第2章

地方自治体行政における ジェンダー主流化と女性の活躍

大谷　基道

1　はじめに

地方自治体行政になぜジェンダー主流化が求められるのか。その主な理由として、①男女間における法の下の平等の実現に向けた諸施策の推進、②政策決定における代表性の確保、③女性職員という人的資源の最大活用、の３つが挙げられる（大谷 2021：23-24）。

①については言うまでもない。日本の男女平等・男女共同参画政策は、男女間における法の下の平等の実現を目指して推進されてきた[1)]。地方自治体（以下、自治体）はその推進主体の１つであり、国とともに民間に先駆けて関連諸施策を推進していく役割も担っている。

②については、自治体の政策決定にあたっては、住民の代表である首長や議員が大きな影響力を持つが、それだけでは地域社会の多様性の反映には必ずしも十分ではない。社会生活に行政が広く関与している現代社会において、人種や性別など様々な属性の人々の意見を政策に反映させるには、政策形成に関与する公務員集団も社会の構成をできるだけ反映したものにすべきとする考え方（代表的官僚制論）が存在する（Kingsley 1944）。つまり、自治体の職員として政策立案・決定に関わる女性が増えることで、女性が求める政策が推進されることが期待されているのである。

③については、近年の自治体の厳しい状況が大きく影響している。1990年代半ば以降、度重なる行政改革によって人員削減が極限まで進み、自治体は必要最小限の人員での業務遂行を余儀なくされてきた。近年の自然災害や感染症などへの対応を見ても明らかなように、不測の事態による予定外の業務が発生すると、それを担うべき余力が残っておらず、業務が停滞するようになってしまっている。このような状況においては、職員一人ひとりがその能力を最大限に発揮する必要があり、もし能力を発揮する場を与えられず燻っている女性職員がいるのであれば、その解消を図ることが喫緊の課題となっている。

本稿では、まず自治体における管理職及びその予備軍（以下、管理職等）に占める女性比率の推移等を概観した上で、女性職員の昇進を阻む要因について考察する。

２　自治体職員に占める女性の割合

政治や企業、家庭などあらゆる場面で男女平等に権利と責任を分かち合うことを規定した男女共同参画社会基本法に基づき、「男女共同参画基本計画」が閣議決定されている。2020年に閣議決定された「第５次男女共同参画基本計画」においては、「指導的地位に占める女性の割合が2020年代の可能な限り早期に30％程度となるよう目指して取組を進める。さらに、その水準を通過点として、指導的地位に占める女性の割合が30％を超えて更に上昇し、2030年代には、誰もが性別を意識することなく活躍でき、指導的地位にある人々の性別に偏りがないような社会となることを目指す」という目標を掲げるとともに、それを踏まえた成果指標も設定されている。このうち自治体における女性職員の採用・昇進に関する現状と成果目標は表１のとおりであり、各自治体はその達成に向けて積極的な取組を進めてきた。

その結果、2022年（度）[2)]には、都道府県における採用者（大学卒業程度）に占める女性の割合は39.2％、本庁部局長・次長相当職に占める女性の割合

は8.1％、同じく本庁課長相当職は13.9％、本庁課長補佐相当職は22.3％にまで達している（図１）。なお、市町村においても女性の管理職等への登用は着実に進んでおり、同じく2022年時点で本庁部局長・次長相当職に占める女性の割合は11.5％、同じく本庁課長相当職は19.0％、本庁課長補佐相当職は29.5％と、都道府県よりも高い水準にまで達している（内閣府 2024：118）。

