

市町村における 男女共同参画社会の実現¹

女性地方公務員の活躍を目指して

大阪大学 赤井研究室

2019 年 12 月

伊勢本惇示 小桜智穂

白根みなみ 三輪晴菜

笹部睦 水野真人 横瀬愛

¹ 本報告書は、2019 年 11 月 30 日・12 月 1 日に行われる、2019 年度 WEST 論文研究発表会に提出する論文内容を報告するものである。本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任は、いまでもなく筆者たち個人に帰するものである。本稿の執筆にあたり、赤井研究室教授（大阪大学）をはじめ、多くの方々から熱心かつ有益なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。

要旨

日本において、男女間格差の解消や女性の活躍推進は、男女共同参画社会を実現するうえでの最重要課題である。そのため、行政は「隗より始めよ」の精神をもって女性活躍を率先垂範する必要がある、本稿では基礎自治体である市町村に着目する。市町村においては、地方公務員における女性管理職割合は14.1%にすぎず、2020年までに30%にするという政府目標からも大きく乖離する。管理職は大きい裁量権をもち、より一層女性の意思を反映させるため、管理職割合における男女差は解消されるべきである。

本稿では、市町村の一般行政職員において、個人が管理職になる確率に男女間格差が生じる要因として、個人属性の男女差だけでは説明できない差別的取り扱い等による評価結果の男女差が存在することを検証する。また、評価方法として各市町村が職員の登用の際に考慮要素とする事項が、女性管理職割合に与える影響について検証する。

海外の研究では、労働市場における属性間格差に関する研究は数多い。本稿では、Fairlie (1999, 2006) で紹介される手法を用いて、地方公務員における男女間格差について実証分析を行う。また、日本の労働市場の男女間格差に関する実証研究を行ったものとして、馬ほか (2017) があり、この研究で用いられる枠組みを参考に分析を行う。

分析の結果、市町村において、差別的取り扱い等による評価結果の男女差の存在が実証された。また、「昇進試験」の実施、「部局等の推薦」は女性管理職割合に負の影響を与えることが明らかとなった。この結果を踏まえ、以下の政策提言を行う。

【政策提言Ⅰ 広域型メンター制度の導入】

【政策提言Ⅱ 昇進試験制度の改善】

【政策提言Ⅲ 管理職向け研修の導入】

政策提言Ⅰでは、女性が職場において昇進意欲を持って働くことができるよう、従来各市町村が個別に行っていたメンター制度を都道府県が取りまとめて実行する広域型メンター制度の実施を提言する。

政策提言Ⅱでは、政策提言Ⅱ-iにおいて、家庭等との両立という観点から、試験の事前準備が困難で今まで受験を検討できていなかった女性が、昇進試験を前向きに捉えられるような負担軽減策として、昇進試験における一部免除制度の導入を提言する。政策提言Ⅱ

-ii においては、女性のライフイベントを考慮した昇進試験制度設計を目指し、課長職及び係長職の昇任試験における年齢要件の引き下げを提言する。

政策提言Ⅲでは、上司が「無意識の偏見」を認識し、それを無くすことを目的とした e-learning による管理職向け研修制度の導入を提言する。

以上、3 つの政策提言により、市町村において管理職割合の男女間格差をなくし女性活躍を推進する体制を整えることで、本稿のビジョンである「市町村における男女共同参画社会の実現」が達成される。

目次

要旨	- 2 -
目次	- 4 -
はじめに.....	- 6 -
現状分析・問題意識.....	- 7 -
第1節 男女共同参画社会	- 7 -
第1項 日本の女性を取り巻く現状	- 7 -
第2項 男女共同参画社会へのあゆみ	- 8 -
第2節 女性地方公務員の活躍	- 10 -
第1項 地方公共団体における女性の参画拡大	- 10 -
第2項 地方公務員における男女間格差	- 11 -
第3項 昇進時における男女間格差の要因	- 14 -
第3節 問題意識・研究目的	- 18 -
先行研究及び本稿の位置づけ	- 20 -
第1節 先行研究	- 20 -
第2節 本稿の位置づけ	- 21 -
理論・分析	- 23 -
第1節 分析の目的	- 23 -
第2節 分析Ⅰ：管理職確率の男女間格差についての要因分解	- 23 -
第1項 分析の枠組みとデータ	- 24 -
第2項 Fairlie 要因分解法について	- 24 -
第3項 分析モデル	- 25 -
第4項 検証仮説	- 26 -
第5項 変数選択	- 27 -
第6項 推定結果	- 30 -
第7項 結果の解釈	- 32 -
第3節 分析Ⅱ：女性管理職割合に影響を与える要因分析	- 35 -
第1項 分析の枠組みとデータ	- 36 -
第2項 分析モデル	- 36 -
第3項 検証仮説	- 37 -
第4項 変数選択	- 38 -
第5項 推定結果	- 44 -
第6項 結果の解釈	- 46 -
政策提言	- 48 -
第1節 政策提言の方向性	- 48 -
第2節 政策提言	- 49 -
第1項 広域型メンター制度の導入	- 49 -
第2項 昇進試験制度の改善	- 54 -
第3項 管理職向け研修制度の導入	- 61 -
第3節 政策提言のまとめ	- 64 -

おわりに.....	- 66 -
先行研究・参考文献.....	- 67 -

はじめに

2016 年 1 月、世界が直面する複数の課題に対する普遍的目標として、持続可能な開発目標（SDGs）が策定された。そこでは、ジェンダー平等と女性のエンパワーメントの重要性が示されており、17 の各目標達成において「女性」が鍵となるとされている。日本においても、男女間格差は古くから問題視されており、現在は特に少子高齢化による生産年齢人口の減少等に鑑み、女性の活躍は重要な経済戦略と位置付けられている。本稿では、女性活躍を推進する機運に乗じて、日本において男性も女性もあらゆる分野で活躍できる社会の実現を目指し研究を行う。

現状分析・問題意識

第1節 男女共同参画社会

第1項 日本の女性を取り巻く現状

日本は、「男性は仕事、女性は家庭」という性別役割分業の考え方²が社会的・文化的に形成されており、歴史的に女性の社会参画は遅れてきた。内閣府（2016）³によると、社会全体で見た場合に男性の方が優遇されていると答えた割合が74.2%であり、現在においても男性優位だと感じている層が多くいることが示唆されている。また、世界経済フォーラム（2018）が発表した、各国の男女間格差を測るジェンダー・ギャップ指数⁴において、日本は149か国中110位であったことから、国際的にも日本の男女間格差は大きいと考えられる。特に、労働参加や管理職割合などの「経済活動への参画とその機会」分野では117位、女性議員数や女性大臣数などの「政治」分野においては125位と著しく低い順位となっており、これらの男女間格差は早急に解消されるべきである。

他方、日本において、少子高齢化による生産年齢人口の減少に対して、日本を担う人材の確保は喫緊の課題である。内閣府（2019）によると、女性は日本の人口の半分、労働力人口の約45%を占めており、労働力の確保という観点から、女性の活躍を推進する必要がある。実際に、Goldman Sachs（2014）において、2013年の女性就業率は62.5%であり、男性と同じ80.6%に上昇すると仮定した場合、GDPが12.5%押し上げられると試算されている。また、内閣府（2014a）において、「最大の潜在力としての『女性の力』は、人材の

² 倉地（2007）によると、我が国が高度経済成長を迎えた1960年代において、人口の大都市への集中が進み「男はサラリーマン、女は主婦」といった家族像が形成され、性別役割分業意識が定着したとされている。

³ 男女共同参画社会に関する国民の意識を把握し、今後の施策の参考とすることを目的とし、全国18歳以上の日本国籍を有する者5,000人に対し、調査員による個別面接聴取法を実施した調査。

⁴ 経済、教育、保健、政治の分野毎に各使用データをウェイト付加して算出された総合値を単純平均したもの。0が完全不平等、1が完全平等。

確保だけでなく、企業活動、行政、地域等の現場に多様な価値観や創意工夫をもたらし、家庭や地域の価値を大切にしつつ社会全体に活力を与えることにもつながる」とされており、女性を含めた多様な視点により労働の質の向上も図られる。

以上のことから、男女間格差の解消及び日本を担う人材としての女性の活躍推進は、盤石な社会基盤の構築に向けて取り組むべき最重要課題である。

第2項 男女共同参画社会へのあゆみ

日本における女性活躍推進の歴史の変遷をたどると、政府は、女性の社会参画促進のため、今日に至るまで様々な方針を立て、策を講じている。まず、女子差別撤廃条約の批准に向けて、1985年に「男女雇用機会均等法」が制定され、雇用分野において男女が均等な機会と待遇を確保することが目標とされた。1991年に決定された「西暦2000年に向けての新国内行動計画（第一次改定）」をもとに、1999年には「男女共同参画社会基本法⁵」が制定され、「男女が、社会の対等な構成員として、自らの意思によって社会のあらゆる分野における活動に参画する機会が確保され、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」の構築を目指すこととした。また、2005年の「第二次男女共同参画社会基本計画」では、「社会のあらゆる分野において2020年までに指導的地位⁶に女性が占める割合を少なくとも30%とする目標」が打ち出された。2015年に制定された「女性の職業生活における活躍の推進に関する法律」で特定事業主⁷に対して行動計画の策定を義務付けることで、取り組みの実効性を高めている。

⁵ 以下、「基本法」とする。

⁶ 男女共同参画会議において、「指導的地位」とは「①議会議員、②法人・団体等における課長相当職以上の者、③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とするのが適当」とされている。

⁷ 女性活躍推進法第15条において、特定事業主とは「国及び地方公共団体の機関、それらの長又はそれらの職員で政令で定めるもの」とされている。

表 1 男女共同参画社会へのあゆみ

	政策
1985年	「男女雇用機会均等法」制定
	「女子差別撤廃条約」締結
1991年	「西暦2000年に向けた新行動計画（第一次改定）」決定
1999年	「男女共同参画社会基本法」制定
2005年	「第二次男女共同参画社会基本計画」策定
2015年	「女性活躍推進法」制定
	「第4次男女共同参画社会基本計画」策定

(内閣府 HP より筆者作成)

第2節 女性地方公務員の活躍

第1項 地方公共団体における女性の参画拡大

男女共同参画社会を形成するにあたっては、女性の意思を反映させることが不可欠である。基本法第5条においても、「男女共同参画社会の形成は、男女が、社会の対等な構成員として、国若しくは地方公共団体における政策又は民間の団体における方針の立案及び決定⁸に共同して参画する機会が確保されることを旨として、行われなければならない」とされている。さらに、内閣府（2015）において、行政は、国民の模範として女性活躍に積極的に取り組むという「隗より始めよ」の精神が必要であるとされている。行政分野には、国と地方の2つの主体が存在し、基本法第8、9条において、国は基本理念⁹にのっとり男女共同参画社会の形成の促進に関する施策を総合的に策定、実施する責務を、地方公共団体は、国の施策及びその他のその区域の特性に応じた施策を策定、実施する責務を有するとされている。

その上で、内閣府（2014b）において、国の取り組みには限界があり、地域により効果的な施策も異なると考えられることから、男女共同参画担当部局のみならず、様々な主体と連携・協働し、地域の実情に応じた取り組みが必要であるとされている。また、厚生労働省¹⁰（2016）では、「地方公共団体においては、地域の先頭に立って、当該地域内の一般事業主をリードする行動計画を策定するとともに、積極的に女性職員の活躍を推進していくことが求められる」とされており、地方公共団体が率先垂範する必要性が指摘されている。

⁸ 「政策」は国または地方公共団体の立案及び決定するもの、「方針」は民間の団体の立案及び決定するものである。また、「立案」及び「決定」とは、政策方針の案の検討の段階からその決定の段階までのすべてをいう。

⁹ 基本法第3条から第7条において、男女の人権の尊重、社会における制度又は慣習についての配慮、政策等の立案及び決定への共同参画、家庭生活における活動と他の活動の両立、国際的協働の基本理念として掲げられている。

¹⁰ 以下、厚労省と表記する。

特に、基礎自治体である市町村は、総務省（2008）において、「基礎自治体優先の原則¹¹」に則った地域主権改革を進めることが期待されていることや、伊藤（2004）において、男女共同参画の推進には行政職員自身の取り組みが欠かせず、生活の「当事者」として住民のニーズを認識し、地域づくりをしていく必要があるとされていることから、その果たすべき役割は肝要であるといえよう。そのため、本稿では、市町村における行政職員に着目する。

