

## 研究ノート

# Gender Balance in Senior Decision-Making Roles: Evidence from Small Municipalities with Growing Female Representation

Kiyo YOSHIKAWA

(Osaka University of Economics and Law)

This study investigates gender balance in government administration of towns and villages. Specifically, gender balance in secretariat positions with central responsibility for policy coordination and decision-making. The study focuses on municipalities where the appointment of women to managerial positions within their administration is relatively advanced.

Focusing on towns and villages in which the proportion of female managers in general administrative posts exceeded 30% as of 2023, the research examines whether increases in female managerial representation in municipalities contributes to the correction of gender imbalances in secretariat positions through three analytical approaches.

Furthermore, this study examines three aspects related to the redress of gender imbalance in secretariat positions within local governments.: (1) variation in the extent to which local action plans address disparities in professional experience between men and women; (2) the distorting effect of welfare-related managerial positions without corresponding progress in overall female participation in secretariat positions; and (3) the significance of equitable and merit-based personnel practices in small-scale municipalities, such as towns and villages, where broad work roles reduce differential career trajectories.

The findings suggest that an increase in female managerial representation coupled with mechanisms to monitor the distribution of positions is essential for eliminating gender role segregation in secretariat positions within municipal governments.

# 重要な意思決定を担うポジションにおける ジェンダーバランスの分析 —管理職女性登用が進む町村に着目して—

吉川 貴代  
(大阪経済法科大学)

## 要 旨

本研究は、管理職女性登用が相対的に進む町村において、重要な意思決定を担う官房系部署におけるジェンダーバランスの現状を明らかにすることを目的とする。2023年度時点で、一般行政職の管理職女性割合が30%以上の町村を対象に、管理職の男女内訳を調査し、管理職女性割合が上昇すると、官房系部署における男女構成の偏りが是正されるかどうかを3つの分析から、検証した。

分析1では、管理職女性割合が30%以上の町村においては、官房系部署において女性管理職の配置が一定進み、男女構成の偏りは是正の方向に向かうことが確認された。分析2では、管理職女性割合が30%台の町村と40%以上の町村の2つのグループに分けて、比較を行った。40%以上の町村のほうが、官房系部署における男女構成の偏りの是正が進むことを確認できた。分析3では、A県の町村を事例に、管理職女性割合が40%以上、30%台、30%未満の3グループに分けて比較を行った。官房系部署への配置が進むのは、30%以上の町村であることが確認された。なお、管理職女性割合が上昇すると、官房系部署への女性管理職の配置があり、男女構成の偏りの是正に向かう。一方で、女性管理職は福祉課長等のポジションに配置されやすく、建設課長等のポジションでは女性管理職の配置が無い。管理職女性割合が上昇し、官房系部署への男女構成の偏りの配置が是正の方向に向かっても、管理職のポジションにおける性別役割分担は根強いことが明らかになった。

さらに、官房系部署の管理職の男女構成の偏りの是正に関して、以下の3点を考察した。1点目は、特定事業主行動計画における職務経験の男女差の是正に関連する記述の比較を行った。各町村の特定事業主行動計画の内容を確認したところ、必ずしも、記述があるわけでもなかった。2点目は、福祉課長等の福祉系部署における女性職員の多さと官房系部署における男女構成の関係を考察した。町村によっては、福祉課長等の他に、公立保育所や高齢者施設等の施設長を管理職に含む。このうち、保育士は女性が大多数であることから、保育所長等が管理職であれば、女性管理職が多く、管理職女性割合を押し上げるという結果につながる。そうすると、管理職女性割合は30%以上だが、官房系部署への配置が進まないという町村も存在する。3点目は、管理職女性登用が進み、官房系部署への女性職員の配置が進んだ町村の特徴について、首長へのインタビューに基づき分析した。町村は少人数の組織であるため、職員が担当する業務の範囲が広い。そのため、職員間で職務経験に差が生じない。この環境で、女性職員が昇進に不利になるような人事慣行がなく、能力重視で公平・公正な人事が行われると、管理職女性登用が進み、さらに、官房系部署への配置も進むことが明らかになった。



官房系部署への配置が進み、管理職の職務における性別役割分担が解消されるには、女性管理職が増えることが先で、そのうえで、管理職女性割合の内訳をチェックできる仕組みが必要である。

## 1. 研究目的

本研究の目的は、管理職<sup>1</sup>における女性職員の登用（以下、管理職女性登用という）が相対的に進む基礎自治体<sup>2</sup>のうち町村において、重要な意思決定を担う部署（以下、官房系部署という）の管理職ポジションを対象に、ジェンダーバランスの現状を明らかにすることである。

基礎自治体は、住民に最も近い行政機関として、様々な業務を行っている。自治体内では、総務・人事・財政等の官房系部署が中枢機能としての役割を果たす。具体的には、自治体全体を見渡し、各部署に必要な職員や予算の配分や議会との調整などの重要な役割を担っている。基礎自治体の管理職の職務の男女差を分析した先行研究では、女性職員が管理職に昇任しても、官房系部署には配置されていない実態を指摘されている。

管理職女性登用が進めば、官房系部署にも女性管理職が配置され、重要な意思決定に男女の職員がともに参画することが期待される。2023年度時点の基礎自治体の管理職に占める女性職員の割合（以下、管理職女性割合という）は、内閣府（2023）によれば14.4%に過ぎない。しかしながら、町村を中心に管理職女性割合が30%以上に達している自治体も少数ながら存在する。これらの管理職女性登用が進んでいる町村において、官房系部署に女性管理職が配置されているかについては、先行研究において十分な検討がなされていない。以上を踏まえ、本研究では、管理職女性割合が上昇すると、官房系部署における男女構成の偏りが是正されるかどうかを検証することを目的とする。

