現場ニーズを知っているのが強みとして活かされていると推測される。

第2は、「専門性」である。たとえば、LGBTの課題に取り組む2つの団体は当事者性を基盤とした専門性を活かして、地方議員や自治体へ政策提言を行っていた。子どもへの暴力防止に取り組むある団体は子どもに関する高い専門性を活かして、議員や政党に対して働きかけをしていた。DV・いじめ等の暴力防止に取り組む別の団体は、代表らがアメリカで学んだ経験に基

づいていじめ防止プログラムの開発に携わってきた実績が認められ、関係の審議会の委員を務めていた。思いがけない妊娠をした若年女性や特定妊婦に対する支援に取り組むある団体は、関連する専門知識があり、超党派で作る女性議員の会などのヒアリングに呼ばれたり、その機会を活かしたりして、行政への働きかけをしていた。

第3は、「全国的なネットワーク」である。アンケート調査からは、地方型は地域社会の問題解決に取り組む一方で、法律・制度の改善やジェンダー平等意識の向上に取り組む団体の割合が全体よりもやや低いことが見出せた。法制度の改正は国政レベルの案件であるため、地方型団体には力量が備わっていない可能性があるが、同じ問題を扱う団体と全国的なネットワークを構築することで、国政レベルの政策過程にも影響を与えようとしている実態もうかがえた。たとえば、DVや女性に対する暴力に取り組むある団体を見ると、DV関連政策に関して全国的な取り組みが行われる際に、DV防止に取り組む全国団体とともに意見書を提出していた。シングルマザーの支援に取り組む団体もまた、頂上団体（ある分野の諸団体を代表し、政府と交渉を行う全国団体）を通して要望書を提出するなど、全国的なネットワークを活かして政策過程に参加していた。さらに、別のシングルマザー支援を行う団体は、他の市に所在する団体とともに非正規雇用のシングルマザーに関する調査を行い、政策レポートとそれに基づく要望書を提出した。介護問題に取り組むある団体も、女性労働問題を専門とする大学教授や議員経験者、労働組合ナショナルセンターの女性部や国際女性年に関する全国組織との緊密なネットワークを背景に、国政と地方に対して調査に基づく要望を出したり、国政レベルのヒアリングに招致された経験があるという。

課題感と対策

地方型は、「行政との関係」に課題感を抱えている団体が多いという特徴がある。その1つの典型として、審議会に占める女性割合を上げるためだけに、女性団体代表を審議会の委員に呼んでいるのではないかという不信感を

抱いている団体が散見される。たとえば、地方型のうち、団体の活動に関連した審議会ではなく、活動とあまり関連のない審議会の委員となっている例がみられた。DV相談を行うある団体は行政からの業務を受託する中で関係が構築され、審議会の委員となったものの、団体の活動とは関係の薄い審議会であつたり、必要な情報を提供してもらえなかったりするなどの不満を持っていた。シェルター運営等のDV被害者支援を行う別の団体は、関係する県と市の協議会の委員である。しかし同時に住宅関係をはじめ、団体の活動と直接関係しない（と団体は感じる）審議会の委員にもなっている。

また、審議会には参加するものの、自らの意見を十分に反映してもらえていないという不満をもつ団体も目立った。たとえば、上記DV支援を行う団体は、自らの活動と関係の薄い審議会の委員であることから、審議会で発言しても意見が反映されないことが多く、自らの政治的影響力は限定的だと感じていた。男女共同参画に関連する活動を行うある団体も同様に、行政に情報提供を求めても応じてくれなかったり、自分の専門ではない分野の審議会に呼ばれたりすることがあり、活動する地域では女性団体が少ないことから、女性団体は数合わせ的に審議会に呼ばれているのではないかと感じている。さらに、地域における唯一のDV団体である団体は、県のDV対策検討会や協議会に設立当初から参加しているが、これらの会議では十数人が限られた時間のなかで発言するので、思うように話すことができないと語っていた。

4 おわりに

本稿では、筆者らの調査に基づき、地方レベルでアドボカシー活動に積極的な団体の特徴と課題に焦点を当てた。

地方型の女性団体は1つの都道府県内で主に活動を展開し、法制度の改善よりも、具体的な女性たちの困りごとの解決に注力する傾向にある。行政からの業務委託や補助金を得ながら、子育て支援、貧困・生活支援など脆弱な