第2項 地方公務員における男女間格差

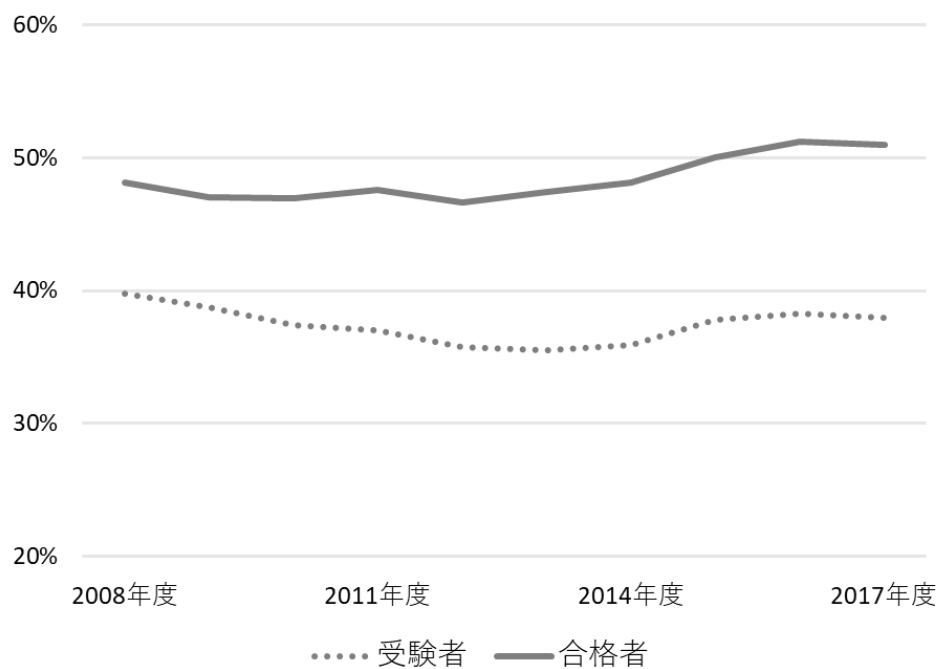
全体の奉仕者としての性格を有する地方公務員は、性別の差別なく、厳正な競争試験に基づいて採用される。そのため、入庁時の男女の能力差及び採用者割合における男女差は存在しないと考えられる。実際、総務省が毎年実施している「地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果」によると、市区町村の競争試験において、受験者に占める女性の割合は40%程度、合格者に占める女性の割合は50%程度を推移している（図1）。また、2017年度採用者における女性の割合は51.1%であったことから、入庁時における男女間格差がないことは明らかである。総務省（2018a）によると、一般行政職員¹²全体のうち女性が占める割合は29.7%にもかかわらず、内閣府（2018a）によると一般行政職員の管理職¹³に占める女性の割合は14.1%にすぎない（図2）。これは、2020年までに女性管理職割合を30%にするという政府目標からも大きく乖離している。つまり、個人が管理職になるにあたって男女間格差が存在する可能性がある。

¹¹ 総務省（2008）より、地方自治制度の基本原則として、広域自治体と基礎自治体の役割分担において、基礎自治体に事務事業を優先的に配分する「補充性・近接性」の原理とされている。

¹² 一般行政職員とは、「一般職員」のうち、税務職、医師・歯科医師職、看護・保健職、福祉職、消防職、企業職、技能労務職等のいずれにも該当しない職員を指す。また、「一般職員」とは、「教育公務員」、「警察官」、「臨時職員」、「特定地方独立行政法人職員」及び「特定地方独立行政法人臨時職員」に該当する職員以外の常勤の職員。

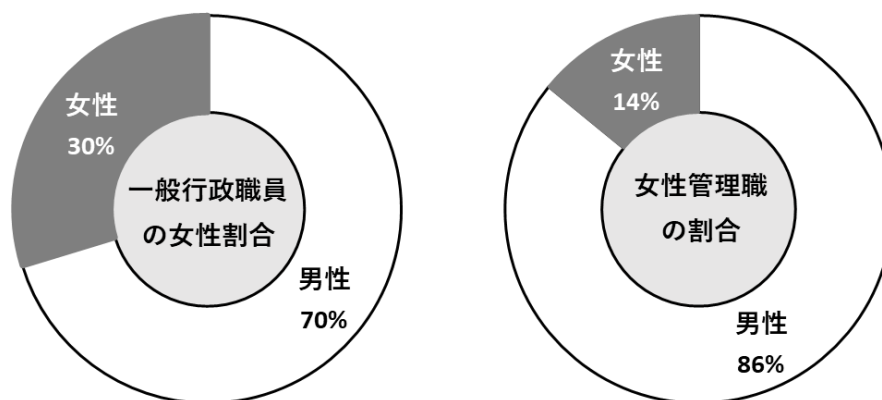
¹³ 本稿において、管理職は「課長級以上」とする。

図1 市区町村の競争試験における受験者・合格者数に占める女性割合の推移



(総務省 (2018b) 「地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果 P16」 より筆者作成)

図2 一般行政職員に占める女性の割合及び一般行政職員の管理職に占める女性の割合



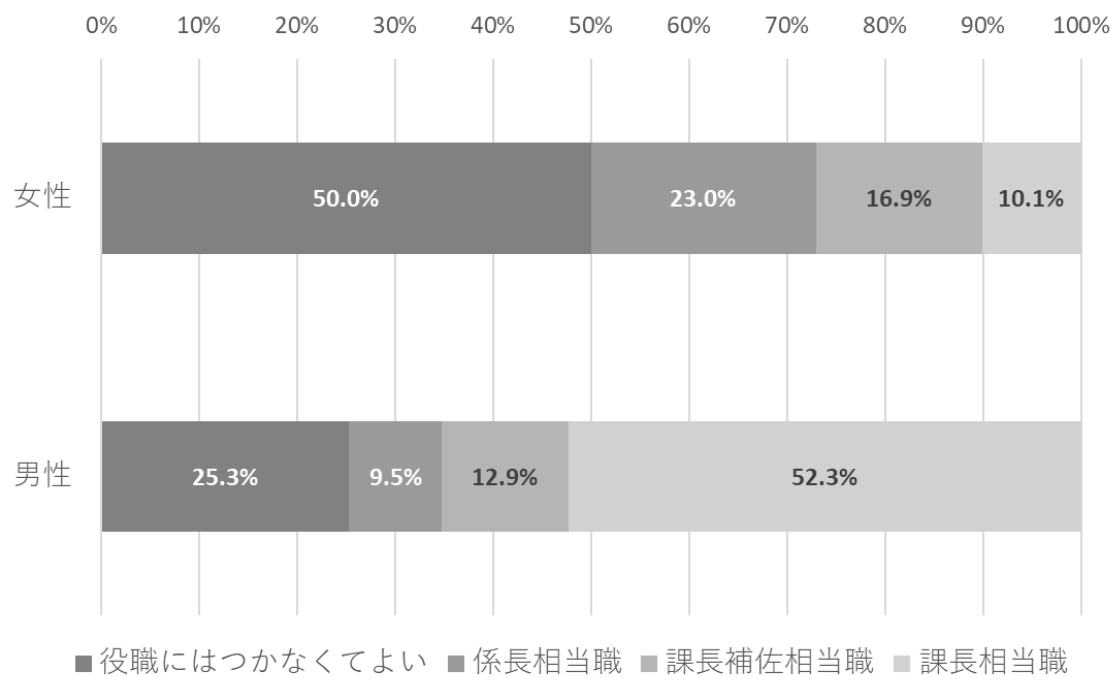
(総務省 (2018a)、内閣府 (2018a) より筆者作成)

管理職は非管理職よりも裁量が大きいと、意思決定や政策執行の際に重要な役割を担う。総務省 (2019a) の管理職を経験した女性地方公務員への聞き取り調査によると、課長職の業務は、人事や議会対応等、第一線で仕事を動かす責任があり、その分実力を発揮できるポストであるとしている。また、氷室 (2019) は、社会情勢の変化や価値観の多様化、様々な地域課題に柔軟に対応するためにも、政策決定にあたる管理職が一方の性に偏るのは好ましくないとしている。以上のことから、管理職になるにあたっての男女間格差を解消し、女性管理職割合を高める必要がある。

第3項 昇進時における男女間格差の要因

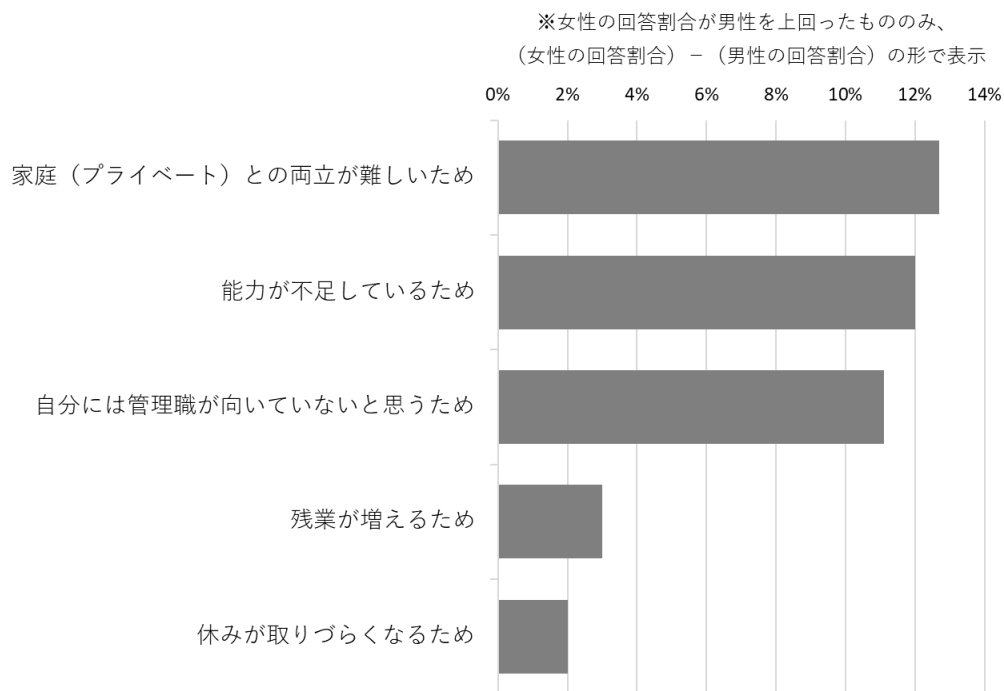
こうした男女間格差は、勤務成績や経験年数、意欲等の個人属性の男女差だけでなく、職場が個人属性に対して与える評価結果の男女差によっても生じると考えられる。個人属性の男女差の例として、勤続年数の男女差が挙げられ、総務省（2019b）によると、政令市を除く市区町村において、男性の方が2.5～2.9年程度長い。また、職員個人に対して行われた調査より、女性の方が「役職にはつかなくてよい」と回答する割合が高いことが示されており、昇進意欲にも男女差が存在する（図3）。その理由として、プライベートと両立することが困難であることから生じる懸念や自身の能力や経験への不安・自信の不足を挙げる人が多い（図4）。これに対して、時間制約のある女性が管理職になれないという問題を真摯に受け止め、組織として課題を洗い出す必要があるとしている。さらに、武石（2014）においても、女性が管理職へのキャリアをポジティブに捉えて目指すことができるように、職場から女性自身やその上司に対して働きかける取り組みが重要であるとされている。

図3 今後目指したい役職



(総務省 (2019b) P17 より筆者作成)

図4 管理職になりたくない理由（複数回答）



（三菱UFJ リサーチ&コンサルティング¹⁴（2019）より筆者作成）

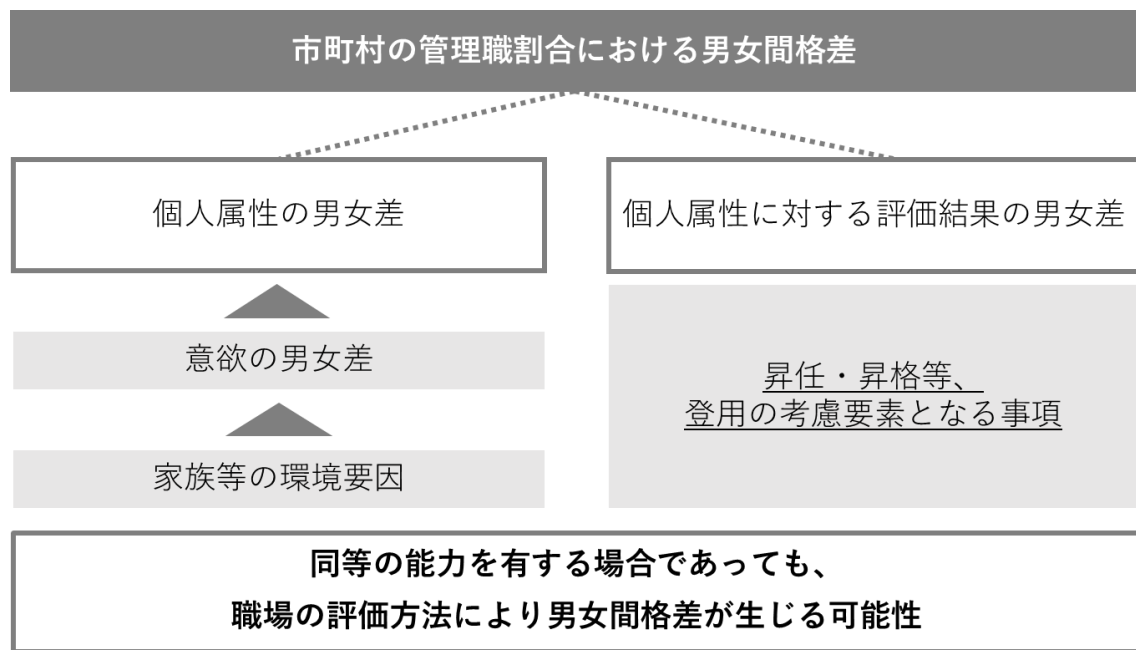
職場の評価によりもたらされる男女間格差については、昇進に際して用いられる評価方法に起因すると考えられる。評価方法は市町村によって異なるが、内閣府（2018b）において、昇任・昇格等、登用の考慮要素となる事項として、①勤務成績、②昇任試験・昇格試験、③部局等の推薦、④経験年数、⑤遠隔地での経験、⑥本人の希望、が挙げられている。