## 2. 先行研究

地方公務員の女性職員の管理職登用に関しては、これまで多くの先行研究が行われてきた。本研究では、特に基礎自治体における管理職登用に関する先行研究を中心に整理する。

まず、管理職への昇任に関する「早い選抜」を実証した研究である。局長や部長など高位のポジションに昇進する職員の多くが、キャリア初期に財政課や人事課などの官房系部署で経験を積んでおり、この経験が昇進に有利に働くとする分析がある。例えば、竹内（2019）は、某県庁を対象とした研究で、早期に官房系部署で勤務した職員は、財政・人事協議を通じて部局長や首長との人脈や知見を得る。これが、後の昇進に優位に作用し、キャリアの初期に実質的に管理職に選抜されていることを実証した<sup>3</sup>。竹内（2019）はこの「早い選抜」の男女差には触れていないが、松尾（2021）は某政令指定都市の分析で、男性職員が「早い選抜」に選ばれる傾向があることを示唆している<sup>4</sup>。

1 本研究における管理職は課長相当職以上の職員のことを指す。

2 政令指定都市 20、中核市 62、一般市 710、特別区 23、町村 926 の計（2024.3.31 現在）

3 竹内（2019）173-175 頁を要約。

4 松尾（2021）50-57 頁を要約。

次に、管理職女性登用と担当する業務の内容に関する研究である。出雲・グリヴォ（2019）は、女性管理職を増やすためには長時間勤務の是正や業務の進め方の見直しが重要であるとする。特に防災や財政など特定の部署や本庁での長時間勤務が問題となり、女性職員がこれらの部署を敬遠する、または配属されにくい可能性があると述べている。国保（2023）は、仕事と子育ての両立支援制度の整備が進んだ結果、出産による離職は減少し、女性職員は仕事を続けるようになったものの、十分に活躍できていない現状を指摘している。さらに、出産や育児によるキャリア中断や勤務時間の制約、上司による過剰な配慮による業務軽減など、ジェンダーバイアスが存在するとした。管理職女性割合に着目した研究では、清山（2021）は、管理職女性割合の高い自治体の中には短期間で割合を大幅に上昇させた事例もあることを明らかにし、これは組織的な対応と昇任制度の柔軟な運用が奏功したと示唆する。

さらに、佐藤（2022）は某政令指定都市において、局長まで昇進した女性職員の経験を分析し、女性職員は局長に昇進しても行政区の区長など特定の部署に限定される傾向があることを実証した。また、佐藤（2024）は、某政令指定都市における女性管理職の配置を分析し、女性管理職は①自治体独自の意思決定に関わらない場所、②意思決定や権力の中心である首長から遠い場所、③国の方針や法令の制約で独自性が発揮しにくい場所に配置される傾向があり、女性管理職の人数が増えても「女性向け」「男性向け」の仕事の分担は解消されていないと指摘している<sup>5</sup>。

これらの先行研究を踏まえると、管理職への昇任は「早い選抜」で選ばれた男性職員が有利である。女性職員が昇任しても、職務経験に男女差があるので、女性管理職が配属される部署が限定的になる。しかし、管理職女性割合が上昇すれば、これらの傾向は変わらのかどうかは明らかではない。また、松尾（2022）や佐藤（2022）等は政令指定都市における実証である。一方、管理職女性割合が30%を超える自治体の多くは町村である。これらの町村においては、官房系部署の管理職の男女構成の偏りが是正されるかどうかは十分に検討されていない。そこで、本研究では、管理職女性割合が30%以上の町村を対象に、官房系部署における管理職の男女構成の偏りが是正されるかどうかを検証した。

### 3. 基礎自治体における管理職女性割合の現状

基礎自治体の職員構成については、総務省が公表する「地方公共団体定員管理調査」において、全体及び一般行政に大別される。一般行政は、福祉関係（民生、衛生）及びそれ以外の一般行政（議会、総務・企画（防災を含む）、税務、労働、農林水産、商工、土木）の部門に従事する職員を指す。一方、全体は、一般行政に加えて教育、公営企業、消防の職員を含む構成となっている（図1）。

内閣府が公表する管理職女性割合は、全体と一般行政職に分けて算出されている<sup>6</sup>。本研究では、官房系部署の管理職ポジションの男女構成を検証するので、一般行政職における管理職女性割合を用いて分析を行う<sup>7</sup>。

5 佐藤（2024）11頁を要約。

6 内閣府（2023）における「地方公務員の登用」の記載。

また、2023年時点における一般行政職の管理職女性割合は、市区で14.7%、町村<sup>8</sup>で13.3%である。内閣府（2023）によれば、1,741基礎自治体のうち、約13%に相当する221自治体（市区8、町村213）は管理職女性割合が0%である。一方、管理職女性割合が相対的に高いのは30%以上の区分で、2023年時点で82自治体が該当する。特に40%以上の高水準を示す自治体の多くは町村であることが特徴である（表1）。

図1 基礎自治体の職員の分類における全体と一般行政

全 体	
教育部門、公営企業等会計部門、消防部門	
一般行政	
福祉行政を除く一般行政（議会、総務・企画（防災を含む）、税務、労働、農林水産、商工、土木）、福祉関係（民生、衛生）	

