



HAL
open science

女性官僚の活躍推進—霞ヶ関における働き方改革を事例に
Arnaud Grivaud

▶ To cite this version:

| Arnaud Grivaud. 女性官僚の活躍推進—霞ヶ関における働き方改革を事例に. 2020. <hal-02583476>

HAL Id: hal-02583476

<https://hal.science/hal-02583476v1>

Preprint submitted on 16 May 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire HAL, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

女性官僚の活躍推進——霞ヶ関における働き方改革を事例に

Arnaud GRIVAUD
Postdoctoral researcher (INALCO, CRCAO)

はじめに

1990年代以降、女性が指導的地位に占める割合の向上を国際機関等が提唱し始め、2000年には国際連合のミレニアム開発目標の一つとして発表された。このように財界、政界、官僚組織等における「ガラスの天井」(Acker 2009: 199-217)が国際社会で問題視されるなか、日本政府も比較的にながかった女性の労働参加率や管理職比率が向上するように動き始めた。女性の活躍推進は男女平等や少子化対策に加え、経済成長の促進要因でもあるという認識から¹、第二次安倍内閣は「ウーマノミクス」を掲げ、同政策をさらに推進した²。「仕事と生活の調和」(ワーク・ライフ・バランス)はその一環として重要視され、働き方改革が大前提とされてきた。

本論文は上記の背景の中で日本の官僚組織における女性の活躍推進と働き方改革に焦点を当てる。霞ヶ関を事例とするのには、2つの理由がある。まず、中央省庁のあり方は日本型ワークスタイルの模範とされており、「政府が民間企業に求める働き方改革を行政機関が先に導入しないのは一貫性に欠ける」との声が女性官僚などからあがっているからである(『隗より始める18事項』参照³)。もう一つの理由は福利厚生が発展しており、身分保障もあるものの(女性の育児休業取得率が100%近く、離職率が低い等々)、女性の国家公務員(I種・総合職)の割合はわずか16%であり、幹部職員(部長級以上)の3.8%しか占めていないからである。

本論文では、先ず中央省庁における「ガラスの天井」の仕組みとそれへの女性職員の対応を説明した上で、民間部門との類似性と相違性を明らかにする。次に、女性の活躍推進策として講じられた、技術革新によるeガバメント(ペーパーレス化、電子決裁等々)やテレワーク、そして人事管理改革による360度評価制、ゆう活(朝型勤務)、複数担当制やオフィス改革という政府の取り組みを考察する。最後に、女性のキャリアパスへの同施策の効果を問い、他のNew Public Managementの流れに属する行政改革との矛盾について論じる。

研究方法としては、行政機関等の報告書、国会議事録、法令、新聞記事を分析する他、数名の官僚(男女両方)への半構造化インタビューを行い、制度上の変化のみならず、アクターや個人レベルの意識変化を分析する。

1. 中央省庁における「ガラスの天井」

¹ IMFやゴールドマン・サックスは、女性の労働参加率が男性と同じ水準に達すれば日本のGDPが9~15%向上すると推測している。

² とはいえ、2017年のジェンダーギャップ指数で日本は先進国の中でほとんど最下位の114位となった。

³ 霞ヶ関で働く女性有志「持続可能な霞ヶ関に向けて—子育て等と向き合う女性職員が目線から—」, 2014.6, p. 28 (<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinikyoku/teigen.html>).

数値データ

OECD 諸国と比較してみれば、日本の国家公務員のうち女性が占める割合が明らかに低いということが分かる。2012 年の統計によると、日本では女性職員の割合が 25,6%であったのに対して、ドイツでは 36,1%、アメリカでは 44%、イギリスでは 53,1%、フランスでは 54%であった⁴。しかし、各国の公務員制度が異なり、女性の割合が高い教職員や看護師が国家公務員であるかどうかによって数字が大幅に変わる。フランスでは 2016 年に女性が上級国家公務員 (catégorie A) の 62% を占めていたが、教職員を除けば 45%であった⁵。日本も 2016 年に国立病院の職員が非公務員化され、国家公務員に女性が占める割合が 26,8%から 18,1%となった。このような数字だけでも、女性職員が特定の分野（ケアなど）に集中されており、「ガラスの天井」のみならず、「ガラスの壁」(parois de verre)も存在していることが窺える(Marry *et al.* 2017: 11)。

そこで、政策形成過程に携わるポストに焦点を当てれば、どの国でも女性の割合が低いという傾向があるとはいえ、日本でその割合は他国を遥かに下回っていることが明確である。2016 年には女性職員は日本の I 種・総合職試験出身の在職者（いわゆるキャリア、以下は官僚）の 16%（1956 名）、管理職（室課長級）の 4,5%、指定職（部長・審議官級以上）の 3,5%しか占めていなかった⁶。同年、フランスで女性職員は官僚に当たる超級公務員 (catégorie A+) の 38%、管理職の 31%、幹部職の 22%を占めていた⁷。本論文では国家公務員の行政職員に焦点を当てることにしたが、他分野でも同様な傾向が見られる(Nemoto 2016)。2016 年に裁判官に女性が占める割合は 25,6%、検察官は 22,9%、弁護士は 18,3%、市町村、地方や国会議員は平均 10%~15%、100 人以上を雇用する企業なら、係長相当職は 14,7%、課長相当職は 8,9%、部長相当職は 6,5%であった⁸。それでも、国家公務員の管理職の女性職員が特に少ないのは明確である。

女性職員の採用

日本における女性官僚の少なさの理由として、先ず上級国家公務員試験に申込み女性が少ないということが挙げられる（図-1）。実は、2013 年に採用された官僚のうち、東京大学はその約 4 割を輩出しているが、同大学における入学試験の合格者の女子比率が非常に低い。2009 年から 2018 年までの間の平均女子比率は、文科一類（法学部）が 20,9%、文科二類（経済学部）が 15,2%

⁴ 人事院、「公務員白書—平成 25 年」, 2014.