¹⁴ 以下、『MURC』とする。総務省（2019b）の作成にあたって、MURCが委託を受けた調査を行っており、本稿では特に目立ったデータを用いている。

まず、①勤務成績とは、平常業務における、管理職へ登用するに値する実績である。勤務成績を勘案するにあたっては、勤務評定や人事評価等の方法が採られている。次に、②昇任試験・昇格試験とは、選考に関して実施される競争試験であり、地方公務員法第15条において、任用にあたっては「受験成績、人事評価その他の能力の実証に基づいて行われなければならない」とされていることから、能力の実証のために実施されると考えられる。続いて、③部局等の推薦とは、部局長等による職員に対する管理職登用への推薦である。また、④経験年数は、人事院規則に基づいて、各職員の入庁時の経験値を鑑みて算出される。⑤遠隔地での経験とは、遠隔地における宿泊を伴う勤務経験または遠隔地における4週間以上の長期研修経験を指す。最後に、⑥本人の希望とは、本人の管理職登用への希望の有無である。実際に、聞き取り調査を行った大阪府池田市においては、登用の考慮要素として、①勤務成績と③部局等の推薦を挙げており、人事課が勤務成績に基づいて作成した登用候補者のリストから部局長等が推薦することにより、昇進を内示するとのことであった。また、リストに載っていない職員についても、経験年数等を鑑み部局長等の判断で登用が打診されることもあると回答が得られた。

このように、市町村により考慮要素となる事項は異なるものの、同等の能力を有する場合であっても、それに対する職場の評価結果の男女差により男女間格差が生じる可能性がある（図5）。

図5 昇進時における男女間格差が生じるメカニズム



(筆者作成)

第3節 問題意識・研究目的

日本において、男女共同参画社会の実現は、盤石な社会基盤の構築に向けて取り組むべき最重要課題である。とりわけ、行政は国民の模範となり女性の活躍推進に取り組む必要がある。なかでも、国民生活に最も身近な基礎自治体である市町村は、地域の特性や実情に即した取り組みを行うことが可能であり、社会全体として女性活躍を推進する上で一翼

を担うと考えられる。しかし、意志決定や政策執行における権限を有する管理職に占める女性の割合は政府目標から大きく乖離している。男女間格差は、個人属性の男女差だけでなく、それに対する評価結果の男女差から生じている可能性がある。

本稿では、地方公務員の昇進時における男女間格差が生じていることを問題意識とし、地方公務員の昇進時における男女間格差の要因を明らかにすることを研究目的とする。具体的には、個人が管理職になる確率¹⁵に男女間格差が生じる要因として、個人属性の男女差だけでは説明できない、差別的取り扱い等による評価結果の男女差の存在を検証する。また、評価方法として各市町村が職員の登用の際に考慮する要素となる事項が、どのように女性管理職割合に影響を与えるのか検証する。これらの結果を踏まえ、女性が管理職になるにあたっての課題を考慮した政策提言を行うことで、市町村において、女性活躍を推進し男女共同参画社会を実現することを本稿のビジョンとする

¹⁵ 以下、「管理職確率」とする。

先行研究及び本稿の位置づけ

第1節 先行研究

労働市場における属性間格差に関する研究は数多く存在する。堀（1991）では、属性間格差を説明するアメリカにおける理論・実証研究をサーベイしている。なかでも、Oaxaca（1973）は、差別係数¹⁶の計測を行う研究の礎石と位置付けている。Fairlie（1999、2006）では、これを発展させ、非線形モデルに適用した研究であり、米国の Panel Study of Income Dynamics から得られたデータを用いて、個人事業主割合における人種間格差について要因分解を行っている。

日本の労働市場における属性間格差は、しばしば男女間格差の文脈で研究される。特に、本稿で研究対象としている女性管理職については、堀井（2015）は、学術論文を展望、整理し、今後の研究においては、実証研究を充実させることが課題であると指摘している。実際に、実証研究を行ったものとしては、馬ほか（2017）がある。この研究は、民間企業に対して行われた調査に基づいて、企業と雇用者のマッチングデータを構築し、日本の正社員における管理職確率の男女間格差に関する実証分析を行っている。結果として、女性の管理職である確率には、人的資本要因（経験年数、学歴、勤続年数）、家族要因（子どもあり）、仕事要因（労働時間、昇進意欲、仕事に関する意識）が影響を与えることを確認している。また、企業属性要因（業種、組合、社員における女性の割合、正社員における管理職の割合など）、及び制度・政策要因（ポジティブ・アクション施策、ワーク・ラ

¹⁶ 差別係数は以下のように定義されている。ただし、 $(W_m/W_f)^0$ は差別がない場合の男女の賃金比率であり、 W_m/W_f は観察される男女の賃金比率を示す。

$$D = \frac{W_m/W_f - (W_m/W_f)^0}{(W_m/W_f)^0}$$

イフ・バランス施策、遅い昇進パターンなど）が女性の管理職確率に大きな影響を与えるとしている。さらに、管理職確率の男女間格差が生じた要因に関して、要因分解を行った結果、人的資本要因における量の差のみではなく、差別的取扱いが原因であることを示した。

また、地方公務員の職場環境に関する先行研究のうち、本稿の研究目的に近いものとして以下の3つがある。まず、勇上・佐々木（2013）は、公務員と民間労働者を比較し、公務部門の就業環境等の特徴を検証し、公務員は平均的に年間総労働時間が短く、仕事と家庭生活の両立が図りやすい就業環境をもつことを示唆している。次に、深田（2018）においては、都内の自治体に勤める職員に対して実施した昇進意欲に関するアンケート調査により、女性職員の昇進忌避傾向が自信のなさ起因することを示唆している。最後に、氷室（2019）は、福岡県八女市職員の昇任に関する意識調査を行い、ジェンダー・バイアスが女性の活躍する職場づくりに向けた課題であることを示唆している。

第2節 本稿の位置づけ

本稿では、市町村の一般行政職員において、個人属性の男女差では説明できない要因によって管理職確率の男女間格差が生じていることを実証する。また、職場の評価方法がどのように女性管理職割合に影響を与えるのか要因分析を行う。先行研究は、地方公務員の女性管理職研究は定性分析を行うものが多く、実証分析により男女間格差を明らかにするものではない。さらに、日本全国の公務員を対象とした研究は我々の管見の限り見当たらない。現状分析で述べたとおり、市町村は、民間企業を率先垂範して女性活躍推進に取り組む必要があり、我々の研究において全国的にその実態を定量的に明らかにすることは大きな意義がある。

理論・分析

第1節 分析の目的

日本は男女共同参画社会の形成を目指しており、行政は国民の模範となり女性の活躍推進に取り組む必要がある。本稿で着目する市町村においては、昇進時における男女間格差が存在するため、その要因を明らかにすることで女性活躍推進に向けた環境を整備する必要がある。

しかし、地方公務員の管理職確率の男女間格差に影響を与える要因に関する研究や、地方公共団体における女性管理職に関する研究は、我々の管見の限り見当たらない。よって、本稿では、独自に行った一般行政職員対象のアンケート調査より得られたデータを用いて地方公務員における管理職確率の男女間格差の生じる要因を分解し、職場の評価方法等、差別的取り扱いによる男女差の存在を実証する。また、市町村別のクロスセクションデータを作成し、各市町村が職員を管理職に登用する際に考慮要素とする事項が、どのように女性管理職割合に影響を与えるのか定量的に分析する。

第2節 分析Ⅰ：管理職確率の男女間格差についての要因分解

第1項 分析の枠組みとデータ

本節では、公務員個人の属性の男女差が、管理職確率の男女間格差に与える影響を明らかにするため、個票アンケート調査への協力を得られた3市¹⁷に勤める一般行政職員を分析対象とし、クロスセクションデータを用いたFairlie 要因分解法によって分析を行う。分析を行うにあたって、馬ほか（2017）に倣って、実際の管理職割合、管理職における女性の割合に基づいてウェイトを算出する。

第2項 Fairlie 要因分解法について

本項では、本節で用いる要因分解法について述べる。男女間や人種間の賃金格差などを属性の差で説明できる部分と説明できない部分に分解する手法として、Blinder-Oaxaca 分解が挙げられ、以下のような式で説明される。

まず、各属性についての関数は、それぞれ（1.1）、（1.2）式のように定式化される。

$$Y^m = \sum \beta_m X_m$$

(1.1)

$$Y^f = \sum \beta_f X_f$$

(1.2)

これらの式を分解すると、以下の通りである。

$$\bar{Y}^m - \bar{Y}^f = [(\bar{X}^m - \bar{X}^f) \hat{\beta}^m] + [\bar{X}^f (\hat{\beta}^m - \hat{\beta}^f)]$$

(1.3)

¹⁷ 市町村の特定を避けるため本稿で市町村名の明記を避ける。

ここで、各変数は以下のように定義される。

$\bar{Y}^i$: 属性 i に関連する被説明変数の平均値

$\hat{\beta}^i$: 推定係数

$\bar{X}^i$: 属性 i の被説明変数に影響を与える各要因の平均値

ただし、(1.3) 式は、被説明変数が連続変数である場合にのみ用いられる。Fairlie (2006) では、非線形モデル¹⁸⁾に適用するため、以下の式を用いて発展させている。

$$\bar{Y}^m - \bar{Y}^f = \left[\sum_{i=1}^{N^m} \frac{F(X_i^m \hat{\beta}^m)}{N^m} - \sum_{i=1}^{N^f} \frac{F(X_i^f \hat{\beta}^m)}{N^f} \right] + \left[\sum_{i=1}^{N^f} \frac{F(X_i^f \hat{\beta}^m)}{N^f} - \sum_{i=1}^{N^f} \frac{F(X_i^f \hat{\beta}^f)}{N^f} \right] \quad (1.4)$$

ここで、各変数の定義は、上述の通りである。ただし、 N^i は属性 i の標本数を表す。

(1.3) 、 (1.4) 式においても、右辺の第1項は属性の差によって説明できる部分を、第2項は説明できない部分を表す。

本節では、被説明変数に、1 あるいは0 の二値変数で表される管理職確率を用いるため、Fairlie (2006) に基づき (1.4) 式を用いて要因分解を行う。

第3項 分析モデル

本節で用いる要因分解に先立ち、男女の管理職確率についてロジットモデルを構築する。モデル式及び各変数の定義は次のように表される。

¹⁸⁾ ここで想定される非線形モデルとは $Y_i = F(X\hat{\beta})$ である。

- モデル式

$$Y_i^* = \alpha + \sum_{m=1}^2 \beta_m X_{mi} + \sum_{n=1}^6 \gamma_n D_{ni} + \varepsilon_i$$

$$Y_i = \begin{cases} 1 & \text{if } Y_i^* > 0 \\ 0 & \text{if } Y_i^* \leq 0 \end{cases}$$

($m = 1 - 2$ 、 $n = 1 - 6$ 、 $i = 1 - 241$ (男性)、 $i = 1 - 78$ (女性))

- 変数

Y_i^* : 職員 i が管理職である確率に関する観測不可能な潜在変数

α : 定数項

X_1 : 週当たり平均残業時間

X_2 : 勤続年数

D_1 : 大卒ダミー

D_2 : パートナーダミー

D_3 : 子どもダミー

D_4 : パートナー×子どもダミー

D_5 : A市ダミー

D_6 : B市ダミー

ε_i : 誤差項 (ロジスティック分布に従うと仮定)

第4項 検証仮説

仮説は、以下の通りである。

- 仮説：地方公務員の管理職確率における男女間格差は、勤務成績や勤続年数等の個人属性の男女差によるものだけでなく、それに対して職場がどのように評価するかという評価結果の男女差によって生じる。