（出所）総務省（2023b）をもとに筆者作成。

表1 一般行政職の管理職女性割合30%以上の基礎自治体数（2023年度）

区分	30%台	40%台	50%以上	計
市 区	18	1	0	19
町 村	43	11	9	63
計	61	12	9	82

（出所）内閣府（2023）をもとに作成。

#### 4. 一般行政職の管理職女性割合が30%以上の町村の管理職における男女構成の分析

前章では、2023年度時点において、基礎自治体における一般行政職の管理職女性割合が30%以上の自治体は82で、そのうち63が町村であることを示した。市区と町村では人口規模が異なり、町村のほうが職員数は少ない。また、市区では課長よりも高位の部長や次長といったポジションが存在するが、町村では課長が管理職の最上位である場合が多い。このような組織的特徴の違いから、市区と町村を区別して分析する必要がある。

そこで本節では、管理職女性割合が30%以上の町村では、官房系部署への女性管理職の配置が進み、官房系部署における男女構成の偏りが是正されるという仮説を検証する。

##### 1) 分析方法

本研究の分析にあたっては、まず各町村における管理職の総数と、そのポジションごとの男女内訳を把握する必要がある。分析方法は二段階に分けて行う。

第一に、管理職のポジションを9つの分類に整理し、それぞれについて女性割合を算出する。

7 出雲・グリヴォ（2019）では、女性の職業生活における活躍の推進に関する法律（平成27年法律第64号）（以下、女活法という）第19条に規定する特定事業主行動計画における管理職女性割合の目標設定について、自治体の政策決定への影響を考え、本序や一般行政職の管理職女性割合を用いることは妥当だと述べている（35頁を要約）。

8 市区は政令指定都市、中核市、一般市、特別区である。町村は町と村である。

ポジションの名称や担当業務は自治体によって異なるため、本研究では以下のように区分した。①総務課長等（官房系部署）、②議会事務局長、③会計管理者・会計課長等、④住民課長等、⑤福祉課長等、⑥建設課長等、⑦産業・観光・環境課長等、⑧教育委員会の課長等、⑨その他である。以上の9分類について、総数、男女別人数、女性割合を算出した。なお、①総務課長等（官房系部署）のうち総務課長は町長・村長、副町長・副村長の側近で全体調整を担う要職<sup>9</sup>であるため、特に取り出して再掲した。

第二に、男女別に分類ごとの人数比率を計算し、職域分離指数（Duncan segregation index：以下、D指数）を算出した。

## 2) 管理職の男女内訳の収集方法と分析対象

本研究では、管理職の総数と女性職員の人数について、内閣府（2023）の調査表4-4「市区町村別集計項目（女性公務員の登用）」に記載されている一般行政職のデータを用いた。例えば、ある町において管理職が10人、そのうち女性が3人であれば、女性割合は30%となる。ただし、調査表には管理職ポジションごとの男女内訳（以下、男女内訳という）が公表されていない。そこで本研究では、2023年度時点で管理職女性割合が30%以上の63町村を対象に、公表資料<sup>10</sup>および人事担当部署への照会によって男女内訳の特定を試みた。その結果、63町村のうち42町村について内訳を特定することができた<sup>11</sup>。なお、照会に協力が得られなかつたので、特定できなかつたのが21町村である。これらの町村では官房系部署における男女構成の偏りが強いといった可能性は残る。また、比較分析のためにA県16町村についても同様の調査を行い、うち12町村で男女内訳を特定できた。

分析は次の三段階で行った。管理職女性割合が30%以上の42町村における管理職ポジション分類ごとの男女構成を算出した（分析1）。次に、42町村を40%以上と30%台の2グループに分けて比較した（分析2）。また、A県内の12町村について、40%以上、30%台、30%未満の3グループに分けて比較した（分析3）。

## 3) 分析1 管理職女性割合が30%以上の町村における管理職のポジション別の男女構成

本節では、管理職女性割合が30%以上の42町村について、管理職の部署別の男女構成を分析した。まず、42町村の概況についてであるが、人口15,000人未満の町村が約75%を占め、管理職の総数は平均13人である（表2）。

42町村の555人分の管理職の男女内訳について、9分類ごとに示したのが表3である。本研究が着目する①総務課長等（官房系部署）については、管理職総数555人中94人である。この94人のうち女性は23人で女性割合は24.5%である。①総務課長等（官房系部署）のうち、総務課長は

9 地方自治法第152条第1項及び2項に規定する市町村長の職務代理者については、課制の団体では総務課長等が当該団体の規則で規定され、実務上は「筆頭課長」とも呼ばれることがある。

10 公開資料は議会会議録と組織機構等を用いた。なお、一部の町村では議会会議録をホームページでの公開はしていない、又は概要書のみを掲載であった。

11 照会は40%以上の町村には2024年8月18日から9月2日に、30%台の町村及びA県内の30%未満の町村は、2025年7月14日から23日に、メール又は郵送により実施した。

総数42人で、そのうち女性は8人である。2023年時点の管理職女性割合が30%以上の42町村では、①総務課長等(官房系部署)に女性管理職が一定配置されている。その中には、総務課長として町長・村長等の側近を担う女性管理職も存在することが明らかになった。しかしながら、ポジションの分類ごとに確認すると、女性割合が50%を超える分類がある。③会計管理者・会計課長等(71.9%)、④住民課長等(52.1%)、⑤福祉課長等(63.6%)の3つである。一方、⑧教育委員会の課長等の女性割合は33.3%、⑦産業・観光・環境課長等の女性割合は14.5%と低く、さらに、⑥建設課長等の女性割合は0%である。また、男女それぞれの分類別の人数比率では、女性における⑤福祉課長が36.41であり、⑤に女性が配置される傾向が確認できた。なお、D指數は41.87である。30%以上の町村であっても、管理職のポジションにおいて、性別による職域分離がある。

