

ケア空間の再編

——コミュニティに女性を呼び戻すことは可能か?——

徳久 恭子*

目 次

- 1 地域社会における女性
- 2 女性のいない自治会——意見すること (voice) と立ち去ること (exit)
- 3 ケア空間の再編

1 地域社会における女性

私たちのくらしは、多くの人に支えられている。それは、良く知る人であったり、見知らぬ誰かであったり、さまざまだ。むろん、私たちは誰かを支えている。お互い様。学問的にいえば、互酬性の規範がそこにはある。他方、届かない手もある。虐待や介護殺人(未遂)といった痛ましいニュースは、その裏側に、困難に直面しながらも、適切な支援を得られない人が数多くいることを物語る。

本稿は、くらしを支え合う仕組みをどのように築き得るかの検討を目的とする。もちろん、そこには、くらしを支える手があり、そこで築かれるつながりが安定的になるように、支える側・支えられる側にとって居心地の良い場所になるように熟慮することが求められる。そのための制度設計はいろいろと考えられるが、今回は、ケアの主たる担い手となってきた女性と、彼女たちとコミュニティの関係に注目しながら、地域社会(コミュニティ)をケア空間として再編する方法について考える。

* とくひさ・きょうこ 立命館大学法学部教授

この目的に即し、本稿は次の構成をとる。はじめに、地域社会（コミュニティ）や労働市場、家庭における女性の位置づけを確認する。ここでいう「女性」とは、主に既婚者で、場合によっては子どもがおり、ケアを担う立場にある女性をさす。ケアは人生のいずれかのタイミングで、誰もが受けるものではあるが、今回はケア空間の担い手に着目することから、分析の対象を限る。次いで、組織とメンバーの関係を整理する。共働き世帯の増加が目立つ今日であっても、家事、育児、介護といったケア労働の主たる担い手は女性であり、彼女たちの多くは結婚・出産を機に、労働市場から退出したり、非正規雇用に切り替えたりする。地域社会の側からすれば、女性が活動の軸足を労働市場から家庭に移すことは、地域社会への関与を促す好機であり、対面関係を基本とする交流が築かれれば、地域生活は豊かになる。だが、それらは自動的になされるわけではない。女性が組織参加を選択し、積極的に関与することによって実現する。そのための条件を確認することが、ここでの課題となる。そして最後に、コミュニティをケア空間として再編する可能性を検討する。

コミュニティの担い手

地域社会を担うのは誰か。この問いにあなたはどうか答えますか。当然のことながら、担い手は1つに限られない。地域に居住するのは、年齢も性別も国籍もさまざまな人たちで、地域は団体によっても支えられている。このため、多様な回答が想定される。ところが、大学の講義でこの質問を学生たちに投げかけると、均質的な答えが返ってくる。個人であれば、高齢者や男性という属性が挙げられ、団体であれば、自治会・町内会が筆頭に挙げられる（以下、自治会・町内会を「自治会」と総称する）。別の回答を求めると、NPO（法律上の非営利活動法人にとどまらない非営利組織全般を指す）と言ったり、地縁組織の活動が健在な地域の出身者（主に地方部出身の学生）であれば、子ども会や青年団、老人会といった年齢別の地縁組織や消防団などを列挙したりする。

次の質問に進もう。地域社会におけるケアの担い手は誰か、と問われれば、あなたはどうか答えますか。相手に心配りしながら世話をする「ケア」という語を用いると、そこに女性が現れるかもしれない。保育や看護、介護といった行為に従事する保育士、看護師、介護士の多くが、家事労働の主たる担い手の多くが女性であることが、ケアの担い手と女性を近似に扱わせるのだろう。

どうやら、私達の認識には、無意識のうちに性別役割分業が埋め込まれているようだ。一例を挙げよう。出典は、姫路市男女共同参画推進課・姫路市男女共同参画推進センター“あいめっせ”が発行した広報紙「男女共同参画ってなあに? ～part3～」¹⁾の「地域活動」にかかわる問い立て(男女共同参画が重視される以前に、社会的に流布していた意見[社会的言説])となる。

みなさんはどう思われますか?

- ◆ 自治会やPTA等の会長には、男性の方が信頼できるし、役に立つよ。
- ◆ 地域の会合や行事では、いつも女性が飲食の世話や後片付けをするね。
- ◆ 地域のボランティア活動は、女性が出た方がいいんじゃないかな。
- ◆ 近所や親戚の付き合いは、夫(男性)の名前でするのが自然だよね。

みなさんは、この意見をどう思われますか。世代や地域差はあるものの、結構な割合で「昔はそう言われていたよ」と答えられるかもしれない。あるいは、「今も変わらないよ」とおっしゃるかもしれない。

内閣府男女共同参画局が2016(H28)年11月18日から2017年1月6日にかけて実施したアンケート調査の結果²⁾によれば、単位自治会の女性会長

1) <https://www.city.himeji.lg.jp/bousai/cmsfiles/contents/0000003/3443/tirasi20.pdf> (最終閲覧日2022年1月5日)。

2) 内閣府の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検討会が全市区町村を対象に実施した調査の結果は、内閣府男女共同参画局「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月に収録されている(以下、「平成28年度報告書」と記載)。

率は3.7%（各市区町村平均の単純平均：加重平均は4.6%）にとどまる。市区町村の類型別にみると、女性会長率は、政令指定都市で7.4%，中核市で6.8%，特別区で7.7%，道府県庁所在市で5.0%，中心都市周辺市区町村で5.1%，それ以外の市町村で3.1%となり、女性の就任は例外的だとわかる。この傾向は、副会長についても妥当する（単純平均5.1%）。単位自治会の役員となると、女性の比率が上がるものの（単純平均12.5%）、男性優位は変わらない。

データからは、女性がリーダーシップをとる地位に就く率は人口規模と関係することがわかる³⁾。人口増減率や人口密度との相関もみられる。したがって、都市化の程度が高いほど、地域社会における女性のリーダーシップの発揮が容易になると予想される（「平成29年度報告書」31-32頁）。核家族化と第3次産業就業者数が正の相関を、3世代世帯数の多さと第1次・第2次産業就業者数の多さが負の相関をもたらすことから（同：39-43頁）、この予測は支持される。

労働とケアの間

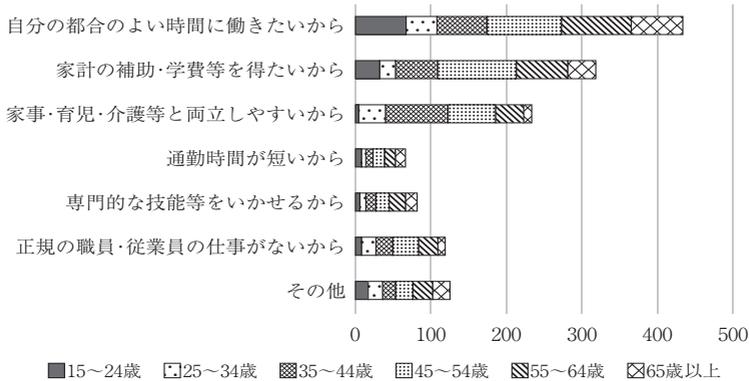
だがそれには、都市化と標準家族（世帯の主たる稼ぎ主である男性〔父親〕、専業主婦という立場の女性〔母親〕、子からなる家族）の関係が維持されれば、という条件が付される。なぜなら、女性の労働力率が高くなるにつれ、女性が地域でリーダーとして活躍する比率が下がる傾向が見られるからだ⁴⁾。未婚女性は就労率が高いことから、既婚女性の労働市場への参加（継続を含む）が阻害要因になるといえる。

2015年の国勢調査によると、共働き夫婦数は1,341万3,591で、夫・妻と

3) 一般社団法人日本リサーチ総合研究所「平成29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 報告書」（以下、「平成29年度報告書」と記載）平成30年3月、30頁。

4) 女性の労働力率別に見ると、労働力率「60%以上」の自治体の女性自治会長比率（平均値）は1.9%と最も低く、労働力率「40%未満」の自治体では3.9%と最も高くなる（「平成29年度報告書」41頁）。

図1 非正規の職員・従業員が現職の雇用形態について主な理由
(女性・年齢階級別：2020年)



出典：労働力調査(詳細集計)2020年(令和2年)平均結果統計表 第3表から筆者作成。

もに正規社員従業員（以下、正規従業員と表記）である数は315万9,726と1/4を下回る。女性の労働力率を見ると（2020年平均）、女性の正規従業員数は1,193万人、非正規従業員数は1,425万人、非労働力人口は2,664万人であり⁵⁾、コミュニティ活動でリーダーシップを発揮したり、実働を担ったりすることのできる女性は潜在的に存在する。むしろ、非労働力人口のすべてが該当するわけではない。非労働力人口のうち就労を希望しない女性（2,416万人）のおよそ68%が65歳以上の女性であり、そこには社会参加の難しい層も含まれる。とはいえ、64歳未満も776万人いる。労働市場への参加が期待できる層が相当数プールされているのは、日本の女性の労働力率が結婚・出産期にあたる年代に一旦下がり、育児が落ち着いた頃に戻るというM字カーブを描くことによっている。近年は、M字の谷が浅くなってはいるが、ライフイベントに伴う女性の非労働力化⁶⁾や非正規労働化は顕著で、離職者の再就業も非正規雇用が多数を占める。