立場にある女性を支援している団体が多く、そうした活動は非常勤や無給の職員に支えられている。主に地方レベルの活動をしていることから、自治体の職員や市区町村の男女共同参画センターとの関わりが深い、それだけに行政の対応に不満をもつ団体も多く、とりわけ「行政職員の頻繁な交代」に課題を感じており、「理解のある行政職員」が必要だと考えている。市民団体にとってネットワークは常に重要な資源だが、地方型の女性団体の場合はとりわけ同じイシューを扱う全国ネットワークとの関係が目立った。

さらに地方型の女性団体に顕著な傾向として、「埋め込み型」のアドボカシー活動がある。これは行政執行を担うといった活動を通じて行政職員と非公式な接触が制度化されたもので、公式のルートを経ずに日常的に要望を伝えるものである。団体と行政が同じ方向性を向いており、団体が現場の実態に知悉しており、政策設計の細部について要望を伝えるのであれば、「埋め込み型」アドボカシー活動は有効性が高いともいえる。

こうした埋め込み型の不可視化された活動は外部からは観察がしづらく、実態を掴みにくい。本研究においてもインタビュー調査によって明らかになったことであった。対極にあるのが可視化されたアドボカシー活動で、積極的にメディアでの露出を図り、社会的認知を上げつつ政策決定者にアプローチする手法であろう。これは国政型に見出される活動スタイルであるが、これらの団体が行政と信頼関係を構築したならば、「埋め込み型」の活動を同時に行うこともあり得るのかもしれない。

本研究を通じて明らかになったことは、政策執行に関わるかどうかは団体のアドボカシー活動に大きな影響を与えていることである。国政型と地方型の相違も、行政からの業務委託の有無という補助線を引くことでより鮮明に諸団体の活動スタイルを把握できるものと思われる。もっとも、政策執行への関与が団体の自律性、政策過程での影響力、活動の持続性という意味で肯定的評価を与えるべきものか否かは、今後の研究課題としたい。

本調査では、女性団体がアドボカシー活動を推進する際にジェンダー主流化が課題であるという声は相対的には少なかった。このことは、行政がジェ

ンダー主流化を進める必要はないということを意味するのではなく、むしろジェンダー主流化が進んでいない実態を反映していると捉えるべきだと思われる。ジェンダー主流化が本当に実現していれば、女性団体が「行政職員の頻繁な交代」に頭を悩ませ、「理解のある行政職員」の必要性を考えることはなくなるはずだからである。男女共同参画に関わる部署だけがジェンダー課題に取り組むのではなく、組織全体でジェンダーに関する知見を深め、職員が交代しても政策や関係性が継続できる仕組みが求められる。

注

- 1) アンケート調査対象に関する概要および詳細については、三浦まり・小谷幸・金美珍・大倉沙江 2024年1月『女性団体の活動・資源に関する包括的実態調査 集計報告書』を参照されたい (https://researchmap.jp/mari_miura/published_works)。
- 2) 本稿では詳しく扱わないが、議員や官僚・地方自治体職員への接触などに行っていないが、自らは新しい社会問題を議題設定する役割を果たしているという回答した団体も11.7%見られた。
- 3) 「国政型」とは、国会議員にロビーする、院内集会を企画する、官僚に接触するという項目のいずれかに「ある程度以上」と回答している団体、「地方型」とは、地方議員にロビーする、地方自治体にロビーするという項目のいずれかに、「ある程度以上」と回答した団体、「アドボカシー消極型」とは、以上に挙げたようなアドボカシー活動を行っていない団体である。本稿では扱っていないが、これらの分類のほかに、国政レベル並びに地方レベルの政治アクターに対してある程度以上アドボカシー活動を行う団体などもみられた（この分類については、表でも掲載を省略している）。
- 4) 国政型では、誹謗中傷からの保護を挙げる団体の割合が全体と比較して10ポイント以上高い点が特徴的である。より広く社会の注目を集める国の法制度に関する活動を行っているため、誹謗中傷を受けやすいと推測される。

I ジェンダー主流化と地域

(こたに・さち 日本大学生産工学部教授)

(みうら・まり 上智大学法学部教授)

(おおくら・さえ 筑波大学人文社会系助教)

(きむ・みじん 大東文化大学国際関係学部准教授)