⁵ DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique, 2016.

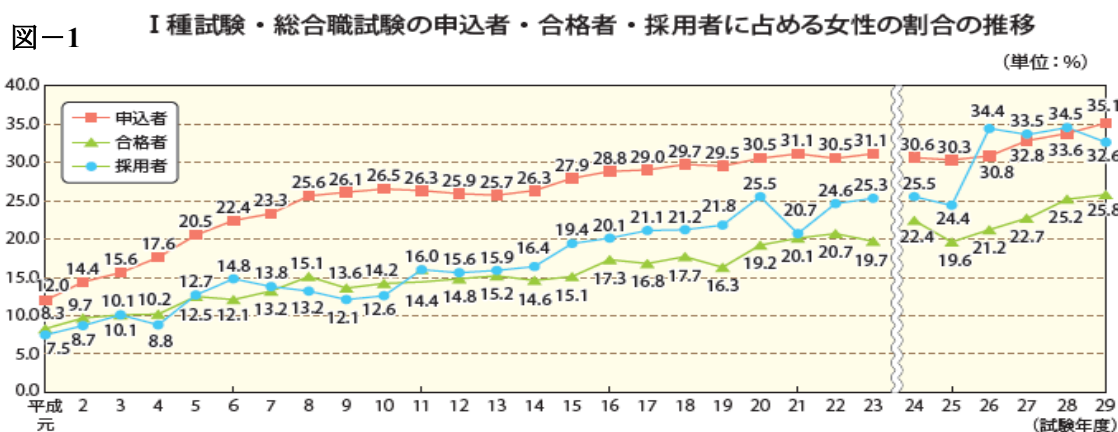
⁶ 人事院、「公務員白書—平成 29 年」；内閣人事局、「管理職への任用状況等について（平成 26 年度～28 年度）」. 2010 年には女性職員は I 種試験出身の在職者の 10,2%であった（1536 名）。管理職に関しては、II 種・III 種試験出身の職員も計算に含まれており、I 種試験出身の職員に限り、地方機関でのポストを除くと 2016 年の女性割合は 7,6%になる。指定職は本省での幹部職（同年、4,7%）と地方機関での幹部職を含む。

⁷ DGAFP, 前掲書.

⁸ 日弁連, 「弁護士白書」, 2016；内閣府男女共同参画局, 「政治分野における男女共同参画推進に向けた地方議会議員に関する調査研究報告書」, 2018；労働政策研究・研修機構, 「ビジネス・レーパー・トレンド」, 2017.10. <http://www.jil.go.jp/kokunai/blt/backnumber/2017/10/093.pdf> (2018/11/19 に閲覧).

で、理科一類（工学部）が 7,5%であった⁹。京都大学でも 2017 年には法学部生の 27,5%が女性であった。フランスでは、2017 年に国立行政学院(ENA)の入学試験の合格者は 38,75%が女性であり、エコール・ポリテクニーク (École polytechnique) は 16,2%が女性であった¹⁰。

国家公務員のみならず、比較的に高い社会的地位や指導的地位につながる教育課程に男性の割合が多いのにはもちろん様々な説明要因があり、ここで全部網羅することは不可能である。女性には制度上やメンタリティー上の制約があり、競争性も名声も高い教育課程にあまり行かないのは自制というよりも、そういった制度的制約と内面化した価値観による産物と見た方が適切である。(Milewski 2011: 163-166)。そのため、「男女共同参画社会基本法」を受け、人事院が 2000 年から女性の申込者の増加を目指した女子学生向けのセミナーを開催している¹¹。そのセミナーの効果は別として、図-1 が表すように、1989 年から 2017 年（試験年度）における I 種・総合職試験の申込者の女性割合が先に上昇し、それを追うように合格者と採用者（筆記試験にも面接にも合格した者）の女性割合も 7,5%から 32,6%まで上昇したことが分かる。実数で言うと、1993 年（試験年度は 1992 年）に I 種試験の採用者のうちの女性が 79 名いたのに対して、2017 年には 231 名もいた（図-2）。そういったデータをよく見ると、2015 年（試験年度 2014 年）から採用者に占める女性比率が一気に増加し（一年で+10 ポイント、+76 名）、2000 年から 2014 年の過去 14 年間で増加した割合（+8,4 ポイント、+59 名）すら上回っている。その背景には、2014 年に閣議決定された「採用昇任等基本方針」で女性職員の採用促進が府省庁に求められたことや、「第 3 次男女共同参画基本計画」の数値目標のうち採用者に占める女性の割合を 2015 年までに 3 割以上にすることが定められたことがあったと推測できよう¹²。