これらの結果から、管理職女性割合が30%以上の町村において、官房系部署への女性管理職の配置は一定進む。一方で、性別による職域分離がある。具体的には、女性管理職は⑤福祉課長等のポジションに配置されやすいが、⑥建設課長等では配置がなく、⑦産業・観光・環境課長等は女性管理職が配置されないか少數である。

表2 管理職女性割合30%以上の分析対象42町村の概況(2023年度)

人口	管理職女性割合別の町村数				管理職の人数(平均)		
	40%以上	30%台	計	構成比	男性	女性	総数
1,000人未満	1	1	2	4.8%	2	1	3
1,000～4,999人	3	8	11	26.2%	6	3	9
5,000～9,999人	2	7	9	21.4%	9	5	14
10,000～14,999人	3	7	10	23.8%	10	7	17
15,000～19,999人	2	1	3	7.1%	7	6	13
20,000～24,999人	0	3	3	7.1%	10	5	15
25,000～29,999人	0	2	2	4.8%	13	7	20
30,000～49,999人	2	0	2	4.8%	7	8	15
計	13	29	42	100.0%	8	5	13

(出所) 人口は総務省(2023a)、管理職の人数は内閣府(2023)の数値をもとに筆者作成。また、管理職の総数、男性、女性の人数は平均値とし、1未満の端数は切り上げた。

表3 管理職ポジションの男女内訳(2023年度、管理職女性割合30%以上の42町村)

ポジションの分類	各分類の人数と女性割合				男女それぞれの分類別の人数比率		
	男性	女性	総数	女性割合	男性	女性	男性-女性 /2
①総務課長等(官房系部署)	71	23	94	24.5%	20.34	11.17	4.59
②議会事務局長	22	15	37	40.5%	6.3	7.28	0.49
③会計管理者・会計課長等	9	23	32	71.9%	2.58	11.17	4.29
④住民課長等	34	37	71	52.1%	9.74	17.96	4.11
⑤福祉課長等	43	75	118	63.6%	12.32	36.41	12.04
⑥建設課長等	61	0	61	0.0%	17.48	0	8.74
⑦産業・観光・環境課長等	59	10	69	14.5%	16.91	4.85	6.03
⑧教育委員会の課長等	44	22	66	33.3%	12.61	10.68	0.96
⑨その他	6	1	7	14.3%	1.72	0.49	0.62
合計	349	206	555	37.1%	100	100	41.87(D指數)
(再掲) ①のうち、総務課長	34	8	42	19.0%			

(出所) 各町村からの回答及び公表資料をもとに筆者作成。

#### 4) 分析2 管理職女性割合が40%以上と30%台の町村の比較

本節では、分析1の管理職女性割合30%以上の42町村を、40%以上の町村と30%台の町村の2グループに分けて、ポジションの分類ごとに、女性割合と男女の人数比率を比較した。

各分類の女性割合を確認すると、①総務課長等（官房系部署）では、40%以上の町村は39.3%（表4）、30%台の町村は18.2%（表5）である。また、「筆頭課長」とも呼ばれる総務課長については、40%以上、30%台のどちらのグループにも配置がある。したがって、官房系部署への女性管理職の配置は、管理職女性割合が上昇すると、男女構成の偏りの是正に向かうと言える。

表4 管理職ポジションの男女内訳（2023年度、管理職女性割合40%以上の13町村）

ポジションの分類	各分類の人数と女性割合				男女それぞれの分類別の人数比率		
	男性	女性	総数	女性割合	男性	女性	男性-女性 /2
①総務課長等（官房系部署）	17	11	28	39.3%	17.35	13.41	1.97
②議会事務局長	6	6	12	50.0%	6.12	7.32	0.6
③会計管理者、会計課長等	3	9	12	75.0%	3.06	10.98	3.96
④住民課長等	7	15	22	68.2%	7.14	18.29	5.57
⑤福祉課長等	13	30	43	69.8%	13.27	36.59	11.66
⑥建設課長等	17	0	17	0.0%	17.35	0	8.67
⑦産業・観光・環境課長等	19	4	23	17.4%	19.39	4.88	7.25
⑧教育委員会の課長等	15	6	21	28.6%	15.31	7.32	3.99
⑨その他	1	1	2	50.0%	1.02	1.22	0.1
合 計	98	82	180	45.6%	100	100	43.78 (D指數)
(再掲) ①のうち、総務課長	10	3	13	23.1%			

（出所）各町村からの回答及び公表資料をもとに筆者作成。

表5 管理職ポジションの男女内訳（2023年度、管理職女性割合30%台の29町村）

ポジションの分類	各分類の人数と女性割合				男女それぞれの分類別の人数比率		
	男性	女性	総数	女性割合	男性	女性	男性-女性 /2
①総務課長等（官房系部署）	54	12	66	18.2%	21.51	9.68	5.92
②議会事務局長	16	9	25	36.0%	6.37	7.26	0.44
③会計管理者、会計課長等	6	14	20	70.0%	2.39	11.29	4.45
④住民課長等	27	22	49	44.9%	10.76	17.74	3.49
⑤福祉課長等	30	45	75	60.0%	11.95	36.29	12.17
⑥建設課長等	44	0	44	0.0%	17.53	0	8.76
⑦産業・観光・環境課長等	40	6	46	13.0%	15.94	4.84	5.55
⑧教育委員会の課長等	29	16	45	35.6%	11.55	12.9	0.67
⑨その他	5	0	5	0.0%	1.99	0	1
合 計	251	124	375	33.1%	100	100	42.46 (D指數)
(再掲) ①のうち、総務課長	24	5	29	17.2%			

