

地方自治体における女性管理職登用の 実態と先進自治体の取組

——地方公務員のキャリア分析

清山 玲

はじめに

- 1 進まぬ地方自治体の女性の管理職への登用と大きな自治体間格差
 - 2 採用・離職および昇進プロセスにみられる大きな男女間格差
——地方自治体（A 県）の人事データの分析から
 - 3 女性活躍推進先進自治体の取組
- おわりに

はじめに

OECD 加盟国のほとんどの国においては、図 1 に示したように、公共部門で働く女性の割合は全産業で働く女性割合よりも大きく、平均 59%と女性の方が男性よりも多い。北欧の国々では、スウェーデンの 78%を筆頭に、フィンランド、ノルウェー、デンマークでも 70%前後と高い水準にある。これらの国では公共部門の管理職にしめる女性の割合（以下、管理職女性割合と表記）が民間企業の水準を上回り、女性活躍をリードし底上げしている⁽¹⁾⁽²⁾。これに対して日本では公共部門で働く女性の割合は雇用者総数にしめる女性の割合とほぼ同水準か若干それを下回る水準にある。また、OECD の 'Government at a Glance 2021' でも、図 2 に示すように国家公務員の女性の登用が他の加盟国とは段違いに低い水準にあることが指摘されている⁽³⁾。

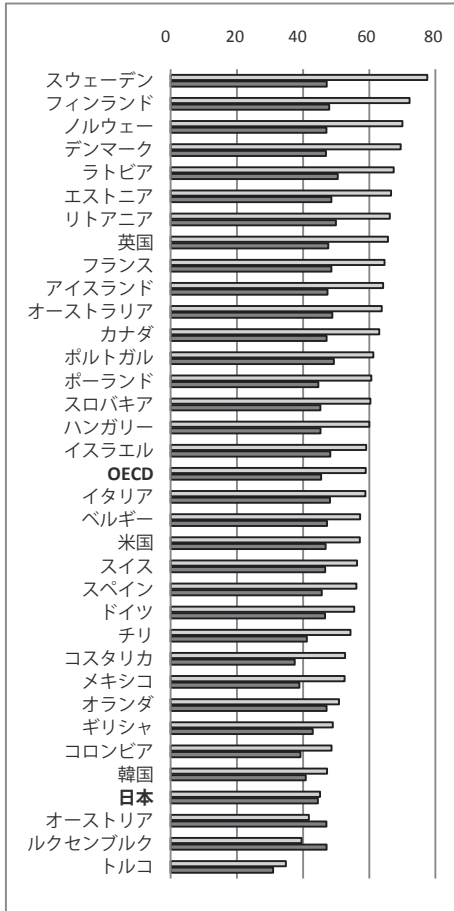
(1) OECD (2023) 'Government at a Glance 2023' によれば、公共部門の女性割合は、OECD 平均で約 59%、全産業平均の 48%より 10%ポイント高い。スウェーデンでは 78%と、全産業平均の女性割合 47%を 30%ポイントも上回っている。スウェーデンの 2020 年の国家公務員の管理職女性割合は、'Government at a Glance 2021' によれば、上級・中級管理職ともに女性管理職割合は 50%水準にあり、公共部門が同国の女性活躍を底上げしていることは明らかである。

(2) 落美都里 (2022) 「公務員の管理職任命時のクォータ制——フランスの例」『調査と情報』No.1200, p.2, pp.13-14.

(3) 国家公務員の本省課・室長相当職の女性割合は、2020 年時点で 5.9%、国の地方機関課長・本省課長補佐相当職で 12.3%。最新の 2022 年時点でも、それぞれ 6.9%、14.1%と低い。「女性国家公務員の登用状況のフォローアップ」(令和 4 年 12 月 6 日内閣官房内閣人事局)

図1 OECD各国の公共部門および全産業に就く女性雇用者の割合（2020年）

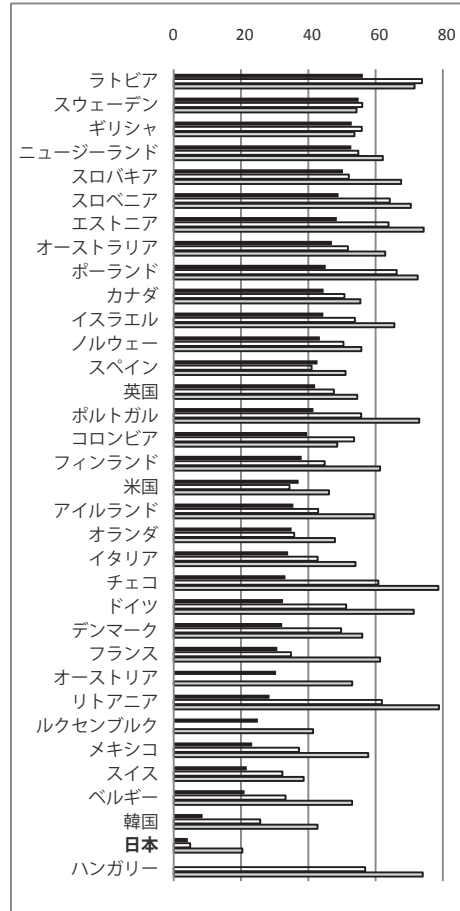
単位：％



■ 公共部門の女性割合
■ 雇用全体に就く女性割合

図2 OECD各国の国家公務員の管理職に就く女性の割合（2020年）

単位：％



■ 上級管理職 □ 中級管理職 ■ その他の役職

資料：International Labour Organization (ILO) ILOSTAT (database), Employment by sex and institutional sector. Data for Italy, Iceland and Portugal were provided by national authorities.

