

sasakik020715 行政学演習 A レポート
「男女共同参画社会における女性公務員のあり方」
k 000532 佐々木琴美

はじめに

2001 年 12 月、国民本位の行政実現のため、国民の立場から公務員制度の抜本改革、行政のあり方を目指す「公務員制度改革大綱」が発表され、そのひとつに「女性の採用・登用の拡大」が掲げられた。近年の女性の社会進出が進んでいる現状に照らし合わせた画期的な改革である。この背景には、主として以下の二点が挙げられる。まず、第一に、女性と男性が互いにその人権を尊重しつつ、その個性と能力を十分に発揮できる「男女共同参画社会」の推進の存在である。これは単に女性の労働力を確保するというにとどまらず、多様な人々が社会のあらゆる分野に参画することで新たな価値を創造することを可能にし、さらに、従来の理論では行き詰ったあらゆる問題に対処すること、男女ともに多様な生き方を選択し、より質の高い生活を実現することができるようにと 1999 年「男女共同参画基本法」制定を経て掲げられたものである。第二に、現在私たちが抱える少子高齢社会に対応した労働力の確保である。2000 年国勢調査によると、日本の高齢人口は 2227 万人で総人口の 17.5%を占め国民の 5.7 人に一人が高齢者となっている。また、年少人口は 1845 万人で総人口に占める割合は 14.5%と 1995 年より 157 万人、1.4%の減少である。さらに将来推計では、高齢人口は増え続け 2025 年には実質 3312 万人、総人口の 27.4%、年少人口も減少を続け 2025 年には 1600 万人弱になるという。両者を相対的に比較してみても 75 年に年少人口は高齢人口の約 3 倍から 96 年にほぼ同数となり、97 年に年少人口が高齢人口を下回り、今後もさらにこの傾向が継続し、2050 年には年少人口は高齢人口の約 4 割になる見込みである。少子化の要因としては、女性の社会進出、育児に対する不安や負担、仕事との両立への負担感、根強い男女役割分業意識や雇用慣行などが考えられ、これを改善すべく「男女共同参画」、「女性の採用・登用」が掲げられたのである。本稿では、男女共同参画社会の推進、少子高齢社会という時代の潮流を背景にして提唱された、「女性公務員の採用・登用の拡大」について考察していく。

1 男女共同参画社会をめざして

政府は「男女共同参画社会の実現を 21 世紀の我が国社会を決定する最重要課題として位置づけ、社会のあらゆる分野において男女共同参画社会の形成の促進に関する施策の推進を図っていくことが重要である」と男女共同参画社会基本法の前文で謳っている。そして、このことが「女性公務員の採用・登用の拡大」と密接に関連するため、ここでは男女共同参画、女性公務員の採用・登用の拡大に関する法律、指針とその特徴について触れたい。

(1) 「男女共同参画基本法」とは

「男女共同参画基本法」は 1999 年 6 月 23 日に策定された法律で、一言でいえば、男女平等な社会の実現に向けての考えをまとめたものである。そして、人権の尊重、社会制度・慣行への配慮、政策・決定への共同参画、家庭生活と他の活動の両立、国際的協調という五つの基本原則から成り立っている。具体的な内容としては、政府は男女共同参画基本計画を定めて公表する(13条)、これを受け、都道府県・市町村においても各地域の特性を加味してそれぞれ独自の男女共同参画基本法を立てること(9、14条)そして、国民広く理解を深めるための広報活動を行うこと(16条)等が義務づけられている。また、政府は毎年国会に対してその都市の現状と施策を報告し、これからの施策を提出すること(12条)、国は苦情や被害者救済のための措置をとることや、この問題について調査研究を進めること(17、18条)、国の基本法策定にあたり調査・審議し意見を述べる機関として、学識経験者 25 人以内で男女いずれかが 10 分の 4 を切らないという条件のもとでの「男女共同参画会議」の設置(21~26条)などが義務づけられている¹。