管理職確率の男女間格差は、男性と女性の個人属性の差によって生じるが、それだけでなく同等の能力を有している場合であっても、その個人が女性（男性）であるということでバイアスがかかり、不等に評価される可能性がある。

第 5 項 変数選択

被説明変数には、管理職であるか否かを表す二値変数を、説明変数には、個人属性を説明する変数と職場の影響をコントロールする変数を用いる。

(1) 被説明変数

各個人が管理職であるか否かを表すダミー変数として、管理職である場合に 1. そうでない場合に 0 をとる二値変数を用いる。

(2) 説明変数

【個人属性を説明する変数】

- 週当たり平均残業時間

職員の 1 週間当たりの残業時間の平均値である。馬ほか（2017）において、意欲

が高いほど労働時間が長いと考えられており、仕事意欲の代理変数として採用されている。そこで、本稿では意欲を表すものとして残業時間を採用した。よって、予想される符号は正である。

- 勤続年数

職員の勤続年数のことである。勤続年数が長いほど、管理職になる可能性は高いと考えられる。よって、予想される符号は正である。

- 大卒ダミー

職員の最終学歴が大学以上である場合に 1 をとるダミー変数である。一般に、学歴が高いほど管理職になりやすいと考えられる。よって、予想される符号は正である。

- パートナーダミー

パートナーがいる場合に 1 をとるダミー変数である。男性については、パートナーを扶養しなければならないという意識が働いて仕事への意欲につながると考えられる。よって、予想される符号は正である。一方、女性については、パートナーがいることによって性別役割分業の意識は高まり、家庭と仕事の両立を困難に感じる可能性がある。よって、予想される符号は負である。

- 子どもダミー

子どもがいる場合に 1 をとるダミー変数である。本分析においては、この係数はひとり親であることの効果を表す。そのため、ひとりで子どもを育てる職員は、職責が重く、仕事量の多い管理職への昇進を忌避する可能性がある。よって、予想される符号は負である。

- パートナー×子どもダミー

パートナーダミーと子どもダミーの交差項である。家族の存在が、扶養しなければならないという意識が仕事の意欲につながり、またパートナーがいる場合は子育ての負担が減ると考えられる。よって、予想される符号は正である。

【職場の影響をコントロールする変数】

- 都市ダミー

分析対象である3市ごとにダミー化した変数である。A市、B市、C市それぞれについて、職員がその都市に勤めている場合に1をとる。都市によって、女性職員活躍のための施策はさまざまであり、その地域性による影響を考慮するため採用した。

各変数の予想される符号及び基本統計量については、以下の通りである（表2、3）。

表2 予想される符号

	男性	女性
週当たり平均残業時間	+	+
勤続年数	+	+
大卒ダミー	+	+
パートナーダミー	+	-
子どもダミー	-	-
パートナー × 子どもダミー	+	+

(筆者作成)

表 3 基本統計量

変数	男性					女性				
	標本数	平均	標準誤差	最小値	最大値	標本数	平均	標準誤差	最小値	最大値
管理職ダミー	236	0.30085	0.45960	0	1	78	0.10256	0.30535	0	1
週当たり平均残業時間	236	4.81144	5.07538	0	20	78	3.31731	4.76215	0	20
勤続年数	236	19.11864	11.48295	1	36	78	16.8590	11.0333	1	39
大卒ダミー	236	0.80508	0.39698	0	1	78	0.69231	0.46453	0	1
パートナーダミー	236	0.77119	0.42096	0	1	78	0.64103	0.48280	0	1
子どもダミー	236	0.68644	0.46493	0	1	78	0.44872	0.50058	0	1
パートナー × 子どもダミー	236	0.66102	0.47437	0	1	78	0.43590	0.49908	0	1
A市ダミー	236	0.43644	0.49700	0	1	78	0.48718	0.50307	0	1
B市ダミー	236	0.54661	0.49888	0	1	78	0.47436	0.50257	0	1

(筆者作成)

第 6 項 推定結果

推定結果は、以下のようになっている（表 4）。また、それに基づく要因分解の結果は、以下のようになっている（表 5）。

表 4 推定結果

変数	男性			女性		
	係数	標準誤差	限界効果	係数	標準誤差	限界効果
週当たり平均残業時間	0.0919**	(0.0423)	0.0069398	0.172***	(0.0633)	0.004969
勤続年数	0.385***	(0.0530)	0.0290774	0.458***	(0.131)	0.013593
大卒ダミー	1.715***	(0.563)	0.1295562	2.611*	(1.586)	0.0716096
パートナーダミー	1.814	(1.817)	0.1369993	-0.252	(1.883)	-0.0176422
子どもダミー	-12.92***	(1.645)	-0.9758636	-10.79***	(2.783)	-0.3567601
パートナー × 子どもダミー	13.87***	(1.869)	1.047924	10.50***	(3.075)	0.3548158
A 市ダミー	-2.460***	(0.901)	-0.1858345	-1.430	(2.029)	-0.0168973
B 市ダミー	-2.209**	(0.908)	0.0654325	-1.596	(1.933)	-0.0445005
定数項	-13.18***	(2.456)		-15.44***	(5.010)	
Observations	236			78		
Pseudo R-squared	0.5418			0.5451		

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

(筆者作成)

表 5 男女間格差要因分解結果

変数	男－女 平均値の t検定	個人属性の男女差 $\sum_{i=1}^{N^m} \frac{F(X_i^m \hat{\beta}^m)}{N^m} - \sum_{i=1}^{N^f} \frac{F(X_i^f \hat{\beta}^m)}{N^f}$		評価結果の男女差 $\sum_{i=1}^{N^f} \frac{F(X_i^f \hat{\beta}^m)}{N^f} - \sum_{i=1}^{N^f} \frac{F(X_i^f \hat{\beta}^f)}{N^f}$	
		係数	割合	係数	割合
合計	3.5576	0.1012	69.50%	0.0444	30.50%
週当たり平均残業時間	2.2881	0.0171	11.78%	-0.0090	-6.16%
勤続年数	1.5212	0.0500	34.37%	-0.0425	-29.23%
大卒ダミー	2.0824	0.0224	15.38%	-0.0217	-14.93%
パートナーダミー	2.2803	0.0215	14.74%	0.0466	32.03%
子どもダミー	3.8402	-0.3102	-213.12%	-0.0339	-23.27%
パートナー × 子どもダミー	3.5866	0.3006	206.53%	0.0522	35.86%
A市ダミー		-0.1619	-11.12%	-0.1499	-10.30%
B市ダミー		0.0159	10.95%	-0.1232	-8.47%
定数項				0.0800	54.96%

(筆者作成)

第 7 項 結果の解釈

第 4 項で立てた仮説に対する要因分解の結果、及び第 5 項で立てた説明変数についての仮説に対するロジスティック回帰分析の結果の解釈は以下のとおりである。

【仮説に対する解釈】

- 仮説：地方公務員の管理職確率における男女間格差は、勤務成績や勤続年数等の個人属性の男女差によるものだけでなく、それに対して職場がどのように評価するかという評価結果の男女差によって生じる。

結果：個人属性の男女差による影響は 69.5%、個人属性に対する職場の評価結果による影響は 30.5%となり、個人属性の男女差によっては説明できない職場における性別による差別的取り扱い等の存在が実証された。

【各変数の解釈】

- 週当たり平均残業時間

回帰分析より、「週当たり平均残業時間」は男女ともに正に有意な結果となり、仮説が支持された。よって、残業時間が、意欲として評価され管理職になりやすくなると解釈される。

要因分解により、男女での残業時間の差によって、管理職確率の男女間格差のうち 11.8%の部分を説明できることが明らかとなった。さらに、男女で残業時間が同じ場合には、男女間格差を 6.16%縮小することが明らかになった。すなわち、男女で意欲の差があり、意欲の男女差を小さくすることで管理職確率の男女間格差は縮小できると解される。

- 勤続年数

回帰分析より、「勤続年数」は男女ともに正に有意な結果となり、仮説が支持された。よって、勤続年数が長いほど、その経験が評価され管理職に登用されやすいと解釈される。

要因分解より、勤続年数の男女差によって説明できる部分は 34.4%と大きく、女性が男性に比べて勤続年数が短いことが管理職確率の男女間格差を生む大きな要因

となることが明らかとなった。また、男女で勤続年数が同じ場合には、男女間格差を 29.2%縮小することが明らかになった。よって、女性の勤続年数を長くすることで管理職確率の男女間格差は縮小できると解釈される。

- 大卒ダミー

回帰分析より、「大卒ダミー」は男女ともに正に有意な結果となり、仮説が支持された。よって、学歴がベンチマークとなり昇進に影響すると解釈される。

要因分解より、学歴の男女差によって説明できる部分は 15.4%であり、男女で学歴が同じである場合、男女間格差を 14.9%縮小することが明らかとなった。

- パートナーダミー

回帰分析において、「パートナーダミー」は男女ともに有意な結果とはならず、仮説は支持されなかった。個人によってパートナーの就業状況等は異なるため、パートナーの有無が必ずしも個人の昇進意欲等に影響するわけではなく、管理職確率に影響を与えなかったと解釈される。

- 子どもダミー

回帰分析より、「子どもダミー」は男女ともに負に有意な結果となり、仮説が支持された。したがって、子どもをひとりで育てるため、で子育てに割く時間が必要となり仕事との両立が困難になることから、管理職確率を低くすると解釈される。

要因分解より、男女での子どもの有無の差によっては 213.1%、それに対する職場の評価の差によってさらに 23.3%、管理職確率の男女間格差が縮小されることがわかる。したがって、ひとりで子どもを育てることに対して、男性の方がより厳しい評価を下されると解釈される。

- パートナー×子どもダミー

「パートナー×子どもダミー」は男女ともに正に有意な結果となり、仮説が支持

された。パートナーがいる場合は、子育てや家事等の負担を軽減できると考えられることから、仕事との両立が比較的容易になり、管理職確率が高まると解釈される。

要因分解より、男女でのパートナーかつ子どもがいることの差によって男女間格差を説明できる部分は206.5%であることが明らかとなった。さらに、男女でパートナーも子どももいる場合には、男女間格差が35.9%拡大することが明らかとなった。

- 都市ダミー

地方公共団体への聞き取り調査より、地方においては組織の維持のために女性を活用する必要がある、女性活躍に積極的であることが明らかとなった。よって、この結果は、3市のうち、A市、B市が三大都市圏に位置している現状を反映するものであると解釈される。

第3節 分析Ⅱ：女性管理職割合に影響を与える要因分析

分析Ⅰより、市町村における管理職確率の男女間格差は、個人属性の男女差だけでは説明できない、差別的取り扱い等による評価結果の男女差が存在することが実証された。本節では、市町村が職員を登用するか否かを評価する際に考慮要素とする事項が、どのように女性管理職割合に影響を与えるのかを明らかにするため、クロスセクションデータを用いて分析を行う。

第1項 分析の枠組みとデータ

男女共同参画社会を推進する主体は複数存在するが、地域への直接的な影響を与えられる市町村のうち人口10万人以上の都市¹⁹を分析対象とする。本稿では、各都市における2018年度の「給与実態調査」、各都市に対するアンケート調査から得られたデータを用いたOLSによって分析を行う。

第2項 分析モデル

各都市の女性管理職割合に各考慮要素がどの程度影響を与えるか分析を行う。モデル式、及び各変数の定義は次のように表される。

- モデル式

$$Y_i = \alpha + \sum_{m=1}^{12} \beta_m X_{mi} + \sum_{n=1}^{15} \gamma_n D_{ni} + \varepsilon_i$$

(m = 1 - 12、n = 1 - 15、i = 71)

- 変数

Y_i : 2018年度の人口10万人以上の都市における管理職に占める女性の割合

α : 定数項

X_1 : 住民千人当たり行政職員数

X_2 : 一般行政職員に占める女性の割合

X_3 : 女性採用者に占める大卒者の割合

X_4 : 女性の平均勤続年数

X_5 : 管理職手当

¹⁹ 自治省(1999)において、女性に関する施策を専ら担当する組織(課相当)の設置目安として人口10万人程度であることが示されている。

X_6 : 時間外手当

X_7 : 人口

X_8 : 第一次産業従事者割合

X_9 : 第二次産業従事者割合

$D_1 \sim D_4$: 昇任・昇格等、登用の考慮要素となる事項ダミー

D_5 : 地域女性活躍推進交付金ダミー

$D_6 \sim D_{12}$: 地域ダミー

ε_i : 誤差項

第3項 検証仮説

- 仮説1 : 「勤務成績」は、女性管理職割合に正の影響を与える。

地方公務員の昇進にあたっては、地方公務員法第15条において、「受験成績、人事評価その他の能力の実証に基づいて行わなければならない」とされている。したがって、客観的かつ直接的に表された勤務成績は、男女で取り扱いの差がつきにくく、女性管理職割合に正の影響を与えと考えられる。