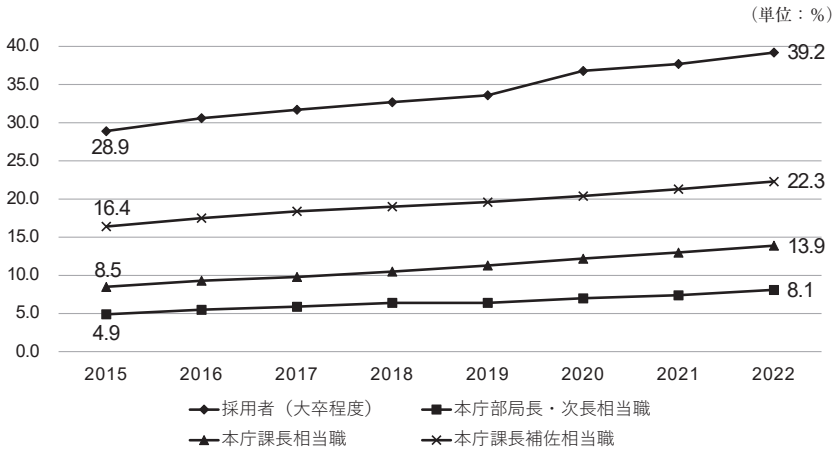
表１　自治体における女性職員の採用・昇進に関する主な成果目標

（第５次男女共同参画基本計画）

項目	現状	成果目標（期限）
都道府県の地方公務員採用試験（全体）からの採用者に占める女性の割合	36.6％ （2019年度）	40％ （2025年度）
都道府県の地方公務員採用試験（大学卒業程度）からの採用者に占める女性の割合	33.6％ （2019年度）	40％ （2025年度）
都道府県職員の各役職段階に占める女性の割合		
本庁係長相当職	22.6％ （2020年）	30％ （2025年度末）
本庁課長補佐相当職	20.4％ （2020年）	25％ （2025年度末）
本庁課長相当職	12.2％ （2020年）	16％ （2025年度末）
本庁部局長・次長相当職	7.0％ （2020年）	10％ （2025年度末）
市町村職員の各役職段階に占める女性の割合		
本庁係長相当職	市町村35.0％ ［政令指定都市26.5％］ （2020年）	40％ （2025年度末）
本庁課長補佐相当職	市町村29.2％ ［政令指定都市22.6％］ （2020年）	33％ （2025年度末）
本庁課長相当職	市町村17.8％ ［政令指定都市16.9％］ （2020年）	22％ （2025年度末）
本庁部局長・次長相当職	市町村10.1％ ［政令指定都市10.8％］ （2020年）	14％ （2025年度末）

出所：第５次男女共同参画基本計画（2023年12月26日一部変更閣議決定）

図１　都道府県における女性職員比率



出所：内閣府男女共同参画局「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」（各年度版）のデータをもとに筆者作成。

３　女性職員の昇進を阻害するもの

男女雇用機会均等法の施行からまだ間もない1988年の時点では、都道府県の本庁課長相当職以上に占める女性の割合は2.6％と極めて低かった（内閣府 2020:94）。前節で見たように、2022年における本庁部局長･次長相当職、本庁課長相当職に占める女性の割合はそれぞれ8.1％、13.9％であり、1988年に比べれば何倍にも伸びてはいるものの、約35年が経過しても依然としてかなりの少数派である。一体何が女性職員の昇進を阻んでいるのだろうか。

表2　女性役職者が少ない理由（複数回答）

	300人以上				100～299人		
	計	1000人以上	500～999人	300～499人	計	200～299人	100～199人
採用の時点で女性が少ない	52.2%	48.1%	53.7%	54.3%	59.8%	59.4%	60.1%
現時点では、必要な知識や経験、判断力などを有する女性がいない	45.6%	41.3%	45.3%	49.2%	49.0%	47.0%	49.9%
可能性のある女性はいるが在職年数など満たしていない	33.3%	37.5%	35.1%	28.4%	27.4%	28.9%	26.8%
女性のほとんどが役職者になるまでに退職する	25.6%	26.0%	24.8%	25.9%	25.5%	25.2%	25.7%
能力などの要件を満たしても女性本人が希望しない	19.8%	19.2%	23.3%	17.0%	14.4%	14.4%	14.4%
女性には役職登用に必要な職務経験をつませにくい	10.8%	10.6%	9.3%	12.2%	13.3%	15.4%	12.4%
時間外労働が多い、又は深夜業がある職場が多い	8.5%	9.6%	9.9%	6.3%	9.9%	9.7%	10.0%
全国転勤または海外転勤がある	7.5%	10.3%	6.5%	6.1%	4.2%	4.4%	4.1%
家庭責任を負っているため責任ある仕事に就けられない	7.4%	7.4%	8.7%	6.3%	9.5%	8.7%	9.8%
役職者の仕事がハードで女性には無理である	2.8%	3.8%	2.8%	2.0%	5.0%	5.4%	4.8%
上司・同僚・部下となる男性や顧客が歓迎しない	2.6%	3.8%	2.5%	1.8%	1.6%	2.3%	1.3%
その他	5.6%	6.7%	4.3%	5.8%	4.3%	3.7%	4.6%
無回答	7.5%	7.1%	7.5%	7.9%	5.8%	7.0%	5.2%
合計	(1,028)	(312)	(322)	(394)	(929)	(298)	(631)

出所：独立行政法人労働政策研究・研修機構「男女正社員のキャリアと両立支援に関する調査結果」（2013年）

表2は、独立行政法人労働政策研究・研修機構が実施したアンケート調査の結果である。民間企業に対して女性管理職が少ない理由を尋ねたものであるが、定年まで勤務する者が圧倒的に多く、転勤がほぼないという自治体職場の特性を考慮しても、「採用の時点で女性が少ない」、「現時点では、必要

な知識や経験、判断力などを有する女性がいない」、「能力などの要件を満たしても女性本人が希望しない」、「女性には役職登用に必要な職務経験をつませにくい」、「時間外労働が多い職場が多い」などの理由は自治体にも共通しそうである。

