

福岡県内自治体の男女共同参画推進状況

——政策意思決定・行政組織・地域自治への女性参画に着目して——

堤 圭史郎*・坂 無 淳**・阪 井 裕一郎**

要旨 本稿の目的は、福岡県における自治体の女性参画状況のデータ分析から、男女共同参画の推進体制の現状と課題を明らかにすることである。分析するデータは『福岡県男女共同参画白書』に示された2007年度、2013年度、2019年度の県内自治体の政策意思決定・行政組織・地域自治の3領域における女性参画状況である。具体的には各自治体の審議会委員、委員会委員、課長相当職以上総数、自治会長数に占める女性比率である。

まず年度別に各変数の県全体・市部・郡部別の記述統計を確認した。結果、審議会委員、委員会委員、管理職など、行政施策によって比較的介入が可能な分野でこの期間の取り組みに一定の効果が表れている自治体が多く確認できた。一方で自治会長の女性比率は多くの自治体において漸進的・停滞的であった。次に、県内自治体を探索的にいくつかの群に分類するクラスター分析を行った。結果、2007年度は3つ、2013年度は3つ、2019年度は4つのクラスターに分類でき、県内自治体の男女共同参画推進の方向性のパターンが示唆された。

キーワード 男女共同参画、ジェンダー政策、政策意思決定、地域自治、行政組織、福岡県

1. はじめに——問題の所在

本稿の目的は福岡県における男女共同参画（ジェンダー政策）の推進の現状と課題を、各自治体の女性参画のデータ分析から明らかにすることである。

1975年、日本では総理府に「婦人問題企画推

進本部」、[「婦人問題企画推進会議」、[「婦人問題担当室」]が設置され、男女平等に対する取り組みが開始された。その後、1986年の男女雇用機会均等法の施行から、1999年の男女共同参画社会基本法の制定・施行へと政策が展開され、2015年には女性活躍推進法の制定・施行がなされた。

* 福岡県立大学人間社会学部・准教授

** 福岡県立大学人間社会学部・講師

この間、男女平等をめぐるキーワードは、「均等」から「男女共同参画」、さらに「女性活躍」と変遷してきた（鹿嶋 2019）。そして、地方自治体の男女共同参画も国や世界の動きに対応するなかで紆余曲折してきた。

福岡県では、1978年に福岡県婦人関係行政推進会議と福岡県婦人問題懇話会が設置されたのを皮切りに、1980年に初の「福岡県行動計画」が策定され、男女平等に向けた施策が本格化した。1991年には、「婦人」から「女性」への名称変更がなされ、施策を担う組織はそれぞれ福岡県女性行政推進会議と福岡県女性懇話会、女性政策課等へと改編された。2000年には、国が「男女共同参画基本計画」を策定したのに応じて、福岡県は「福岡県男女共同参画社会づくり検討委員会」を設置、翌年に「女性政策課」が「男女共同参画推進課」へ、「女性行政推進会議」が「男女共同参画行政推進会議」へと名称変更され、「福岡県男女共同参画推進条例」の公布・施行もおこなわれた。2013年には、国が「日本再生戦略」の中核に「女性の活躍推進」を位置づけたことに対応し、福岡県では「女性の活躍推進福岡県会議」が発足した（田川市 2017）。

このように、国と各地方自治体が政策を押し進めてきたものの、日本は今なお男女平等社会からは遠い状況にある。例えば、世界経済フォーラムが経済・教育・健康・政治の4分野のデータに基づいて毎年算出するグローバル・ジェンダー・ギャップ指数では、日本は最新2019年時点で153か国中121位という位置にある（World Economic Forum 2019）。

そこで、本稿は福岡県をひとつの事例として、自治体の男女共同参画の推進の現状と課題を明らかにすることを目的とする。中でも、自

治体の政策意思決定・行政組織・地域自治という3つの領域における女性参画に関するデータ分析を行って、自治体の男女共同参画推進の現状を把握し、各自治体の差にも注目して、自治体における男女共同参画の課題の指摘とさらなる男女共同参画の推進のための方策を考察する。このような本研究の意義は主に以下2点である。

第一に、福岡県という一事例を深く考察することで、日本のジェンダー平等が低い理由や課題を明らかにすることができるという点である。福岡県は福岡・北九州・筑豊・筑後という生産基盤が異なる多様な地域を持ち、自治体の規模も多様である。このことは自治体の男女共同参画の推進にも関連すると予想され、多様な自治体を持つ福岡県は事例としてふさわしいと考える。

第二に、県や市町村の男女共同参画政策の策定に、学術研究に基づいた情報を提供するという意義がある。1999年に施行された男女共同参画社会基本法では、地方自治体は国に準じた施策とともに、その地域の特性に応じた施策を行うことが責務となっている。福岡県内の地方自治体の推進状況と課題を明らかにする本研究は、地域特性に応じた施策を探る上での一つの手がかりを提供するものと考えられる。

2. 方法

2-1. 分析の方法と対象

本稿では『福岡県男女共同参画白書』（以下、白書）を用いて分析を行っていく。この白書は、福岡県男女共同参画推進条例第20条の規定に基づき、男女共同参画の推進状況及び男女共同参画の推進に関する施策について毎年作成される

報告書である。本稿では、福岡県内の自治体における各種指標の女性割合を変数として、クラスター分析を行い、これにより県内60の自治体を探索的にいくつかのグループに分類する。

使用するデータは、各年度の白書の巻末にまとめられている福岡県内の市町村における各種指標の女性比率である。各種指標から、本分析では、①審議会委員の女性比率、②委員会委員の女性比率、③課長相当職以上総数に占める女性比率、④自治会長数に占める女性比率、の4つの変数を使用する。以下簡単に各変数について説明しよう。