(注) 1 採用者は、各年度の翌年度における採用者(過年度合格者を含む。)の割合であり、平成24年度以降は特別職の採用を含む。
2 平成28年度は平成29年4月1日現在の採用者に占める割合、平成29年度は平成29年10月1日現在の採用内定者に占める割合である。
3 平成23年度までは I 種試験であり、平成24年度以降は総合職試験である。なお、平成29年度は法務区分及び教養区分を除く。

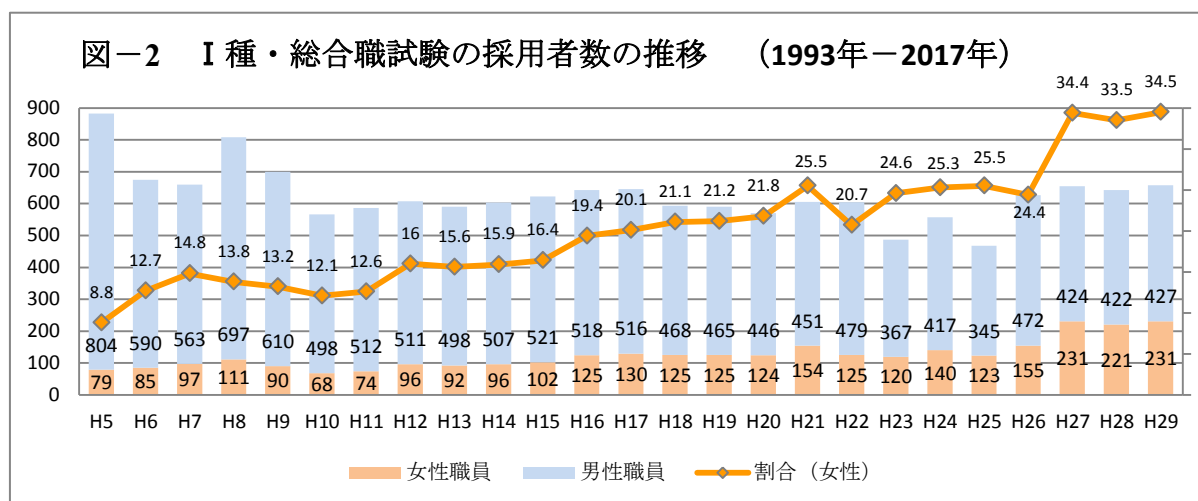
(出典：人事院、「平成 29 年度一年次報告書」, 2018)

⁹ 人事院, 「採用昇任等基本方針に基づく任用の状況(平成 23 年度)」; <http://juken.y-sapix.com/articles/5633.html> (2018/09/11 に閲覧)。

¹⁰ Rapports des concours de l'ENA et de Polytechnique de 2017 (2018/09/11 に閲覧): <https://www.ena.fr/Media/Fichiers/Concours-Prepas-Concours/Entrer-a-l-ENA/Rapport-du-jury-des-concours>; <https://www.polytechnique.edu/admission-cycle-ingenieur/fr/rapports-statistiques>。

¹¹ 人事院, 「公務員白書—平成 11 年」, 2000 : http://www.jinji.go.jp/hakusho/h11/jine200101_2_028.html#n97.1 (2018/09/11 に閲覧)。

¹² <https://www.cas.go.jp/ip/gaiyou/jimu/jinjikvoku/files/000094910.pdf>; http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/3rd/pdf/3-04.pdf (2018/09/11 に閲覧)。



出典：人事院の複数の「公務員白書」から筆者作成

管理職までの険しい道のり

日本の官僚組織には全体的に女性職員が少ないが、上位の地位ほどその人数が減少するのは上述の通りである。例を挙げると、現在の幹部職に占める女性の割合(約4%)を、勤務年数を照らし合わせ、25~30年前のI種試験の採用者に占める女性の割合(約8~10%)と比べても半分くらいである。また、I種試験出身の管理職に占める女性の割合(約7%)も15~25年前の採用者の女性の割合(約10~15%)を下回っている。そこで、女性の昇任を妨げる複数の障害(いわゆる「ガラスの天井」)を考察し、特に働き方と関係している要素に注目してみたい。