(2) 「女性国家公務員の採用・登用の拡大に関する指針」とは

2001 年 5 月 21 日には「女性国家公務員の採用・登用の拡大に関する指針」が策定された。この指針は、女性国家公務員の採用・登用の拡大を総合的かつ計画的に進めていくものであり、同時に国民の目に見える形で女性の政策・方針決定過程への参画を率先して推進することをねらいとしている。内容としては、基本法と同種の業務内容の他、育児休業制度の拡充、休業等における代替要員の確保等の施策の推進、職員自身の意識啓発や採用にあたっての特別な募集活動、目標設定とその具体的取り組み、登用にあたっての研修機会の確保、職務経験の付与、異動の際の養育・介護状況の配慮等がある。さらに、女性職員の採用・登用拡大の担当大臣の設置と同推進会議(仮称)の定期的な開催、指針に基づく施策の実施・計画の点検・評価やあらゆる雇用環境の変化を踏まえた上で必要に応じて指針の見直しもある²。

(3) 「積極的改善措置」とは

これらの法律、指針において特徴的なのが「積極的改善措置」の必要性が提示されていることである。この「積極的改善措置」とは、「社会の活動に参画する機会に係る男女間の格差を改善するため必要な範囲内において、男女のいずれか一方に対し、当該機会を積極的に提供すること」である。つまり、男女間の格差を是正するために必要であるならば、男女の一方だけを優遇する措置をとろうというものである。従って、「女性の採用・登用の拡大」が進められている現在の状況下においては、女性にのみ当該機会を積極的に提供するということになる。これに対し、一見、公務員法上の基本原則である「平等取り扱いの原則」、「成績主義の原則」に反するという見解が考えられるところであろう。しかしながら、これらの原則と当措置との関係について、人事院は以下のように説明している。

「平等取り扱いの原則」は男女の実質的な平等の確保も視野に入れており、在職者、管理者等における女性の割合などから、女性の能力を十分に活用しているとは言い難く事実上の男女間の格差が存在すると認められる場合、それを改善するための必要な範囲内で「積極的改善措置」を講ずることは、性別による差別を禁止した「平等取り扱いの原則」に反するものではなく、むしろ本来の要請に沿うものと理解される。

また、「成績主義の原則」との関係においても、国家公務員採用試験の合格や研修の受講資格の取得といった一定の能力を有していることが明らかとなっているものを対象として、女性の割合にも留意しつつ女性の採用・登用の拡大に取り組むことは、「成績主義の原則」に反するものではない。

女性の能力が必ずしも発揮されていないという現状を踏まえると、一定の目標とその達成のための期間及び具体的取組を設定して意欲と能力のある女性の採用・登用を拡大する取組は、国家公務員法が定める「平等取り扱いの原則」及び「成績主義の原則」の枠組みを前提とした「積極的改善措置」として、その推進が強く求められている。」

(平成12年度(2000年度)公務員白書より ()内は筆者)

このように、「積極的改善措置」は決して「平等取り扱いの原則」、「成績主義の原則」に反したのではなく、その正当性からも女性国家公務員の採用・登用の拡大において必要な措置であるといえる。また、同時に民主主義的要請ともいえ、男性女性ともによりよい生活を得、行政の質を向上させるためにはこのような措置に重要な意義があるのだといえよう。

2 女性国家公務員の現状

(1) 採用・登用状況

これまで法や計画、指針について述べてきたが、では実際の女性公務員の現状というのはどうなっているのでしょうか。ここでは特に女性国家公務員について検証したい。まず、採用、登用に関して、2000年度公務員白書では以下のように報告している。

「国家公務員の採用試験は 種試験、 種試験、 種試験及びこれに相当する試験に分かれており、この試験体系に移行した昭和61年度(1986年度)から平成11年度(1999年度)までの11年間に試験採用者に占める女性の割合は22.7%から31.8%に増加している。また、 種試験及びこれに相当する試験では5.7%から12.6%に、 種試験及びこれに相当する試験では10.2%から24.2%に、 種試験及びこれに相当する試験では26.5%から38.6%にといずれも顕著に増加した。