①審議会委員の女性比率は、白書に記載の「地方自治法（第202条の3）に基づく審議会等における登用状況」に基づいており、白書には総委員数とそのうちの女性委員数、そして女性比率（%）が掲載されている。②委員会委員の女性比率は、同様に「地方自治法（第180条の5）に基づく委員会等における登用状況」に基づいている。本分析ではこの2変数を「政策意思決定」における女性参画を表す指標と考え採用する。

続いて、③課長相当職以上総数に占める女性比率は、文字通り各自治体の課長相当職以上総数に占める女性比率（%）である。白書には、自治体職員全体のほかに一般行政職のみのデータもあるが、本論文は全体における女性比率を使用した。これを本分析では「行政組織」における女性参画を表す指標ととらえる。

④自治会長の女性比率は、各自治体の自治会長数に占める女性自治会長の比率（%）である。本分析ではこの変数を「地域自治」における女性参画を表す指標ととらえる。住民による地域自治の場である自治会（呼称は自治体、地域により異なる）における意思決定や役割分担に

は、地域の性別役割分業に関する慣習や制度が反映されると考えられる。多くの自治体で女性会長は少ないが、自治体によっては女性会長の割合が比較的高い自治体もある。自治体の政策による工夫の余地が——①②③に比べれば小さいと思われるが——ある指標でもある。

分析の対象とする年度は2007年度、2013年度、2019年度の3時点に定めた。本稿では、各年度でクラスター分析を行い、各自治体がどのクラスターに分類されるかを3時点での変化とともに見ていく。この3つの年度を採用した経緯は次のとおりである。まず、2019年度は本稿執筆時の最新データであることから採用した。続いて、2007年度は自治会長の女性比率が初めて白書に掲載された年である。2013年度はその中間として選定している。

以上、このように、本分析はあくまで限られた年度における、限られた変数を使用したものであり、福岡県内の自治体についての探索的な分析にすぎない。したがって、この分析は決して各自治体のジェンダー政策の進展度合いや現時点での成功・不成功を結論づけるものではないことに留意されたい。

2-2. クラスター分析

本稿で行うクラスター分析についてもう少し補足しておきたい。クラスター分析とは、対象間の類似・非類似に基づいて、分類を行う分析方法である。分析結果は、類似した特徴を持つ自治体同士が早いステップで結合する図（デンドログラム）で表され、このデンドログラムを参照して、分析者がクラスター分類を決定する。

本稿では、統計ソフトであるSPSSを使用して、階層的クラスター分析を行った。クラス

ター化の方法として、一般的に使用されるウォード（Ward）法、測定方法としてユークリッド平均距離を採用した。

階層的クラスター分析の重要な点は、何個のクラスターに分類すべきかの明確な基準が存在しないことである。また、個体間の類似度の定義には上記以外にも複数の方法があり、どの方法を採用すべきかの客観的な基準はない。そのため、同じデータを使っても採用する方法やクラスター数によって、分類は異なることに留意されたい¹⁾。

3. 分析

3-1. 記述統計

まずはクラスター分析で用いる個々の変数の記述統計を確認しておこう（表1）。

各自治体の審議会委員数に占める女性比率は、2019年度に32.9%となっており、2007年度から10ポイント程度上昇したことがわかる。市部、郡部ともにこの間審議会女性委員比率は上昇しているが、市部と郡部を比較すると市部が35.5%であるのに対して、郡部は26.8%に留まっている。

次に各自治体の委員会委員数に占める女性比率についても、2019年度に20.1%となってお

表1 各指標の年度別・女性比率（県全体・市部・郡部別）

①審議会女性委員比率（%）				②委員会女性委員比率（%）				
	2007年度	2013年度	2019年度		2007年度	2013年度	2019年度	
県	比率（%）	23.3	27.7	32.9	比率（%）	10.1	13.7	20.1
	各自治体比率の平均値	20.6	24.8	29.2	各自治体比率の平均値	10.3	14.0	20.4
	標準偏差	7.04	7.57	7.76	標準偏差	4.88	5.69	6.04
	変動係数	0.34	0.30	0.27	変動係数	0.47	0.41	0.30
市部	比率（%）	26.5	30.2	35.5	比率（%）	11.3	14.1	20.7
	各自治体比率の平均値	25.0	28.2	32.0	各自治体比率の平均値	11.8	15.1	20.6
	標準偏差	5.21	6.92	6.81	標準偏差	5.34	6.01	6.66
	変動係数	0.21	0.25	0.21	変動係数	0.45	0.40	0.32
郡部	比率（%）	17.8	22.8	26.8	比率（%）	8.9	13.1	19.4
	各自治体比率の平均値	17.3	21.9	25.5	各自治体比率の平均値	9.1	13.1	19.5
	標準偏差	6.38	6.82	6.72	標準偏差	4.15	5.23	5.23
	変動係数	0.37	0.31	0.26	変動係数	0.45	0.40	0.27
③課長相当職以上総数に占める女性比率（%）				④自治会長数に占める女性比率（%）				
	2007年度	2013年度	2019年度		2007年度	2013年度	2019年度	
県	比率（%）	5.7	9.6	14.1	比率（%）	6.6	7.1	8.9
	各自治体比率の平均値	5.4	9.4	14.7	各自治体比率の平均値	2.1	3.1	3.9
	標準偏差	5.72	7.25	8.16	標準偏差	3.12	3.36	3.92
	変動係数	1.06	0.77	0.56	変動係数	1.45	1.07	1.01
市部	比率（%）	5.8	9.2	13.9	比率（%）	7.5	7.9	9.8
	各自治体比率の平均値	6.5	8.4	14.6	各自治体比率の平均値	2.7	4.1	4.6
	標準偏差	4.14	4.37	5.20	標準偏差	3.03	3.39	3.71
	変動係数	0.64	0.52	0.35	変動係数	1.13	0.84	0.80
郡部	比率（%）	5.5	11.3	15.2	比率（%）	1.9	2.4	3.4
	各自治体比率の平均値	4.6	10.3	14.1	各自治体比率の平均値	1.7	2.3	3.1
	標準偏差	6.53	8.95	10.15	標準偏差	3.13	3.11	3.94
	変動係数	1.42	0.87	0.72	変動係数	1.81	1.33	1.27