資料：OECD (2020) Survey on the Composition of the Workforce in Central/Federal Governments. 出所：OECD 'Government at a Glance 2021'

出所：OECD 'Government at a Glance 2023'より清山作成。

地方公務員の女性の登用についても世界水準から大きく遅れている。

均等法成立から39年、政府が「社会のあらゆる分野において、2020年までに「指導的地位⁽⁴⁾に女性が占める割合を少なくとも30%程度となるよう期待する」との目標を2003年に掲げてから、

(4) 「指導的地位」とは、議員や、法人・団体等における課長相当職以上、専門的・技術的な職業のうち特に専門性が高い職業に従事する者を指す。

すでに20年の時間が経過した。

それにもかかわらず、地方自治体の管理職女性割合は、2023年度においても未だ著しく低い水準にとどまる。女性が多い会計年度職員など非正規公務員を除いても⁽⁵⁾、47都道府県自治体のそれは平均13.2%と目標値の半分の水準に満たず、目標に到達した都道府県自治体は一つも無い。全国1741市区部の女性管理職割合は平均7.6%。目標の30%を達成した市町村は135自治体、7.8%⁽⁶⁾にとどまり、他方で女性管理職ゼロの空白自治体が145ある。しかし、後に詳述するが、女性活躍推進の自治体間の格差は大きく、先進自治体も存在する。

そこで本論文では、政府統計の分析から女性活躍推進の自治体間格差を明らかにし、筆者が入手した地方自治体の詳細な人事データの分析から、女性のキャリア形成の立ち後れがどのように生じているのかを明らかにする。後者については、女性の管理職割合が低い自治体の人事データを、採用、離職、上位職に到達するまでの期間や到達度、人事異動の幅などから多面的にキャリア分析し、管理職への登用の男女間格差の実態を明らかにする。

地方公務員の昇進に関する先行研究は少ないが、「管理職への昇進は遅いが、実質的な選抜は早い」（竹内直人2019、松尾孝一2002、2021、山本清1996）こと、初期キャリアの段階で女性の仕事が男性と異なりスキル形成面で不利に作用していること（佐藤2022）を明らかにした研究等がある。本研究は、これらの先行研究の延長線上にある研究である。

結論を若干先取りすると、①女性の管理職登用は全体として低い水準にあり、遅れた自治体は女性活躍推進の途上にあるとすらもいえない、ストップした状況にあること。②女性の管理職への登用の立ち後れは、採用・離職の不平等により昇進対象となる女性職員がいないためではなく、出産子育て期にキャリアの立ち後れが生じて、早期選抜も女性に不利に作用した結果であること。したがって③短期間で管理職割合を大きく引き上げる可能性は十分にあり、④女性活躍推進の先進自治体においては、管理職女性割合を5年間で10%ポイント程度の引上げ経験を有していることなどが、様々なデータの分析から明らかになった。これらをふまえて、最後に短期間で女性の管理職への登用を進めるための方策を筆者なりに示したい。

1 進まぬ地方自治体の女性の管理職への登用と大きな自治体間格差

本節では、内閣府が公表している資料を分析し、日本の地方自治体では、①管理職にしめる女性割合の水準がいまなお低いこと、②都道府県、市町村ともに、女性の登用が進んだ自治体と遅れた自治体の間の管理職女性割合には大きな格差があること、③女性の登用が遅れた自治体の中には女性活躍推進のスピードが極めて遅く、このままでは女性の管理職登用がいつまでも前進しない女性活躍推進の進行途上とも言い難い自治体の存在を明らかにする。

(5) 非正規公務員に女性が多く、その処遇が著しく低い問題は、上林陽治（2016、2021）他、一連の研究を参照。

(6) 内閣府男女共同参画局（2022）「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4年度）」

(1) いまなお低い女性管理職割合と女性管理職空白自治体の存在

指導的立場の女性割合は、日本の自治体のほとんどが、30%どころか20%水準にも到達していない。表1に示したように、2023年4月1日時点でも、女性の管理職割合は、都道府県、政令市、市町村の各レベルにおいて、それぞれ平均13.2%、17.3%、17.6%（市区部17.8%、町村部16.2%）と低い。15%を超える町村自治体が女性管理職ゼロの空白自治体であることは看過できない。

都道府県レベルでは、いまなお、管理職女性割合が30%に到達している自治体はない。2020年度には47都道府県のうち約半数の23自治体が10%未満水準にあった。2023年度には、管理職女性割合が10%未満の自治体は8自治体に減少しているが、26自治体が10-15%未満であり、いまなお47都道府県中34自治体までが15%未満の低い水準にある。

政令市でも、同様に女性の管理職割合が30%に到達した自治体はない。20%を超えたのは、相模原市（22.9%）、さいたま市（22.3%）および堺市（20.5%）の3市のみである。

市町村レベルにおいては、いまなお、女性管理職ゼロの空白自治体が145存在する。具体的には、2023年4月1日時点で、女性管理職がまったくない空白自治体の割合は、全1,741市町村自治体の8.3%。特に、町村部では、女性管理職がゼロの空白自治体が926町村のうち142町村と15%を超える。さらに、一般行政職に限定すると、女性管理職空白自治体は221自治体、町村部では全926町村のうち213町村に拡大し、町村自治体の1/4に近い状況にあることは看過できない。

表1 地方自治体における女性の管理職登用水準別構成（2023年度）

単位：自治体数（%）

	平均	0%	10%未満	10-20%未満	20-30%未満	30%以上	計
都道府県	13.2	0 (0.0)	8 (17.0)	38 (80.9)	1 (2.1)	0 (0.0)	47 (100.0)
政令市	17.3	0 (0.0)	0 (0.0)	17 (85.0)	3 (15.0)	0 (0.0)	20 (100.0)
市町村計	17.6	145 (8.3)	344 (19.8)	711 (40.8)	406 (23.3)	135 (7.8)	1,741 (100.0)
うち市区	17.8	3 (0.4)	143 (17.5)	409 (50.2)	216 (26.5)	44 (5.4)	815 (100.0)
うち町村	16.2	142 (15.3)	201 (21.7)	302 (32.6)	190 (20.5)	91 (9.8)	926 (100.0)