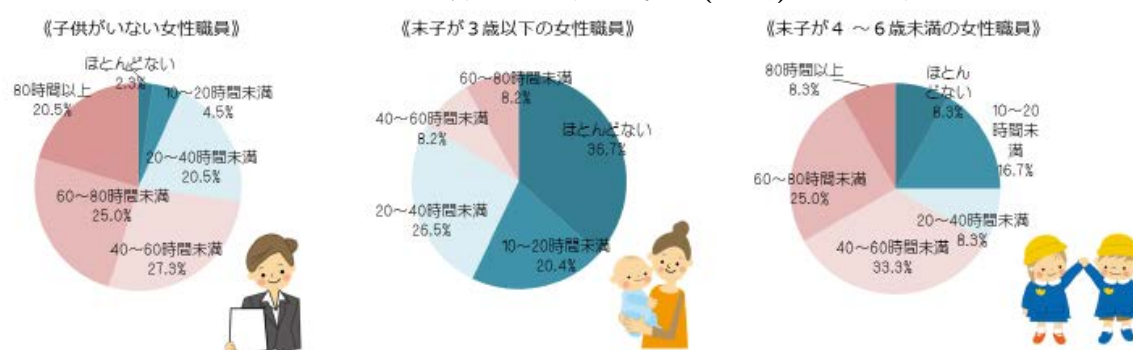
まず、女性職員の証言等を参照すると、生活と仕事の両立が非常に困難であることは明らかである。長勤務時間の問題に関しては、霞が関国家公務員労働組合共闘会議(霞国公)が2017年に公開したアンケートで、国家公務員は月平均34.1時間の残業をし、56.7%の職員が休日勤務をしているという結果が出た。上級公務員に絞ると、月平均残業時間が2~3倍以上になるケースが多く¹³、I種試験採用の女性職を対象にした2014年のアンケートの結果は図-3の通りである。主な理由として、官僚には国会質疑のための答弁作成、政府部内のショートノーティスな作業依頼などで、勤務時間外の業務が多いからである。そのせいで、国会対応のあるポストなら深夜の3時まで働くことが珍しくない。もちろん、子育て中の女性職員には身分保障があり、育児休業などが民間と比べて取りやすく¹⁴、職場に復帰した後も比較的に残業の少ないポスト(いわゆるマミートラック)への就任を希望するという選択肢がある。ただ、法案作成、国会対応、予算の査定といった業務、または大臣秘書官のような残業の非常に多いポストに就いた経験がない職員は、基本的に昇任できないというのが霞が関における慣習である(村木、秋山2015:45,172)。同じく、管理職まで昇任するには国内外の出身経験を重ねる必要があり、時間的なフレキシビリティのみならず、地理的なモビリティも求められている。上記の働き方や慣習は男女も同じ扱いであるこ

¹³ 「官僚の掟」, 週刊東洋経済, 2018.6.23, pp. 52-53.

¹⁴ 民間と比べて、女性官僚の離職率は低い。2000年には女性職員の育児休業取得率は89.3%であり、2015年には100%であった(その内、74.2%は半年以上、63.9%は9ヶ月以上の育児休業期間を取得し)。人事院、「公務員白書—平成12年」, 2001; 内閣人事局、「女性国家公務員の登用状況及び国家公務員の育児休業取得状況のフォローアップ」, 2018.

とから、一見してジェンダーニュートラルで公共部門におけるある種の公平性の象徴と考えられ、実際にその意見を持っている女性職員も少なくないが、日本の家庭における家事や育児の役割分担などを考慮すれば、事実上子供がいる女性職員が非常に不利になっている組織ルールと言えよう(Laufer 2004)。その上、管理職や幹部職への昇任が決まるのは概ね 30 歳前後から 40 歳前後まで(係長後半と課長補佐時代)であり、女性職員の出産と子育て期間と重複している訳である。

図-3 女性官僚の残業の状況(月間) - 2014年



個人個人の対応

その中で、少数派でありながら、管理職や幹部職になった女性官僚がこれまで如何にして「ガラスの天井」を突破できたのか。まず、それについての統計がなくても複数の証言によれば、管理職の女性職員の大多数は共働き世帯で子供がいることを忘れてはならない。そのため、家庭と仕事の調和の困難のうち、育児に関する悩みが本人に頻繁に指摘されている。現在はある程度幼稚園や保育園に頼っており、夫と交替で子供の世話をしているケースがあるが、前の世代は育児を完全に実母または義母に任せることが多かったようである。子供二人と実母を連れて行ってアメリカに出向した職員の例もあり、子供が実母または夫と暮らし、14年間で僅か4年しか家族全員で同居していなかったという極端な例さえある(村木、秋山 2015: 38-39, 65)。このように、「男性の2倍、3倍は働かなくてはならないと言われてきたこれまでのスーパー女性官僚」¹⁵が家事や育児を親戚に委託することで、家庭の事情が職場に影響を与えないようにし、管理職まで昇任できた。ただ、そういった個人的な対応には限界があり、家族形態次第で全員がそうできる訳ではない。まして、霞が関の仕事と私生活の両立の問題を個人個人が適応して可能にするというよりも、制度自体を変え人事管理や働き方の改革を早急に導入する必要があるとの声が女性官僚から上がってきた。最近、11名の女性職員が人事院の主催する女性職員管理職養成研修の枠組みで、若手官僚の約3割が女性という時代になったことを受け、従来の霞が関の働き方がもはや「持続可能」でないことを訴え、『霞が関の「働き方改革」実行に向けた10の提言』¹⁶を載せた報告書を2014年6月に加藤内閣人事局長(当時)に提出した。

¹⁵ 「アベノミクスに乗り遅れるなー深夜勤務に別れ告げる女性官僚」, Bloomberg, 2014.9.12. <https://www.bloomberg.co.jp/news/articles/2014-09-11/NBQLZP6JTSEI01> (2018/09/11に閲覧)

¹⁶ 霞が関で働く女性有志, 「持続可能な霞が関...」, 前掲書。

2. 霞が関における働き方改革

業務量の削減と効率向上

女性職員の登用を促進するために、業務量の削減と公務の効率向上が掲げられ始めたのは比較的最近のことではあるが、行政の非効率性は 1980 年代から強く批判されていた。日本では 1990 年代からの財政状況が悪化し、New Public Management (NPM)の方針に沿ってコスト削減を目的とする様々な行政改革が導入されてきた。その中で、技術の発展、とりわけデジタル化によって、仕事における無駄な作業をなくし、公共サービスの利便性向上を図り、職員の残業代なども減らすことを目標に据え（表-1）、この 20 年近く日本は「電子政府」(e-Government)の実施に取り組んできた。E