（注）

- ・各年度の自治体数は下記の通り。2007年度：66自治体（内市部28、郡部38）。2013年度：60自治体（内市部28、郡部32）。2019年度：60自治体（内市部29、郡部31）。2007年度における④自治会長数に占める女性比率は、添田町と大任町が不明であるため、64自治体について集計している。
- ・各年度の市部・郡部の平均値は、当時の状況に準拠して算出しているため、市部・郡部について表中の各年度の比率等の比較には慎重を要する。本文中の記述はおおよその傾向について言及している。
- ・市町村合併及び市制施行の状況は下記の通り。2010年：前原市・二丈町・志摩町が合併し、糸島市に。八女市・黒木町・立花町・矢部村・星野村が合併し、八女市に。2018年：那珂川町が那珂川市に。

り、2007年度から10ポイント程度上昇している。市部、郡部ともにこの間比率は上昇しており、ともに2割前後となっている。

課長相当職以上総数に占める女性比率は現在、市部、郡部ともに未だ2割に満たないものの、2007年度から2019年度にかけて、8～9ポイント高くなっている（市部：2007年度＝5.8％→2019年度＝13.9％。郡部：2007年度＝5.5％→2019年度＝15.2％）。変動係数が小さくなっていることから、とりわけ郡部は2007年度においては自治体毎の登用状況に著しい差異があったのが、少しずつではあるが、近年ばらつきが小さくなりつつあることがうかがえる。

一方で自治会長数に占める女性比率について見ると、2007年度から2019年度にかけて漸増しているものの、市部で9.8％、郡部で3.4％に留まっており、市部と郡部の間の格差が著しいことがわかる。また、変動係数に着目すると、近年になるほど小さくなってはいるものの市部で0.80、郡部で1.27となっている。参考に筆者は各自自治体の女性自治会長数と総自治会長数データを用いてジニ係数を算出してみた。結果は以

下のおりとなった。2007年度が0.47（市部：0.41・郡部：0.68）、2013年度が0.43（市部：0.37・郡部：0.61）、2019年度が0.40（市部：0.36・郡部：0.57）である。市部においては、北九州市の先進性にもとづく偏在性が示唆されており、依然として格差があると思われるが、自治体間格差は縮小傾向にあると言えよう。しかし、郡部間においては女性自治会長が0％という自治体が目立ち、依然として自治体間で大きな格差がある。

以上の検討より、審議会委員、委員会委員、管理職など、行政施策においてある程度の介入が可能な分野では、この間の取り組みに一定の効果が表れている自治体が多く確認できる。一方で、地域社会における女性参画の推進は多くの自治体において漸進的、あるいは停滞的であると言えるだろう。

なお、上記4変数について各年度の相関係数を確認してみると（表2）、自治会長女性比率は、2007年度には他指標と相関がみられなかったのが、2013年度、2019年度には審議会女性比率と正の相関がみられるようになっている。こ

表2 各指標の年度別・相関係数

		委員会 女性比率	課長相当職以上 女性比率	自治会長 女性比率
審議会女性比率	2007年	.48**	-.11	.10
	2013年	.34**	.13	.41**
	2019年	.30*	.23	.49**
委員会女性比率	2007年		.09	.19
	2013年		.22	.14
	2019年		.36**	.15
課長相当職以上 女性比率	2007年			-.15
	2013年			.10
	2019年			.05

(注)

・2007年度は64自治体、2013年度、2019年度は60自治体のデータを用いて算出した。

・*：5％水準で有意。**：1％水準で有意。

の結果をふまえて変数相互にいかなる影響があるのか／ないのかをここで具体的に検討することはできないが、行政が「できるところから」男女共同参画を推進することも、地域社会に一定の波及効果をもたらしている可能性を示唆していると言える。

3-2. クラスタ分析の結果

表3は各年度のクラスタ分析の結果を示したものである。一つの表にまとめているが、それぞれの年度のクラスタ分析は別々の分析によるものである。

(1) 2007年度

2007年度のクラスタ分析の結果、デンドログラム（紙幅の都合上、掲載は省略）に基づき、3つのクラスタに分類できた。自治体64のうち、クラスタIには23、クラスタIIには8、クラスタIIIには33の自治体が該当した。各クラスタの特徴は、表3の①審議会委員の女性比率、②委員会委員の女性比率、③課長相当職以上総数に占める女性比率、④自治会長総数に

占める女性比率の4変数のそのクラスタ内自治体の平均を見ることで大まかにつかむことができる。

クラスタIは、①審議会委員のクラスタ内平均が28.1%と全自治体平均の20.8%より高い。同様に、②委員会委員はクラスタ内平均が14.2%と全自治体平均の10.4%より高い。一方で③課長相当職以上はクラスタ内平均が5.1%、全自治体平均が5.6%と大差がない。また、④自治会長もクラスタ内平均が2.9%、全自治体平均が2.1%と大差がない。クラスタIをまとめるなら、審議会や委員会という「政策意思決定」における女性参画が先行して進んでいる自治体が多いクラスタと言える。また、他変数も全自治体に比べ相対的に高い自治体が複数含まれており、これらの変数では女性の参画が全体的に進行している自治体が多く含まれる。ただし、表3の最小値に注目すると、例えば、②委員会委員が5.0%でしかない自治体や④自治会長が0%である自治体があるなど、クラスタ内にも散らばりがある。そのため、一概にこのクラスタ内の全自治体が全て