（出所）各町村からの回答及び公表資料をもとに筆者作成。

しかしながら、D 指数を比較すると、40%以上は 43.78（表 4）、30%台は 42.46（表 5）であり、ほぼ同じである。40%以上と 30%台のどちらのグループにおいても、管理職の職域分離は根強い。

ポジションの分類ごとに比較すると、40%以上（表 4）、30%台（表 5）のどちらのグループにおいても、③会計管理者・会計課長等、④住民課長等、⑤福祉課長等における女性割合が高い。40%以上のグループでは、③会計管理者・会計課長等（75.0%）、④住民課長等（68.2%）、⑤福祉課長等（69.8%）である。また、30%台のグループでは、③会計管理者・会計課長等（70.0%）、④住民課長等（44.9%）、⑤福祉課長等（60.0%）である。一方、⑥建設課長等の女性割合は、どちらのグループも 0% である。また、⑦産業・観光・環境課長等と⑧教育委員会の課長等は、どちらのグループ女性割合は約 2～3 割であった。男女それぞれの分類別の人数比率をみると、女性の⑤福祉課長等が 36.59（40%以上、表 4）、36.29（30%台、表 5）である。女性管理職は⑤福祉課長等に配置されやすいと言える。これらの結果から、管理職女性割合が 30%台から 40%以上に上昇すると、官房系部署における男女構成の偏りの是正に向かう。しかしながら、管理職女性割合が上昇しても、性別による職域分離は根強いことが明らかになった。

### 5) 分析3 管理職女性割合が 40%以上、30%台、30%未満の町村の比較

本節では、A 県内の町村を事例に、40%以上、30%台、30%未満の 3 グループに分けて比較した。A 県を選択した理由は、この 3 グループに該当する町村が存在し、比較が可能であるからである。分析 1 及び 2 と同様に、当該自治体の人事担当への照会と公表資料を用いて、管理職の男女内訳を特定した<sup>12</sup>。特定できたのは全 16 町村中 12 町村（表 6）である。

表6 A県内の12町村における管理職の人数（2023年度）

管理職女性割合	町村数	管理職の人数（平均）		
		男性	女性	総数
30%未満	3	17	2	19
30%台	4	10	6	16
40%以上	5	10	9	19
計	12	12	6	18

（出所）管理職の人数は内閣府（2023）の数値である。また、管理職の総数、男性、女性の人数は平均値とし、1 未満の端数は切り上げた。

まず、①総務課長等（官房系部署）の女性割合については、管理職女性割合 40%以上（表 7）と 30%台（表 8）では女性管理職の配置があるが、30%未満の町村（表 9）では配置が無かった。また、女性の総務課長は、40%以上の町村の 1 名のみであった（表 7）。管理職女性割合が 30%台まで上昇すると官房系部署への女性管理職の配置がある。さらに、40%以上になると、官房系部署の男女構成の偏りの是正に向かう。

一方、D 指数を比較すると、値が最も低いのは表 9 の管理職女性割合が 30%未満（45.10）である。30%台は 55.95（表 8）、40%以上は 50.00（表 7）である。管理職のポジションにおいて、性別に

12 分析 1、2 と同時期に実施した（脚注 11 参照）。特定に至らなかった 4 町村は、20%台が 2 町村、20%未満が 2 町村である。

よる職域分離は根強い。ポジションの分類ごとに女性割合を比較すると、③会計管理者・会計課長等（80.0%）、④住民課長等（63.6%）、⑤福祉課長等（81.0%）が他の分類に比べると突出して高い。30%台（表8）においても、③④⑤はいずれも50%以上である。しかし、⑥建設課長等だけではなく、②議会事務局長と⑦産業・観光・環境課長等も女性割合は0%である。30%未満（表9）では、他の2グループに比べると女性管理職の人数が少ない。女性管理職の配置があるのは、③議会事務局長（33.3%）、⑤福祉課長等（20.0%）、⑧教育委員会の課長等（14.3%）、④住民課長等（11.1%）の4つの分類のみであった。また、男女それぞれの分類別の人数比率では、③会計管理者・会計課長等（80.0%）、⑤福祉課長等が突出して高い。これらの結果から、管理職女性割合が上昇すると、官房系部署における男女構成の偏りは是正に向かうが、⑤福祉課長等は女性職員が多い、⑥建設課長等は男性職員という傾向は根強い。

表7 管理職ポジションの男女内訳（2023年度、A県内の管理職女性割合40%以上の5町村）

ポジションの分類	各分類の人数と女性割合				男女それぞれの分類別の人数比率		
	男性	女性	総数	女性割合	男性	女性	男性-女性   /2
①総務課長等（官房系部署）	7	3	10	30.0%	15.56	7.5	4.03
②議会事務局長	3	2	5	40.0%	6.67	5	0.83
③会計管理者・会計課長等	1	4	5	80.0%	2.22	10	3.89
④住民課長等	4	7	11	63.6%	8.89	17.5	4.31
⑤福祉課長等	4	17	21	81.0%	8.89	42.5	16.81
⑥建設課長等	7	0	7	0.0%	15.56	0	7.78
⑦産業・観光・環境課長等	9	4	13	30.8%	20	10	5
⑧教育委員会の課長等	9	3	12	25.0%	20	7.5	6.25
⑨その他	1	0	1	0.0%	2.22	0	1.11
合 計	45	40	85	47.1%	100	100	50.00 (D指數)
(再掲) ①のうち、総務課長	4	1	5	20.0%			