図-4 2010 年から毎年実施される国家公務員超過勤務縮減キャンペーンのポスター (2013 年)

ガバメントは複数の側面があるが、ここで府省庁における働き方改革と関連する内容に集中する。

先ず、電子決裁の例を挙げよう。本来、一定の案件について許可や承認が必要な時、直結の上司から法令上最終的決定権を握る上司まで段階的に紙決裁を回していた。決裁ルートは場合によって 19 名の押印も必要であった¹⁷。2008 年に、業務の効率化を図るため総務省行政管理局が電子決裁システムの導入を掲げたが¹⁸、2013 年には総務省を除いて、電子決裁率が 2 割を超える府省庁（本省）がまだ一つもなく、1 割を超える府省庁も四つしかなかった¹⁹。2013 年からペーパーレス化の枠組みで、平均 6 名の押印しか必要としない電子決裁が原則化され、2016 年に電子決裁率はほとんどの府省庁（本省）で 8 割を超えていた。その普及はめざましく、府省庁全体の電子決裁率が 2013 年に 55.3%であったのに対して、2016 年には 91.4%であった（約 889 万のうちの約 813 万件）。府省庁内でのヒアリングによれば、電子決裁の原則化にはたくさんのメリットがあるが、同作業に割いていた時間がかかなり短縮化されたことが特に評価されているという²⁰。

そして、平成 30 年に発表された「デジタル・ガバメント実行計画」のデジタル・ワークスタイルの推進に係る取組²¹のうち、電子決裁以外で業務上使用する文書等のデジタル化を更に促進することが定められた。「デジタルデータで作成された文書であっても、文書交換する際には紙媒体や編集が困難な PDF ファイル等、再利用が困難な形で流通しており、行政機関内部業務の非効率を生んでいる」というものである。ペーパーレス化は総務省が進めるオフィス改革²²の一環でも

¹⁷ 総務省行政管理局、「アクションプランを踏まえた電子決裁取り組み状況について」、2015.9.
<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/cio/dai64/siryou1.pdf> (2018/09/12 に閲覧)。

¹⁸ 総務省行政管理局、「文書管理業務の業務・システムの最適化について」、2008.9.
<https://www.cas.go.jp/seisaku/koubun/dai10/siryou2.pdf> (2018/09/12 に閲覧)。

¹⁹ e-Gov, 「平成 28 年度 政府における電子決裁の取組状況」、2016.
<http://www.e-gov.go.jp/doc/pdf/denshikessai.pdf> (2018/09/12 に閲覧)。

²⁰ 総務省行政管理局, 「アクションプラン...」, 前掲書。

²¹ e ガバメント閣僚会議, 「デジタル・ガバメント実行計画」, 2018.1.16, pp. 44-46. デジタルワークスタイルの項目は総務省行政管理局の山内主査により作成された。
https://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/kettei/pdf/egov_actionplan.pdf (2018/09/12 に閲覧)。

²² 総務省, 「ワークスタイルを変えるオフィス改革の試行的取組について」, 2015.02.27.
http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyokan05_02000036.html (2018/09/12 に閲覧)。

あり、ペーパーストックの縮減で職場全体の変革が期待されている。会議は無線 LAN に接続して
いる各自の端末を使用しながら、電子ボードなどで情報が共有できる（図-5）。

表一1 オフィス改革が実施された総務省
行政管理局行政情報システム企画課におけ
る職員一人当たりの超過勤務時間の削減

	平成26年	平成27年	増減
3月	63 時間	54 時間	14%減
4月	53.5 時間	52.8 時間	1%減
5月	59.3 時間	43.1 時間	27%減
6月	59.7 時間	48.1 時間	19%減
7月	56.9 時間	50.4 時間	11%減

(出典：総務省のオフィシャルサイト)

図-5 電子ボードを使用した会議
(遠隔参加可能)



テレワーク

文書等のデジタル化のもう一つのメリットは膨大な資料を持ち歩く必要がなく、職場にいなくてもリモートアクセスが可能となることでテレワークがしやすい環境となることである。このように定時間外、府省庁で待機するよりも、退庁して自宅で個人の端末を使用し業務が処理でき、会議も遠隔参加（Web 会議）が可能で、子育て中の職員が楽にテレワークできるわけである。実は、部署によって環境整備の充実度に差があっても（村木、秋山 2015: 174-175）、各府省庁にはテレワーク制度が数年前から存在している。ただ、幾つかの問題点もあってテレワークの実施件数が非常に限られていることから²³、先述した女性官僚が「テレワークを『当たり前』にするのを 2014 年に提言した。その内容とは、一日単位での実施だけでなく時間単位での実施を可能とすることや、申請・承認の手続きの簡素化などより柔軟性のあるテレワーク制度を導入すること等である。それとともに、専用パソコンやスマートフォンの台数の増加²⁴、国会関係事務システムにおける添付ファイルの閲覧と追加を可能にすることやサイバーセキュリティの充実なども提案された。この改善策は僅か 2 年でほとんど全府省庁に導入され、2016 年のテレワーク利用者数は 2014 年の約 8 倍に上る 4460 名となった²⁵。2017 年 7 月 24 日にはテレワーク・デイも行われ、実施者数は 2018 名であった。テレワークが常態化すれば、意識の変革には多少時間がかかるとしても、働くことと職場にいることが切り離されることで、上司にアピールするために遅くまで職場に留まるメリットが少なくなり、無駄な超過勤務時間の短縮につながる可能性がある²⁶。とは言え、テレワークの充実で、どこでもいつでも勤務ができるということで、逆に残業が増える可能性もあることは見過ごしてはならない。はっきりと区別された仕事と私生活

²³ 例えば、2013 年に文部科学省（本省）においてテレワークを実施していた職員は僅か 10 名に限られていた（うち女性 8 名）。文部科学省大臣官房人事課、「文部科学省女性職員の活躍推進プログラム」, 2014.04, p. 7.