表3 クラスタ分析の結果

	自治体数	①審議会委員の女性比率 (%)				②委員会委員の女性比率 (%)				③課長相当職以上総数に占める女性比率 (%)				④自治会長数に占める女性比率 (%)				
		平均値	標準偏差	最小値	最大値	平均値	標準偏差	最小値	最大値	平均値	標準偏差	最小値	最大値	平均値	標準偏差	最小値	最大値	
2007年度のクラスタ分析	クラスタI	23	28.1	4.0	23.3	38.5	14.2	4.8	5.0	25.0	5.1	4.7	0.0	14.6	2.9	3.2	0.0	13.7
	クラスタII	8	11.6	3.5	7.3	17.5	9.3	3.6	2.4	13.6	14.9	5.5	7.4	22.2	1.7	2.6	0.0	7.4
	クラスタIII	33	17.8	4.2	7.8	25.4	8.0	3.5	1.8	13.8	3.6	4.2	0.0	12.5	1.7	3.2	0.0	15.0
	県内全自治体	64	20.8	7.1	7.3	38.5	10.4	4.9	1.8	25.0	5.6	5.8	0.0	22.2	2.1	3.1	0.0	15.0
2013年度のクラスタ分析	クラスタI'	13	35.4	4.3	28.6	42.4	15.9	4.6	6.7	23.2	8.4	4.9	0.0	17.5	6.5	3.4	0.0	13.7
	クラスタII'	25	24.4	4.3	15.1	31.9	16.1	6.1	6.3	34.8	14.6	6.6	7.7	31.6	2.9	3.2	0.0	13.0
	クラスタIII'	22	19.1	5.3	10.1	28.9	10.5	4.1	2.6	16.1	3.9	4.7	0.0	15.4	1.4	1.9	0.0	6.1
	県内全自治体	60	24.8	7.6	10.1	42.4	14.0	5.7	2.6	34.8	9.4	7.3	0.0	31.6	3.1	3.4	0.0	13.7
2019年度のクラスタ分析	クラスタI''	18	36.3	5.4	26.3	52.0	23.5	3.9	17.6	30.8	12.9	3.7	7.5	19.4	6.7	4.5	0.0	16.6
	クラスタII''	15	29.4	7.0	18.3	43.2	24.8	4.8	19.4	39.1	25.0	6.2	18.8	43.8	3.9	4.0	0.0	13.3
	クラスタIII''	18	27.2	4.3	18.1	34.3	15.6	4.2	7.9	23.1	13.5	4.1	6.0	19.2	2.3	2.2	0.0	8.4
	クラスタIV''	9	18.4	3.5	12.9	22.7	16.3	6.0	6.7	23.3	3.4	4.3	0.0	10.0	1.5	2.3	0.0	6.7
	県内全自治体	60	29.2	7.8	12.9	52.0	20.4	6.1	6.7	39.1	14.7	8.2	0.0	43.8	3.9	3.9	0.0	16.6

の変数について女性の参画が進行しているとは簡単には言えないことにも留意する必要がある。

クラスターⅡの際立った特徴は、他の3変数は全自治体平均と大差ないのに比べ、③課長相当職のクラスター内平均が14.9%と全自治体平均の5.6%より大幅に高いことである。そのため、クラスターⅡは「行政組織」における女性参画が先行している自治体が多く含まれるクラスターであると言える。

クラスターⅢは4変数全てのクラスター内平均が全自治体平均と比べ、同程度か低いクラスターであり、クラスターⅠやⅡと比較して、際立った特徴が見られないクラスターであると言える。ただし、ここでも最大値に注目すると、例えば④自治会長が15.0%と全自治体平均2.1%よりも大幅に高い自治体があるなど、変数によってはクラスター内の散らばりがある。

(2) 2013年度

次に、2013年度のクラスター分析では、2007年度と同様3つのクラスターに分類でき、県内自治体60のうち、クラスターⅠ'には13、クラスターⅡ'には25、クラスターⅢ'には22が該当した（ローマ数字の後の'は各年度のクラスター分類が異なることを示す）。2007年度に比べて、全ての変数の全自治体平均が上がった中で、それぞれのクラスターの特徴をクラスター内平均から見ると、2007年度のクラスターⅠ、クラスターⅡ、クラスターⅢとほぼ同様の特徴であるクラスターであると考えることができた。また、詳細は繰り返さないが、最小値や最大値に注目すればクラスター内に多様性があることもわかった。

(3) 2019年度

最後に、2019年度のクラスター分析では、これまでと異なり、4つのクラスターに分類することができた。県内60自治体のうち、クラスターⅠ''には18、クラスターⅡ''には15、クラスターⅢ''には18、クラスターⅣ''には9の自治体が分類された。

まず、ここでも2013年度に比べ、全ての変数で全自治体の平均が上昇していたが、それぞれのクラスターの特徴をクラスター内平均から見ていこう。

クラスターⅠ''は2007年度のクラスターⅠとほぼ同様に、①審議会委員や②委員会委員のクラスター内平均が全自治体の平均よりも高い。一方で③課長相当職以上は全自治体平均と大差なく、④自治会長はクラスター内平均が6.7%、全自治体平均が3.9%と若干高いが大きな差というほどでもない。そのため、クラスターⅠ''は2007年度のクラスターⅠと同様に、「政策意思決定」における女性参画が先行して進んでいるクラスターと言えるだろう。クラスターⅡ''も2007年度のクラスターⅡと同じような「行政組織」における女性参画が進んでいるクラスターである。クラスターⅢ''は4変数のすべてのクラスター内平均が県内全自治体の平均と同程度か低いクラスターである。ただし、ここでも最大値では④自治会長が8.4%と県内全自治体平均3.9%より高い自治体があるなど、変数によってクラスター内の散らばりがある。同様にクラスターⅣ''は4つの変数すべてのクラスター内平均が全自治体平均より大幅に低いクラスターである。県内の自治体の女性参画が全体的に進んでいる中で、少なくともこの4変数ではこの期間に大きな進展がみられない自治体の多くが含まれるクラスターであると言えるかもしれない。