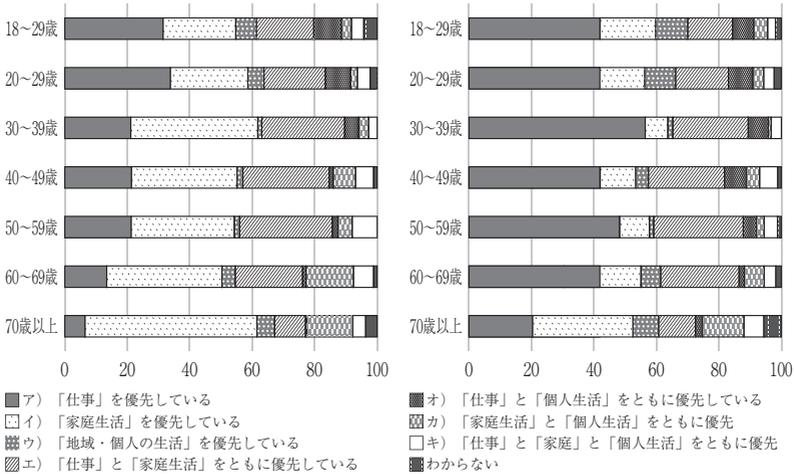
非正規就業の女性を見よう。図1が示すように、彼女たちが非正規雇用

5) 「労働力調査(詳細集計)2020年(令和2年)平均結果」。

図2 「仕事」「家庭生活」「地域・個人生活」の関わり方

2-1 現実の優先度（女性）

2-2 現実の優先度（男性）



出典：内閣府「令和元年度 男女共同参画社会に関する世論調査」のデータから筆者作成

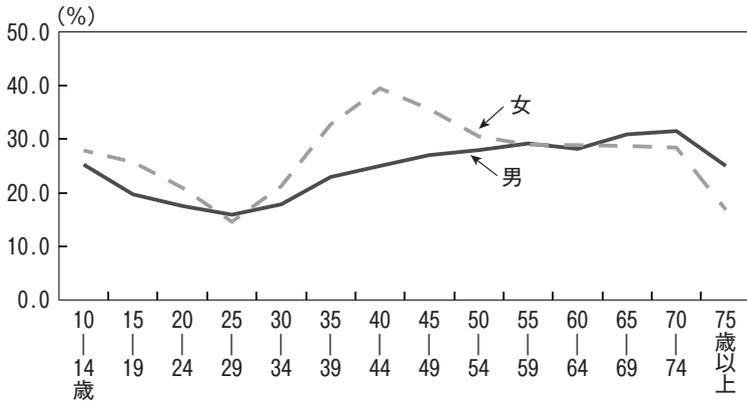
を選択する最大の理由は、就労時間の管理の容易さにある。ただし、その順位は世代別に異なる。子育て世代にあたる35歳から44歳の層については、ケア労働との両立（「家事・育児・介護等と両立しやすいから」：31.3%）、育児の実働負担がひと段落する45歳から54歳の層については、経済的理由（「家計の補助・学費等を得たいから」：29.0%）が最大要因となる。このように、非正規従業員の既婚女性は家庭内のケアを優先する傾向にあることがわかる。

世論調査では、性別役割分業を否定する意見が強まっているもの⁷⁾、女性は家庭生活を優先し、男性は仕事を優先させる、典型的な性別役割分業は今も続いている（図2-1、2-2）。紙幅の関係で詳しく述べないが、

6) 就業希望をもつ非労働力人口（198万人）のうち、約32.8%がケアを理由に（「出産・育児のため」（53万人）、「介護・看護のため」（12万人））非求職のままにいる。

7) 内閣府が2019年に実施した「男女共同参画社会に関する世論調査」では、「夫は外で働き、妻は家庭を守るべきである」という考え方に対する賛否について、「賛成」が35.0%（過去最少）、「反対」が59.8%（過去最多）を占め、固定的な性別役割分業を支持しない傾向が強まっている。

図3 ボランティア活動の男女、年齢階級別行動者率(2016年)



出典：総務省統計局「平成28年社会生活基本調査」

女性たちは、仕事も家事・育児もというダブル・シフトが求められるにもかかわらず(Hochschild 1989, Ferree 1991)⁸⁾、母性イデオロギーに拘束されたり、ケアを自己実現の投影としたり、アンビパレントな状態に置かれている。そのことが彼女たちに生きづらさを感じさせている点は、十分に検討する必要がある⁹⁾。しかし、ここでは、子育て世代の女性が労働市場から退出して育児に専念したり、パートタイム労働者になったりすることで、自己実現の場を地域社会(コミュニティ)に求める可能性がある点に注目して検討を進める。

総務省が2016年に行った「社会生活基本調査」によると、ボランティア活動に参加した人の割合(行動者率)は、男性で25.0%、女性で26.9%となっている。次いで、「ボランティア活動の男女、年齢階級別行動者率」を見よう(図3)。すると、30歳から54歳では女性の行動者率がとりわけ

8) フルタイムの共働き世帯については、長時間労働のままに男性にダブル・シフトが及ぶという現状があり、家事を含むケア負担を家庭内で完結させようとする政策風潮が、家族にとってはケア負担の圧力となっている(久保 2017, 永井 2020)。女性の就業と家族の問題については、岩間(2008)が簡潔なレビューを行っている。

9) 戦後家族の問題を簡潔に知りたい方は、落合(1994)、山田(2005)をご参照ください。

高いことがわかる。子育てに従事する割合の高い40～44歳の行動率は、年齢階級別行動者率の最高値で、39.4%を示す。就業別にみると、無業者の行動率は44.1%と高く、有業者であっても37.9%となる。行動者率が2番目に高い45～49歳では、総数で35.7%、無業者で38.6%、有業者で34.9%を示している。男性はというと、40～44歳の行動者率は25.1%（無業者10.1%、有業者26.0%）、45～49歳の行動者率は27.2%（無業者12.1%、有業者28.1%）にとどまる。顕著な男女差から、男性は外で働き、女性は家庭や地域で活動するという性別役割分業が確認される。

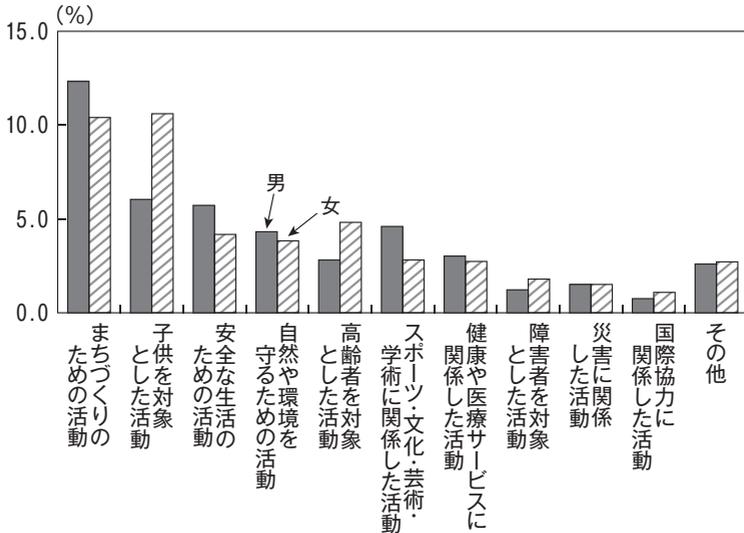
女性への期待と実態のズレ

内閣府の「平成29年度報告書」に目を転じて、年少（15歳未満）人口割合が高い地域ほど女性自治会長比率が高まる傾向があり（同：34頁）、子育て世代数と女性自治会長比率の間に関係性があることがわかる¹⁰⁾。女性が地域でリーダーシップを執ると、どのような効果が得られるのだろうか。「平成28年度報告書」（複数回答）によると、自治体¹¹⁾の側は、女性の自治会長就任により「運営に多様な視点が生まれる」（77.0%）、「地域をよく知っており、細かい配慮のある運営ができるようになる」（42.7%）、「地域の人的ネットワークがあり、多様な人・組織との連携が生まれる」（36.3%）、「高齢化・担い手不足が解消される」（27.9%）、「これまでも実務を担っており、より当事者の視点を持って課題に取り組むことができる」（24.6%）と考えていることがわかる（「平成28年度報告書」81頁）。女性が役職に就くことで活性化と思われる自治会活動を、回答数の多い順に並べると、福祉関係（77.9%）、行事・イベント（57.4%）、教育（51.5%）、

10) 年齢に限れば、「平均年齢が60歳以上の市区町村ではふたたび女性自治会長比率が高くなるという一面もみられ、高齢化が進化した地域では男性の成り手もいなくなり必要に迫られて女性リーダーが生まれるケースもあることが推察される」ことが述べられている（「平成29年度報告書」48頁）。

11) 内閣府が企画した調査（「平成28年度報告書」, 「平成29年度報告書」）の回答者は「自治体」であり、自治会の実態は「自治体の把握する自治会」の実態把握となっている。

図4 「ボランティア活動」の種類、男女別行動者率（2016年）



出典：総務省統計局「平成28年社会生活基本調査」

防災（39.3%）、防犯（28.9%）となる（同：82頁）。このことから、自治体は女性の参加が地域におけるケアの充実をもたらすと仮定していることがわかる。「これまでも実務を担っており」との理解が示すように、自治体の想定は女性の活動実績（図4）に裏打づけられている。