申込者に占める女性の割合と合格者に占める女性の割合を試験別に比較すると、ここ4、5年、合格者に占める女性の割合が 種試験は10ポイント程度、 種試験は5～7

ポイント程度、種試験は2~3ポイント程度下回っている。

合格者に占める女性の割合と採用者に占める女性の割合を試験の種類別に比較すると、ここ4、5年、おおむね均衡してきているが、なお引き続き採用者に占める女性の割合が1~2ポイント程度下回っている。ただし、種試験に関しては、ここ2年、採用者に占める女性の割合の方が合格者に占める女性の割合を上回っている。

在職者に占める女性の割合を、昭和61年度(1986年度)と平成11年度(1999年度)とで比較すると、職員全体では17.4%から20.0%に、このうち給与法適用職員では20.2%から22.6%に、行政職俸給表(一)適用職員では14.6%から17.1%と一貫して増加している。

行政職俸給表(一)における女性職員の割合を、年齢階層別にみると、平成2年度(1990年度)から平成11年度(1999年度)にかけて、20歳代から30歳代前半の女性職員の割合が増えており、今後における女性職員の能力活用の必要性がますます高まっている。また、役職階層別にみると、女性職員の割合は、いずれも役職段階においても増加しているものの、上位の役職ほど低い状況にある。行政職俸給表(一)以外の俸給表における在職者に占める女性職員の割合は、従来女性職員が95%以上を占めている医療職俸給表(三)(看護婦(士)等)のほかに、教育職俸給表(二)・(三)(小・中・高等学校の教諭等)、医療職俸給表(二)(薬剤師、栄養士等)等において高くなっている。近年は、専門行政職俸給表(航空管制官等)を始め、公安職俸給表(二)(海上保安官等)等これまでの女性の在職者が比較的少なかった職種においても女性の進出が目立ち、女性の職域の拡大が進んでいる。」

(平成12年度(2000年度)公務員白書より ()内は筆者)

このように、女性国家公務員の職員数は年々増加傾向にある。また、その職域においても拡大が進み女性の能力、労働力は重要性を高めているといえる。しかしながら、上位の役職は依然として低水準であり、登用に関しては大いに改善の余地があるということになる。

(2) 国際比較

では次に、日本は各国と比較してどのような状況にあるのだろうか。人事院の調査によれば、ドイツ、フランス、イギリス、アメリカ及び大韓民国の国家公務員採用者に占める女性の割合は、いずれも30%を超えており、イギリスに至っては60%近くまで達しているという。また、国家公務員全体に占める女性の割合は、全体的に増加傾向にあり、欧米諸国ではおおむね40%から60%に達しているという。一方、上位の役職について女性の占める割合は、各国とも増加傾向ではあるが、欧米主要国では10%から20%、大韓民国では2%といずれの国も採用状況、全体の在職状況に比較して低い状況にあるようだ。とはいえ、我が国日本と比較してみると、確かに、日本も採用者に占める女性の割合は30%を超えてはいるものの、国家公務員全体に占める女性の割合は20%、上位の役職に占める女性の割

合は1%と欧米主要国に大きく遅れていることがわかる。

また、欧米主要国に至っては、職員にとって働きやすい勤務環境の整備、職業生活と家庭生活の両立のための支援策の推進、育児、介護、看護の休暇制度の整備がなされている。特に、欧米主要国に関してはフレックスタイム、短時間勤務、在宅勤務などの柔軟な勤務形態整備も進んでいる。さらに、各国とも職員専用の託児施設が職場内に設置され、フランス、イギリス、大韓民国ではベビーシッターの雇用への経済的援助を行う例や女性の能力開発、公務における男女共同参画にむけた意識啓発目的の研修もある。