い。ただし、ここでも最大値に注目すれば、②委員会委員や④自治会長で県内全自治体平均よりも高い自治体もあるなど、変数によってはクラスター内の多様性もあることには留意したい。

あらためて、各クラスターの特徴を整理すれば以下ようになる。

【クラスターⅠ／Ⅰ’／Ⅰ”】 審議会や委員会という「政策意思決定」における女性参画が先行して進んでいる自治体や、女性参画が全体的に進行している自治体が多く含まれる。

【クラスターⅡ／Ⅱ’／Ⅱ”】 「行政組織」における女性参画が先行して進んでいる自治体が多く含まれる。

【クラスターⅢ／Ⅲ’／Ⅲ”】 クラスターⅠやⅡ

と比較して、際立った特徴が見られず、相対的に各項目の比率が全自治体平均と同程度か低い自治体が多く含まれる。

【クラスターⅣ”】 4つの変数すべてにおいて県内全自治体平均より低い自治体が多く含まれる(2019年度のみ)。

上記のクラスター分析によって、各自治体が各年度でどのクラスターに分類されたかをまとめたものが表4である。この表は、例えば最上部の北九州市は、2007年度ではクラスターⅠ、2013年度ではクラスターⅠ’、2019年度ではクラスターⅠ”と分類されたことを示している。同様に2番目の福岡市はクラスターⅠ、クラスターⅡ’、クラスターⅠ”と分類されたことを示す。他の自治体も同様に見る。

表4 自治体のクラスター分類の変遷

自治体名	2007年度の クラスター分析	2013年度の クラスター分析	2019年度の クラスター分析	自治体名	2007年度の クラスター分析	2013年度の クラスター分析	2019年度の クラスター分析
北九州市	クラスターⅠ	クラスターⅠ’	クラスターⅠ”	新宮町	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅡ”
福岡市	クラスターⅠ	クラスターⅡ’	クラスターⅠ”	久山町	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅡ”
大牟田市	クラスターⅡ	クラスターⅠ’	クラスターⅠ”	粕屋町	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅢ”
久留米市	クラスターⅠ	クラスターⅠ’	クラスターⅠ”	芦屋町	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅢ”
直方市	クラスターⅠ	クラスターⅡ’	クラスターⅠ”	水巻町	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅢ”
飯塚市	クラスターⅢ	クラスターⅢ’	クラスターⅠ”	岡垣町	クラスターⅠ	クラスターⅠ’	クラスターⅠ”
田川市	クラスターⅡ	クラスターⅡ’	クラスターⅠ”	遠賀町	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅠ”
柳川市	クラスターⅢ	クラスターⅢ’	クラスターⅢ”	小竹町	クラスターⅠ	クラスターⅢ’	クラスターⅠ”
八女市	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅢ”	鞍手町	クラスターⅢ	クラスターⅢ’	クラスターⅢ”
筑後市	クラスターⅠ	クラスターⅡ’	クラスターⅡ”	桂川町	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅢ”
大川市	クラスターⅢ	クラスターⅢ’	クラスターⅢ”	筑前町	クラスターⅠ	クラスターⅠ’	クラスターⅡ”
行橋市	クラスターⅢ	クラスターⅢ’	クラスターⅢ”	東峰村	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅣ”
豊前市	クラスターⅢ	クラスターⅢ’	クラスターⅢ”	二丈町	クラスターⅠ	→糸島市参照	→糸島市参照
中間市	クラスターⅠ	クラスターⅠ’	クラスターⅠ”	志摩町	クラスターⅠ	→糸島市参照	→糸島市参照
小郡市	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅡ”	大刀洗町	クラスターⅡ	クラスターⅡ’	クラスターⅡ”
筑紫野市	クラスターⅠ	クラスターⅠ’	クラスターⅡ”	大木町	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅠ”
春日市	クラスターⅠ	クラスターⅡ’	クラスターⅡ”	黒木町	クラスターⅢ	→八女市参照	→八女市参照
大野城市	クラスターⅠ	クラスターⅠ’	クラスターⅠ”	立花町	クラスターⅢ	→八女市参照	→八女市参照
宗像市	クラスターⅠ	クラスターⅠ’	クラスターⅠ”	広川町	クラスターⅡ	クラスターⅢ’	クラスターⅢ”
太宰府市	クラスターⅠ	クラスターⅡ’	クラスターⅢ”	矢部村	クラスターⅢ	→八女市参照	→八女市参照
前原市	クラスターⅢ	→糸島市参照	→糸島市参照	星野村	クラスターⅢ	→八女市参照	→八女市参照
古賀市	クラスターⅠ	クラスターⅠ’	クラスターⅠ”	香春町	クラスターⅢ	クラスターⅢ’	クラスターⅣ”
福津市	クラスターⅠ	クラスターⅠ’	クラスターⅡ”	添田町	-	クラスターⅢ’	クラスターⅣ”
うきは市	クラスターⅢ	クラスターⅢ’	クラスターⅠ”	糸田町	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅡ”
宮若市	クラスターⅠ	クラスターⅢ’	クラスターⅢ”	川崎町	クラスターⅢ	クラスターⅢ’	クラスターⅡ”
嘉麻市	クラスターⅠ	クラスターⅡ’	クラスターⅠ”	大任町	-	クラスターⅢ’	クラスターⅣ”
朝倉市	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅢ”	赤村	クラスターⅢ	クラスターⅢ’	クラスターⅣ”
みやま市	クラスターⅢ	クラスターⅢ’	クラスターⅡ”	福智町	クラスターⅡ	クラスターⅢ’	クラスターⅢ”
糸島市	→前原市、二丈町、 志摩町参照	クラスターⅠ’	クラスターⅠ”	苅田町	クラスターⅠ	クラスターⅢ’	クラスターⅠ”
那珂川町(市)	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅢ”	みやこ町	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅣ”
宇美町	クラスターⅢ	クラスターⅢ’	クラスターⅣ”	吉富町	クラスターⅡ	クラスターⅢ’	クラスターⅡ”
篠栗町	クラスターⅡ	クラスターⅢ’	クラスターⅣ”	上毛町	クラスターⅠ	クラスターⅢ’	クラスターⅣ”
志免町	クラスターⅠ	クラスターⅠ’	クラスターⅡ”	築上町	クラスターⅢ	クラスターⅡ’	クラスターⅡ”
須恵町	クラスターⅡ	クラスターⅡ’	クラスターⅢ”				