問題は自治体がどのような活動を、どのように行ってきたか。新規事業に取り組むことは可能にある¹²⁾。まずは、自治会の行ってきた活動を「平成28年度報告書」から確認しよう。調査票では、活動の重要性（自治体の認知状況）を見るために、自治会の活動を順位づけて選んでいるが、ここでは、順位に関係なく、選択した市区町村が多い順に事業を列挙して、重要度認識を確かめる。すると、1位「住民相互の連絡（回覧板、会報の回付等）」（89.0%）、2位「防災、防火」（85.9%）、3位「区域の環境美

12) この問題については、別稿（徳久 2021）で扱っている。

化、清掃活動」(69.8%)、4位「交通安全、防犯」(59.5%)、5位「行事開催(盆踊り、お祭り、敬老会、成人式等)」(42.3%)、6位「道路・街路灯等の整備・修繕等」(28.4%)、7位「集会施設の維持管理」(27.1%)、8位「社会福祉活動(独居老人訪問等)」(25.5%)、9位「行政機関に対する要望・陳情等」(22.5%)、10位「スポーツ・レクリエーション活動」(9.6%)、11位「文化レクリエーション活動」(7.8%)、12位「子育て支援」(7.3%)、13位「慶弔」(5.3%)、14位「温暖化対策」(0.0%)となることからわかる(同:67頁)。

ケアに該当する活動は、8位の「社会福祉活動」(25.5%)と12位の「子育て支援」(7.3%)のみで、重要度認識は高くない。上位に挙げた活動を整理すると、親睦交流、防犯・防災、環境美化、行政からの委託事業等に類別でき、それらは既存の自治会活動の枠に収まる。下位の文化・スポーツ活動や子育て支援は、NPOやボランティア活動、体育協会、サークルなどの各種団体が積極的に担ってきた事業にあたる。回答自治体の単位自治会数は20万を上回り、活動実態は多様で活動領域に幅のある点を承知の上で、議論を単純化すれば、回答の上位項目は自治会の中核的活動、下位項目は周辺的な活動と区分できる。

次に、自治会の中核的な活動の取り組み方を見よう。結論から述べれば、自治会は中核的な活動を、組織運営は男性主導、実働は女性主導という性別役割分業を前提に運用してきた。冒頭に掲げた広報紙の社会的言説は、この実態を端的に表している。

自治会長に女性がなることが難しい理由もここから説明できる(「平成28年度報告書」80頁)。就任困難な理由の1位の「女性自身の意識(女性会長への意欲、女性会長に対する女性の視線等)」(71.9%)、2位の「男性自身の意識(女性が会長になることに対する抵抗感等)」(51.3%)、4位の「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」(27.1%)、6位の「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%)はいずれも性別役割分業という規範の強さを示している。「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」(5位:25.8%)や「世帯主でなければ会長になれないという慣例・規則がある」(7位:8.0%)といった性別役割分業を固定化する公式・非公式の制度もそれを強化する。

男性が主導権を握る組織運営は、「自治会で新規事業に取り組むこと」に否定的な影響を与えてきた。この点は、筆者が2021年2月に上越市の住民を対象に行ったアンケート調査¹³⁾からも知ることができる。調査では、生活に必要な公共サービスの中心的な担い手を聞いたが、防災、生活環境の美化、地域おこし・まちおこしの3つの領域では、自治会が首位に立つ一方で、子育て支援、子どもの居場所づくり、生活支援の領域では、NPOや社会福祉協議会が支持を集め、自治会への期待は少数にとどまった。図4(掲掲)が示すように、子どもや高齢者へのケア活動は、女性が主体的に支えてきた領域であり、自治会の外での実践を中心にしてきたことが、住民の選択に影響を及ぼしたと思われる。

では、彼女たちが自治会で事業に取り組めば、解決するのだろうか。ここに組織運営における性別役割分業の問題が生じる。住民アンケートでは、地域活動への参加を難しくする理由を問うたが、「役員など中心的なメンバーが固定化している」(46.6%)、「若い世代の声が聞き入れられにくい」(45.8%)、「新旧の住民同士の意見交換が不十分」(42.3%)など組織運営の不満が示された。年齢階級別にみると、「若い世代の声が聞き入れられにくい」について、「そう思う」という回答が30代で、「そう思わない」が70代で突出した。性別にみても、「そう思わない」は男性で高く、女性で低い(統計的有意)。「女性の声が聞き入れられにくい」については、「そう思わない」とする回答が男性で高く、女性で低い(統計的有意)。年齢階級別では、「そう思う」が30代で、「そう思わない」が70代で高い。

組織を運営する側の高齢男性に問題意識が低く、30代や女性の不満が

13) 「上越市における活力ある地域社会の創生に関する調査」。2021年2月4日～21日に、市内の4つの地域自治区の住民1,000名を対象に実施した。有効回収率46.1%。

募ったままでは、彼・彼女らの協力が得られにくいばかりか、彼らの脱会も生じうる。事業のノウハウや企画力をもつ女性を欠けば、新規事業の実施は難しく、自治会は旧態依然とした活動に特化し、縮小する可能性は否めない。

2 女性のいない自治会

——意見すること（voice）と立ち去ること（exit）

では、女性たちを地域社会に呼び戻すことは可能なのか。これに答えるには、彼女たちが出ていく／留まる理由、ひいては、そこで活躍する行動原理を理解する必要がある。本節では、この点を抽象的に捉えたいうえで、問題を把握する。

組織の衰退と回復

組織には、構成員（メンバー）が欠かせない。組織に満足する者は居続け、不満を抱く者は立ち去る。むろん、脱退が即時的とは限らない。改善を要望する者もいれば、多少の不満であれば我慢するかもしれない。退会が容易で、代替組織があるなら、迷わず立ち去るかもしれない。組織との対話可能性は、メンバーの選択に影響する。組織の問題にメンバーが何らかの反応（reaction）を示し、組織がこれに応答（response）した場合、組織運営の問題は改善される可能性が高まる。メンバーの退会が続けば、組織は衰退する。

「退出（exit）」、「発言（voice）」、「忠誠（loyalty）」という3つの分析概念からメンバーの選択と組織の衰退／回復の関係を検討したハーシュマンの研究からこの問題を考えよう（Hirschman 1970）。メンバーは組織に対して、「退出」と「発言」という選択をもつ。いずれを引くかは、組織特性やメンバーの「忠誠」で決められる。国家、宗教的共同体、部族、伝統的共同体（地縁組織）といった伝統的組織は、所属が自動的に決まることが

多く、「退出」のコストが非常に高い。このため、メンバーの選択は「発言」を基本とする。全体主義政党やテロリスト集団のように、「退出」も「発言」も許さない組織も存在する。その一方で、任意団体、競争的政党、競争的な営利企業のように、「退出」も「発言」も容易な組織もある。ここでのメンバーの選択は、組織への「忠誠」で決められる。忠誠が低ければ（あるいは、忠誠を欠けば）「退出」に至るし、忠誠が高ければ「発言」を通じた改善を試みる。

このように述べると、組織の盛衰はメンバーの行為で決められると思われるかもしれない。だが、ハーシュマンは、メンバーの選択が組織に響かない可能性のあることを強調する。「長期的に見れば、退出や発言によるフィードバックは、組織管理者の利益となるものの、短期的には、メンバーの脱退もしくは不満になるべく邪魔されないように保身をはかり、望み通りに振る舞う自由を高めることが組織管理者の利益となる」からだ (Ibid.:92-93)。発言の機会を与えながらも、自身に馴染まないものには耳をふさぐといった、発言機会の形式化（ガス抜き機能）や、発言の体制内化が行われることは、衰退した組織が証明する。総じてみれば、組織の衰退は、退出と発言によるフィードバックに組織管理者が適切に「応答」した場合に、対処され得るといえる。

ただし、この仮定にも、退出と発言の組み合わせが適切ならば¹⁴⁾、という前提を伴う。ハーシュマンは、退出と発言の組み合わせが回復の妨げになることも重視する。退出は、量を伴わなければ、組織への注意喚起効果をもちにくいし、発言は、退出という選択肢が許されない場合には、有効であるものの、退出が可能な場合には、組織にとって重要な発言をなし得るメンバーが居続ける保証はなく、組織は回復の機会を失するかもしれないからである。メンバーの組織選択が組織から提供される財やサービスの「質」である場合、質にうるさいメンバーの発言ほど組織改善への有用性

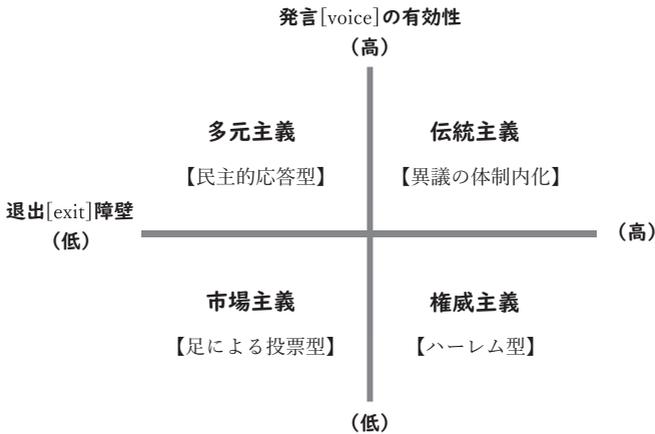
14) ハーシュマンは、退出と発言の最適な組み合わせが成り立つ場合も、それは一時的であり、それらはいずれ不安定化する先天的な特性をもつと指摘する（9章）。