資料：内閣府「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」（2023年度）より
清山作成。

注：括弧内は%。数値は四捨五入のため合計しても100.0にならないことがある。

(2) 女性登用の自治体間格差と女性活躍推進を進行できない自治体の存在

管理職にしめる女性割合は、前述したように全体として低い水準にあるとはいえ、都道府県、政令市、市町村のどのレベルにおいても自治体間の差は決して小さくない。ここでは、前掲表1と表2から、女性活躍推進の進行途上にあるとは言い難い自治体の実態を明らかにしたい。

都道府県レベルでは、管理職にしめる女性割合が最も低い北海道に着目すると、その管理職女性割合（7.4%）の水準は、第1位の鳥取県の24.8%の1/3の水準にも満たず、その差が大きいことは表2に示したとおりである。

新たに管理職やその一つ前の職位になる女性の割合は、当該自治体が女性活躍推進に努力しているか、今の水準は低くとも着々と改善する途上にあるかどうかを見る指標だと、筆者は考える。

この点で、たとえば北海道は、新たに課長級以上の管理職になった者のうち女性がしめる割合および、管理職一つ手前の課長補佐級への新規昇任者にしめる女性の割合のどちらにおいても最下位であり、その水準の低さからも女性活躍推進途上とは言い難い状況にある。具体的には、新規に管理職になった者のうち女性がしめる割合は、北海道は9.5%と著しく低く、もっとも高い徳島県の29.1%との差は歴然としている。課長職一つ手前の課長補佐級への新規昇任者の女性割合においても、11.6%と北海道はもっとも低かった。課長補佐級昇任者の女性割合がもっとも高かった沖縄県の47.2%など他の自治体から大きく差を広げられている。

単に、北海道では現在の女性管理職割合の水準が低いというにとどまらず、女性の管理職への登用を推進中といえる状況に至っていないと筆者が考える所以である。

市町村レベルになると、3つの市区部と142町村の計145の女性管理職ゼロの空白自治体から福井県鯖江市の40.5%や、福島県矢祭町の66.7%まで、自治体間の格差はさらに広がるが、新規昇任者にしめる女性の割合からも、女性活躍推進途上と言い難い自治体は、都道府県レベルよりも多い。

表2 管理職（課長相当職以上）にしめる女性割合の自治体間格差（2023年度）

単位：%

		都道府県		政令市		市区		町村	
上位3自治体	第1位	鳥取県	24.8	相模原市	22.9	鯖江市	40.5	矢祭町	66.7
	第2位	岐阜県	18.9	さいたま市	22.3	南丹市	40.0	藍住町	62.5
	第3位	富山県	18.5	堺市	20.5	知多市	38.2	笠置町	57.1
下位3自治体	第1位	北海道	7.4	浜松市	10.6	夕張市	0.0	142町村	0.0
	第2位	千葉県	8.0	静岡市	11.5	三笠市	0.0		
	第3位	宮崎県	8.5	千葉市	12.5	かすみがうら市	0.0		
平均		13.2		17.3		市区 17.8		町村 16.2	

資料：内閣府「地方公共団体における男女共同参画の形成又は女性に関する施策の推進状況」（2023年度）より清山作成。

注：原則として4月1日現在の数値である。

2 採用・離職および昇進プロセスにみられる大きな男女間格差 ——地方自治体（A県）の人事データの分析から

本節では、採用と昇進の男女間格差の実態を、女性の管理職への登用が遅れている自治体の詳細な人事データを活用し、①女性活躍推進がこれほどまでに遅々として進まないのはなぜか、②女性の管理職への昇進の遅れはどのように生じているのかを、採用、離職、昇進時期、異動の幅などから多面的に明らかにしたうえで、③女性管理職割合を短期間で引き上げる方策について考察する。

今回人事データを利用するA県は、女性の課長相当級以上の管理職登用率は、2022年4月時点

で平均 10%を下回っていた、女性登用の面では下位に位置する自治体である⁽⁷⁾。しかし、現在、管理職の女性割合を 2025 年度までに、47 都道府県の中のトップグループ入りを目指して 25%を超える数値目標を掲げており、今後の女性職員の登用が期待される自治体として注目できる事例である。

(1) 職階別男女間格差と上位職階の女性不在

職階は、上位職階から順に、部長級、次長級、正課長級、課長相当級、総括級、課長補佐級、係長級、主任級である。分析にあたっては、ポストの呼称ではなく、人事上の正確な職層区分を利用し、課長相当級以上（任期付・再任用を除く）を分析の対象とする。

A 県の 2023 年度の課長相当級以上の管理職女性割合は 13.1%、事務系に限定しても 13.9%である。表 3 に示すように、事務系・非事務系合わせて部長級は 12 ポスト（事務系 10、非事務系 2）あるが、部長級に女性はいない。次長級においては、58 ポスト（事務系 39、非事務系 19）のうち女性は事務系 5 ポストのみで、女性の割合は 8.6%。上級管理職を部長級以上とすると女性割合は 0%、次長級以上と拡大しても 7.1%と、上級管理職階における女性の存在感が非常に小さいことは、表 3 から明らかである。

事務系に限定すると、課長相当級以上の女性割合は 13.9%、大卒上級職では 9.5%であった。部長級は 10 人中 0 人で 0.0%、次長級が 39 人中 5 人で 12.8%、正課長級は 103 人中 16 人で女性割合が 15.5%、課長相当級が 172 人中 24 人で 14.0%となっている。

表 3 A 県の管理職女性割合（2023 年 4 月）

単位：人、%

		課長相当級	正課長級	次長級	部長級
事務系	女性	24 (10)	16 (8)	5 (3)	0 (0)
	男性	148 (96)	87 (70)	34 (23)	10 (0)
非事務系	女性	17 (9)	8 (5)	0 (0)	0 (0)
	男性	113 (100)	50 (48)	19 (19)	2 (2)
計		302 (215)	161 (131)	58 (5)	12 (12)
女性割合	計	13.5	14.9	8.6	0.0
	事務系	14.0	15.5	12.8	0.0
	非事務系	13.0	13.8	0.0	0.0