²⁴ 2010 年には、厚生労働省には専用パソコンが 50 台しかなく、明らかに不十分であったと指摘された。厚生労働省改革若手プロジェクトチーム A チーム、「業務改善・効率化に係る提言」, 2010.07, p. 28.

²⁵ 内閣人事局、「ワークライフバランス推進化月間・国家公務員における『ゆう活』取組結果」, 2017.01.

²⁶ テレワークに高い正当性を与えるため、国家公務員法の第 101 条にある「職務専念義務」を考え直す必要があるとの意見もある。財務省改革プロジェクトチーム、「財務省が変わるための 50 の提言」, 2010.04, p. 31.

の均等を図るための道具というよりも、テレワークは仕事と私生活の区別を更に曖昧にするという危険性も包含していることが、専門家や学者に 20 年前から指摘されてきた (e.g., Rey 2001: 173-193)。

人事管理改革

霞が関を女性職員にとっても働きやすい環境にするには技術的なイノベーションだけでなく、人事管理改革も必要である。そこで、子育て中の女性職員にとって特に意義があるのはフレックスタイム制度である。2016 年に原則として全ての職員がフレックスタイム制度の対象となり、育児や介護を行う職員向けの既存条件も緩和された²⁷。この制度によって、申告する職員が登庁と退庁する時間をある程度自由に選ぶことができ、配偶者などと交替で子供を保育園に送ることや迎えに行くことがより計画しやすくなる。なお、2015 年からは定時退庁の促進を目的に、7 月から 8 月末まで「ゆう活」という朝型勤務月間を全府省庁で実施した。実施後の意識調査によると、職場の業務において実際の変化（改善）を少しでも感じた回答者が毎年徐々に増加している（2015 年：40,7%，2016 年：47,1%，2017 年：54,7%）。ただ、2017 年に大きな変化を感じたのは「ゆう活」実施者の僅か 5,5%であり、まだ改善の余地があると認めざるを得ない²⁸。

子育て中の女性職員にもう一つの有意義な制度はワークシェアリングと複数担当制である。ワークシェアは一つのポストを、一週当たり 19 時間 30 分程度、短時間勤務職員 2 名でシェアすることを指している（2 名で定員 1 名としてカウントされる）。2014 年に文部科学省がワークシェアが可能なポストを設定し試験的導入を決定した²⁹。同制度を上級公務員に適用することは困難であるかもしれないが、業務量の多いポストならフルタイム職員 2 名の併任による複数担当制も選択肢として考えられる。定時間外の勤務が当たり前のポストであっても、1 名の職員が帰宅すると交替で対応できる職員が職場に残ることで、子育て中の女性職員もキャリアパス上重要視されるポストが経験できる仕組みとなる。このように、子育て中の女性職員を人事部が「配慮」としてキャリアパスと異なる「閑職」に配置していたという従来の慣行もなくすることができ、多種多様な職務経験を付与することによって女性管理職の登用が促進するはずであろう。

ただ、それには同時に府省庁における人事評価制の改革も必要不可欠である。現在の人事評価制は 2009 年から実施されており、NPM の方針に沿って職員の昇任を能力と成果で決めるという制度である。だが、事実上従来の人事管理制度とそれ程変わらないとの批判があり、それなりの能力があれば超過勤務をしている職員が出世する。その上、人事評価は個人個人のパフォーマンスを重視するが、複数担当制などを導入すれば、むしろチームとしての評価が更に重要になるのではないか。より包括的な人事評価制度の必要性を意識し、外務省と経済産業省は上司の人事管理と業務運営を部下が評価できるという 360 度評価制度を実施している例もある。このように、女性職員の活躍推進のための政府の方針に管理職員が従っているかどうか監視できる。

²⁷ 一般職の職員の勤務時間、休暇等に関する法律(第 6 条 3 項～4 項)と人事院規則 15-14 を参照。

²⁸ 内閣人事局、「ワークライフバランス推進化月間...」前掲書。

²⁹ 文部科学省大臣官房人事課、「文部科学省女性職員...」前掲書。

最後に、女性管理職育成の一環として、本人の意欲と能力を高めることを目的とした研修だけでなく、ロールモデルを若い職員に割り当て、メンター制度を実施している府省庁もある。