- 仮説2 : 「昇進試験」の実施は、女性管理職割合に負の影響を与える。

出産・育児等のライフイベントとの重複や、家事等の時間的制約から、女性が昇進試験を受けるのは男性に比べて困難な可能性がある。実際に、東京都調布市の事例を見ると、育児休業の平均取得年齢は33.5歳、昇進試験の年齢要件は30歳前後であったため、年齢要件の引下げによって受験者数の増加が見られた。したがって、女性管理職割合に負の影響を与えと考えられる。

- 仮説3 : 「部局等の推薦」は、女性管理職割合に負の影響を与える。

組織は任用する際に女性よりも男性を好む傾向があるため、男女で能力が均等で

あった場合、女性より男性を推薦するインセンティブが働く可能性がある。したがって、女性管理職割合に負の影響を与えると考えられる。

- 仮説 4：「経験年数」は、女性管理職割合に負の影響を与える。

現状分析より、女性のほうが男性より勤続年数が 2.5～2.9 年程度短いため、女性管理職割合に負の影響を与えると考えられる。

内閣府（2018b）においては、上記 4 つに加えて「遠隔地での経験」、「本人の希望」が、登用の際の考慮要素となる事項として挙げられている。本稿では、定義の解釈が市町村ごとに曖昧であるため変数には採用しなかった。

第 4 項 変数選択

被説明変数には 2018 年度の女性管理職割合を採用し、説明変数には各都市の昇任・昇格等、登用の考慮要素となる事項と、その他の要因をコントロールする変数を用いる。

(1) 被説明変数

- 女性管理職割合

人口 10 万人以上の都市に対して実施したアンケート調査より得られた、管理職に占める女性の割合を用いる。

(2) 説明変数

2018年度の女性管理職割合に影響を与えるものを変数に用いるため、本節における説明変数は、特に断りのない限り、2017年度のデータを採用した。

【仮説に対応する変数】

- 昇任・昇格等登用の考慮要素となる事項ダミー

職員を管理職へ登用する際に考慮する要素は都市ごとに異なり、それぞれの要素がどの程度女性管理職割合に影響を与えるのかを判断するための指標である。昇任・昇格等登用の考慮要素となる事項として、内閣府（2018b）の調査項目を参考に、勤務成績、昇進試験²⁰、部局等の推薦、経験年数の4項目を挙げ、各都市において考慮されている場合には1をとる変数である。

【その他の要因をコントロールする変数】

- 住民千人当たり一般行政職員数（2018年度）

各都市の住民千人当たりに対する一般行政職員の人数である。住民千人当たり一般行政職員数が少ないほど、各職員の仕事量が多くなると考えられる。そのため、家庭との両立を困難であると感じる女性は管理職への昇任を忌避すると考えられる。よって、予想される符号は正である。

- 一般行政職員に占める女性職員割合（2018年度）

全一般行政職員に占める女性職員の割合である。女性職員が多いほど、管理職に

²⁰ 内閣府（2019）においては「昇進試験・昇格試験」とされている。本稿ではそれらをまとめて「昇進試験」と表す。

なる女性も多いと考えられる。よって、予想される符号は正である。

- 女性採用者に占める大卒者割合（2018 年度）

女性職員のうち、最終学歴が大卒以上の女性の割合である。学歴が高いほど管理職になりやすいと考えられる。よって、予想される符号は正である。

- 女性の平均勤続年数（2018 年度）

各都市に在籍している女性職員の勤続年数の平均のことである。勤続年数が長いほど、管理職になる可能性は高いと考えられる。よって、予想される符号は正である。

- 管理職手当

管理職手当は「管理又は監督の地位にある一定範囲の職員に対して、その職務ないし勤務形態の特殊性にかんがみて支給される手当」を指し、支給職員一人当たり平均支給年額である。管理職手当が多いほど、管理職になるインセンティブが働くと考えられる。よって、予想される符号は正である。

- 時間外勤務手当

時間外勤務手当は「正規の勤務時間を超えて勤務することを命じられた職員に支給される手当」を指し、支給職員一人当たり平均支給年額である。時間外手当が多いほど残業が多いと解されるため、家庭との両立が困難になると考えられる。よって、予想される符号は負である。

- 人口

分析Ⅰでの解釈と同様に、人口が少ない地域ほど、組織の維持のために女性を活

用する必要があり、女性活躍に積極的であると考えられる。よって、予想される符号は負である。

- 第二次産業従事者割合及び第二次産業従事者割合

各産業従事者をその地域の就業者数で除した値で、地域の産業構造を表す変数である。産業構造によって、各地域の文化的な差が生まれると考えられるため採用した。

- 地域女性活躍推進交付金ダミー

地域女性活躍推進交付金とは、地域における女性の活躍を迅速かつ重点的に推進することを目的として内閣府から交付される交付金を指し、交付されている場合に1をとるダミー変数である。交付される地域は、女性活躍に積極的であると考えられる。よって、予想される符号は正である。

- 地域ダミー

8つの地方区分ごとにダミー化した変数である。北海道、東北、中部、近畿、中国、四国、九州、それぞれの地域について市町村がその地方に属する場合は1、属さない場合は0をとる。吉田（2010）において、男女平等度は地方区分ごとに差があることが指摘されているため、その地域性による影響を考慮するため採用した。

各変数の予想される符号、基本統計量及び出所については、以下の通りである（表6、7、8）。

表6 予想される符号

仮説に対応する 変数	勤務成績ダミー	+
	昇進試験ダミー	-
	部局等の推薦ダミー	-
	経験年数ダミー	-
コントロール 変数	住民千人当たり一般行政職員数	+
	一般行政職員に占める女性職員割合	+
	女性採用者に占める大卒者割合	+
	女性の平均勤続年数	+
	管理職手当	+
	時間外勤務手当	-
	人口	-
	地域女性活躍推進交付金ダミー	+

(筆者作成)

表 7 基本統計量

	標本数	平均	標準誤差	最小値	最大値
女性管理職割合	70	0.12343	0.05669	0	0.27692
勤務成績ダミー	70	0.95714	0.20400	0	1
昇進試験ダミー	70	0.18571	0.39168	0	1
部局等の推薦ダミー	70	0.50000	0.50361	0	1
経験年数ダミー	70	0.54286	0.50176	0	1
住民千人当たり一般行政職員数	70	4.75090	1.88118	1.88728	12.9641
一般行政職員に占める女性職員割合	70	0.33953	0.06756	0.24141	0.53986
女性採用者に占める大卒者割合	70	0.76948	0.22009	0.06140	1
女性の平均勤続年数	70	15.29300	2.48228	8.5	21
管理職手当	70	683.676	158.034	107.004	1198.935
時間外勤務手当	70	336.370	105.913	90	572
人口	70	217.1241	147.9943	101.032	975.9352
第二次産業従事者割合	70	0.23110	0.10106	0.05815	0.48370
第三次産業従事者割合	70	0.76384	0.10235	0.51407	0.94137
地域女性活躍推進交付金ダミー	70	0.15714	0.36656	0	1
北海道ダミー	70	0.02857	0.16780	0	1
東北ダミー	70	0.04286	0.20400	0	1
中部ダミー	70	0.25714	0.44021	0	1
近畿ダミー	70	0.21429	0.41329	0	1
中国ダミー	70	0.07143	0.25940	0	1
四国ダミー	70	0.02857	0.16780	0	1
九州ダミー	70	0.11429	0.32046	0	1

(筆者作成)

表 8 変数の出所

変数名	単位	出典
女性管理職割合	割合（100％＝1）	アンケート調査
考慮要素となる事項ダミー	ダミー	アンケート調査
住民千人当たり一般行政職員数	人	総務省（2010、2015）「統計でみる都道府県・市区町村のすがた」 アンケート調査
一般行政職員に占める女性職員割合	割合（100％＝1）	アンケート調査
女性採用者に占める大卒者割合	割合（100％＝1）	アンケート調査
女性の平均勤続年数	年	アンケート調査
管理職手当	千円	各市町村の地方公務員給与実態調査 聞き取り調査
時間外勤務手当	千円	各市町村の地方公務員給与実態調査 聞き取り調査
人口	千人	総務省（2010、2015）「統計でみる都道府県・市区町村のすがた」
第二次産業従事者割合	割合（100％＝1）	総務省（2009、2015）「経済センサス」
第三次産業従事者割合	割合（100％＝1）	総務省（2009、2015）「経済センサス」
地域女性活躍推進交付金ダミー	ダミー	内閣府ホームページ

（筆者作成）

第5項 推定結果

基本統計量及び推定結果は以下のようになっている（表9）。不均一分散による影響を考慮するため、ロバストな標準誤差を用い分析を行っている

表 9 推定結果

	変数	係数	標準誤差
仮説に 対応する変数	勤務成績ダミー	0.0519**	(0.0234)
	昇進試験ダミー	-0.0428***	(0.0158)
	部局等の推薦ダミー	-0.0243*	(0.0124)
	経験年数ダミー	0.00344	(0.0152)
コントロール 変数	住民千人当たり一般行政職員数	-0.00534	(0.00429)
	一般行政職員に占める女性の割合	0.638***	(0.159)
	女性採用者に占める大卒者の割合	-0.0169	(0.0225)
	女性の平均勤続年数	0.00270	(0.00258)
	管理職手当	4.29e-05	(4.26e-05)
	時間外手当	-3.70e-05	(7.95e-05)
	人口	-9.00e-06	(3.55e-05)
	第二次産業従事者割合	0.808	(1.496)
	第三次産業従事者割合	0.848	(1.482)
	地域女性活躍推進交付金ダミー	0.0268	(0.0193)
	北海道ダミー	0.00825	(0.0322)
	東北ダミー	0.0452	(0.0356)
	中部ダミー	-0.0190	(0.0203)
	近畿ダミー	0.00230	(0.0173)
	中国ダミー	-0.0130	(0.0251)
	四国ダミー	-0.0406	(0.0276)
	九州ダミー	0.0112	(0.0270)
	定数項	-0.978	(1.460)

Observations : 70

R-squared : 0.556

Adj-R-squared : 0.362

*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1

(筆者作成)

第6項 結果の解釈

第3項で立てた仮説に対して、分析の結果を以下のように解釈する。

- 仮説1：「勤務成績」は、女性管理職割合に正の影響を与える。

結果1：「勤務成績ダミー」は正に有意な結果となり、仮説が支持された。

客観的かつ直接的に表された勤務成績は、男女で取り扱いの差がつきにくく、登用の際の考慮要素として適正に機能し女性管理職割合を高めると解釈される。

- 仮説2：「昇進試験」は、女性管理職割合に負の影響を与える。

結果2：「昇進試験ダミー」は負に有意な結果となり、仮説が支持された。

出産・育児等のライフイベントとの重複や、長い家事従事時間等の時間的制約から、女性が昇進試験を受けるのは男性に比べて困難な可能性があり、女性管理職割合を低くすると解釈される。

- 仮説3：「部局等の推薦」は、女性管理職割合に負の影響を与える。

結果3：「部局等の推薦ダミー」は負に有意な結果となり、仮説が支持された。

部局長等、推薦する立場にある者の主観的な評価によって昇進が決まるため、性別による偏見の含まれた評価が下される可能性があり、女性管理職割合を低くすると解釈される。

- 仮説4：「経験年数」は、女性管理職割合に負の影響を与える。

結果4：「経験年数ダミー」は有意な結果とならず、仮説は支持されなかった。

市町村への聞き取り調査より、勤続年数を明に考慮要素としていなくても、それに鑑み部局長等から登用の打診があることが明らかとなった。このように、経験年

数を考慮要素としているか否かが女性管理職割合に影響するではないと解釈される。

- **その他の変数**

最後にその他の変数に関して解釈を行う。

「一般行政職員に占める女性の割合」は正に有意な結果となり、仮説は支持された。一般行政職員に占める女性の割合が大きいほど、管理職になりうる女性の数が多くなるため、女性管理職割合を高めたと解釈される。その他のコントロール変数に関しては、有意な結果を得られなかった。

政策提言

第1節 政策提言の方向性

分析Ⅰの結果より、市町村における管理職確率の男女間格差は、個人属性の男女差だけでなく、それでは説明できない差別的取り扱い等による評価結果の男女差によっても生じていることが実証された。また、分析Ⅱの結果より、市町村が職員を管理職に登用する際の考慮要素とする事項のうち、「昇進試験」の実施、「部局等の推薦」は女性管理職割合に負の影響を与えることが明らかとなった。

これらの分析結果をもとに、昇進時における男女間格差を是正し、市町村におけるより一層の女性活躍推進を目指して、以下の3つの提言を行う。

I. 広域型メンター制度の導入

II. 昇進試験制度の改善

III. 管理職向け研修の導入

第2節 政策提言

第1項 広域型メンター制度の導入

分析Ⅰより、管理職確率の男女間格差は、意欲等の個人属性の男女差からも生じることが明らかとなった。つまり、女性が抱える課題に対して個別に対応することで、女性の昇進意欲を高め、管理職確率の男女間格差を縮小する必要がある。そのため、本稿では、都道府県が、市町村職員を対象とした広域型メンター制度を整備することを提言する。