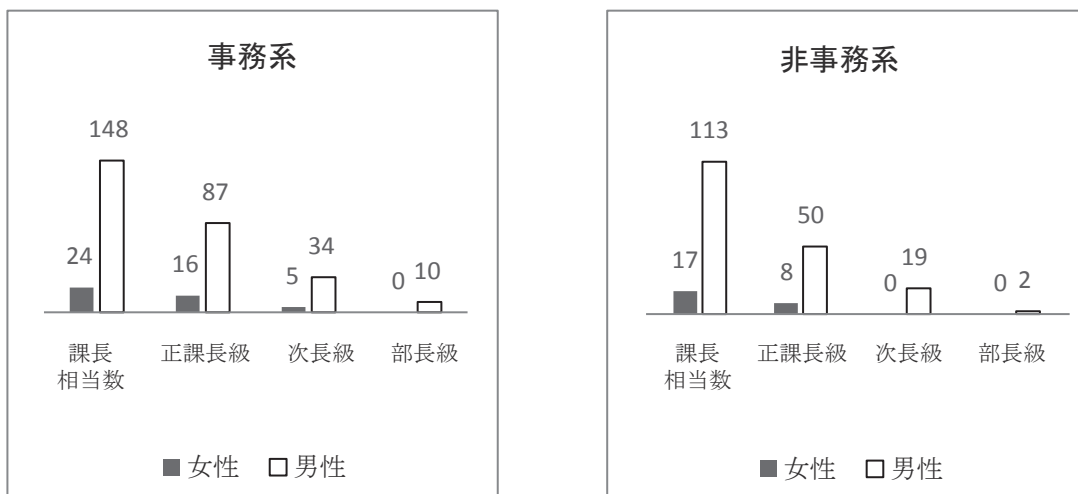
資料：A 県人事課資料より清山が分析し作成したものである。

注：括弧内は大卒上級の数値である。任期付・再任用などは含まない。

(7) 2022 年度の全国都道府県職員の女性管理職割合は全体で平均 12.7%、一般行政職平均では 12.8%であった。A 県は、このどちらにおいても平均値を下回っている。

図3 A県の課長相当級以上の職階別性別構成（事務系・非事務系）

単位：人



資料：A県人事課資料より清山が分析し、作成したものである。

注：任期付・再任用などは含まない。

(2) 上級大卒者の採用と離職の男女間格差

A県が均等法成立以降に採用した上級職（大卒者）に関するデータを分析したところ、図4および表4に示すように、均等法後も管理職昇進に有利な上級大卒者の採用における男女間格差は非常に大きかった。

均等法成立時以降の38年間で、女性の採用割合が40%を超えたのは2020年（48.2%）と22年（44.2%）の2年間のみであり、女性が結果として男女均等採用だったのは、2020年4月採用のわずか1年のみという状況であった。

さらに、表4に示したように、1990年4月採用までのいわゆる均等法第1世代においては、初年の86年度こそ11人と採用者にしめる女性割合が10%を超えたが、その後は10%水準を下回っている。1986-90年までの5年間に、女性の上級職大卒採用者は384人中31人、採用者にしめる女性割合は8.1%であった⁽⁸⁾。その後の1991-95年4月採用までの5年間も女性の採用は413人中73人、17.7%にすぎなかった。

上級大卒者の採用と離職率を算出したところ、男女で差があり女性は管理職に到達するどころか就業継続が困難な状況にあったことが明らかであった。

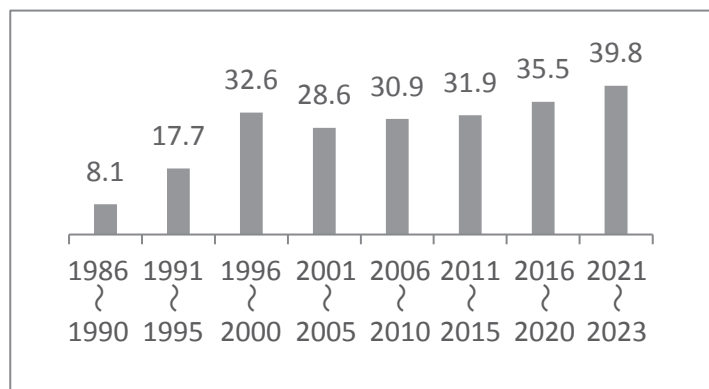
管理職登用対象世代⁽⁹⁾として1986-2000年の採用者にしめる離職者の割合を算出すると、女性は32.9%と男性の20.2%より12.7%ポイント高かった。中でも、均等法成立から10年を経た採用

(8) 当時は大卒者を上級と中級に分けて採用していたが、現在は大卒者は全員同一雇用管理区分である。当時の4年生大学生数にしめる女性割合は、文部科学省の統計データによれば、25%前後、2015年から直近の22年までの数年間は43.1%から44.5%の幅で推移している。

(9) 第1次選抜で課長相当級になった採用年次でもっとも若いのは、2001年4月採用である。

図4 A 県の上級職（大卒）採用にしめる女性割合（1986～2023年）

単位：％



資料：A 県人事課資料より清山算出。

表4 A 県の上級職（大卒）の採用者数と離職割合

単位：人

単位：％

	採用者数		離職率	
	女性	男性	女性	男性
1986	11	81	72.7	76.5
1987	8	78	75.0	39.7
1988	2	76	0.0	31.6
1989	4	58	0.0	27.6
1990	6	60	16.7	13.3
1991	7	78	28.6	9.0
1992	11	74	27.3	10.8
1993	22	59	31.8	5.1
1994	10	66	20.0	12.1
1995	23	63	26.1	6.3
1996	22	60	50.0	13.3
1997	30	52	36.7	3.8
1998	25	44	24.0	11.4
1999	19	42	5.3	16.7
2000	23	48	39.1	2.1
1986-1990	31	353	48.4	39.9
1991-1995	73	340	27.4	8.8
1996-2000	119	246	31.9	9.3