は高い。組織が提供する財の質を保つうえでも、品質の低下を改善する上でも、質にこだわるメンバーは、最も積極的で、信頼に足る、創造的な改革主体となりうる。でも、そうしたメンバーほど、質の低下に際して、いち早く退出する可能性をもつ。退出が組織から重要な発言主体を奪えば、発言機能は有効性を失う（Ibid.:47）。組織に残るのは、退出も発言も積極的になさない消極的なメンバーであり、彼らの発言が質的に保証されるとは限らないからだ。

以上のことから、組織の衰退／回復¹⁵⁾は、組織（組織管理者）とメンバーの相互関係、退出と発言の組み合わせに左右されることがわかった。ハーシュマンの議論の面白さは、退出や発言の実態を考慮する点にある。組織管理者の対応を引き出すうえで数（退出の量や発言の多さ）が重要であることは変わらないが、退出や発言に影響を与える要素が別にある点にも配慮する。一つは、すでに述べた発言の質である。組織にとって有用な発言は、「忠誠」の高いメンバーから示される可能性もある。むしろ、忠誠の高いメンバーが耳の痛い発言をするとは限らない。発言の採用は、処方箋としての有効性（専門性）で決められるかもしれないし、組織内の影響力で決められたりするかもしれない。発言の質も相互行為に注意を払って検討する必要がある。もう一つは、忠誠である。メンバーの退出の理由は効用から説明されるが、忠誠からも説明できる。組織への忠誠が高いメンバーは、自身の退出が組織衰退につながると考えて残留することもあり、そのことがシグナルとしての退出機能を損なわず。実証分析の際には、これらの点に配慮することが求められよう。

15) 本稿は、ハーシュマンの議論を紹介する上で、対象を「組織」と表現しているが、ここには「国家」や「企業」も含まれる。国家の場合は政策的対応の可否で表される。退出と発言が政府の政策対応に与える影響を実証的に検討した研究として、ショッパ（Schoppa 2006=2007）が挙げられる。

図5 組織類型



最後に、ハーシュマンの議論を手がかりにして、本稿で用いる組織類型(図5)を見ておこう。類型は、メンバーの発言の有効性の程度(縦軸)とメンバーの退出障壁の高さ(横軸)で構成される。「発言」と「退出」の2軸からなる分類は、ハーシュマンも示しているが(Ibid.:121)、本稿はそれと異なる趣旨で用いる。住民の居住空間(コミュニティ)には、性質の異なる組織が複数存在し、住民は所属を選択するとの前提に立って、住民が所属し得る組織の特性を類型化しているからである。実際には、中間的な特徴をもつ組織もあるが、ここでは、住民がどのような組織特性を重視して、所属する組織を選ぶ／選ばないのかの把握を目的としており、あえて単純化する(理念型の提示)。次項で、メンバー(女性)と組織(自治会)の関係を検討しよう。

女性と自治会

地域社会の担い手は数多い。組織の特性も歴史的経緯や機能を違え、多様である。テーマ別にさまざまな活動に取り組んでいるNPOも、組織形態が認知され定着したのは1990年代以降と新参であるが、法制化から四

半世紀になろうとする今日、認証 NPO 法人は5万を超え¹⁶⁾、身近な存在となっている。一般に、NPOは入退会が可能で、会員の共同運営を予定する組織であり、本稿の類型（図5）では、第4象限の「多元主義」に位置する。

他方、全戸加入を予定する自治会は、高い退出障壁をもつ一方で、地区住民の共同運営を原則とすることから、第1象限の「伝統主義」に位置づけられる。ただし、その運営は性別役割分業を前提にすることで、組織の特性把握を性別ごとに違えさせる可能性を残す。組織運営は男性、実働は女性という状況は、女性から実質的な発言権を奪うため、第2象限の「権威主義」型組織とすることもできる。女性にとっての「伝統主義」型の組織としては、地理的に所属が決まりながらも、運営の主体となり得る婦人会や婦人部、PTA 等が挙げられる¹⁷⁾。

では、女性たちは権威主義的性格の強い自治会を、どのように捉えていたのだろうか。データの裏づけはないので、推測の域を出ないが、性別役割分業が規範として内面化されている程度が高いほど、不満を抱きにくいと予想される。内閣府の世論調査¹⁸⁾で、自治会やPTAなどの地域活動の場における男女の地位の平等観を5件法で聞いたところ、全体では、「男性が優遇されている（小計）」が34.7%、「平等」が46.5%、「女性が優遇されている（小計）」が10.2%となった。性別では、「男性が優遇されている（小計）」との回答が男性で30.9%、女性で38.1%となる。女性の年齢階級別に男性優位を意識する割合を見よう。回答の高い順に示すと、50代（44.8%）、60代（42.4%）、40代（39.7%）、30代（37.4%）、20代（36.1%）、70歳以上（31.6%）となった。封建的価値（「イエ」型の性別役割分業の正統化）に馴染む高齢女性（戦前戦中および団塊の世代）や、学校教育を通じて

16) 2021年11月30日現在、50,884団体。

17) 地域婦人団体等においても「女性リーダーの固定化、ボス化の問題」はあるが（矢澤編 1993：52）、ここでは類型を意識した特性把握を行う。

18) 内閣府「男女共同参画社会に関する世論調査」令和元年9月調査。

男女共同参画や多様性の尊重を内面化してきた若い世代(18歳~30代女性)で低く、男女平等という戦後的価値を学びながらもそれと矛盾する社会実態に直面してきた中高年層(40代~60代)で高いという結果は、規範の内面化が組織認識に影響を及ぼすことを傍証する。

70歳以上の女性については、夫への経済的依存度が高く、地域社会の構成員であり続ける必要が高かったことから、実働の場が憩いの場(サードプレイス)として機能したと見られる¹⁹⁾。つまり、彼女たちは、権威主義型組織の中で、女性主体の空間を切り出し、その中で伝統主義型の組織運営を試みたといえる。実働の場は、婦人部の活動と重なることもあり、会員たちが会話を楽しみつつ、生活の知恵を分け合ったり、実践したりした。中山間地域において、コミュニティ・ビジネスを主体的に運営する高齢女性が少なくないのも、彼女たちが事業運営のノウハウを身につけていたことを表す²⁰⁾。

だが、そうした選択をしない女性もいた。地縁組織からの離脱は、農山村地域では難しくても、代替可能な組織が複数存在する都市化の進んだ地域では、それが可能だった。第二次世界大戦後、国内には、全国地域婦人団体連絡協議会(地婦連)や主婦連合会等に代表される婦人団体が結成され、そこで取り組まれた消費者問題、平和問題、環境問題等に特化したテーマ別の団体が生まれ、趣味や子育てサークルが作られたりと、団体活動がさかんに行われた。高度経済成長期に入ると、都市化した地域で

19) オルデンバーグの定義によると、サードプレイスは次の8つの特徴からなる。「中立の領域」「人を平等にする」「会話がおもな活動」「利用しやすさと便宜」「常連」「目立たない存在」「その雰囲気には遊び心がある」「もうひとつのわが家」(Oldenburg 1989=2013)。組織とメンバーの関係を検討する上で、居場所や居心地の良さの問題は無視できない。本稿では、紙幅の関係で直接扱えなかったが、石山(2021)の研究等から示唆を得る所は大きい。

20) 中山間地域においては、女性による起業が地域振興の鍵となることも少なくない。意思決定から女性を実質的に排除してきた権威主義型の自治会の中には、積極的な発言と活動の主体として女性を再承認しようという動きもみられる。これは、自治会の伝統主義型組織への実質的な転換といえる。

は専業主婦化が進み²¹⁾、家庭と地域社会が彼女たちの活動の場となった。彼女たちが参加したのは、入退会可能で、平等性を前提にした組織運営をとるサークル活動やボランティア活動であった。

「多元主義」型の組織（第4象限）を志向した専業主婦たち（当時）の活動は、地理的制約を伴った。活動拠点が居住空間となることは、人的つながり（ネットワーク）を厚くし、重複メンバーシップを生じさせた。彼女たちは、主体的に選択した団体のほかに、自治会、子ども会、老人会、PTAなどの地縁組織にも属したからだ。だがそのことは、活動の困難さを彼女たちに自覚させた。自治会をはじめとする既存の地域団体は男性主導の組織運営をなすことが多く、「ときとして女性主体の各種の地域グループの自由で民主的な活動とぶつかり、それらを阻害することも」あった（矢澤編 1993：52）。

自治会との関係が上手く築けない一方で、女性団体は文化・スポーツ団体、PTA、福祉団体、“自治会を除く”地縁団体とは良好な関係を築いており、自治会との関係を断っても自立的な活動はできた²²⁾。女性の参加の多い福祉関係の団体（社会福祉協議会を除く）も同様に、多くは自治会との連携を欠いた。女性による団体は、自治会が中核に位置するコミュニティから退出することで、活動の自律性を維持することも少なくなかったのである。

だからといって、女性個人が自治会から離脱したわけではない。自治会との距離を明示的にとったのは、退会しなければ、組織内で積極的に発言

21) 『平成7年版 国民生活白書』によると、有配偶人口に占めるサラリーマン世帯の専業主婦の比率は、1955年の段階で30.1%、その後、割合を増やし、1980年には37.1%になり、その後、下降している。ごくわずかな時間のみ労働する主婦を加えると、専業主婦の割合はさらに増える。