【政策提言Ⅰ-i 広域型メンター制度の導入】

提言対象：都道府県

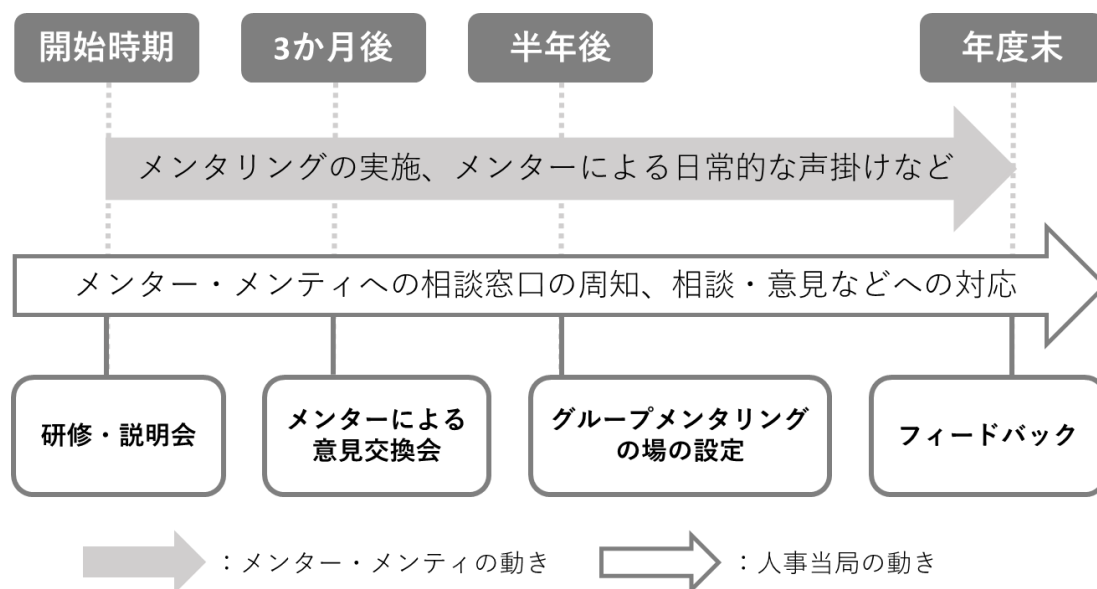
● 政策を打ち出す理由

分析Ⅰの結果より、男女差が生じている意欲等の個人属性に働きかけることは、管理職確率の男女間格差縮小に寄与すると解釈される。国立女性教育会館（2018）においては、1年目から2年目にかけて管理職志向を失う女性が20%存在していることが示されていることから、若手職員が意欲を高く保ち続けられる取り組みを実施する必要がある。また、厚労省（2013）においても、職員の意欲を高く保つためには、個人の有する課題に対してきめ細かくサポートする必要があるとし、有効な施策としてメンター制度が紹介されている。

従来のメンター制度は、人事当局を中心として以下のような流れで実施される。まず、人事当局は、メンティとなる対象を検討・決定したのち、実施の目的やメンターの役割等、実施に関する事項を定めた要領を策定する。それに従い、必要な研修や説明会などを行って運用環境を整備し、メンターとメンティのマッチングを行う。さらに、実施期間中や実施期間終了後には、双方のフォローアップを行い、制

度の改善に努める（図 6）。

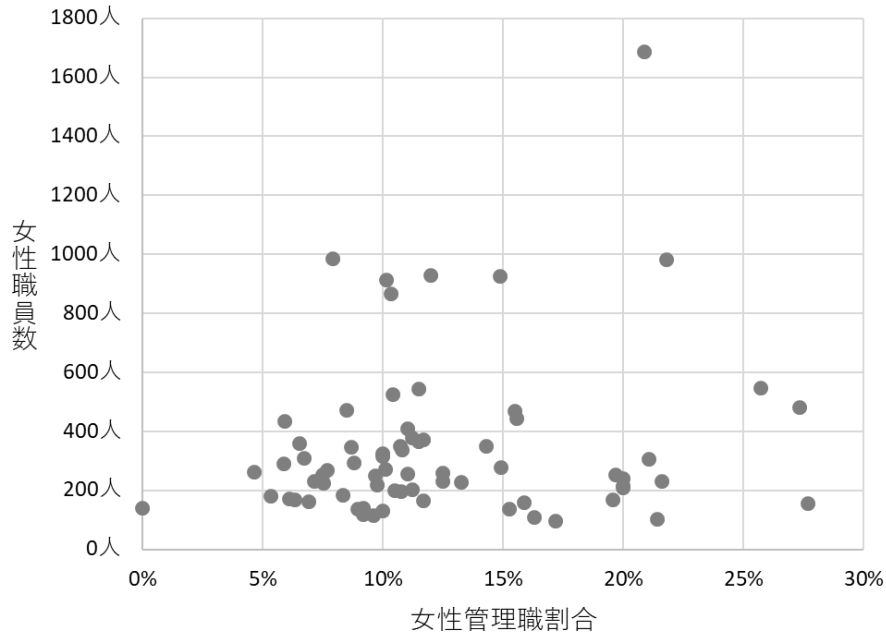
図 6 従来のメンター制度実施の流れ(例)



（人事院（2018）より筆者作成）

こうした現行のメンター制度にはいくつかの課題が存在する。まず、女性管理職数は地域によってばらつきがあり、すべての市町村でメンターとなる女性を十分に確保することができないという課題が挙げられる（図 7）。そのため、女性管理職が少ない市町村においても、職員の意欲を保つため、メンター制度を利用できる環境を整える必要がある。さらに、メンター制度を既に実施している市町村への聞き取り調査等より、人事当局を介したマッチングを行うため、メンターとメンティのミスマッチが発生しているという課題が確認された。よって、本項では、これらの課題を解決すべく、広域型メンター制度の導入を提言する。

図7 各市町村における女性管理職割合



(市町村アンケートより筆者作成)

● 内容

都道府県は、市町村の職員を対象に、広域型メンター制度を実施する。具体的には、都道府県が市町村の女性管理職に対して、広域型メンターの募集を行い、メンターを決定する。その人の経歴等を掲載したプラットフォームを作成する。その後、都道府県は必要な研修機会や利用の手引きなどを作成し、制度利用環境の整備を行うこととする。利用を希望する職員は、そこに登録されたメンターの経歴等の情報を閲覧し、メールや電話などを通じ気軽にオンライン上で相談できるものとする。さらに、実施期間終了後にはメンターとメンティ双方の利用者の声を聞き、制度自体の改善を行うこととし、市町村に対しては当該市町村の女性活躍や働き方に関する課題を通知するものとする。

● 期待される効果

都道府県が広域型メンター制度を実施することにより、女性管理職が少ない市町村の職員もメンター制度を利用することができ、職員の昇進意欲を高めることができ

ると考えられる。また、利用する職員自身がメンターを選ぶことが可能になり、メンターとメンティのミスマッチを防ぐことができる。

さらに、メンター制度の質を高めるためにはメンターに対するガイドラインの作成等、支援体制の整備が必要となるが、広域型メンター制度においては、都道府県が市町村を統括し、効率的に実施することが可能となる。加えて、制度の利用状況等を蓄積することによって、市町村ごとに女性活躍や働き方について抱えている課題の傾向を把握しそれに基づき市町村に取り組みのフィードバックを行うことにより、今後の施策立案に生かすことが期待される。

- 実現可能性

内閣府や静岡県では、民間企業に対し、女性の人材情報をデータベースとして公開する事例が存在していることから、広域型メンター制度を実施するためのプラットフォームの構築は可能であると考えられる。また、市町村は、特定事業主行動計画を策定する上で、管理職級の女性職員を把握している。そのため、都道府県がメンターを募集する際には、市町村と協力することで職員に直接働きかけることができる。さらに、すでにメンター制度を実施している市町村が存在していることから、市町村において広域型メンター制度導入のハードルは低いと考えられる。以上より、本提言の実現可能性は高いといえる。

【政策提言 I-ii 広域型メンター制度の普及促進】

提言対象：市町村

- 政策を打ち出す理由

MURC（2019）によると、職場での女性活躍推進の取り組みを行っているかという質問に対して「そう思わない」、「あまりそう思わない」と答えた割合が 41.3%であり、職場での女性活躍推進に関する取り組みの認知度を高めることが必要であると考えられる。実際、メンター制度を実施している市町村への聞き取り調査等より、制度の認知度が低く利用者が少ないという課題が指摘された。よって、提言 I-ii では市町村による効果的な制度の普及を提言する。

- 内容

市町村は、キャリアアップ研修等で職員の意欲を高めたうえで広域型メンター制度の紹介を行い、職員への普及を促進するものとする。加えて、リーフレットなどを用いることで、育児休業制度を筆頭としたさまざまな人事管理、働き方の制度の告知と共に周知を行うことや、出産等、ライフイベントのタイミングで周知を行うことでより効果的に制度の浸透を図るものとする。(図 8)

- 期待される効果

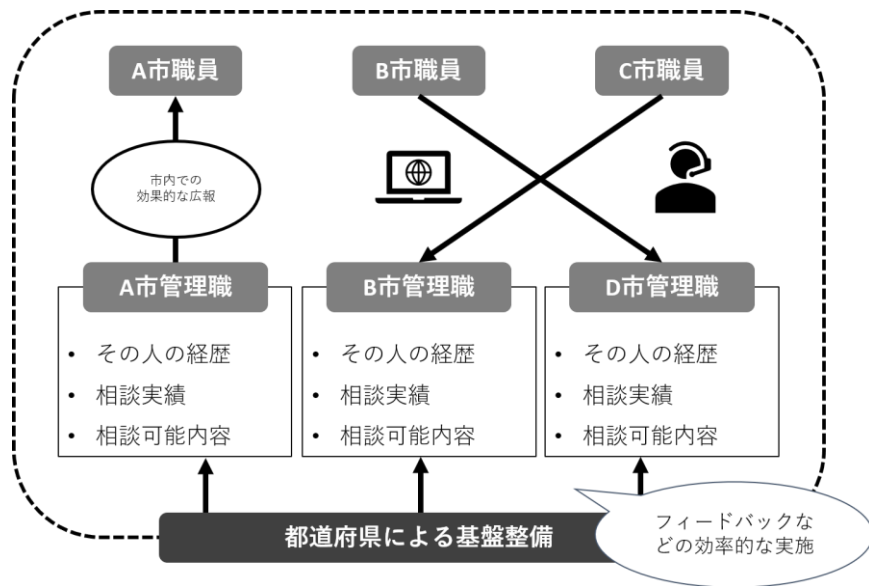
昇進意欲の高まった研修の場や、ライフイベントを考慮した時期に周知活動を行うことにより、メンター制度の認知度が高まり、利用が促進されと考えられる。

また、都道府県が広域型メンター制度主導していることから、市町村の普及活動の中でも効果のある取り組みを事例として共有することで効率的に広めることも可能である。

- 実現可能性

市町村は、すでに職員に向けて様々な研修を実施しているため、それらを活用して広域型メンター制度を周知することは容易であると考えられる。また、都道府県が、優良事例等を共有、横展開することも可能であることから実現可能性は高いと考えられる。

図 8 広域型メンター制度の概要



(筆者作成)

第 2 項 昇進試験制度の改善

分析Ⅱの結果より、課長職における昇進試験の実施は、一般行政職における女性管理職割合を低くすることが明らかとなった。女性管理職割合を高めるためには、課長職のみならず他階級に対しても段階的に働きかける必要がある。以下では、分析結果を踏まえ制度の問題点を精査した上で、政策提言Ⅱ－iとして昇任試験における一部免除制度の導入、政策提言Ⅱ－iiとして昇任試験における年齢要件の引き下げを提言する。

【政策提言Ⅱ-i 昇進試験における一部免除制度の導入】

提言対象：市町村

● 政策を打ち出す理由

分析Ⅱにおいて、課長職昇進試験の実施は女性管理職割合を低くすることが明らかになった。その要因としては、家庭との両立という観点において、昇進試験の内容が重く、受験に際して試験勉強等の事前準備に時間を割くことが困難であることが挙げられる。実際に、神戸新聞 NEXT において、試験では法律知識や時事問題、集団討論などの多様な力が試されるため、職員同士で定期的に自主勉強会を、就業時間外に開くなどの準備が必要であったとされている。特に家庭を持ち、家事と両立しながらの勤務を要する女性にとって、勤務時間外に勉強時間を設ける必要がある昇進試験の実施は昇任を忌避する要因となりうる。