注1: 2007年度の添田町と大任町は欠損値があったため分析から除外された。
注2: 2007~13年度間で自治体合併、市昇格があった自治体がある。自治体の掲載順序は基本的に福岡県男女共同参画白書に従った。

4. 議論

4-1. 推進状況の変遷パターン

すでに述べたように、クラスター分析にもとづく表4にもデータや分析に限界がある。これらの結果は、この期間に自治体間で各指標において差異が生じる原因や、一つの自治体で変遷のあった間にどのような政策の転換があったかについてなどをより詳細に調べる手がかりの一つになるものだと考える。それでは、この結果からどのような手がかりが見つけられるだろうか。

まず表4から、いくつか特徴的な自治体について確認しておこう。先述の北九州市のほか、久留米市、中間市、大野城市、宗像市、古賀市、岡垣町は3つ全ての年度でクラスターⅠ、Ⅰ'、Ⅰ''と分類された。あくまでこの4変数のみから言えることではあるが、この期間一貫して「政策意思決定」における女性参画が先行して進んでいる自治体であり、また4つの変数が県内全自治体の平均よりも高い、県内のジェンダー政策をリードしている自治体が多く含まれるグループだと言えるかもしれない。対照的に、一貫してクラスターⅢ、Ⅲ'、Ⅲ''あるいはⅣ''である自治体も複数ある。また、それらの自治体は市ではなく小規模な町村が多いことが見て取れる。

分析結果から興味深いのは、クラスターⅢからⅠ''などの変遷をする自治体である。すべての自治体の変遷を記述することはできないが、例えば、飯塚市やうきは市は「Ⅲ→Ⅲ'→Ⅰ''」と変遷している。反対に、ⅠからⅢ''になった自治体も複数ある。他に興味深いのは、例えば遠賀町などのように、「Ⅲ→Ⅱ'→Ⅰ''」という変遷となった自治体である。これは「行政組織」における女性参画が先行し、そこから他領域での女性参画も高まったという一つのパターンとして考えることもできる。

最後に、他の2年度と異なり、2019年度のクラスター分類が4つになったのは、2013年度のクラスターⅢ'が、2019年度でⅢ''とⅣ''の2つに分かれたとも解釈できる。特に表3のクラスターⅣ''のクラスター内平均は、③課長相当職以上が全自治体平均より著しく低い。クラスターⅣ''の自治体はすべて町村である。町村では、職員数や課長相当職のポストが少ないため、1人でも女性の課長相当職職員がいれば数値が大きく変わるということも考えられる。一方で、町村でも、③課長相当職以上の女性比率が高い自治体もある。このように同規模でありながらもある変数が高い自治体と低い自治体の差を調べるということも今後の課題と言えよう。

表5 男女共同参画・女性等を名称に冠した専管課の有無（県・市部・郡部別）

		2007年	2013年	2019年
県	専管課あり	14	22	20
	それ以外	52	38	40
市部	専管課あり	14	19	18
	それ以外	14	9	11
郡部	専管課あり	0	3	2
	それ以外	38	29	29

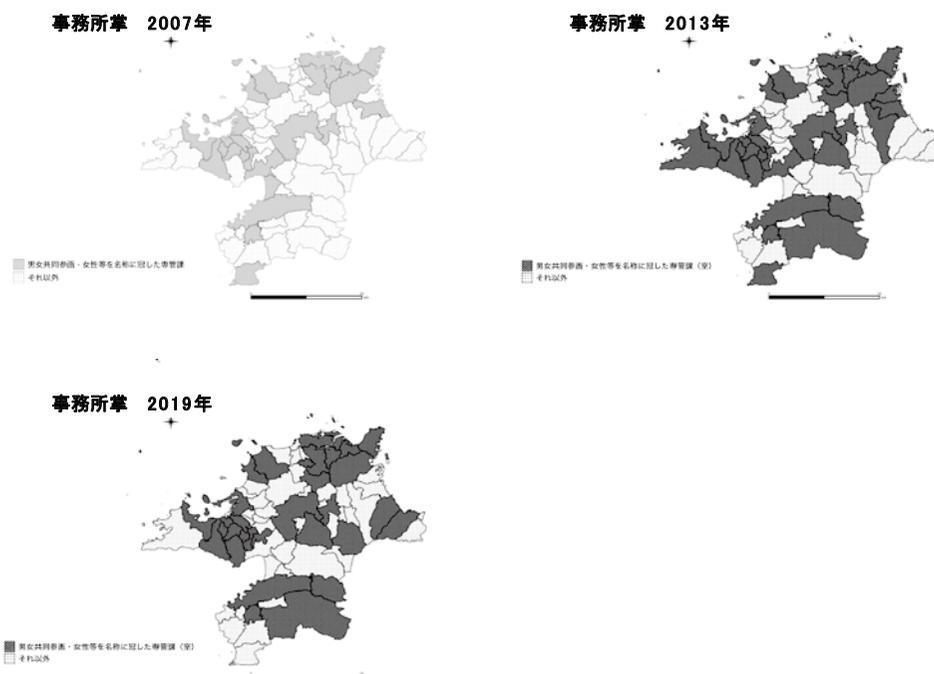


図1 男女共同参画・女性等を名称に冠した専管課の有無
『福岡県男女共同参画白書』から筆者作成

4-2. 事務所掌の違い・地理的条件への着目

このように男女共同参画政策の推進状況に県内自治体間で大きな差が生じている。要因の一つに、各自治体における推進体制の違いが考えられる。ここでは男女共同参画の施策を担う事務所掌の状況に着目し考察したい。