22) 辻中らが2006年から2007年にかけて行った自治会調査では、高度経済成長期以降に自治会が導入された地域では、婦人会と自治会の連携率が低いことがわかった（辻中ほか 2009：104）。女性団体は、専業主婦のアイデンティティの確立を目指すことを活動趣旨としたこともあり、特定の活動に特化されないことが、他団体との連携を容易にした。

し、能動的に事業を創造した層であり、少数派といえる。自治会は世帯加入を基本とすることから、多くは留まり、消極的に振る舞った。ゆえに、組織管理者は、彼女たちの退出を組織的な危機要因と捉えるよりは、むしろ、うるさ型が消えたと思ったかもしれない。

だが、こうした認識は、危機対応を遅らせる厄介なものといえる。近年は、自治会活動を続ける女性の中にも「地縁組織からの精神的乖離がみられ、依頼・持ち回りによる受動的な参加」が増えたばかりか、新たな社会的関係の構築を渴望する者も増えているからだ(中道・小谷 2013:128)。自治会への忠誠の喪失は、退出を厭わせなくする。昨今、問題視される自治会の担い手不足は、実働を担ってきた女性たちの「退出」による所も少なくない。彼女たちを呼び戻すことは可能か。この問いに答えるためにも、女性たちを取り巻く環境の変化を確認しよう。

企業家と就業者

女性が実働を担ったのは、性別役割分業による。「男性はソト、女性はウチ」と表されたように、女性は家庭と地域社会に軸足を置き、それを支えた。1970年代に経済が低成長時代に入ると、事態は変わり始めた。世帯収入の伸びが鈍化したにもかかわらず、豊かさの期待水準は上昇を続け、溝を埋めるために兼業主婦化(多くはパートタイム労働)が進んだからだ。女性の再就職層(35~44歳の一般未就業者)の入職割合では、1975年には正規従業員がパートタイム労働者を上回ったが、1980年には逆転した²³⁾。これは、1970年代までは、夫の所得で分岐した専業主婦/兼業主婦という区分が1980年代に損なわれ、所得を問わず兼業主婦化が進んだことを意味する。当時は包括的な兼業主婦化を、女性の社会進出志向の強まりや家族領域の市場化・外部化の結果と捉えていたが、「夫は仕事、妻は家事、豊かさを追求する」戦後家族モデルを維持するための反応と見る方が実態に即して

23) 厚生労働省『平成13年版 働く女性の実情』。

いる（山田 2005：167）。

女性の再就労が生活の期待水準を満たす目的で進むとすれば、夫が高所得者の妻の再就業は低いといえる。高額所得者の学歴は比較的高く、配偶者も高い傾向にある。新規学卒一括採用をとる日本では、高学歴者の満足する好条件の仕事は新卒者に集中し、中途採用市場は小さい。夫が高所得者で自身が高学歴の女性にとっては、満足のいく職は少なく、労働力率は下がる。職場に代わる居場所として彼女たちが選択したのは、ボランティア活動（社会貢献活動）や文化活動であった。

連帯や社会的承認を得たい彼女たちにとって、市民社会組織は自己実現の場となった。彼女たちの中には、大量消費社会を見直し、人間生活と自然との調和をめざすこと（エコロジー）や、個人や地域のニーズに沿うサービスを提供することで健康で文化的な生活を保障すること（生活オルタナティブ）に価値を置き、自身を「生活者」として自立する主体（脱専業主婦・脱消費者）と位置づけて積極に行動する「活動専業主婦」も現れた（金子 1989：11-13）。運動の過程では、企業家的役割を果たす者も生まれ、生活クラブ生協の活動から派生したワーカーズ・コレクティブ²⁴⁾という新しい事業体を創り出しもした。その活動は日用品の企画・物販にとどまらず、現在では、配食サービスや居場所作り、デイサービス、子ども食堂といった社会福祉やまちづくりを支える事業にまで拡張し、市民社会を構成する民間非営利部門の拡大に貢献している。

起業家として活動する女性とそれに共感し、支えるメンバーが増える一方で、近年は就業の場として民間非営利部門を選択する者も現れた。この点にいち早く注目した山内は、「主婦はなぜ NPO を目指すか？」という問い立てを行い、次の4つの要因を掲げた（山内 2001：31-32 [以下は筆者による要約]）。

24) メンバーが共同で出資し、対等な立場で経営・管理しながら、実働も担う組織。ここでは、生活者の視点に立ち、地域が必要とする財やサービスの提供が行われる。組織化の経緯等については、佐藤編（1988）に詳しい。

- (1) 単純に、男性より女性のほうが非営利セクターを好む
- (2) 家庭と両立させつつ、補助的収入を得ることが容易
- (3) 女性の進出している職業（看護婦、介護士、保母、教員等）と、非営利組織の存在が大きい産業部門との一致傾向が強い
- (4) 女性は、賃金やフリンジベネフィットの男女間格差が相対的に小さい非営利労働市場を積極的に選択する。

4つの要因は複合的に作用することが多い。つまり、女性たちは、賃金稼得の必要性が低いもしくは限定的である場合、生きがいや自己実現を重視し、営利部門以上に非営利部門を選ぶ傾向にあること、収入を得る必要がある場合にも、女性の活躍が確立している領域の事業を望んだり、職場内の男女格差が賃金面でも低い事業体を選んだりする傾向にあること、総体として、女性は非営利部門を選択しやすい傾向にあるといえる。裏を返せば、営利部門（民間の営利企業）における女性の地位の低さが女性を非営利部門に向わせることがわかる²⁵⁾。

2000年代になると、活動が安定した NPO 法人が増えた。事業の継続化が可能になると、有給職員を雇う機会も増え、労働市場における雇用先として NPO が存在感を表し始めた。とはいえ、NPO 法人の正規職員の年間給与額は、「平均的な人」の平均値で約260万円と低く²⁶⁾、世帯の主たる稼ぎ手からは選択されにくい。給与面に問題は残るが、NPO は新しい知識や技術、経験を積む場（雇用先）として積極的に評価されるようになってきている²⁷⁾。NPO への就労を女性に限って検討した鈴木の研究によると、女性が NPO 法人で働く場合、給与や技能習得の満足度や就労環境が

25) 事業所の従業員の比率をみると、非営利部門（会社以外の法人と法人でない団体の合計）では、女性が男性を上回っている（1996年=55%、2006年=61.6%）（大槻 2011：45）。

26) 労働政策研究・研修機構（2015）「NPO 法人の活動と働き方に関する調査（団体調査・個人調査）——東日本大震災復興支援活動も視野に入れて」33頁。

27) 労働政策研究・研修機構（2016）「NPO の就労に関する研究—恒常的成長と震災を機とした変化を捉える」労働政策研究報告書 No.183, 115&118頁。

継続就業に影響するという。女性の中には、かつてのような社会貢献型ではなく、NPO 法人で働き収入を得ること、すなわち、「労働者」意識の高い人物も現れるようになってきた。このことは、「NPO 法人が企業等とは異なる女性の就業、キャリア形成の場となる可能性」のあることを示唆する（鈴木 2019 : 75）。

類型化すれば、NPO は組織を運営する側や忠誠のあるメンバー（専従職員、有償・無償ボランティア）にとっては、多元主義型の組織であるものの、投資的動機の強いメンバーには、「市場主義」型の組織（第3象限）だといえる。彼・彼女らは、獲得したい知識や技術、経験に応じて団体を選択し、移動する存在であり、団体への継続意思が弱いため、「発言」も役割（賃金）に見合った範囲で行う可能性が高い。

3 ケア空間の再編

現代の女性たちは、地縁と規範に拘束され、権威主義型の組織に居続けることを余儀なくされた時代の女性たちに比べ、多様な選択をもつ。かつての女性が活動した権威主義型、伝統主義型組織に限られず、職場（営利団体）であったり、市場主義型もしくは多元主義型の市民社会組織であったりと多様である。後者は地縁的拘束を伴わないものも多く、従前に比して、女性たちは地域社会から解放されている（退出可能性を保持）。

逆に、地域社会（コミュニティ）は女性を求めている。ケア需要の高まりが、ケアの担い手を必要とするからだ。高齢化、共働き世帯の増加、雇用形態の多様化などは、経済的格差の拡大、ダブルケア、孤独化などの新しい社会的リスクを生み、困難に直面する人を増やしている。母子世帯の貧困や8050問題が示すように、彼らは複数のリスクに直面しており、複合的な支援が欠かせない。ケアの担い手たちには、医療、介護、育児、障害者支援、介護家族の負担軽減（ケアラー支援）、教育、就労支援、居場所づくり、こころのケア等、さまざまにある公共サービスを、ケアの受け手が

抱える個別の事情に照らして柔軟に、かつ、適切に組み合わせて提供することが求められる。

ケアは対面で受ける／授ける行為であり、場所に拘束される。したがって、地域社会はケアという営みが行われる空間になる。ところが実際は、家庭や医療・福祉機関など個別性の高い場所で閉鎖的に行われている。実践がそこに留まる限り、行為者も内容も限られる。ケア実践を私的空間から公的な空間に広げれば、みんなで支え合うことができる。地域社会をケア空間として再編する意味は、ここに求められる。

もちろん、そこには多様な担い手が欠かせない。ケア実践について、高い経験や知識、技術、エンパシーを有する人は、現状では女性であることが多く、実働可能性の面からも女性の参加を期待する声は大きい。コミュニティをケア空間としてどのように再編すれば、彼女たちはコミュニティに振り返り、積極的に関与してくれるのだろうか。