資料：A 県人事課資料より清山算出。

者である40歳代前半層においても、女性の離職率が31.9%と男性の9.3%の3倍以上の離職率の水準に達していることは注目に値する。

(3) 管理職への距離・なりやすさの男女間格差

1) 採用者・在籍者にしめる管理職女性割合

ここでは、管理職に到達するまでの距離、管理職へのなりやすさを、採用年代別に、①上級（大卒）採用者のうち管理職になった者の割合と、②在籍している上級（大卒）者のうち管理職になった者の割合から明らかにする。採用者と在職者に分けるのは、前項で明らかにしたように、離職率が男女で異なるためである。

分析の結果明らかになったことは、主に、以下の2点である。

第1は、上級職採用者数にしめる管理職到達者の割合は、表5に示すように、各採用年代において、男性の方が10-20%ポイント高かった。

第2は、管理職登用世代のうち40歳代後半、50歳代前半にあたる上級大卒採用の在籍者における管理職割合においても、表6および図5に示すように、男性の方が女性より明らかに高かった。実際、課長相当級以上に到達しているもっとも若い採用年次（2001年度）以降の在職者にしめる課長相当級以上の割合は、女性の21.5%に対して、男性のそれは45.9%、女性の2倍以上の水準ということになる。

一般に、女性管理職が少ない理由として、均等法以後就職氷河期を挟んで女性の採用数が絶対的に少なかったこと、離職率も女性の方が高く昇進対象者が職場にいないことが強調される。

しかし、少なくとも本データからは、これとは異なる事実が明らかになった。すなわち、昇進対象年次に昇進対象者（大卒上級採用者）がいないために女性を管理職にできず、管理職の女性割合が低かったわけではなく、女性管理職割合を引き上げる余地があることである。このことは、採用者・在籍者数と管理職者数とを男女別に示した図5からも明らかである。

2) 早期選抜と女性の管理職登用

近年、昇格昇進を決定する際に、在級標準年限を弾力的に運用し、早期選抜、いわゆる抜擢人事

表5 A県の採用年代別上級大卒採用者・在籍者にしめる管理職割合の男女間格差

単位：%

採用年次	採用者数にしめる 管理職の割合		在籍者数にしめる 管理職の割合	
	女性	男性	女性	男性
1986-1990	38.7	46.2	75.0	76.9
1991-1995	27.4	47.4	37.7	47.4
1996-2000	2.5	15.9	3.7	17.5
2001	0.0	3.4	0.0	3.9

資料：A県人事課資料より清山算出。

注：事務系・非事務系を含む大卒上級採用者の数値。任期付・再任用などは含まない。

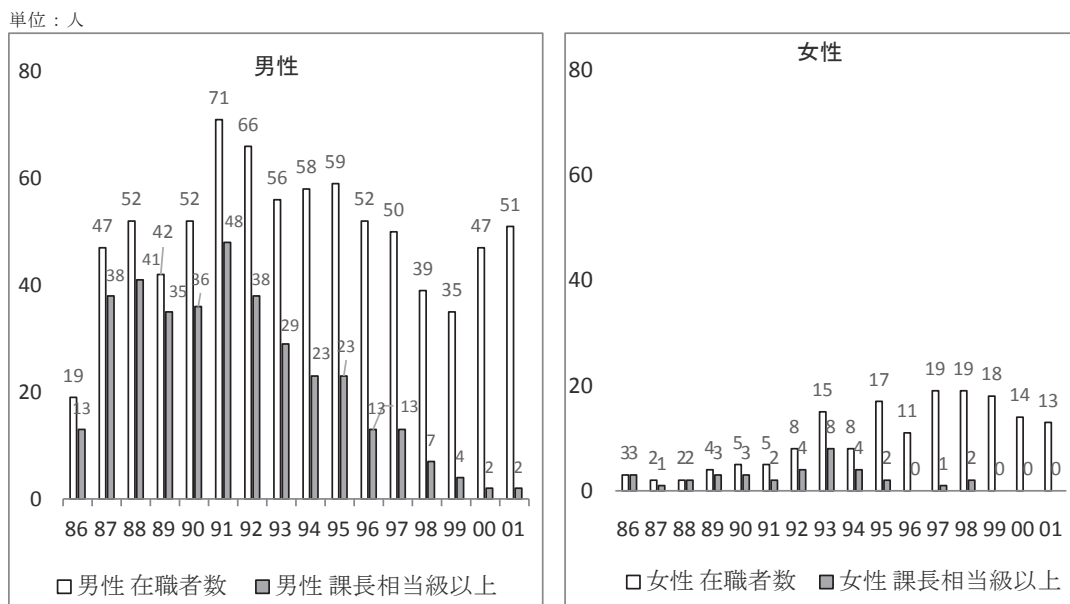
表6 A県の採用者および在職者にしめる管理職割合（大卒上級）

	採用者数 (1986～2001年)	在職者数	課長相当級 以上の者の数	採用者にしめる 管理職割合	在職者にしめる 管理職割合
男性	998	796	365	36.6%	45.9%
女性	243	163	35	14.4%	21.5%

資料：A県人事課資料より清山が分析し作成したものである。

注：事務系・非事務系を含む大卒上級採用者・在籍者の数値。任期付・再任用などは含まない。

図5 A県の在籍者採用年次別の在籍者数および管理職者数（男性・女性）（1986～2001年）



資料：A県人事課資料より清山が分析し作成したものである。

注：数値は上級大卒採用年次別在籍者および管理職の数である。任期付・再任用などは含まない。

が行われるようになっている。

この早期選抜は、現時点では、明らかに男性に対して有利に作用している。図5に示したように、採用年次が若いところで、管理職になっている割合の男女差が大きい。より分け入って分析すると、もっとも若い管理職は、男性では45歳、女性は3年遅れの48歳である。最短昇進者から5年度（1997-2001年度）分の上級大卒在籍者をみると、男性は222人のうち28人、12.6%が管理職になっていたのに対して、女性は83人のうち管理職になっていたものはわずか3人、3.6%にすぎなかった。