さらに、先に述べた「積極的改善措置」も打ち出し、男女の人権の尊重という根本的な理念の実現に向けての固い意思、上位の役職に占める女性の割合が低いことへの強い問題意識、国際的な動きによる後押し等を背景に、男女の機会均等を実質的に確保するものとして前向きな取組を進めている³。

(3) 育児、介護等の支援体制とその利用状況

育児、介護への支援体制は男女役割分業意識が根強く残る社会において、女性国家公務員の仕事の継続や採用・登用の拡大に重要な位置を占めるといえる。そこで、ここでは育児、介護支援体制とその利用状況⁴について触れておきたい。

育児休業制度とは全職員について、子が1歳未満である間任命権者の承認を得て職務に従事しないことが認められる「育児休業」と、一日の勤務時間の一部について公務の運営に支障がない限り勤務しないことが認められる「部分休業」からなる制度で1992年より施行された。1999年度の利用状況は5313人で過去最多であり、育児休業取得者は着実に進んでいる。しかしながら、その内訳は女性職員の新規取得者が5281人、育児休業取得可能職員数に占める割合は89.4%、男性職員の新規取得者が32人、同0.2%と、育児における男女共同参画は進んでいない状況が現状のようだ。また、この制度は今年4月に子供の年齢が3歳に拡大され、女性職員にとって仕事の継続を促す大きな要因となりえることが期待されている。さらに、将来的な視野が以前より開けるようになったことから女性の受験を促し、採用・登用の拡大が促進されると思われる。また、部分休業新規取得者は106人、うち女性101人、男性5人と、育児休業取得者数の伸びに伴い毎年減少傾向にある。

介護休業制度とは、全職員に対して、介護を必要とする状態が継続するごとに、連続する3か月の期間において認められる制度として1994年に施行された。1999年度の一般職非現業国家公務員の介護休暇取得者は223人であり、このうち女性職員は183人、取得者全体の82.1%、男性職員は40人、同17.9%である。同制度も今年4月より6か月と期間が延長され、女性職員の仕事の継続、採用・登用の拡大が期待される。

(4) 職員の意識

では、職員自身はどのような意識をもっているのか。人事院により2001年2月に実施された「女性国家公務員の採用・登用の拡大に関する意識調査」の結果⁵が公開されているのでそれを基に分析してみる。調査は、管理職員(男女問わず行政職俸給表(一)6級以上か

ら抽出)約 800 人、女性職員(行政職俸給表(一)9 級以上全員及び 8 級以下)約 800 人、女性退職者(1999 年度中に 50 歳未満で退職した行政職俸給表(一)の全員)約 540 人を対象にそれぞれ無記名のアンケート方式で実施されている。調査票回収率は、それぞれ 83・9%、74.0%、51.9%であった。

まず、管理職員調査において「女性職員の採用・登用の拡大に対して進めるべきである」という回答が 90%を超えており女性職員の採用・登用の拡大に前向きな姿勢が現れている一方で、「女性の能力が十分に活用されていない」と回答したものが 73.0%にも上り、「十分に活用している」という回答は 13.1%にとどまっている。また、女性職員調査では「十分に活用していない」と回答したものが 63.9%、「十分に活用している」が 10%であった。また、その原因として、いずれの調査でも「能力・適正に見合った計画的な育成が行われていない」と回答した者が最も多くなっており、管理職員調査では「女性職員に自らの能力を活用しようという意識がない」が 47.4%、「産前・産後休暇などの際に後補充の体制が不十分である」42.7%、女性職員調査では、「能力・実績に基づいた昇進管理・処遇が徹底されていない」50.1%、「人事当局、管理職員に女性の能力を活用しようという意識がない」48.5%という結果となっている。このことから、産前・産後休暇や昇進制度等が不十分なため、女性職員の能力が活用されずやる気を失うという結果を招いていると考えられる。また、意識面での問題が考えられ、職員の意識啓発が必要ではないかと思われる。