こぼれ落ちる社会的リスクへの対応

宮本の簡潔な整理によると、「20世紀型の社会保障の仕組みはそれ自体に、『強い個人』と『弱い個人』を峻別する発想」があり、社会保険と公的扶助はそれを具現化したものだという。社会保険は、「強い個人」である自分が「弱い個人」となる自分を支えることを予定した。つまり、「稼ぎ手とくに男性稼ぎ主が健康で若く、働いて家族を扶養できるときに保険料を拠出し、働くことができなくなったときに給付を受ける」仕組みをとった。備える力のない「弱い個人」は、公的扶助の制度が支えた。2つの制度は市民を分断するものではない。20世紀型の社会保険のしくみには、「『強い個人』も『弱い個人』に転化するリスクに備えて連帯しなければならないというルールが埋め込まれて」いたのであり、支え合いの理念をもった（宮本 2017：20-21）。

ところが、日本では、「連帯」の規範が強く打ち出されることはなかった。男性稼ぎ主の雇用保険で家族扶養を支えるという日本型の生活保障

は、行政・会社・家族の三層が繋がった「三重構造」からなり（宮本 2021：42-43）、各種の制度がタテに分断されたことで、水平的な連帯を築きにくかった（宮本 2008）。安定した生活給を定年まで保障する「会社」、医療や年金を通じてリスク管理を保障する「行政」、ケアを引き受ける「家族」のタックルは、戦後の標準家族のあり方そのものだったが、脱工業化や経済のグローバル化は男性稼ぎ主の収入や雇用形態を不安定化した。1970年代半ば以降に、兼業主婦化が進んだのは家族の防衛策であったが、女性にダブル・シフトを強いた。「備えよ。常に」という発想は、正規雇用を基礎とする生活保障の恩恵が受けられ、ケアを支える家族がいることで具現化する。裏を返せば、日本型生活保障の三重構造は、いずれを欠いても「弱い個人」に転じる制度的脆弱性をもつ。にもかかわらず、補完の制度化は不十分で、政策的対応のない領域に取り残された人を多数生む状況を許している。

事態の改善に向け、宮本は生活保障を「共生保障」に切り替えることを提起する。共生保障とは、「人々を雇用やコミュニティにむすびつけつつ、必要に応じて教育、家族などのステージを行き来する、『交差点型社会』を目指す」ものだが（宮本 2017：92）、それは3つの特徴をもつ。1つ目は、経済的に弱体化し孤立化した稼ぎ主＝「支える側」を各種の政策を通じて支え直すことである。2つ目は、「支えられる側」にいる人々を、積極的に社会とつながるよう支援すること（包括的サービスの提供）である。3つ目は、共生の場の構築である（同：47-52）。

このように、共生保障は、共生の場で「弱い個人」も「強い個人」もそれぞれが支え合い、活力を得ていく社会、ダメな時には力を借り、元気な時には力を貸す、人が行き来できる社会を目指すものだが、その実現には、「支え合い」を支える政治が欠かせない。自助・互助・共助・公助という「支え合い」を結びつける、連携のための政治が求められる（同：211）。

具体的には、ケア空間であるコミュニティを行政の立場で担う自治体に、人々を雇用や多様な支え合いの場につなぐこと、このために、サービ

スの包括化と柔軟化を図ること、実態としては、NPO など民間の事業体も組み込んだ上で、利用者の選択可能性を広げる準市場型の供給体制を築き、機能させること、そして最後に、生活保障の制度では、あくまで公的財源を基礎としてサービスが供給される必要のあることを述べる (同：128)。

コミュニティ政策の不在

国や自治体はこうした課題にどう向き合っているのだろうか。地域福祉に関心のある人なら、「住まい・医療・介護・予防・生活支援が一体的に提供される地域包括ケアシステム」²⁸⁾を思い浮かべるかもしれない。地域包括ケアシステムとは、「高齢者の尊厳の保持と自立生活の支援の目的のもとで、可能な限り住み慣れた地域で、自分らしい暮らしを人生の最期まで続けることができるよう」にすることを目的に、厚生労働省が制度化を求めているもので、「保険者である市町村や都道府県が、地域の自主性や主体性に基づき、地域の特性に応じて作り上げていくこと」を予定する。

具体的には、地域包括支援センター (市区町村に設置が義務づけられた中核機関)²⁹⁾と、日常生活圏 (主に中学校区) を基礎に設置される「地域ケア会議」から構成される。地域ケア会議は、日常的な実践を担う各種専門機関や地縁組織、NPO などの市民社会組織で構成され、相互に課題を把握し、必要に応じて政策につなぐ役割を果たす。合併などで行政区の広域化が進んだ今日、日常生活圏と行政圏は単位を違えることが多い。そこで、日常生活圏に地域ケア会議を設置し、行政圏内に複数の圏域を設け、そこに地域包括支援センターの支所と地域ケア会議の連合会議を置き、全域を地域包括支援センターが統括する重層的な構造が予定されている。

28) 地域包括ケアシステムについては、厚生労働省 HP を参照した (https://www.mhlw.go.jp/stf/seisakunitsuite/bunya/hukushi_kaigo/kaigo_koureisha/chiiki-houkatsu/ 最終アクセス2022年1月11日)。組織実態については、畠山・中村・宮澤 (2018) に詳しい。

29) 2021年4月現在、全国5,270カ所 (支所を含めると7,305カ所) に設置されている。

各種団体が活動し連携する日常生活圏で、対人的な公共サービスの提供（供給体制の構築）を行うことは、さまざまな政策領域で期待されている。結果、地域包括ケアシステム、防災会議、コミュニティ・スクールのように、所管も設置単位も異なる組織が自治体内にいくつも置かれる状況を招いている。同じ住民の上に、異なるサイズの傘がいくつも被さる状況は、住民に過剰負担を求めかねないし、不自由さを強いるかもしれない。体系的なコミュニティ政策の不在が、こうした事態を許している。

この指摘には、異議が唱えられるかもしれない。筆者が問題視するのは、公共サービスの提供を財政面でも実働面でも政府に期待できた福祉国家期と異なり、政府規模の縮小（「公」の縮小）とその補完を社会（「共」や「私」）に求める今日においても、地域社会における近隣自治を保障する包括的な制度を持たないことである。

同様のことは、山崎らの研究でも言及されている。行政効率を高める目的で実施された明治・昭和・平成の「大合併」は、住民にとって一番身近な地域コミュニティの範囲（単位自治会の範囲）と基礎自治体（市町村）の範囲を大きく乖離させた。最小単位（単位自治会の範囲）と最大単位（行政区＝基礎自治体）の間には、社会的に意味をもつ地域単位が重層的に存在する（小学校区、中学校区、連合自治体等）。近隣単位と行政単位のズレを修正するには、これらを近隣自治空間として再編することが有用であるが、それがなされぬままにきたことで、「公共の空隙」ができ、特定領域における公共サービスの不在を許した（山崎 2014：2-3）。2000年代の地域協働は、この隙間を埋める試みであったが、自助や共助のみでそれを補償するのは難しい。地域コミュニティ・レベルの自治（狭域自治）の制度的保障が求められる（同：8-9）。そこで、山崎たちは自治体内分権（さらには近隣政府）と地域自治の具現化を期待する。

ケア空間としてコミュニティをデザインする

自治体内分権については、平成の市町村合併の際に、地域自治区等の新

たな制度が導入されたが、活用は例外的で、運用上の措置に留まることが多い(徳久 2011)。地域住民のくらしに関わる問題を考え、解決するための仕組みを重層的に置くことは、これまでも検討され、政策領域ごとに実施されてきた。しかし、取り組みを期待されるのが新しい社会的リスクの対応である以上、それは共生空間として包括的に再編される必要がある。

本稿は、「共生」空間をあえて「ケア」空間と呼ぶ。「ケア」³⁰⁾という概念には、他者への関心・思いやりのみならず、他者に対する具体的な働きかけ(実践)が含まれるからであり、地域社会をケア空間と捉え直すことで、そこは公共サービスの授受が行われる場であり、人々の居場所であることが伝わりやすくなるからだ。

地域社会をケア空間に再編する場合、自治体内分権のあり方が問題になる。なかでも、費用負担と権限の委譲相手、実働の担い手が鍵となる。ケア空間では、さまざまな公共サービスがやりとりされる。介護保険によるものや、公的な資金によって行われるものもあれば、住民が費用負担するものもある。広義の「共助」については、費用を負担せずにサービスのみを享受しようとする「フリーライド」問題があり、時にサービスの安定供給を阻害する。このため、解消が求められるが、それが費用負担の強制になる以上、正統性が求められる。こうした条件を満たす制度として考えられたのが、総務省の設置した「地域自治組織のあり方に関する研究会」が報告書³¹⁾に掲げた「地域自治組織」である。

地域自治組織とは、地域代表性を保ち、フリーライドを抑止するために、当然加入制を予定する特別地方公共団体もしくは公共組合をいう。自治体内分権のための新たな制度の検討を要請された研究会が参照したのは、民間資本や地域団体が自治体内の特定地区を管理・運営する、アメリカ