民間企業における管理職昇進の男女差については、相当数の先行研究が存在する[3)]。これらの中には自治体にも適用できそうなものも少なくないが、民間職場と公務職場では異なる部分も少なくなく、必ずしもそのまま自治体に適用できるわけではない。その一方で、自治体における女性の管理職昇進を扱った研究はまだ少なく[4)]、特に定量的な研究は、管見の限り、荒見らによる大規模アンケート調査をもとにした一連の研究（荒見ほか2023など）が公刊され始めた程度である。

そこで本稿では、表２の女性役職者が少ない理由を踏まえつつ、先行研究も参考にしながら、女性職員の管理職昇進を阻害する要因をいくつかに絞って論じることとする。

そもそも女性職員数が少ない

採用の時点で女性の占める割合が低ければ、その年代が順調に育って管理職になっても管理職に占める女性の比率は低いままである。しかし、図１に見られるように、都道府県の場合、採用時の女性比率は大卒程度の採用区分で４割近くまで伸びてきており、この年代が管理職適齢期になる約30年後には、女性管理職の比率も４割前後になることが期待される。逆に言えば、現在の管理職適齢期の年代は、採用時の女性比率が低かったため、管理職の女性比率が低くても仕方ないとも言える。もしこれから管理職の女性比率を上げようとするのであれば、30年くらいの長期戦を覚悟する必要がある。

女性職員の昇進意欲が低い

採用時の女性比率がそのまま30年後の管理職の女性比率になるわけではない。途中で退職したり、昇進ルートから外れたりする者が男性より高い割

合で発生すれば、管理職に辿り着く女性の比率は男性より低くなる。それにはいくつかの要因が考えられるが、まず挙げられるのが、本人の昇進意欲が低い場合である。

自治体の新規採用者を対象とする調査によれば、女性より男性の方が「同期よりも速いペースで昇進したい」と思う者が多く、また、「課長級以上に昇進したい」と思う男性は女性の２倍以上も多いという（荒見ほか 2023：143-144）。

また、採用時はそれなりに昇進意欲があったとしても、管理職に就くための育成が十分でなく、知識・経験不足を心配して尻込みしたり、諦めの気持ちが生じたりすることも昇進意欲を低下させる一因であると指摘されている（大谷 2021：16）。

特定の部署・職務の経験が乏しい

管理職に必要な調整能力や俯瞰的視点は、財政、人事、企画など政策判断や全庁的な調整に係る業務を経験することで養われ、そういった業務を経験することが昇進レース上有利に働くとされる（竹内 2019）。しかし、このような職場は時間外勤務が多く、体力的な心配や家庭生活への配慮もあって、近年まで女性の配置は避けられてきた。このため、本来、管理職に必要な経験や能力を獲得しておくべき時期に、女性職員はそのような業務に携わる機会を十分に与えられない傾向がある（大谷 2021：15）。

茨城県の女性職員の配置パターンを分析した先行研究によれば、かつて係長以上の女性職員の配置は庶務系と福祉系の職場に偏る傾向があったが[5)]、1990年代半ば以降は人事、秘書、財政などいわゆる枢要部門のほか、長らく男性職場と見なされてきた土木系や農林系の職場にも配置されるようになった。管理職として適切な意思決定を行うには当該分野の知識・経験が必要とされるため、職員を管理職ポストに配置する場合、過去に経験したことのある分野のポストに充てるのが一般的である。女性職員の異動範囲が広がり、様々なポストに就けるようになったことで、その後の管理職への登用可

能性も高まっていくことになる（大谷 2021：16-22）。

ワーク・ライフ・バランスが確保されていない

人事、財政など枢要部門において女性職員があまり配置されてこなかったのは、激務で時間外・深夜労働が常態化していたため、人事当局が女性の配置を躊躇し、また、女性自身も家庭との両立が困難であるとして配置を希望しなかったためである。

このような状況を打破するため、片山知事時代の鳥取県では女性を財政課に配置すると同時に、財政課の働き方を見直し、時間外勤務を大幅に減らし、女性が働きやすい職場に改善したという[6)]。

2017年の総務省研究会報告書においても、全自治体の半数以上が、出産・育児等のライフイベントによる時間的制約を受けやすく十分な職務経験を積むことができていないことを女性登用の阻害要因の１つとして挙げている（総務省2017）。

なお、女性が仕事と家庭の両立に悩むのは、「家事・子育ては女性の仕事」という固定観念の影響も大きい。本人の意思とは関係なく、「育休明けは簡単な仕事の方が良い」というような思い込みや勘違い（アンコンシャス・バイアス）によって、上司が男性と同じように女性を処遇しないことも少なくない。