白書によれば、「男女共同参画」や「女性」等を名称に冠した専管課があると回答している自治体は、県全体で2007年度に14の自治体であった。2013年には22に増加したものの、2019年には20に減少している（表5）。とりわけ郡部ではそのような専管課があると回答している自治体数は限られており、2019年度現在で添田町、築上町だけである。

図1は、2007年度、2013年度、2019年度について自治体ごとの男女共同参画・女性等を冠し

た専管課の有無について、その分布を示した地図である。これを見ると、この間一貫して専管課を設置している自治体（北九州市・福岡市・久留米市・田川市等）、近年専管課を設置し現在に至っている自治体（直方市・八女市・中間市・うきは市・豊前市・太宰府市等）がある一方で、この間に専管課ができたが、2019年度には「それ以外」（係など下位の部署等で所管）となった自治体（大牟田市・行橋市・小郡市・筑紫野市等）、この間専管課の設置が確認されない自治体などがあることがわかる。また近年、男女共同参画政策を所管する部署が度々異動した自治体も少なくない²⁾。

さらに、たとえ専管課があっても担当部局の特性は多様である。各自治体のホームページ（2019年5月現在）を参照すると、北九州市、

福岡市、筑後市のように独立した部局をもつ自治体はまれであり、多くは「市民協働」（飯塚市、宗像市等）、「人権」（久留米市、福津市等）、「市民（税務等）」（八女市、福津市）といった男女共同参画とは重なりつつもより包括的な部局中に位置づいている。また、専管係が置かれている課の特性も自治体によって多様であり、「市民協働」（古賀市等）、「人権」（豊前市、筑紫野市、香春町等）、「市民（税務等）」（中間市、太宰府市等）、「企画（総合政策）」（小郡市）、「社会教育（教育委員会）」（直方市、添田町）となっている。専管課のない自治体の場合、担当課・係の特性はさらに多様であり、上記以外では「保健福祉」（宮若市、遠賀町、桂川町）、「児童・青少年」（朝倉市、鞍手町）、「総務」（久山町）、「人事」（福智町）などに男女共同参画に関わる業務が割り当てられている。

つまり、多角的な施策推進が期待されている一方で、男女共同参画政策は自治体ごとに設置される部局等が大きく異なっている。それは各自治体による施策のその時点の志向性（人権施策と捉えるか、地域自治に関わる施策と捉えるか、あるいはそれら先だって行政組織内の改革を優先するかなど）と深く関わるものと思われる。本稿が取り上げた各指標においてもそのような志向性からの影響が考えられる。事務所掌の違いによって、自治体ごとの男女共同参画のねらいや「ベクトル」が異なることが推測されるのである³⁾。

また、先のクラスター分析の結果や「専管課の有無」の分布図（図1）を参照することで、自治体の推進度合いに、各自治体の「地理的条件」の影響という視点も仮説として浮かび上がってくる。男女共同参画政策における、県と政令指定都市、政令指定都市同士、政令指定都

市と近隣自治体、市町村同士の連携について分析する必要がある。その上で県庁、あるいは県男女共同参画センター（あすばる）などへのアクセスに相対的な不利を抱える地域にある、特に規模が小さい自治体は、連携への様々な条件が不足している可能性がある。

県内小規模自治体の政策推進において、県による支援が重要であるのは論を待たない。しかし、併せて近接する他自治体との連携が、地理的条件の不利を克服していく上で検討材料になりうると思われる。例えば県内でも先進性をもつ北九州市と近隣自治体との連携や支援が考えられる。男女共同参画推進の自治体格差の低減において、県と自治体、そして自治体間の連携によって、様々な条件の不足を克服できる回路を検討していく必要があるのではないか。

5. おわりに

以上、本稿では福岡県内における自治体の男女共同参画推進の現状と課題について、政策意思決定・行政組織・地域自治への女性参画に焦点を当てて分析を行った。分析を通じて、自治体間で推進のパターンや度合いに差があることが示されたが、本稿の知見をてがかりにその背景にある政策的要因や歴史的要因について検討していくことが今後の課題となる。最後に、今後検討すべき主な課題について、3点ふれておきたい。

第一に、分析の限界として、クラスター分析は年度ごとに行ったため、ある自治体がどのクラスターに分類されるかは、あくまでその年度における相対的な位置によるものである。また、本分析は福岡県内の自治体のみを対象とした分析に過ぎず、各自治体の全国における位置

づけについては分からない。さらに、ジェンダー政策をこの4変数のみで把握することは妥当性に課題がある。議員の女性比率、民間企業の管理職の女性比率や育児・介護に関する制度の施行状況、専門職に占める女性比率など他に多くの指標を考慮する必要がある。さらに、クラスター分析の結果、地域自治を示す変数である自治会長の女性比率はクラスター内でも大きな散らばりがあり、この変数の扱いについて検討する必要がある。本稿では、これらの限界を踏まえた上で、まずは白書にてデータが把握可能であり、かつ自治体のコントロールが比較的可能である4変数の分析を試論的に行ったが、データを増やして、さらなる分析が必要になろう。

第二に、女性運動の歴史的蓄積という視点である。例えば、北九州市におけるジェンダー施策の初期の発展を支えたのが婦人会であったように、自治体の男女共同参画の推進体制・推進度合いは、女性運動の歴史的蓄積の影響を強く受けて発展してきた（神崎 2016）。このようなボトムアップ型の運動をいかに政策へと接続していくかは持続的なジェンダー政策や安定的な推進体制の鍵を握ると思われる。その際、「経路依存性」という分析の視点が重要になるだろう。経路依存性とは、ある時点で選択された政策、あるいは政策が最初に形成された経緯がそのあとの時代でも選択肢の幅を決めたり、方向性を規定することをさす（Pierson 2004＝2010）。ジェンダー政策の推進度合いを理解する際には、各自治体で歴史的に施策や体制がどのような歴史を辿って形成されたかを検討することが重要であろう。