3. 女性職員の活躍推進政策のこれまでの成果と定員削減との矛盾

霞が関における女性職員の活躍推進は 20 年ほど前から提唱されている。五ヵ年計画である「男女共同参画基本計画」は四つも相次ぎ、数値目標達成のための対策が幾つか導入されてきたが、その効果は非常に限定的であると認めざるを得ない（表-2）。他分野の政策が 20 年もかけてその程度の成果しか上げられなかったなら、間違いなく失敗と評価されただろう。本論文では女性職員の活躍推進の問題を部分的にしか考察しなかったが、同問題の解決には並行的に複数の分野における根本的な改革が求められる。このように社会全体の構造的な変遷を目指しているような政策は非常に複雑で、漸進的な成果しか期待できないのであろう。しかし、霞が関の場合、女性職員の活躍推進は近年まで二の次の政策でしかなかったという印象が強く、政府内での取り組みとアクターの努力が十分であったとは言い難い。実は、フランスでも、政府が長年主にシンボリックな対策しか取られず、定期的に報告書を提出し、現在の日本政府のように女性職員の活躍推進の「加速」を願うことに止まっていたことが多かった(Alber 2013: 132-133)。しかし、2013 年から管理職に女性を 2 割以上（2015 年からは 3 割、2017 年からは 4 割）登用しない省庁が罰金を科せられている（Sauvadet 法）。環境整備や意識改革のための対策は確かに必要不可欠ではあるが、罰則規定を含めてある程度拘束力のある対策も講じなければ、問題の解消にはまた数十年もかかるだろう。まして、シンボリックな対策しか実行しなければ、具体的な結果が出なくても問題が解決しつつあるという誤解を招きかねない(Milewski 2011: 175-177)。このように、2017 年のアンケートでは 84,9%の回答者は霞が関は女性職員が活躍できる環境には大体なっていると答え、現状を知ればやや驚く結果であると言えよう³⁰。

表一2 国家公務員の在職者に占める女性の割合（級別）－（1989－2016）

年	行政職（一）*	係長級	課長補佐級	課室長級	指定職（幹部）
1989	14,8%	14,2%	2%	0,7%	-
1999	17,1%	14,6%	5,2%	1,3%	0,5%
2010	16,7%	17,7%	5,8%	2,6%	2,2%
2016	18,9%	21,1%	7,9%	4,5%	3,5%

（出典：人事院の公務員白書から筆者作成）

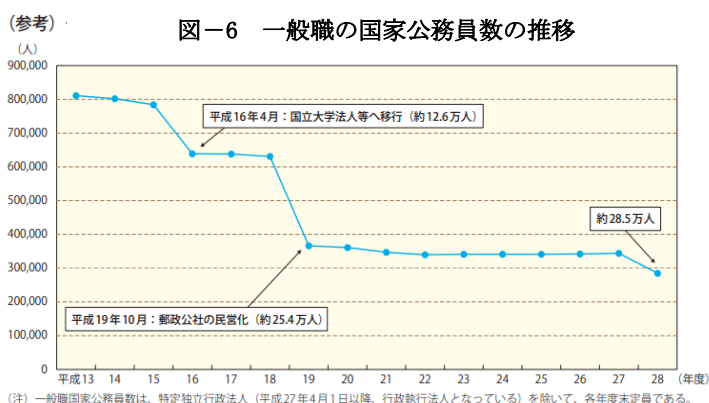
*給与が行政職俸給表（一）の対象となっている職員のこと。簡単に言えば、府省庁や地方機関で勤務しているⅠ・Ⅱ・Ⅲ種試験や総合職・一般職・専門職試験出身の職員を指している（キャリアとノンキャリア）。

日本では国際的な風潮を受け、男女平等の実現と女性のリーダーの必要性も政府内である程度定着しているが、序章で述べたように女性の活躍推進がアジェンダの中枢に再登場した理由は経済成長の促進要因として認識され始めたことに他ならない。つまり、女性の活躍推進は男女平

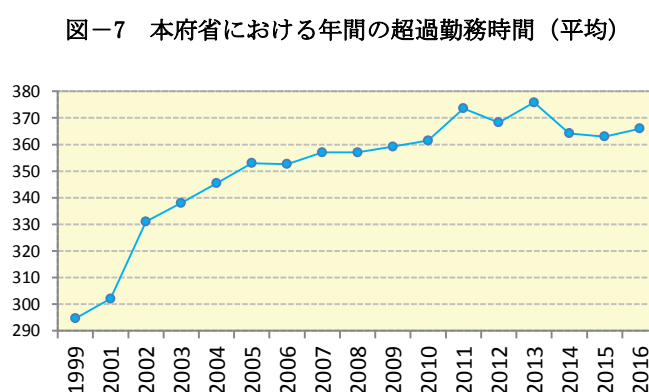
³⁰ この数字は回答者の 84%も男性であったのが偶然でないかもしれない。内閣人事局、「ワークライフ...」, 前掲書。

等の実現に必要であるという倫理的な理由³¹よりも、経済的な理由が主なエンジンになっている。先述した 11 名の女性職員もそういう事情を恐らく承知しており、女性職員の活躍推進のための働き方改革を NPM の観点から提案したことが多い³²。要するに、子育て中の女性職員も勤務できるように環境整備をすることは、新たな負担ではなく、行政改革の主要課題である組織の合理化、無駄の排除とコストの削減に貢献すると訴えた。ただ、コスト意識を同政策に取り入れることで更なる正当性は与えられたが、NPM の方針の中には女性職員の登用を妨げる要因も少なくない(Bereni *et al.* 2011: 145-147)。