その他の要因

ここまでは、個人レベルの要因のうち仕事意欲に関する要因と、職場レベルの要因のうち人事制度・施策に関する要因を取り上げた。このほか、個人レベルの要因には学歴や勤続年数といった人的資本に関する要因や、配偶者や子どもの有無といった家族に関する要因も存在し、また、職場レベルの要因には勤続年数の男女差など職場の属性に関する要因も存在するが、紙幅の関係でこれ以上の詳細な説明は割愛する[7)]。

4　おわりに

女性の管理職登用が進んでいるといわれる自治体にその秘訣を尋ねると、「すぐに結果は出ない。時間が経てばある程度解決する」といった回答が返ってくることがある[8)]。確かに採用者に占める女性比率は年々上昇しており、彼女たちを順調に育てることができれば、いずれ管理職に占める女性比率もかなり高まるであろう。しかし、そのためには、女性の管理職登用に向けた地道な改善努力を、それが花開くまで20年や30年もの長期にわたって継続することが求められる。

管理職に占める女性比率の向上には、さまざまな改善策の実施はもちろん、女性に家事や育児をはじめ多くの負担を強いてきた元凶とも言える性別役割分担意識の解消も必要である。そのためには、上司や人事担当課だけではなく、自治体で働くすべての人々、さらには自治体職員を取り巻くあらゆる人々の意識変革も必要となる。

自治体におけるジェンダー主流化は一朝一夕には進展しない。その進展を図るには、自治体内外に向けたさまざまな取組を、長期にわたって辛抱強く進めていく必要があるのである。

注

1）例えば、男女雇用機会均等法には「法の下の平等を保障する日本国憲法の理念にのつとり雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を図る」とその目的が記され（第１条）、また、男女共同参画社会基本法には、男女共同参画社会の定義として「男女が、社会の対等な構成員として、……（中略）もって男女が均等に政治的、経済的、社会的及び文化的利益を享受することができ、かつ、共に責任を担うべき社会」との記述が見られる（第２条）。

2）採用者については年度内の全ての採用者を計上しているため「年度」、管理

職等については４月１日現在の人数を計上しているため「年」が正しい表記となる。

３）例えば、馬･乾･児玉2017、大沢2019、Chênevert and Tremblay 2002など。なお、先行研究の詳細については紙幅の関係で割愛した。

４）例えば、佐藤2023、大谷2018、同2021など。

５）男性職員と女性職員のキャリアパスには明白な差があり、それが女性の昇進を阻んでいるとの指摘は、佐藤2023など他の先行研究においても指摘されている。

６）日経BizGate「元鳥取県知事の片山氏が変えた 男女格差の『からくり』」https://bizgate.nikkei.com/article/DGXZQOLM055FM005082024000000（2024年10月13日閲覧）。

７）要因の分類については、馬・乾・児玉2017を参考にした。

８）某県人事担当者へのインタビュー調査による。

参考文献

荒見玲子・出雲明子・大谷基道・竹内直人・松井望 2023「『地方公務員のキャリア形成・能力開発と働き方に関する調査2021年新規採用者調査（愛知県・茨城県・東京都・福井県）』の基礎分析および基礎集計（1）～（2）」『名古屋大学法政論集』第299-300号：125-163、277-324

大沢真知子編 2019『なぜ女性管理職は少ないのか――女性の昇進を妨げる要因を考える』青弓社

大谷基道 2018「多様化する自治体職員――女性職員及び再任用職員の活用に係る現状と課題」『都市社会研究』第10号：73-88

大谷基道 2021「女性活躍とワーク・ライフ・バランス」『マッセOSAKA研究紀要』第24号：11-26

佐藤直子 2023『女性公務員のリアル――なぜ彼女は「昇進」できないのか』学陽書房

総務省 2017「地方公共団体における多様な人材の活躍と働き方改革に関する研

究会報告書」
竹内直人 2019「遅い昇進の中の隠れた早い選抜――自治体ホワイトカラーの昇進パターンと組織の機能」大谷基道・河合晃一編『現代日本の公務員人事』第一法規
内閣府 2020『男女共同参画白書 令和２年版』
内閣府 2024『男女共同参画白書 令和６年版』
馬欣欣・乾友彦・児玉直美 2017「管理職における男女間格差―日本の従業員と企業のマッチングデータに基づく実証分析」『経済研究』第68巻第2号：114-131
Chênevert, D. and M. Tremblay 2002 “Managerial Career Success in Canadian Organizations: Is Gender a Determinant?” *The International Journal of Human Resource Management*, 13(6): 920- 941
Kingsley, J. D. 1944 *Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*, Antioch Press

本稿は、野村財団「女性が輝く社会の実現」をテーマにした研究助成、科学研究費助成事業20H01456、同22H00805の研究成果の一部である。

（おおたに・もとみち　獨協大学法学部教授）