最近は女性活躍推進で女性が優遇され昇進しやすいかのように言われることも少なくないが、A県データでは明らかに異なり、今でも早期選抜、抜擢人事が男性に対して非常に有利に作用していることが分かる。

3) 女性のキャリアの遅れと回復のプロセス

女性が男性に比べて昇進が遅れるのは、A県でもキャリア形成の初期の段階からである。

課長相当級以上の者を対象に分析した結果、最初の主任昇進段階で、男性に比べて遅れが生じ、係長昇進時にその遅れが非常に明瞭にあらわれる。その後正課長到達者の場合その差はほとんど回復するが、キャリアの最終段階で再び遅れ、男性との差が開いていることが明らかになった。

課長相当級以上の大卒上級事務職（男性199人、女性21人）について、各職階までに採用から現在までの任用期間を算出したものが、表7である。女性は男性に比べて平均して、主任への昇進時に半年（5.8月）、係長昇進時までに1年半（18.5月）の遅れが生じている。そこから少しずつその差を回復し、課長補佐級昇進時で1年3ヶ月（14.9月）、課長相当級昇進時には半年（6.6月）、正課長時に3ヶ月（3.3月）まで回復している。しかし、次長への昇進時には再びその差が開き約1年（11.5月）遅れ、部長に到達できたものはないという状況であった。

男性の場合、係長昇進時までに160月より長くかかっているものは199人中31名、16%にすぎないが、女性は160月よりも遅れるものが21名中13名で61.9%と過半に達している。

大卒上級の事務職で部長級に在職している10名のうち、各昇進時には第1次選抜者またはその1年遅れでほとんど通過している。課長相当級昇進時に第1次選抜から1年を超えて遅れて昇進した者は1名のみであった。

なお、大卒上級事務職採用年次別で課長相当級に第1次選抜で女性が就任したケースは、現在在籍する1986年度採用以降1例も存在しなかった。

表7 A県の大卒上級事務職が採用からの各職階までに要した期間

単位：月数

	主任	係長	補佐	課長相当	正課長	次長	部長
男性	87.5	150.1	236.5	325.2	348.0	400.5	420.0
女性	93.3	168.6	251.4	331.8	351.3	412.0	-

資料：A県人事課資料より清山算出。

注：2023年4月11日現在、課長相当級以上の者に関する数値である。任期付・再任用などは含まない。

(4) 配属先の男女間格差

女性の配属先は男性に比べると所属分野が著しく狭いことがA県においても明らかであった。

第1に、非事務系正課長級は、男性が土木、農業、水産、畜産、化学、建築、農業土木、林業を含めて全10分野に配属されているのに対して、女性は薬剤師、看護師、保健師、獣医師、畜産の5分野に偏在している。正課長のポストが、非事務職ではもっとも多い土木（18ポスト）と農業（10ポスト）分野に女性がまったくいない。

第2に、事務系では、次長級と正課長級のポストは、男性が財政、産業政策、立地整備、科学技術など幅広い分野を含んでいるのに対して、女性は、医療・福祉、生活、女性・ダイバーシティ関連分野に集中している。

今後は、女性の職域拡大が女性活躍推進をする際に大きな課題といえる。

(5) 女性管理職割合引上げの余地と可能性

今後の女性管理職割合を大きく引き上げられる可能性は、A県でも十分にある。ここでは、昇進対象年齢の上級大卒採用者数と昇進年限から考察する。

事務系では、昇進に要する期間は、おおそ課長補佐級から課長相当級まで6、7年、課長相当級から正課長級まで2年、正課長級から次長級まで4、5年、次長級から部長級までが1、2年というところである。非管理職から管理職への昇進対象となる者が、非事務系を含んだデータではあるが、上級大卒採用での45-49歳層に80人、同じく50-54歳層に41人と計121人が存在しているからである。

次に、在籍者にしめる管理職割合の分析結果からも明らかにしたが、ここでは次長級以上の上級管理職割合の引上げ可能性について指摘しておきたい。

部長級の最少年齢は57歳、採用年次がもっとも遅いのは1989年4月採用者である。次長級から部長級への昇進にかかる期間は、2023年度4月1日現在で部長級（事務系）にある10人のうち、1年がもっとも多く6人、2年かかった者が3人、3年かかった者が1人である。

したがって、2023年度4月1日現在次長級の女性3人は56-57歳であり、全員この1、2年に昇進していることから、2024年度以降部長級への昇進可能性がある。実際、2024年4月1日付の人事発令通知では、女性の部長級が誕生することが発表された。

また、正課長級から次長級への昇進も最短2、3年で昇進しており、2023年4月の時点で正課長級にいる女性8人のうち6人は、2024年度も含めて近いうちに昇進対象となりうる。

3 女性活躍推進先進自治体の取組

本節では、先進自治体における管理職女性割合の長期推移と昇進プロセスに見られる男女間の差異について明らかにする。

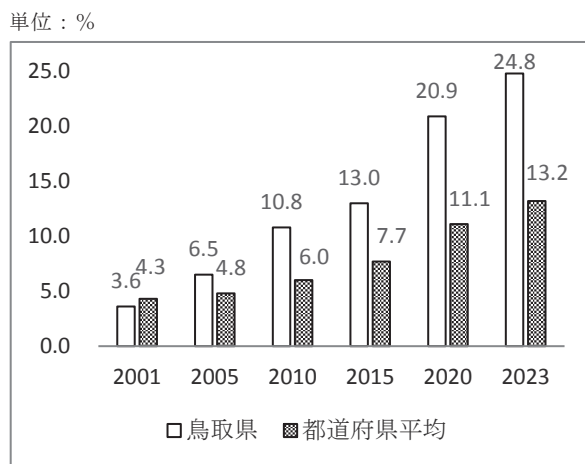
(1) 短期間で管理職女性割合を大きく引き上げる女性活躍推進自治体

現在、女性の管理職への登用が進んだ自治体も、決してもとから高かったわけではない。そこで現在、管理職女性割合がトップレベルにある自治体が、短期間に大きくその数値を伸ばしている点に筆者は注目したい。