30) 「ケア」については、上野(2011)、岡野(2012)、トロント・岡野(2020)を参照した。

31) 地域自治組織のあり方に関する研究会「地域自治組織のあり方に関する研究会報告書」平成29年7月。近隣政府の問題については、日本都市センター『近隣自治の仕組みと近隣政府——多様で主体的なコミュニティの形成を目指して』(2004)に詳しい。

カの BID（ビジネス改善地区）や CID（コミュニティ改善地区）であり，地域特性に合わせた管理・運営を可能にする制度設計が目指された³²⁾。自治会とも市町村とも異なる地区の設定は，「公共の空隙」を満たし得る。

そこで問題になるのは，その空間の意思決定のあり方，すなわち権限委譲の様態である。これまで，地域社会の問題を住民に問う際には，地理的偏在性がなく，全戸加入を原則とすることで地域代表性を相当程度保障する自治会に代弁させることが多く，自治会は自治体の業務委託先でもあった。だがそのことは，表出される声に偏りを生じさせてきた。地域社会には，年齢別・性別・機能別の地縁組織や，趣味やボランティア活動団体，NPO，民間企業など，多様な団体が存在し活動しているが，それらの関心や意見は同じでない。自治体内分権を行う際には，意思決定における利害関係者の平等を保障することが求められる。となると，合議体での意思決定が予想されるが，委員の選出，各種団体との連携，組織運営のルール等を条例や規則で定めることで，地域代表性を保障することが不可欠になる（中田 2014）。

代表選出の問題は，実働の担い手問題とも連動する。ケア空間では，サービスの供給を多様な団体が担う。本稿の類型（図 5）に照らせば，4つの類型すべてに該当する組織がいる。このような状況で，同調／同化圧力が強く，寛容度の低い自治会（権威主義型／伝統主義型）が意思決定の主導権を握った場合，それに賛同し得ない団体は「退出」するかもしれない。事業提供を核とする市場主義型・多元主義型組織は，条件のよい空間に活動場所を変えるだろうし，団体が残留しても，そこに従事する主体的なメンバーは所属を変えて望ましい条件を得ようとするかもしれない。NPO に参加する人の多くは，組織使命を共有し，その実現を目指す，参加の継続は「組織の居心地の良さ」によるところが大きいことは，先行研究や労働政策研究・研修機構の調査が示している。であれば，自治会を

32) この問題は別稿（徳久 2021）で扱った。参考文献等はそちらをご参照ください。

中心とする地縁組織と NPO などのテーマ型組織の連携のあり方は、担い手問題に著しい影響を与える。自治体内分権の制度化の際に、慎重な設計が求められよう。

なぜ女性をコミュニティに呼び戻したいのか？

次に、ケア空間としてのコミュニティに女性が必要である理由を考えよう。上野の整理によると、ケアの供給主体は、①官セクター（中央政府・地方政府）、②民セクター（市場）、③協セクター（市民社会）、④私セクター（家族）に分けられる（上野 2011：218-219）。筆者のいう「ケア空間としてのコミュニティ」では、公的領域に属する協セクター（市民社会）が要となる。

「成長」や「老い」ということばが示すように、ケアの受け手の状況は変化する。それゆえ、ケアの受け手／担い手双方にとって最適な実践は存在せず、日常的な振り返りと適宜の変更が求められる。このように、ケアは高度に専門的な行為であるにもかかわらず、買い叩かれてきた。ケアは日常的に授受される行為であり、需給がともに高い。ところが、供給の多くは外部化されず、女性による家庭内の無償労働を主としてきた。これは、ケアの放棄が受け手の生存を危うくするからであり、ケアの提供者は対象者に抱く愛情や実践の中で見出される誇りや喜びを糧として、ケアの内部化を保障してきた。だがそのことは、ケア労働は誰にでもできるもの、代替性の高いものという理解を許し、労働市場における稀少性を下げ、低賃金労働に甘んじさせてきた（Folbre 2018）。

人の「生」を保障するケアの供給を家族（④私セクター）や市場（②民セクター）からなる私的領域に委ねると、ケアの質や量は金銭や人材といったリソースの多寡で決められる。ケア労働は私的行為となり、そこで得られた経験や知識、ケアにかかわる課題や需要は個人にとどまる。ケア実践とその課題が他者に共有され、社会的に表出される機会が得られなければ、私的領域に留まるケアが政策議題となるのは難しい。ゆえに、ケアを

公的領域に位置づけ直す必要がある。

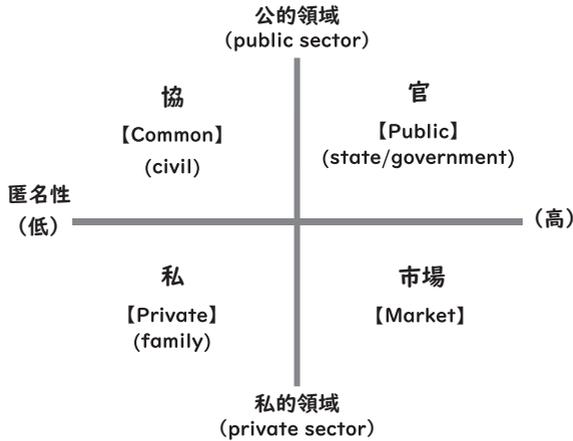
注意したいのは、政府による政策形成①は、政治的アクターの選好から自由でなく、ジェンダー・バイアスを伴いやすいという点である（大沢 2013）。日本では、男性稼ぎ主型の生活保障の見直しが1990年代以降、幾度も求められ、審議会の提言に加わる例もあったが、改革の俎上に載らなかった。政治がそれを支持しなかったからだ（Pharr 1990, 御巫 1999, 辻 2012）。政策形成過程に複数のジェンダー・バイアスがあることを念頭に置くと、ケアの受け手／担い手双方の声を率直に反映する仕組みをケア空間に埋め込むには、ケア空間の設定を公的領域①、③に置きつつも、当事者を含む③「協セクター（市民社会）」を主体にすることが望ましいといえる。協セクターには、「当事者ニーズの顕在化と事業化、当事者の権利擁護、民セクターとの連携および官セクターとの協働と政策提言」が期待できるからだ（上野 2011：457）。

ケア空間の主体となる協セクターには、女性の存在が欠かせない。ここで、筆者は女性こそが大事と言いたいのではない。保育、介護、医療の現場で男性が活躍していること、ケアの担い手として女性に重きを置きすぎることは性別役割分業を固定化させかねず、危ういことは、十分理解している。強調したいのは、協セクターを構成する各種団体の意思決定にケア実践の主体（多くは女性）の意見が十分に反映される仕組みがなければ、当事者の不在を招き、協セクターもジェンダー・バイアスを生じさせる危険から自由でないということである。自治会の例はそれを物語る。

ケア空間の担い手

4つのセクターの関係を再度整理しよう。上野の示した福祉多元社会のモデルは、「公-私」の一軸のみで整理されているが、本稿は「匿名性の高さ」という軸を加えて2×2の類型化を行う（図6-1）。匿名性について、少し説明を加えよう。本稿でいう匿名性とは、ネットワークの形態と関係する。匿名性が高い場合、ネットワークは広く浅く張られ、低い場

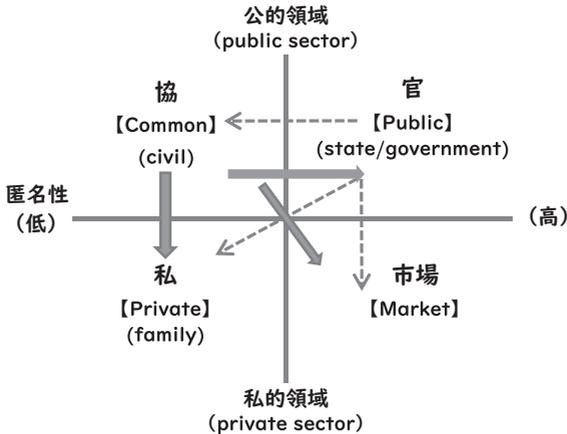
図6-1 ケア空間の担い手



合、ネットワークの範囲を限る一方で、密度を高める。匿名性の高さは、当事者性や対面関係の強さと逆相関する。

ケアの問題を考える場合、ケアの受け手に着目すれば、「私」(第3象限)が、政策形成に重きを置けば、「官」(第1象限)が起点となる。政府部門の縮小は市場、市民社会、家族の比重を高める。4者の関係で、注意しなければならないのは、政府と市場の連携は、当事者性を低めることである。政府が市場原理に親和的な立場をとった場合、ケアはコストに見合った質を提供する行為となる。保育の規制緩和は端的な例で、保育士の配置基準の引き下げは、少ない保育士で多くの乳幼児をケアすることを求めたし、園庭や給食室がない狭隘な保育施設の設計や、日照や騒音に問題を抱える地域での立地を許した。それらが乳幼児にとっても、保育士にとっても、望ましくないことは一目瞭然だが、当事者の意見を政策形成の場に直接入力できる制度的な保障がなければ、甘受するか、退出するかを選択になる(徳久 2020)。状況の打破には、ケアの当事者の声を表出、集約し、それを政府や市場に届けることを制度的に保障されたアクターの存在、すなわち、市民社会=「協」セクターが欠かせない。

図 6-2 政策形成の起点と関係性



「協」＝市民社会（第4象限）を起点にケア問題を組み立てると、何が改善されるのだろうか。図6-2は、起点を政府（「官」とする場合（点線）と、市民社会（「協」とする場合（太線）を示している。政府と市民社会の間には、それぞれの矢印が描かれているが、「官から協へ」は協セクターとの協働（官民連携）と支援、「協から官へ」は官セクターとの協働と政策提言が予定される。太線が点線と結びつくように、市民社会から政府への政策提言は、反射的に市場に影響を与えるかもしれない（規制強化）し、家族支援に向かうかもしれない。