昇進試験の内容は各市町村によって異なるものの、公職研によると主に筆記試験・論文試験・面接試験の3種²¹で構成されている。中でも、北九州市に対して行った聞き取り調査より、筆記試験は法律や数的処理問題等、膨大な範囲の知識を問われるため特に負担が大きいとの回答を得た。この傾向は、下位職位である主任職及び係長職の昇進試験についても同様に認められるため、昇進試験制度全体に働きかける必要があると考えられる。

そのため、本項では昇進試験受験に際する負担軽減並びに受験率向上に資する施策として、一部免除制度の導入を提言する。

● 内容

現在、各職級で昇進試験を実施している市町村において、受験に際する負担軽減の観点から、筆記試験内容の一部に関して免除を行う、一部免除制度を導入する。

²¹ 公職研より、昇進試験における筆記試験では、地方自治法等の法律問題に始まり事例式行政判断、時事問題など多岐にわたる問題の択一方式で出題される。論文試験については、会場にて与えられたテーマに対し800～1200字程度の論文を約1時間で執筆することが求められる。面接試験は、課長級及び部長級職員等の面接官となり、管理職昇任に対する意欲や人間性を見極める場として設けられている。

昇任試験実施状況は市町村ごとに異なることから、提言対象を、1) 複数の職級において昇任試験を実施している市町村と、2) 課長職のみ若しくは係長職のみ昇任試験を実施している市町村の2つに分け、それぞれの実情に合わせた提言を行う。なお、各市町村は、地方公務員法第21条の4第1項の規定に基づき策定する昇進試験に関する要綱に、制度実施について明確に記載することが義務づけられることとする。

1) 複数の職級において昇進試験を実施している市町村

本提言においては、主任職及び係長職において昇進試験を実施している北九州市の事例に倣い、昇進試験の一本化に伴う一部免除制度の導入を行う。まず、昇進試験の内容を第1部と第2部に分け、第1部においては、下位職位において必要とみなされる法律や時事、資料解釈等について問う。第2部においては、上位職位において必要とみなされる人事管理や事務管理といったマネジメント能力について問う。このように部門分けを行うことにより、第1部試験のみ合格点に達した者は下位職位の、両部の試験に合格した者は上位職位の合格が認められるものとする。一部免除制度の対象者は、第1部試験のみ合格し、下位職位に就任した者であり、翌年度以降の昇進試験から、第1部試験の受験が免除され、第2部試験のみの受験で上位職位の合格判断がなされる。なお、制度導入以前に下位職位に就いていた職員については、再度第1部試験を受験し一定以上の点数を得ることが出来た場合、一部免除制度の対象者となる事が出来る。(表10)

表 10 昇進試験一本化後の試験方法及び s

	方法	出題範囲
第1部	筆記試験 (出題問題数30-50問程度)	法律知識、時事問題、論理的思考等に関する問題
第2部	筆記試験 (出題問題数10問程度)	人事管理等 マネジメント能力に関する問題
	論文等その他試験	事例式行政判断等の 上位職位に求められる技能

(北九州市人事委員会 (2019) より筆者作成)

2) 課長職のみ若しくは係長職のみ昇進試験を実施している市町村

本提言においては、埼玉県が昇進試験に対し実施している政策に倣い、筆記試験における出題分野及び問題数の削減に伴う一部免除制度の導入を行う。具体的には、法律や経済等の基本的知識に関する分野及び問題を削減することとし、組織管理等のより高度な知識問題に関しては従来通り試験範囲に含むものとする。なお、削減を行うことにより試験範囲に含まれない分野及び問題については、当該分野に関するセミナーを受講することで学習機会を確保する。このように、各職員は昇進試験受験に至るまでに、ライフスタイルやキャリアプランに合わせセミナーを受講するという条件のもと、この制度は実施されるものとする。

● 期待される効果

対象 1) に対する制度の効果としては、既に一部免除制度を導入している北九州市に対する聞き取り調査より、昇進試験受験率及び職員の昇進意欲が向上したとの回

答を得た。また、対象 2) に対する制度の効果としても、昇進試験受験率の向上が挙げられる。実際、問題分野及び問題数の削減を行なった埼玉県においては、2012 年度以降 5 年間の女性職員の平均受験率は 46.4%で、見直し前の 5 年間の平均受験率 41.9%に比べ、4.5%pt. 改善するという効果が見られた。このように、昇進試験の内容の見直しを図り負担軽減を行なうことは、昇進試験受験率及び職員の昇進意欲の向上に繋がる。また、課長職のみならず全職級に対し働きかけることができることから、男女問わず昇進試験を受けやすい環境整備が進むと考えられる。

- 実現可能性

現在、各職級で昇進試験を考慮要素としている市町村において、受験に際する負担軽減策として筆記試験の易化および試験の一本化を図る市町村は多い。また、一部免除制度の導入は、知識習得機会の損失が危惧されることなく職員の負担軽減に資することから、市町村の需要は高いと考えられる。以上のことから、昇進試験における一部免除制度の導入の実現可能性は高いといえる。

【政策提言Ⅱ-ii 昇進試験における年齢要件の引き下げ】

提言対象：市町村

- 政策を打ち出す理由

分析Ⅱの結果より、課長職における昇進試験の実施が女性管理職割合を低くすることが明らかになった。その要因としては、昇進試験受験時期が女性のライフコース²²選択時期と重複していることから、受験を検討できず受験率低迷に繋がっている

²² 女性のライフコースとは、一人の女性が送る人生タイプのことであり、国立社会保障・人口問題研究所において、仕事や結婚、子育ての組み合わせによる 5 つのタイプを以下のように設定されている。1) 非婚就業コース：結婚せず、仕事を一生続ける、2) DINKS コース：結婚するが、子どもを持たず、仕事を

ことが挙げられる。総務省（2018）によると、市における一般行政職員の課長級の平均経験年数は31.6年であり、課長になるまでに結婚、出産・育児等の仕事に影響を与える重要なライフイベントが発生すると考えられる。なお、昇進後の業務についてもライフイベントとの重複は問題となるが、この問題については既存のWLB施策などの活用により家庭との両立を目指すことができると考えられる。しかし、昇進試験受験時期は一時的に多くの労力が必要となり、現行の昇進試験制度下においてはライフイベントとの重複は避けられない。そのため、本項では昇進試験における年齢要件の引き下げに着目する。

また、女性管理職割合を高めるためには、課長職のみならず下位職位にも働きかける必要がある。総務省（2018）より、市町村における係長職の女性割合は34%にすぎないことから、課長職の直近下位職位である係長職についてもさらなる女性活躍が求められると考えられる。実際、東京都調布市に対する聞き取り調査より、市の女性職員の育児休業平均取得年齢が33.5歳であるにもかかわらず、係長昇進試験における年齢要件が34歳に設定されている事に問題意識を抱き、係長昇進試験における年齢要件を引き下げ、それに準じて課長職昇進時の年齢要件引き下げを段階的に実施したという回答を得た。よって、政策提言Ⅰ-iiとして、課長職及び係長職における昇進試験の年齢要件引き下げを提言する。

● 内容

現在、昇進試験を実施している市町村において、課長職及び係長職への昇進試験における年齢要件の引き下げを行う。実際に、先述の調布市では、女性職員の育休平均取得年齢を考慮し、係長職における年齢要件を29歳へと引き下げた。また、課長昇任のためには、係長職における一定の経験年数が必要であることを考慮し、段階的に課長職における昇進試験の年齢要件を37歳以上から34歳以上に引き下げを行った。

市町村によって職員の事情は異なるため全国一律での年齢要件の引下げは好まし

一生続ける、3)両立コース：結婚し子どもを持つが、仕事も一生続ける、4)再就職コース：結婚し子どもを持つが、結婚出産の時期にいったん退職し、子育て後で再び仕事を持つ、5)専業主婦コース：結婚して仕事を持たず、結婚後いまだ出産の機会が退職し、その後仕事を持たない

くない。しかし、女性の昇進試験受験を促進するためには、女性職員の出産、育児等のライフイベントを考慮した年齢要件の設定は必要であるといえる。そのため、まず係長級への昇進試験において、女性職員の出産休暇及び育児休暇取得時期等を考慮した年齢要件の引き下げを行い、課長級への昇進試験においては、各市町村の職級間の必要経験年数を踏まえた年齢要件の引き下げを行う。

- 期待される効果

昇進試験における受験年齢要件の引き下げを行うことによって、女性職員にとって、出産や育児等のライフイベントを考慮した試験制度のもと昇進試験を受けることが可能になると考えられる。また、段階的な年齢要件引き下げを行うことにより、女性係長職員数が確保され女性管理職割合が高まる。また、純粹に受験対象が広がることで、男女問わず受験率が向上するため、人口減少に伴う将来的な管理職ポストの人材不足に対する効果も見込まれる。

- 実現可能性

現在昇進試験を実施している市町村において係長級及び課長級の昇進試験の受験率低下を問題視している地域²⁸は多いことから、市町村からの需要は大きいと考えられる。また、現在昇進試験における年齢要件引き下げを行っている市町村は複数存在していることから、他の市町村における昇進試験制度に適用可能であり、実現可能性は高いといえる。

²⁸ 係長及び課長職の昇進試験受験率低下を問題としている市町村例としては、愛知県名古屋市長久保市、千葉県市川市等が挙げられる。

第3項 管理職向け研修制度の導入

分析Ⅱの結果より、職場が管理職登用の際、部局長等の推薦を考慮すると、一般行政職における女性管理職割合を低くすることが明らかとなった。これは、分析Ⅰにおいて実証された、個人属性の男女差によっては説明できない職場における性別による差別的取り扱い等の存在が根底にあると考えられる。以下ではこの課題に対し、部局長等の評価者に対する研修を行うことを提言する。

【政策提言Ⅲ 管理職向け研修制度の導入】

提言対象：市町村

- 政策を打ち出す理由

部局長等の推薦には評価者の主観的な要素が大きく作用し、「女性は管理職に向いていない」といった「無意識の偏見²⁴」が存在していると考えられる。「無意識の偏見」とは、誰もが持っている潜在的な観念や態度のことで、本人の意識されないところで行動や意思決定に影響を与える。実際に、野村・川崎（2019）においても、大手民間企業職員に対するアンケート調査から、「組織のリーダーに求められる資質は男性に適したものが多く、女性にはふさわしくない」という偏見が存在することが示唆されている。よって、市町村は、管理職登用に関する人事評価を行う部局長等の管理職に「無意識の偏見」を認識させることで、人事評価に基づいた公平な推薦を行なうよう働きかける必要があるといえる。

²⁴ 行木（2018）「女性参画拡大によるイノベーション」、『学術の動向』、23巻 12号、P36～P39

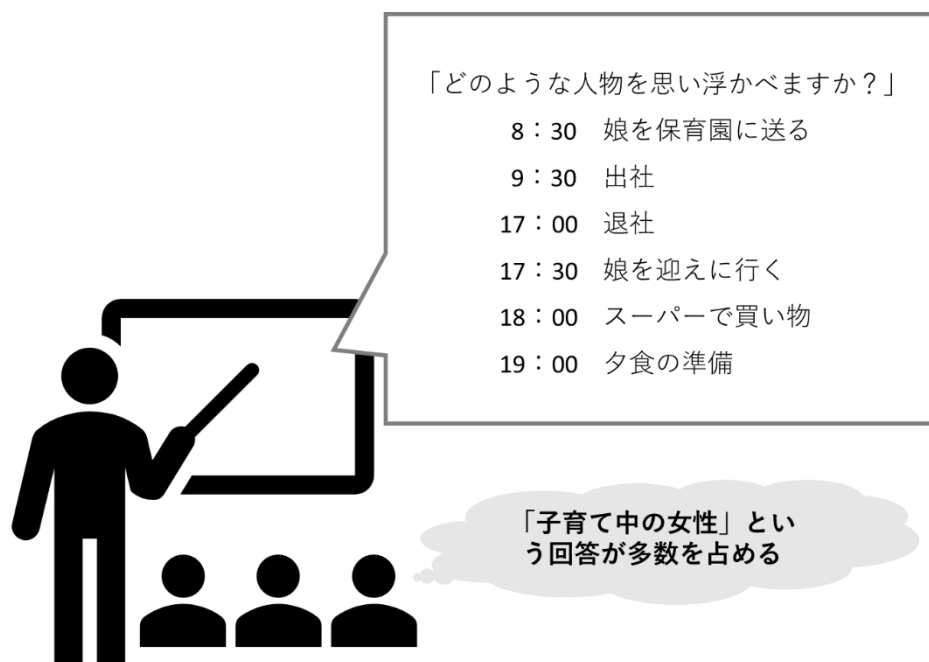
- 内容

人事評価を行う部局長等の管理職に対し、個人や組織が有する「無意識の偏見」に対する認識を定着させるためのテスト及び研修を e-learning 形式で実施する。内閣官房（2019）によると、参加型の研修の場合、時間や場所の制約からすべての対象職員が参加することは困難であるため、参加した職員に効果が限定される。よって、e-learning 形式の研修制度を導入することで、対象職員全員がその機会を得ることを可能にする。具体的な実施計画として、まず管理職への登用が決定した段階で、各人が「無意識の偏見」を有する自覚を促すテストの受験を義務づける。さらに、繰り返し研修を実施することで「無意識の偏見」に対する認識を着実に定着させる必要があるため、毎年の受講を義務づけることとする。