第三に、男女共同参画に関する政策が人々の関心を呼び起こし、その実効性を発揮するうえ

では、「男女共同参画」をいかなる「問題」として枠づけるかという「フレーミング」の視点も重要だといえる（秋吉 2017）。例えば同じ女性参画でもその注目の仕方にはさまざまなパターンがあり、都市部であれば女性の就労や子育て支援等が中心に、農村部であれば集落の意思決定や農業の問題として位置づけられることが人々の関心を強く呼び起こすかもしれない。問題の状況に適切な意味づけをし、多くの人の関心や行動を喚起するような問題の解釈の枠組みを設定することが既に行われているし、実効性のある政策のためにはそのフレーミングを意識的に行うことが求められるのである。先述したように、福岡県は生産基盤が異なる多様な地域を持ち、自治体の規模も多様である。自治体ごとの政策の「フレーミング」の差と、その差の効果に着目して今後さらなる検討をおこなっていきたい。

付記・謝辞

本稿は著者3名による共同研究の成果であるが、初稿の執筆は以下のように分担した。1（阪井）、2（坂無）、3-1（堤）、3-2（坂無）、4-1（坂無）、4-2（堤・阪井）、5（阪井）。本稿の執筆にご協力いただいた皆様に深く感謝申し上げます。なお本稿は、福岡県立大学平成30年度研究奨励交付金（プロジェクト研究（COC研究））「福岡県におけるジェンダー平等・ダイバーシティ実現の現状と政策的課題」（研究代表者：坂無淳）の成果を用いている。

注

1) 変数間で単位が異なっていたり、散布度が大きく

異なっていたりするデータについては通常標準化を行うが、今回は全て女性比率(%)であり、標準化しない変数を分析に使用した(標準化した分析も行ったが結果に大きな差はなかった)。

クラスター分析は階層的クラスター分析と非階層的クラスター分析に大別できる(足立 2006)。非階層クラスター分析は事前に群の数を指定し、また個体数が非常に多いデータに適用することが多い。今回は自治体数が約60であり、また事前にクラスター数を指定することはできないことから、階層的クラスター分析を行った。クラスター分析の個体間の類似度の定義にはいくつかの方法があるが、「ウォード法からは、解釈しやすい結果が得られやすい」(足立 2006:16)ともいわれる。

クラスター分析は、個体がいくつの群に分けられるべきかを結論づけるものではなく、研究の初期段階で、個体間の類似・非類似の関係の把握や、任意の数の群に個体を分類するといった目的のため、気軽に利用されるべき方法であるといわれる(足立 2006)。また、階層的クラスター分析は、あくまでも探索的な分析の方法であり、分類結果が適切であるか否かは、分類の目的や、その結果を何に、どのように使うかによる(小田 2007)。

クラスター数の決め方について、林雄亮(2007)はクラスター数の決定の手助けとなる方法として、デンドログラムやクラスター凝集経過工程の係数を見て、結合距離が長くなるところで切る、擬似F統計量を用いる方法をあげているが、これらも参考になる程度で、実質的解釈によるといえる。

2) 例えば古賀市であれば、市民共働課(H22)→総務課(H25-7)→コミュニティ推進課(H28-)、新宮町であれば、総合政策課(H22)地域協働課(H25-9)総務課人権推進室(H30-)、東峰村であれば、住民福祉課(H22-)→住民税務課(H27-)と、所管部署が異動している。

3) また、事務所掌の変更だけではなく、多くの自治体で人事異動によって担当者が継続的に事業を担えないという課題がある。男女共同参画の担当者が数年で人事異動となり、後任が「イロハ」から仕事を学ぶケースも多い(鹿嶋 2019:5)。人事異動による「継承」がうまくおこなわれているかどうか推進体制構築のカギを握っているといえるだろう(上杉 2016)。

参考文献

- 足立浩平, 2006, 『多変量データ解析法——心理・教育・社会系のための入門』ナカニシヤ出版。
- 秋吉貴雄, 2017, 『入門 公共政策学——社会問題を解決する「新しい知」』中央公論新社。
- 福岡県, 2008, 『平成19年度 福岡県男女共同参画白書』。
- , 2014, 『平成25年度 福岡県男女共同参画白書』。
- , 2020, 『令和元年度 福岡県男女共同参画白書』。
- 林雄亮, 2007, 「クラスター分析」村瀬洋一・高田洋・廣瀬毅士編『SPSSによる多変量解析』オーム社, 273-98。
- 神崎智子, 2016, 「地域社会における女性団体の活動と今後の展望——北九州市の女性団体を中心に」『アジア女性研究』25:1-20。
- 鹿嶋敬, 2003, 『男女共同参画の時代』岩波書店。
- , 2019, 『なぜ働き続けられない?』岩波書店。
- 小田利勝, 2007, 『ウルトラビギナーのためのSPSSによる統計解析入門』プレアデス出版。
- Pierson, Paul, 2004, *Political in Time*, Princeton University Press. (=2010, 粕谷祐子監訳『ポリティカル・イン・タイム』勁草書房。)
- 田川市, 2017, 『第2次田川市男女共同参画プラン』。
- 上杉孝實, 2019, 「『女性活躍』の推進における自治体の

役割』『日本ジェンダー研究』22：1-11.

World Economic Forum, 2019, “The Global Gender Gap Report 2020”, (Retrieved December 18, 2019, <https://www.weforum.org/reports/gender-gap-2020-report-100-years-pay-equality>).