（出所）各町村からの回答及び公表資料をもとに筆者作成。

表8 管理職ポジションの男女内訳（2023年度、A県内の管理職女性割合30%台の4町村）

ポジションの分類	各分類の人数と女性割合				男女それぞれの分類別の人数比率		
	男性	女性	総数	女性割合	男性	女性	男性-女性   /2
①総務課長等（官房系部署）	10	2	12	16.7%	25	9.52	7.74
②議会事務局長	3	0	3	0.0%	7.5	0	3.75
③会計管理者・会計課長等	2	2	4	50.0%	5	9.52	2.26
④住民課長等	4	6	10	60.0%	10	28.57	9.29
⑤福祉課長等	4	9	13	69.2%	10	42.86	16.43
⑥建設課長等	6	0	6	0.0%	15	0	7.5
⑦産業・観光・環境課長等	7	0	7	0.0%	17.5	0	8.75
⑧教育委員会の課長等	4	2	6	33.3%	10	9.52	0.24
⑨その他	0	0	0	—	0	0	0
合 計	40	21	61	34.4%	100	100	55.95 (D指數)
(再掲) ①のうち、総務課長	4	0	4	0.0%			

（出所）各町村からの回答及び公表資料をもとに筆者作成。

表9 管理職ポジションの男女内訳（2023年度、A県内の管理職女性割合30%未満の3町村）

ポジションの分類	各分類の人数と女性割合				男女それぞれの分類別の人数比率		
	男性	女性	総数	女性割合	男性	女性	男性-女性 /2
①総務課長等（官房系部署）	8	0	8	0.0%	15.69	0	7.84
②議会事務局長	2	1	3	33.3%	3.92	16.67	6.37
③会計管理者、会計課長等	3	0	3	0.0%	5.88	0	2.94
④住民課長等	8	1	9	11.1%	15.69	16.67	0.49
⑤福祉課長等	12	3	15	20.0%	23.53	50	13.24
⑥建設課長等	8	0	8	0.0%	15.69	0	7.84
⑦産業・観光・環境課長等	4	0	4	0.0%	7.84	0	3.92
⑧教育委員会の課長等	6	1	7	14.3%	11.76	16.67	2.45
⑨その他	0	0	0	—	0	0	0
合 計	51	6	57	10.5%	100	100	45.10 (D指數)
(再掲) ①のうち、総務課長	3	0	3	0.0%			

(出所) 各町村からの回答及び公表資料をもとに筆者作成。

## 5. 町村における官房系部署の管理職ジェンダーバランスに関する考察

本研究では、管理職女性割合が30%以上の町村では、役場の中枢である官房系部署における男女構成の偏りの是正につながるかについて、分析1～3により検証した。管理職女性割合が30%以上の町村では、官房系部署への女性管理職の配置は一定進み、男女構成の偏りの是正に向かうことは確認ができた。一方で、管理職女性割合が上昇しても、性別による職域分離は根強いということも明らかになった。

本章では、官房系部署の管理職の男女構成の偏りの是正に関して、3点の考察を行う。1) では、特定事業主行動計画<sup>13</sup>における職務経験の男女差の是正に関する記載と官房系部署への女性管理職の配置の関係を考察する。2) では、⑤福祉課長等に女性が多い点について、官房系部署における男女構成の偏りとの関係を考察する。また、3) では、管理職女性登用が進んで官房系部署に女性管理職の配置がある町村の特徴について、管理職女性割合30%以上の町村の首長へのインタビューに基づいて考察する。

### 1) 特定事業主行動計画における職務経験の男女差の是正に関する記述の比較

本節では、管理職女性割合30%以上の町村の特定事業主行動計画において、職務経験の男女差に関する記述について分析した。先行研究によれば、女性職員の管理職への昇任が進まない理由の1つは、職務経験の男女差とされる。その結果、女性職員が管理職に昇任しても、職務経験が男性職員より乏しいので、自治体の重要な決定を担う官房系部署に配置されない。

各自治体では、特定事業主行動計画を策定するときに、計画策定等に係る内閣府令<sup>14</sup>を参照する。

13 女活法第19条において、地方公共団体に計画策定が義務付けられている。

14 女性の職業生活における活躍の推進に関する法律に基づく特定事業主行動計画の策定等に係る内閣府令（平成27年内閣府令第61号）。現在の内閣府令は、同府令の一部を改正する内閣府令（令和4年内閣府令第66号）で、2023年4月1日に施行である。

府令では、同計画を策定するにあたって、自治体が把握する項目を列挙しており、そのうちの1つが性別役割分担である<sup>15</sup>。また、内閣府等通知<sup>16</sup>では、女性職員の登用拡大に向けて、研修や多様な職務機会の付与や柔軟な人事管理が主な取組例として示されている。

管理職女性割合が30%以上の42町村の特定事業主行動計画において、「女性職員の職域の拡大」、「女性が幅広い職務を経験できるようにする」「企画や管理、事業部門など多様な職務への配置」といった職務経験の男女格差の是正に関する記述があるかどうかを確認した。記述があったのは17町村で、全ての町村に記述があるわけではなかった。また、分析3のA県内の12町村では、5町村で記述があり、このうち2町村は管理職女性割合が20%未満の町村である。したがって、職務経験の男女格差の是正への取り組みについては、管理職女性割合が高いからといって積極的に取り組んでいるとは限らない。