次に、女性職員は職場において「周囲の先輩女性職員」(55.8%)、「他省庁の女性職員」(44.1%)、「同僚男性職員」(39.6%)の働きぶりや登用状況に関心があるとし、特に、先輩女性職員の働き方、昇進の影響力が大きいという結果であった。

制度面ではいずれの調査においても、「短時間勤務制度、フレックスタイム制度、育児後の再就職制度の導入」が必要とされ、制度以外の面では、「能力・実績に基づいた人事の配置、昇進管理、処遇の徹底」と回答したものが最も多くなっている。また、出産・育児期の代替要員の確保、「託児所、保育施設の整備」も挙げられている。

さらに、女性職員の問題意識・改善策の模索・研究能力、イニシアティブの発揮、意見の表現・折衝能力、業務に必要な専門知識・技能といった能力開発、知識付与の必要性を感じていることも分かった。そして、これらのための研修受講促進のため、研修に専念できるような管理職員の行面での配慮、受講年齢制限の緩和・受講時期の選択肢の拡大、年間研修計画の提示を求めている。

以上のことから、今後の課題として、挙げられた諸制度の導入や環境整備、職員の意識啓発がもっとも必要であろう。女性職員が活躍することで後に続く女性職員たちが刺激され能力開発につなげることも可能になるはずだ。今年 4 月に育児・介護制度の期間が延長になったことで今後どう変わっていくかが重要な鍵となるだろう。

3 地方自治体における男女共同参画への動き

「女性公務員の採用・登用の拡大」の推進を目指し、国では現状を把握し、必要な課題を掲げていることが分かった。では、次に地方自治体に関してはどうなっているのだろうか。国の提言を踏まえた施策は行われているのか、またそれは有効になされているのだろうか。これらの疑問を抱き、私は地方自治体の一例として、宇都宮市役所に訪問を依頼した⁶。担当の方は職員に関する分野では人事課、男女共同参画に関することは市民生活部男女共同参画課が対応しているということであった。以下に訪問を通じて分かったこと、またそれについての課題をまとめ、考察したい。

(1) 宇都宮市の事例

現在、宇都宮市の職員数は消防等を含め全部で 3808 人、うち男性 2720 人、女性 1088 人である。また、行政職員数は全部で 2505 人、うち男性が 1725 人、女性が 780 人である。行政職における上級職員、合格者数、採用者数については以下の表にまとめた。

上級職員人数

	男性	女性	合計
部長級	21	0	21
次長級	32	1	33
課長級	132	5	137
課長補佐級	225	19	244
係長級	177	30	207
総括主査	170	49	219
専任主査	27	15	42
合計	784	119	933

合格者人数

	男性	女性	合計
類	13	22	35
類	12	1	13
合計	25	23	47

採用者数

	男性	女性	合計
類	14	15	29
類	1	1	2
資格職	0	8	8
合計	15	24	39

(単位：人)

やはり、宇都宮市においても男性職員の方が女性職員の約 2.5 から 2.2 倍と多くなっており、それは上級職においてより顕著に表れていることが分かる。

しかしながら、近年、宇都宮市職員において女性の社会進出が目立ってきていることが分かった。女性の合格、採用者数が年々増加し、昨年にいたっては合格者、採用者数とともに男性の数より多かったのである。さらに、黒崎氏によれば、女性職員の職域が拡大したという。従来は事務的なもののみであったが、会議レベルによるものの立案等の政策決定には十分参加しているということだ。部長職の女性こそいないが、女性の社会進出は少なくとも宇都宮市役所においては進んでいるといえるのではないだろうかと感じた。

では、なぜこのような状況にあるのか、女性に対し受験を促進させるような PR 活動を行っているのか尋ねてみたところ、宇都宮市はあくまで能力主義、人物重視であるという回答を得た。つまり、女性への特別な PR 活動や積極的改善措置は一切していないということだ。事実、職員募集パンフレットには採用試験の特徴として能力主義、人物重視と大きく謳ってある。確かに、宇都宮市のように年々女性の採用数が拡大している地域には積極的改善措置は必要ないだろう。ただこの場合、その女性の進出を促している要因を壊してはならないのである。