都道府県レベルでもっとも女性の管理職への登用が進んでいるのは、2023年度時点では、鳥取県である。図6に示したとおり、当初から鳥取県の女性登用が進んでいたわけではない。内閣府が調査を開始した2000年度（3月31日）の数値は3.6%で全47都道府県中26位、全国平均の4.3%を下回る水準にすぎない自治体であった。

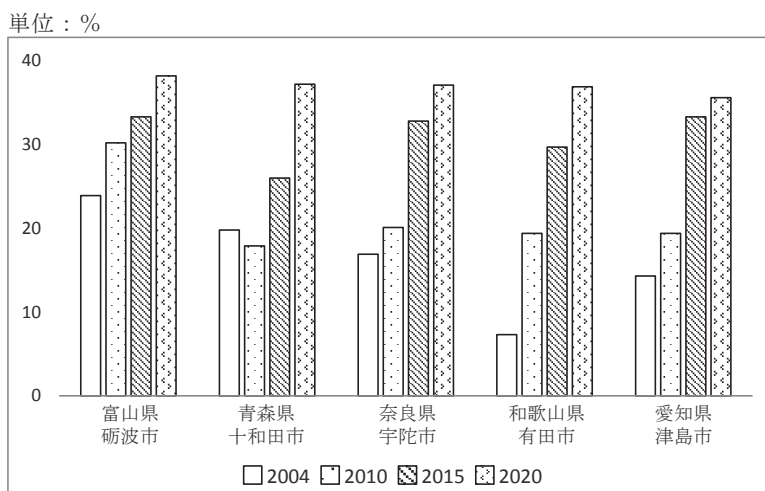
その後、着実に都道府県平均を上回る伸びを示したが、特に、2015-2020年度の5年間で13.0%から20.9%へと8%ポイント、2020年度から2023年度の3年間で20.9%から24.8%へと4%ポイントと急速に管理職にしめる女性の割合を上昇させている。わずか8年間で、数値を13.0%から

図6 女性登用上位自治体の管理職女性割合の推移（鳥取県と都道府県平均）



資料：内閣府「地方公共団体における男女共同参画の形成又は女性に関する施策の推進状況」各年版より清山作成。
注：2001年は3月31日、それ以外は原則として4月1日現在の数値である。

図7 女性管理職登用上位5自治体の管理職女性割合の変化（2004～2020年）



資料：内閣府「地方公共団体における男女共同参画の形成又は女性に関する施策の推進状況」各年版より清山作成。

24.8%まで倍増させる勢いである。

市町村レベルではこの傾向がいっそう顕著になる。2020年度に女性管理職割合が全国815市の中のトップに位置する5市について、市町村編データがある2004年度以降の推移を示した図7からもこのことは明らかである。具体的には、上位5市のうち4市までが管理職女性割合を5年間に10%ポイント増加させている。

たとえば、2020年に女性の管理職割合が市区レベルで全国第4位であった和歌山県有田市は、

2004年時点には7.3%と当時の市区平均（7.2%）と同水準であったが、2期連続で10%ポイント以上の伸びを達成し、2015年には29.7%とほぼ数値目標を達成している。その後も順調に管理職女性割合を引き上げて、2020年には36.9%と、全国第4位にまでのぼり詰めている。

その他にも、市長の交代を機に、2015年の15.9%から2020年には32.5%へとわずかな期間で倍増させ2022年度に女性管理職割合で第5位の市に躍り出た茨城県鹿嶋市などがある。

（2）昇進プロセスの男女間格差

すでに別稿で指摘したが、女性管理職割合が高い自治体の中でも、係長級、課長補佐級、課長相当級の各職位において、女性割合に差がほとんど無い自治体と、係長級と課長補佐級、課長級で差が大きな自治体の2通りが存在する⁽¹⁰⁾。

昇進スピードに男女で差がなく、各役職階級別に男女の割合に差が無い自治体は、より進んだジェンダー平等職場といえる。2020年時点では、奈良県宇陀市や和歌山県有田市のような自治体である。

このように昇進のスピードに男女で差がない自治体は、出産育児期の育休取得や復帰後の働き方が女性にとって不利になっていないといえる。

これに対して、係長級と課長級の女性割合に大きな落差がある先進自治体の場合、出産育児期に当たる係長級への昇進時期には男女で差がつき、女性の昇進に遅れが生じているが、課長補佐級、課長級では、その時期の遅れを回復させている。すなわち、出産育児は昇進面で女性にとって不利に働いているが、その不利を一時的なものにとどめて、課長補佐級、課長級昇進の時期までに回復させているといえる。たとえば、2020年時点の愛知県津島市や青森県十和田市などである。

近年、昇進の際に現行職務等級在位の目安となる基準値が設定されるが、その基準の運用を柔軟に行い、昇進時期に差をつけるようになってきている。2022年度に管理職女性割合が全国815市の中で第5位であった鹿嶋市のように、これを利用して女性の昇進の遅れを回復させている自治体もある。昇進の目安となる在位年限の柔軟な運用は、出産育児期の不利を回復する措置として有効である。

おわりに

地方公務員のキャリアにおいては、前述したようにすでに松尾孝一⁽¹¹⁾、竹内直人、山本清などいくつかの先行研究で「管理職への昇進は遅いが、実質的な選抜は早い」ことが指摘されているが、これは女性の昇進には大きな不利となりやすい。係長への昇進時点で差がつき、その後も職位在位年限の基準等によりその遅れを引きずりやすいからである。