## 2) 福祉系部署における女性の多さと官房系部署における男女構成の関係

分析1～3において、管理職女性割合が上昇すると、官房系部署への女性管理職の配置は一定進むことは確認できた。同時に、管理職のポジションにおいて、性別による職域分離はあり、性別役割分担が根強いことも明らかになった。

このうち、分類⑤福祉課長等、つまり福祉系部署における女性職員の多さが際立つ。この⑤福祉課長等には、福祉課長や健康課長等の課長のほかに、公立の保育所等の児童福祉施設の施設長、地域包括支援センター、特別養護老人ホーム等の施設長等のポジションを含む。たとえば、女性管理職が6～8人で、そのうち3～4人が公立保育所等の施設長であるという町村もあった。保育士は女性が大多数である。公立保育所等の施設長を管理職に位置付けている場合、女性管理職の人数に保育所長等を含むので、結果として管理職女性割合を押し上げる。したがって、管理職女性割合が30%以上の町村であっても、男女内訳を見れば、女性管理職は福祉課長や何人かの保育所長等で、他の部署の管理職は全て男性職員ということも生じる。管理職女性割合が上昇すれば、官房系部署への女性管理職の配置は一定進むが、そうでもない町村も混在するということになる。

## 3) 管理職女性登用が進み、官房系部署への配置が進んだ町村の事例

官房系部署の男女構成の偏りの是正には、女性管理職を増やし、職域の拡大により官房系部署の課長等を担える人材を育成することが必要である。2023年時点において、管理職女性割合が30%以上の基礎自治体の多くは町村であった。小規模の組織ならではの理由があると考えられる。そのため、管理職女性登用が進み、官房系部署への女性管理職の配置も進む町村の人事について、首長へのインタビュー調査をもとに考察する。

インタビュー調査は、2024年1月12日16時から16時40分にオンラインにより実施し、半構造化で、インタビュアーは筆者、インタビュイーは町村Xの首長Z氏（40代、男性）である。インタビューの目的は管理職女性割合が進む町村において、管理職女性登用に関する首長の考え方

15 ただし、管理的地位にある職員に占める女性職員の割合及びその伸び率（内閣府令第2条第4号）は把握が必要だが、性別役割分担（同第13号）は必要に応じて把握である。

16 2024年12月6日付内閣府男女共同参画局推進課長等の通知。



を把握することである。また、首長 Z 氏をインタビュイーに選定した理由は、2 点ある。1 点目は、Z 氏は都市部の Y 市の職員の経験があり、都市部の自治体との比較が可能である。2 点目は、Z 氏が首長に就任後に、町村 X の管理職女性割合が上昇し、2021 年時点では管理職女性割合が 40% 以上であったためである。

管理職登用と職務経験について、「財政や企画とかに初期に配属されると、後の昇進でかなり有利だと言われていますが、町村 X では、規模が小さく、職員は町村の運営をトータルで見ているので、差がつかないという見方をしてよいか」という質問に対して、Z 氏は「勤めていた Y 市では、庁舎の 3 階に企画と人事とそういったところに集まっていたので、3 階にいる人は早く出世する予定みたいな話があったが、町村 X では全くない」と返答した。これは、竹内（2019）らが指摘する「早い選抜」が町村では当てはまらないことを示唆する内容であった。

また、管理職女性割合が 4 割以上となっている事情について、「他の自治体に比べて、管理職女性割合が高くなっている事情を、首長の目線からお聞かせいただきたい」という質問に対して、「管理職昇任を打診して断る方はいますけど、本当に少ないです。なんだろう、大きな組織では一般職員から管理職になるときってすごい何かギャップがあったと思うんですけど、町村 X は、縦にやっている仕事が広いので、そういったギャップが少ない」と返答した。ここで Z 氏は「縦にやっている仕事が長い」という表現を使っているが、これは、「Y 市でいうと、係長級の仕事まで課長やっている感じ」とのことであった。この Z 氏の発言からは、次のことが言える。町村は職員数が少なく、1 人の職員が担当する業務の範囲が広い。その結果、都道府県や政令指定都市等のように、昇進に有利な経験ができる特定の部署というものが無い。そのため、役場の職員の間で職務経験の差がつかないということであり、その結果「早い選抜」は生じないと言える。

町村 X の管理職女性割合が、2021 年時点では 40% を超え、官房系部署に女性管理職の配置があることについて、「町村 X と管理職女性登用が進まない町村と比べて、何がどう違うのかを、何かお気づきの点があったら教えていただきたい」という質問に対しては、「産休育休期間っていうのを、働いたものとしてみなしているので、要するに 5、6 年ちょっと産休育休でいなかった期間、働いていなかった期間がありますけど、それをマイナスには一切してない」、「そういった子育ても、ある意味、今、子育て支援が大切だと言われている中で、非常に勉強になる事例だと思っているので、全く差別はしていない」「能力主義でやっているので、ちゃんとできる方っていうと、逆に男性で、財務課を任せたいみたいな人もそんなにいらっしゃらない」という回答を得た。これらの発言から、町村 X では職務経験の男女差がつかない人事が行われているので、管理職女性割合の上昇につながったということを確認できた。