(2) 女性自身が望む再就職

男女共同参画に関する市民意識調査（2001 年実施）によれば、宇都宮市職員における女性の進出は進んでいる一方で、宇都宮市女性市民の意識としては、社会進出を生涯望む人が少ないとの指摘であった。女性の労働力率⁷には 20 代後半から 30 代前半までの、いわゆる M 字型曲線の谷ができるのが特徴である。その要因は結婚、出産、育児による退職である。1995 年度、2000 年度版の国勢調査によれば、95 年度に比べ、2000 年度はその谷がやや浅くなったものの、同年代の男性との開きは大きい。事実、男女共同参画に関する市民意識調査による「女性の働き方についての理想と現実」という調査項目で再就職型⁸を理想としている女性が 54.9%もいる。現実では、35.4%と低くなるものの結婚退職型が 14.1%、出産退職型が 11.0%と理想のそれよりもそれぞれ 8.4 ポイント、0.6 ポイントの上昇である。つまり、現実に出産を機に仕事を辞めたいと女性自身が望んでいることであり、それが女性の労働力率に表れているのである。宇都宮市役所の市民生活部男女共同参画課では女性が働きやすい環境を提唱、実施し事後評価においても良い結果であったものを打ち出したにも関わらず、女性自身が就労継続を望まないのはどうしてかと今悩んでいるところだという。男女共同参画を進めるにあたり、市民自身、特に女性市民が、意識として就労継続を望んでいないことは今後の課題として難しいところである。

おわりに

今回のレポート制作にあたり、国や都道府県、市町村が男女共同参画社会を目指し様々な施策を実施していることが分かった。今年 4 月に新しく拡大された育児、介護年齢は今

後の男女共同参画社会を進めていくのに重要な制度であり、男性公務員、女性公務員ともに働きやすい環境を作ってくれることであろう。今後はこれら新制度の利用動向とそれに伴う男女共同参画社会の推進に期待したい。また、今後の課題としては、国民全体の意識に男女共同参画というものを浸透させる必要があると考える。意識の浸透により、国民自ら男女共同参画に積極的となり、男女ともに住みやすい社会を創り出していけるはずだ。そのためにも、国は率先して女性公務員の採用・登用の拡大を図り、多くの民間企業の手本となるようなものにしなければならない。また、民間企業においても見習うべきものがあれば積極的に取り入れていくべきである。さらに、時代の要請や必要に応じた新制度の導入や政策、方針の見直し等も行っていくことが必要だ。男女共同参画社会の推進はまだ始まったばかりである。これからの努力次第で私たち社会をよりよいものに出来るのだから、国、国民双方自らが積極的に男女共同参画社会推進に取り組んでいかなければならないと感じた。

1 宇都宮市女性政策課発行の男女共同参画誌「ぱーとなーしっぷ VOL.1」記載の男女共同参画基本法を筆者がまとめた。

2 平成12年度(2000年度)公務員白書(以下、公務員白書)記載の「女性国家公務員の採用・登用の拡大に関する指針」を筆者がまとめた。

3 公務員白書の「欧米主要国等における女性国家公務員の採用・登用の拡大に向けての取組」を筆者がまとめた。

4 <http://www.jinji.go.jp/hakusyo/h12/contents/hb125300.htm> より

5 公務員白書の女性公務員の採用・登用の拡大に関する意識」より

6 2002年7月8日、宇都宮市役所にて約2時間にわたり、人事課人事係 黒崎康広氏に話を伺った。

7 市役所よりいただいた「男女共同参画に関する現状」データ集より

8 出産、育児により現在就いている職業を辞め、子供をある程度養育した後、もとの職場とは違うところで就職あるいはパート等に従事すること