反射効果で期待したいのは、賃金問題である。2節で検討したように、非営利部門の就労率は女性が高い。非営利部門は、ケア供給を担う事業体を多く抱えることで（ケアの担い手としての当事者性）、ケアの受け手やその家族と対面的な交流をもつ。つまり、「協」に位置づけられる非営利組織（NPO や社会福祉法人、ボランティア団体等）は、実働を提供するのみならず、「私」に位置するケアの受け手（本人と私的領域におけるケアの担い手となる家族）の声を「官」（政府）に入力する触媒として機能する。サービス供給の面では、「市場」と競合する存在でもあるが、市場が機能しない地

域(営利性が保障されない規模)では、「官」か「協」が担わざるを得ず、ケア需要が拡大する今日、欠かせない存在といえる。

とはいえ、非営利部門も問題を抱えている。非営利部門に女性が多く存在するのは、営利企業での女性の地位が低いからであり、その改善が進めば、女性が部分的に撤退すると思われる(山内 2001: 39-40)。保育の現場では、その傾向が強まっており、株式会社の参入以降、社会福祉法人や子育て支援活動を行っている NPO やボランティア団体からの人材流出がみられる。適切な賃金を得ようとする行為は、労働市場を健全化させるが、担い手の撤退は「協」セクターを縮小させる。そのことは、当事者の声の inputs を減らしかねない。当事者の利益を守るには、非営利部門が欠かせず、金銭面での待遇改善が急がれる。

これを即時的に行い得るのは、政府といえる。2015年9月に、安倍晋三内閣総理大臣(当時)が少子高齢化という構造的な問題に取り組むことを表明し、一億総活躍社会の実現に向けた保育人材確保のために、保育士の処遇改善を実施したことが賃金上昇につながったことは、好例といえる。

だがそこにケア環境の改善が伴わなければ、離職者を恒常的に生む。保育士や介護士の処遇を需給関係から決めるのではなく、「ケア」という行為に照らして考えることが肝要になる。こうした実践が過去にないわけではない。1972(S47)年に京都市で採用された「京都市民間保育園職員給与等運用事業(プール制)」は、「民間保育園統一の『職員配置基準』と『給料表』に基づく給与格付を行うことによって、職員処遇が改善されるとともに継続的で安定した保育サービスの提供³³⁾を可能にし、乳幼児に手厚いケアを提供した。ケアの当事者性を尊重する政府の積極的な関与は、「協」セクターの改善のみならず、それと競合する「市場」のあり方を変えるかもしれない。

このことから、コミュニティをケア空間として再編することの意義が

33) 京都市プール制検討委員会「京都市民間保育園職員給与等運用事業(プール制)の在り方——時代の要請に応えるプール制の今後の在り方について」平成22年1月。

理解されよう。男性稼ぎ主型の生活保障を築いてきた日本で、劣位におかれた女性にとって居心地のいい空間を金銭的にも内容的にも組織的にも保障していくことは、私たちの生活を豊かにする。ここにいう「女性」とは、構造的に弱者に置かれた「表象としての女性」である。保育や介護の分野には、男性も就労しているが、賃金の低さからやりがいを感じながらも離職する例が少なくない。ケアを誰もが担える社会にするためにも、まずは表象としての女性たちの現状を確認し、ジェンダー・バイアスを是正していくことが求められよう。事例分析を通じてこの問題を検討することを今後の課題としたい。

- * 本稿は日本学術振興会科学研究費助成事業・基盤研究（B）・研究課題番号20H01459（研究代表者 徳久恭子）、挑戦的萌芽研究・研究課題番号20K20847（研究代表者 徳久恭子）の研究成果の一部である。

【参考文献】

- 石山恒貴（2021）「サードプレイス概念の拡張の検討——サービス供給主体としてのサードプレイスの可能性と課題」『日本労働研究雑誌』No. 732, 4-17頁.
- 岩間暁子（2008）『女性の就業と家族のゆくえ——格差社会の中の変容』東京大学出版会.
- 上野千鶴子（2011）『ケアの社会学——当事者主権の福祉社会』太田出版.
- 大沢真理（2013）『生活保障のガバナンス——ジェンダーとお金の流れで読み解く』有斐閣.
- 大槻奈巳（2011）「NPO 活動と女性のキャリア形成」『季刊家計経済研究』No. 89, 44-52頁.
- 岡野八代（2012）『フェミニズムの政治学——ケアの倫理をグローバル社会へ』みすず書房.
- 落合恵美子（1994）『21世紀家族へ——家族の戦後体制の見かた・超えかた』有斐閣.
- 金子淑子（1989）『ポストモダン・フェミニズム——差異と女性』勁草書房.
- 久保桂子（2017）「共働き夫婦の家事・育児分担の実態」『日本労働研究雑誌』No. 689, 17-27頁.

- 佐藤慶幸編(1988)『女性たちの生活ネットワーク——生活クラブに集う人びと』
文眞堂.
- 鈴木紀子(2019)「NPO 法人における女性の就業に関する分析——満足度と継続
就業をめぐる」『現代女性とキャリア』第11号, 65-76頁.
- 辻由希(2012)『家族主義福祉レジームの再編とジェンダー政治』ミネルヴァ書房.
- 辻中豊・ロバート・ベッカネン・山本英弘(2009)『現代日本の自治会・町内会
——第1回全国調査にみる自治力・ネットワーク・ガバナンス』木鐸社.
- 徳久恭子(2011)「都市内分権の現状とその課題」『立命館法学』第333・334号,
941-982頁.
- (2020)「保育士の待遇に関する一考察——制度比較の観点から」『政策
科学』第27巻4号, 153-185頁.
- (2021)「人口減少社会における公共サービスのあり方——上越市にお
ける住民へのアンケート調査を手がかりに」『立命館法学』第398号, 421-
457頁.
- トロント, J.C.・岡野八代(2020)『ケアするのは誰か? ——新しい民主主義社
会のかたちへ』白澤社.
- 永井暁子(2020)「家事と仕事をめぐる夫婦の関係」『日本労働研究雑誌』No.
719, 38-45頁.
- 中田実(2014)「自治省コミュニティ施策の到達点と新たな課題」山崎仁朗編
『日本コミュニティ政策の検証——自治体内分権と地域自治へ向けて』東信
堂, 356-377頁.
- 中道實・小谷良子(2013)『地域再生の担い手たち——地域住民・自治体職員・
地方議会議員の実証分析』ナカニシヤ出版.
- 畠山輝雄・中村努・宮澤仁(2018)「地域包括ケアシステムの圏域構造とローカ
ル・ガバナンス」『E-journal GEO』Vol. 13(2) 486-510頁.
- 御巫由美子(1999)『女性と政治』新評論.
- 宮本太郎(2008)『福祉政治——日本の生活保障とデモクラシー』有斐閣.
- (2017)『共生保障——<支え合い>の戦略』岩波書店.
- (2021)『貧困・介護・育児の政治——ベーシックアセットの福祉社会
へ』朝日新聞出版.
- 矢澤澄子(1993)「都市に生きる女性」矢澤澄子編『都市と女性の社会学——性
役割の揺らぎを超えて』サイエンス社, 19-68頁.

- 山内直人（2001）「ジェンダーからみた非営利労働市場——主婦はなぜ NPO を目指すか？」『日本労働研究雑誌』No. 493, 30-41頁。
- 山崎仁朗（2014）「なぜ、いま、自治省コミュニティ施策を問い直すのか」山崎仁朗編『日本コミュニティ政策の検証』東信堂, 1-22頁。
- 山田昌弘（2005）『迷走する家族——戦後家族モデルの形成と解体』有斐閣。
- Ferree, Myra. M. (1991), "The Gender Division of Labor in Two-Earner Marriages: Dimensions of Variability and Change," *Journal of Family Issues* 12-2, pp. 158-180.
- Folbre, Nancy. (2018), "The Care Penalty and Gender Inequality," in Susan L. Averett, Laura M. Argys, and Saul D. Hoffman (eds), *The Oxford Handbook of Women and the Economy*, New York: Oxford University Press, pp. 749-766.
- Hirschman, Albert O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press. (=2005, 矢野修一訳『離脱・発言・忠誠——企業・組織・国家における衰退への反応』ミネルヴァ書房).
- Hochschild, Arlie R. (1989), *The Second Shift: Working Parents and the Revolution at Home*, New York: Viking Press. (=1990, 田中和子訳『セカンド・シフト第二の勤務——アメリカ共働き革命のいま』朝日新聞社).
- Oldenburg, Ray (1989), *The Great Good Place: Cafés, Coffee Shops, Bookstores, Bars, Hair Salons and Other Hangouts at the Heart of a Community*, Da Capo Press. (=2013, 忠平美幸訳『サードプレイス——コミュニティの核となる「とびきり居心地よい場所」』みすず書房).
- Pharr, Susan (1990), *Losing Face: Status Politics in Japan*, Berkeley: University of California Press.
- Schoppa, Leonard J. (2006), *Race for the Exits: the Unraveling of Japan's System of Social Protection*, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press. (=2007, 野中邦子訳『最後の社会主義国 日本の苦闘』毎日新聞社).