(10) 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」『自治と分権』第85号を参照。

(11) 特に松尾孝一の大卒行政事務系職員についての研究に大いに触発されたことを記しておきたい。（松尾（2021）「地方公務員の中期キャリアの分析——政令指定都市A市の大卒行政職務系職員の異動・昇進の構造とその規定要因を中心に」『経済論叢』195）

昇進に差をつける早期選抜が自治体職場にも導入されているが、その制度は女性に有利に作用するどころか、逆に厳しく作用している。

そこで分析結果をふまえると、①出産子育て期の休暇取得やその後の残業できない・残業しない働き方が不利に作用しない評価方法の確立と確実な運用、②昇進の目安とされる期間の柔軟な運用は、ジェンダー平等職場の実現に資する形で行うことが求められる。課長補佐級からの昇進期間を短くできれば、十分に上位職である部長級や次長級まで到達できると筆者は考える。

公務職場には、頻繁にある広範囲に及ぶ部署異動、移動による遠距離通勤、議会对応や補正予算の執行・管理など長時間労働や不規則な労働時間、土日の勤務などがあり、家族的責任を果たしにくい職場環境もある。今後は、出産・子育てとキャリアの両立が可能な職場の働き方・働き方改革、管理職になることを忌避せずにすむ働き方・働き方改革についても研究を進めたい。ワーク・ライフ・バランスが容易な人事労務管理で質の高い労働力を確保するという近年クローズアップされている働き方改革の推進により、管理職女性割合を引き上げることは十分に実現可能だと筆者は考える⁽¹²⁾。

なお、短期間で女性の上級管理職の割合を引き上げるための現実的な追加方策としては、第1に、少なくとも次長級以上については従来のように役職定年や関連機関への退職出向とせず、引き続き役職に在職したまま再任用すること。第2に、中途採用（選考採用）の求人公募が効果的だと筆者は考える。理由は、次長級では3人中全員、正課長級でも8人中2人が60歳定年まで残すところ2、3年という状況にあるためである。これまでも部長級が誕生したことはあるが、継承再生産がうまく定着していなかったことをふまえると、過渡期においてはこの方法は有効だと考える。また、高度専門職の人手不足の部署においては、必要な労働力の質と量を確保するためにも有効であり、外部市場から女性管理職候補者を見つけることが現実的だと考える。

(せいやま・れい 茨城大学人文社会科学部教授)

謝辞：本調査研究には、自治体職員の方々に資料提供だけでなく、制度や運用実態等についてご教示賜りました。心から感謝申し上げます。女性も男性と同等に能力発揮できる自治体の職場づくりに役立てるよう、今後も研究に尽力して参りたいと思います。

本研究は、科学研究費の助成を受けて行われた研究成果の一部である。
清山玲（基盤研究（C））「地方自治体職場における女性活躍推進と働き方改革に関する研究」（課題番号 23K11672）

【主要参考文献】

OECD (2021) 'Government at a Glance 2021' pp.106-107.

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)』『法政論集』299号

(12) 最後に、今回の研究の射程から除いているが、女性が多い会計年度職員など非正規公務員を活用する雇用管理制度は、女性に大きく不利に作用している。地方公務職場のジェンダー平等女性活躍において、日本水準から世界水準までの距離が遠いことは言うまでもない。

- （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（2）」『法政論集』300 号
- 落美都里（2022）「公務員の管理職任命時のクオータ制——フランスの例」『調査と情報』No.1200, p.2, pp.13-14.
- 上林陽治（2016）「女性活躍推進法と女性の非正規公務員が置かれた状況」『自治総研』通巻 452 号
- （2016）『非正規公務員』日本評論社
- （2021）「会計年度任用職員白書 2020」『自治総研』514 号
- 黒田兼一（2017）「地方公務員法の改正と人事評価制度の導入」『社会政策』第 8 巻第 3 号
- 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」『社会政策』第 14 巻第 2 号
- 清山玲（2014）「ワーク・ライフ・バランス問題の現状とジェンダー平等」黒田兼一・小越洋之助編『公務員改革と自治体職員——NPM の源流・イギリスと日本』自治体研究社
- （2015）「日本における労働規制改革とジェンダー」『社会政策』第 7 巻第 1 号
- （2017）「女性の活躍・就業継続の課題と新たな動き——銀行業における人事労務管理を事例に」『労働社会学会年報』第 28 号
- （2018）「地方公務員の労働時間問題——その実状と課題」『自治と分権』71 号
- （2020a）「ワーク・ライフ・バランスと働き方改革」『自治と分権』第 80 号
- （2020b）「コース別雇用管理の限界とダイバーシティ・マネジメントの可能性」『日本経営学会誌』第 44 号
- （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」『自治と分権』第 85 号
- （2022）「第 5 次男女共同参画基本計画が拓く経済分野のジェンダー平等——可能性と課題」『女性労働研究』第 66 号
- 総務省「地方公務員の臨時・非常勤職員に関する実態調査報告書」各年版
- 総務省（2019）「地方公務員における女性活躍・働き方改革推進のためのガイドブック（改定版）」
- 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——政治・行政改革は人事システムをどう変えたか』第一法規株式会社
- 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」各年版
- 林嶺那（2021）「日本の公共部門における昇進研究」『日本労務学会誌』Vol.21, No.3
- 松尾孝一（2002）「地方公務員の初期キャリア管理——政令指定都市 A 市の大卒事務系職員の事例から」『青山経済論集』54（3）
- （2017）「公務員改革と公務労働の変化」『社会政策』第 8 巻第 3 号
- （2021）「地方公務員の中期キャリアの分析——政令指定都市 A 市の大卒行政職事務系職員の異動・昇進の構造とその規定要因を中心に」『経済論叢』195
- 八代充史（2002）「日本のホワイトカラーの昇進は本当に「遅い」のか」『日本労働研究雑誌』501, pp.41-42.
- 山本清（1996）「地方公務員の昇進構造」『組織科学』30（1）, pp.68-79.