例えば、組織のスリム化で国家公務員の定員が削減され(図-6)、一員当たりの平均超過勤務時間が逆に上昇し続けてきたのを見過ごしてはいけない(図-7)。1999 年には本府省庁(出先機関を除く)における年間の超過勤務時間は平均 294,6 時間であったのに対して、2016 年には 366 時間であった。その計算にはノンキャリアが含まれている以上、上級公務員に絞ればその数字が更に高くなるに違いない。実は、2009 年には「超過勤務の縮減に関する指針」が職員福祉局長から通知され、「1 年につき 360 時間を目安としてこれを超えて超過勤務をさせないよう努める」ことが求められていたが、「国会関係、国際関係、法令協議、予算折衝、他律的な業務の比重の高い部署で」目安が 720 時間となっていた。ところが、上級公務員が担当している業務はまさに上記の業務であるので、いくら女性官僚を採用しても大幅な残業削減を図らない限り、管理職まで昇任できる女性の割合はほぼ増加しないと推測できよう。



出典：人事院、「平成 29 年度一年次報告書」, 2018



出典：人事院、「国家公務員給与等実態調査」から筆者作成

技術的イノベーションなどで業務効率化が成功しても、定員削減がこのまま継続すれば、一人の職員当たりの業務量は減るまい。いくらワークライフバランスのキャンペーンをしても、人手不足であれば問題が解決するとは信じがたい。業務効率化で節約した分を定員増員に回すのが最も適切な方法なのではないだろうか。

³¹ 法令の規定は主に努力義務に止まり、選抜過程に明確な性差別がない限り違憲・違法とはならない。

³² 報告書のはじめには次のような記述がある。「現在の長時間労働を当然の前提として『霞が関の働き方』の改革は必ずしも政策のクオリティを下げるものでなく、むしろ向上させ、組織としての持続可能性を高めて行くものです」。

参考文献

- ACKER Joan (2009), “From glass ceilings to inequality regimes”, *Sociologie du Travail*, vol. 51, n°2, pp. 199-217.
- ALBER Alex (2013), “Un plafond de verre plus bas dans la fonction publique ?”, *Travail, genre et sociétés*, n°30, pp. 131-154.
- BERENI Laure *et al.* (2011), “Le plafond de verre dans les ministères : regards croisés de la sociologie du travail et de la science politique”, *Politiques et Management Public*, vol. 28, n°2, pp. 139-155.
- DGAFP, Rapport annuel sur l'état de la Fonction publique, 2016.
- LAUFER Jacqueline (2004), “Femmes et carrières : la question du plafond de verre”, *Revue française de gestion*, n°151, pp. 117-128.
- MARRY Catherine *et al.* (2017), *Le plafond de verre et l'État*, Paris, Armand Colin.
- MILEWSKI Françoise (2011), “L'inégalité entre les femmes et les homes dans la haute fonction publique : du constat aux moyens d'y remédier”, *Politiques et Management Public*, vol. 28, n°2, pp. 157-179.
- NEMOTO Kuniko (2016), *Too Few Women at the Top: The Persistence of Inequality in Japan*, Ithaca & London, Cornell University Press.
- REY Chantal (2001), “Travail à domicile, salarié ou indépendant. Incidence des nouvelles technologies de l'information et de la communication”, *Innovations*, n°13, pp. 173-193.
- e-Gov (2016), 「平成 28 年度 政府における電子決裁の取組状況」.
- e ガバメント閣僚会議 (2016), 「デジタル・ガバメント実行計画」.
- 霞が関で働く女性有志 (2014), 「持続可能な霞が関に向けて—子育て等と向き合う女性職員の目線から」.
- 財務省改革プロジェクトチーム (2010), 「財務省が変わるための 50 の提言」.
- 内閣人事局 (2017), 「管理職への任用状況等について (平成 26 年度～28 年度)」.
- 内閣人事局 (2017), 「ワークライフバランス推進化月間・国家公務員における『ゆう活』取組結果」.
- 内閣人事局 (2018), 「女性国家公務員の登用状況及び国家公務員の育児休業取得状況のフォローアップ」.
- 内閣府男女共同参画局 (2018), 「政治分野における男女共同参画推進に向けた地方議会議員に関する調査研究報告書」.
- 日本弁護士連合会 (2016), 「弁護士白書」.
- 人事院 (2012), 「採用昇任等基本方針に基づく任用の状況 (平成 23 年度)」.
- 人事院, 「公務員白書」 (昭和 63 年度～平成 29 年度) .
- 人事院, 「国家公務員給与等実態調査」 (昭和 11 年度～平成 28 年度) .
- 村木厚子、秋山訓子 (2015), 『女性官僚という生き方』, 岩波書店.
- 厚生労働省改革若手プロジェクトチーム A チーム (2010), 「業務改善・効率化に係る提言」.
- 総務省 (2015), 「ワークスタイルを変えるオフィス改革の試行的取組について」.
- 総務省行政管理局 (2008), 「文書管理業務の業務・システムの最適化について」.
- 総務省行政管理局 (2015), 「アクションプランを踏まえた電子決裁取り組み状況について」.
- 文部科学省大臣官房人事課 (2014), 「文部科学省女性職員の活躍推進プログラム」.
- 労働政策研究・研修機構 (2017), 「ビジネス・レーバー・トレンド」.