1 町村のインタビューではあるが、以下の示唆を得た。町村では、職員の仕事の分業が進まず、「早い選抜」という人事慣行があてはまりにくい。その結果、管理職と管理職以外の職員の差が付きにくく、管理職昇任への抵抗感が少ない。町村 X では、女性職員の出産・子育てに伴う休業期間をマイナスしないという運用を行うなど、女性職員が昇任に不利にならない運用が行われている。こういった条件が重なり、管理職女性割合が上昇し、官房系部署における男女構成の偏りの是正につながった。

## 6. まとめ

本研究は、一般行政職の管理職女性割合が上昇すれば、官房系部署に女性管理職が配置されて、男女構成の偏りの是正が進むという仮説を検証した。管理職女性割合が30%以上の町村では、官房系部署への女性管理職の配置は一定あり、「筆頭課長」とも呼ばれる総務課長を担う女性職員も存在した。管理職女性割合が30%以上の町村のうち、40%以上と30%台の2グループの町村に分けて比較すると、40%以上のほうが官房系部署への配置が進んでいた（表4及び5）。また、A県の町村を分析対象として、40%以上、30%台、30%未満の3グループの町村に分けて比較を行ったところ、官房系部署への配置があるのは、30%以上の町村であった（表7～9）。これらの分析により、管理職女性割合が上昇すると、自治体の重要な意思決定を担う官房系部署への女性管理職の配置が進み、官房系部署における男女構成の偏りの是正につながることは確認できた。管理職女性割合が高い基礎自治体の多くは町村である。なぜ、町村なのかという点については、本研究の分析からは、以下の通りである。町村は小規模な組織であるため、職員の人数が少なく、業務の細分化はできない。その結果、一人の職員が担当する業務の幅が広く、職務経験の差がつかない。そこで、管理職への昇進に有利な「早い選抜」は生じない。こういった組織において、女性職員が昇進に不利になるような人事慣行もなく、能力重視で公平・公正な人事が行われると、管理職女性登用が進む。さらに、官房系部署への配置も進むということになる。

一方、福祉課長等の女性割合は高いが、都市基盤や公共施設等の整備や保全等を担う建設課長等の女性割合は0%である。これは、管理職女性割合が30%以上という町村においても、性別役割分担が根強いことが明らかになった（表3）。特に、福祉課長等については、保育所等の施設長を管理職に位置付けている町村がある。保育士の大多数は女性であることから、施設長も女性であり、女性管理職の人数が増える。その結果、管理職女性割合が30%以上に達し、基礎自治体の中で、管理職女性登用が進んでいるように見える。

さらに、本研究の調査の中で、課長相当職のなかに、課長と課長以外の主幹等のポジションがあり、課長は全員が男性、女性職員は主幹等に留まっているという町村もあった。管理職女性割合は、意思決定の場への参画を表す指標として用いられている。管理職女性割合30%以上という、一見すると良好に見える数値であっても、その男女内訳をみれば性別役割分担が根強く残っている町村も存在した。また、町村Xの首長へのインタビュー調査の中で伺った話であるが、職員同士が夫婦の場合、夫が管理職になると妻は管理職になれないという慣行が過去にはあったという。この慣行は女性職員の管理職への昇任を阻害するものである。今も他の自治体で存在するとすれば重大な問題であるが、これを調査することは難しい。

自治体の中枢で重要な意思決定を担う官房系部署において、男女構成の偏りが是正されるということは、重要な意思決定に男女の職員がともに参画していることがごく普通になっている状態である。そのためには、女性管理職が増えることが先で、増えれば、官房系部署への女性管理職の配置が一定進む。自治体において管理職女性登用が進んでも、根強い性別役割分担であることから、管理職女性割合だけではなく、管理職の男女内訳をチェックできる仕組みが必要とされる。なお、本研究では町村を対象としたが、市区については今後の研究課題としたい。



## 《参考文献》

- 出雲明子・グリヴォ・アルノ（2019）「公務員の女性活躍と働き方改革 一両立支援からキャリアアップに向けた支援へー」、『季刊行政管理研究』2019.6 No.166、32-45 頁。
- 国保祥子（2023）「多様な人材が活躍する職場を作るために 一女性管理職の育成のポイントー」、地方公務員月報 令和5年8月号、2-12 頁。
- 佐藤直子（2022）「地方自治体幹部職員のキャリアパスにおける男女格差 一政令指定都市A市の事例からー」、社会政策学会誌『社会政策』第14卷第2号、93-105 頁。
- 佐藤直子（2024）「地方自治体女性管理職の組織配置からみる性別職域分離 一政令指定都市A市の事例からー」、社会政策学会誌『社会政策』第16卷第2号、1-13 頁。
- 清山玲（2021）「自治体職場における女性活躍とジェンダー平等の実現に向けて」、『季刊自治と分権』、36-47 頁。
- 総務省（2023a）「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数（令和5年1月1日現在）」。
- 総務省（2023b）「令和5年地方公共団体定員管理調査結果の概要（令和5年4月1日現在）」。
- 竹内直人（2019）「遅い昇進の中の隠れた早い選抜 一自治体ホワイトカラーの昇進パターンと組織の機能」、『稻継裕昭先生還暦記念 現代日本の公務員人事 政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』、第一法規、157-178 頁。
- 内閣府（2023）「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（令和5年度）」。
- 松尾孝一（2021）「地方公務員の中期キャリアの分析 一政令指定都市A市の大卒行政職事務系職員の異動・昇進とその規定要因を中心にー」『経済論叢（京都大学）』第195卷第1号、51-59 頁、65-66 頁。