- 期待される効果

この研修制度を導入することで、人事評価を行う部局長等の管理職は、「無意識の偏見」を認識することが可能となる。これにより、職員の勤務成績や能力などに対する公平な評価に基づいた推薦が期待でき、然るべき人材の管理職登用が実現されることが考えられる。実際に静岡市が実施した同様の研修に参加した職員が、自身が持つ「無意識の偏見」を自覚する必要性を実感したと述べていることから、研修の実施に「無意識の偏見」に対する自覚を促す効果が期待できる（図 9）。また、時間・場所を限定しない e-learning 形式の研修制度を採用することで、すべての対象職員に研修を行うことが可能となる。さらに、管理職登用の決定時にテストを実施するだけでなく、その後も定期的に研修を行い「無意識の偏見」についての理解を深め、定着させることにより、研修制度による効果はより高まると考えられる。

図9 静岡市で行われた研修イメージ



(静岡新聞²⁵より筆者作成)

- 実現可能性

実際に、様々な分野で e-learning 形式の研修を実施している市町村が複数存在することから、e-learning を利用した研修制度は可能であると考えられる。また、内閣府（2018c）において、地方公共団体や地域の経済団体等に対して、組織における「無意識の偏見」の解消に向けた取り組みに関する積極的な情報の共有を促してい

²⁵ 静岡新聞 2019年1月29日

る。そのため、市町村は、地域内の他団体の取組みを参考に、テストや研修の内容を作成することが可能であると考えられる。以上のことから、本提言の実現可能性は高いといえる。

第3節 政策提言のまとめ

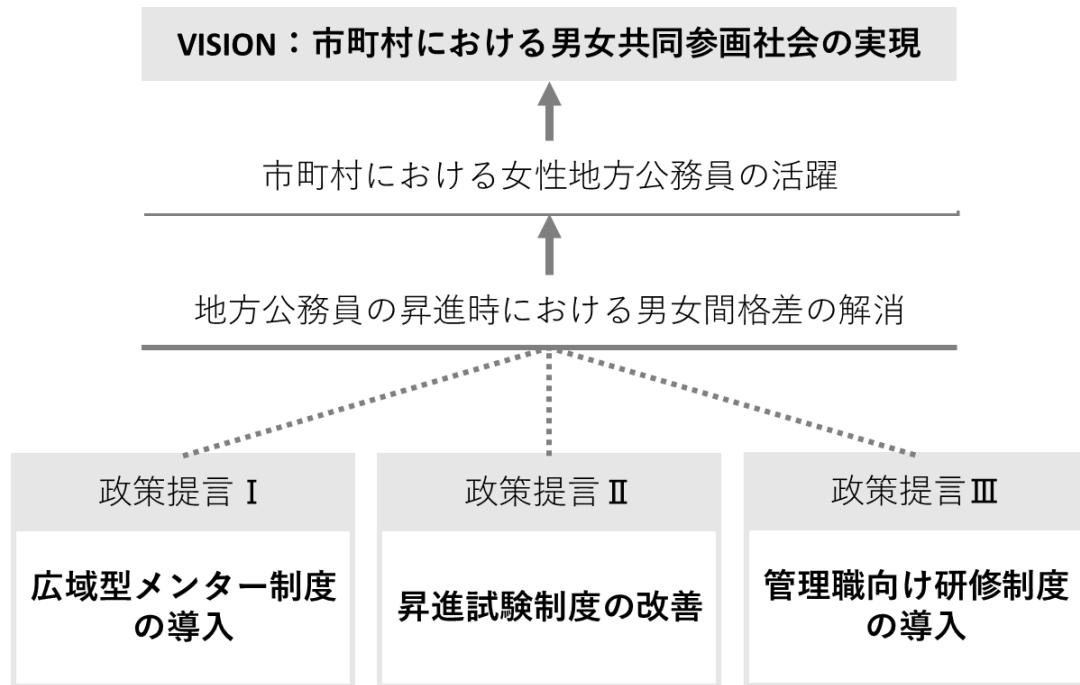
提言Ⅰより、職員が抱える固有の課題に対して、先輩職員が個別に手厚くサポートできるメンター制度を、都道府県が広域的に実施することで、全市町村の職員の意欲向上に働きかけることが可能となる。

提言Ⅱより、昇進試験制度受験の負担が軽減されるとともに、出産や育児等のライフイベントを考慮した試験制度設計がなされ、職員の昇進試験受験率及び昇進意欲が向上する。

提言Ⅲより、職場における性別に対する無意識の偏見が是正され、上司が職員の昇進にあたり推薦を行う際、性別によらない公平な評価が可能になる。

以上3つの政策提言より、女性が管理職になるにあたっての課題が十分に考慮された制度が整い、地方公務員の昇進時における男女間格差が解消される。それにより、女性が意欲的に働くことのできる環境が整備され、女性地方公務員の活躍が推進されと考えられる。そして、本稿のビジョンである「市町村における男女共同参画社会の実現」が達成される（図10）。

図 10 政策提言のまとめ



(筆者作成)

おわりに

本稿では、市町村において、女性活躍を推進し男女共同参画社会を実現することを目指して、地方公務員の男女間格差に焦点を当て研究を行った。現状分析において、文献調査や地方公共団体への聞き取り調査を通して地方公務員における男女間格差の現状を把握し、分析により、その要因として、職場において差別的取り扱い等による評価結果の男女差が存在することを明らかにした。また、各市町村で登用の際に考慮要素とされている事項が女性管理職割合に与える影響を定量的に示した。これらの結果をもとに、本稿では、昇進制度の改善や、管理職に対する研修及び非管理職に対する広域型メンター制度に関する提言を行った。

本稿の執筆にあたって、多くの地方公共団体のご担当の方にアンケート調査や聞き取り調査、及びデータの収集にご協力いただいた。ここに感謝の意を表し、本稿の締めとする。

先行研究・参考文献

主要参考文献

- 深田仁美 (2018) 「自治体職員の昇進意識とその影響要因」『産業・組織心理学研究』 31, (2) , pp.111-122
- 堀春彦 (1991) 「男女間賃金格差の経済分析：サーベイ論文」『三田商学研究』 34 (2) , pp. 116-124
- 堀井希依子 (2015) 「わが国における女性管理職研究の展望」『共栄大学研究論集』 13, pp. 75-93
- 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』 68, pp. 114-131
- 勇上和史・佐々木昇一 (2013) 「公務員の働き方と就業動機」『日本労働研究雑誌』 667, pp. 4-19
- 氷室佐由里 (2019) 「女性が活躍する職場づくりに向けた課題とは一昇任等に関する職員意識調査から見えたジェンダー・バイアス」『地方自治ふくおか』 61, pp. 29-36
- *Ronald Oaxaca (1973) "MALE-FEMALE WAGE DIFFERENTIALS IN URBAN LABOR MARKETS" INTERNATIONAL ECONOMIC REVIEW, 14 (3) , pp. 692-709*
- *Robert W. Fairlie (1999) , "The Absence of the African-American Owned Business: An Analysis of the Dynamics of Self-Employment" Journal of Labor Economics, The University of Chicago Press, 17 (1) , pp. 80-108*
- *Robert W. Fairlie (2006), "An Extension of the Blinder-Oaxaca Decomposition Technique to Logit and Probit Models" Journal of Economic*

and Social Measurement, IZA Institute of Labor Economics, 30 (4) , pp.305-316

引用文献

- 伊藤真知子（2004）「山形県自治体の男女共同参画への取り組み（2）―職員組合調査をもとに―」『東北公益文科大学総合研究論集』8, pp.13～31
- 北九州市人事委員会（2019）「行政職 3 等級及び行政職 4 等級昇任試験告知」
- 厚生労働省（2013）「メンター制度導入・ロールモデル普及マニュアル」2019/11/01 アクセス<<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000106269.pdf>>
- 厚生労働省（2016）「女性活躍推進法 事業主行動計画策定指針」2019/11/01 アクセス<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/shishin_1.pdf>
- 神戸新聞 NEXT 2018 年 4 月 19 日<<https://www.kobe-np.co.jp/news/sougou/201804/0011178374.shtml>>
- 小崎真規子（2019）「女性医師に対するアンコンシャス・バイアス」、『日本プライマリ・ケア連合学会誌』、42 巻 2 号、P117～P123
<https://www.jstage.jst.go.jp/article/generalist/42/2/42_117/_pdf>
- 静岡新聞@S 2019 年 1 月 29 日< <https://www.at-s.com/news/article/topics/shizuoka/593989.html>>
- 自治省（1999）「市町村の合併の推進についての指針」
<<http://www.soumu.go.jp/gapei/gshishin.html>>
- 人事院「メンター制度実施の手引き」
<https://www.jinji.go.jp/ichiran/ichiran_mentor/mentor_handbook.pdf>
- 世界経済フォーラム（2018）” The Global Gender Gap Report

2018” <<https://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11900000-Koyoukintoujidoukateikyoku/0000106269.pdf>>

- 総務省（2008）「地方分権改革推進委員会第1次勧告」2019/11/01 アクセス
<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/keisou/keiso_10s1-1.html>
- 総務省（2018a）「地方公共団体給与実態調査」2019/11/01 アクセス
<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/kyuuyo/h30_kyuuyo_1.html>
- 総務省（2018b）「地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果」2019/11/01 アクセス
<http://www.soumu.go.jp/menu_news/s-news/01gyosei11_02000088.html>
- 総務省（2019a）「女性地方公務員のワークスタイル事例集」2019/11/01 アクセス
<http://www.soumu.go.jp/main_content/000612800.pdf>
- 総務省（2019b）「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訂版」2019/11/01 アクセス
<http://www.soumu.go.jp/main_content/000612472.pdf>
- 武石恵美子（2014）「女性の昇進意欲を高める職場の要因」『日本労働研究雑誌』648, pp.33-47
- 独立行政法人国立女性教育会館（2018）『「男女の初期キャリア形成と活躍推進に関する調査」結果』国立女性教育会館 2019/11/01 アクセス
<<https://www.nwec.jp/about/publish/2018/k405k0000000041n-att/30pressrelease.pdf>>
- 内閣官房（2019）「平成30年度 国家公務員の女性活躍とワークライフバランス推進のための取組指針、取組計画及び霞が関の働き方改革を加速するための重点取組方針のフォローアップ（各府省等の個票）」2019/11/01 アクセス
<https://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/jinjikyoku/files/h310418_torikumi_koh>

you.pdf>

- 内閣府（1991）「西暦 2000 年に向けての新国内行動計画（第一次改定）」2019/11/01
アクセス<http://www.gender.go.jp/about_danjo/law/kihon/situmu1-2.html>
- 内閣府（2005）「第二次男女共同参画社会基本計画」2019/11/01 アクセス
<http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/2nd/index2.html>
- 内閣府（2014a）『「日本再興戦略」改訂 2014－未来への挑戦－』2019/11/01 アクセス
<<https://www.kantei.go.jp/jp/singi/keizaisaisei/pdf/honbun2JP.pdf>>
- 内閣府（2014b）「地域経済の活性化に向けた女性の活躍推進について」2019/11/01
アクセス<http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/4th/index.html>
- 内閣府（2015）「第 4 次男女共同参画社会基本計画」2019/11/01 アクセス
<http://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/4th/index.html>
- 内閣府（2016）「男女共同参画社会に関する意識調査」2019/11/01 アクセス
<<https://survey.gov-online.go.jp/h28/h28-danjo/2-1.html>>
- 内閣府（2018a）「地方公務員課長相当職以上に占める女性の割合の推移」
<http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/h30/zentai/html/zuhyo/zuhyo01-01-08.html>
- 内閣府（2018b）「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（平成 30 年度）」
<<http://www.gender.go.jp/research/kenkyu/suishinjokyo/2018/pdf/rep/05-5.pdf>>
- 内閣府（2018c）「女性活躍加速のための重点方針 2018」2019/11/01 アクセス
<http://www.gender.go.jp/policy/sokushin/pdf/jyuten2018_honbun.pdf>
- 内閣府（2019）「令和元年版男女共同参画白書」2019/11/01 アクセス

<http://www.gender.go.jp/about_danjo/whitepaper/r01/zentai/index.html#pdf>

- 野村浩子・川崎昌（2019）「組織リーダーの望ましさとジェンダー・バイアスの関係 — 男女別、階層別のジェンダー・バイアスを探る」『淑徳大学人文学部研究論集』4, pp.13-24
- 三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング（2019）「地方公務員における女性活躍・働き方改革推進に関する実態調査報告書」2019/11/01 アクセス
- 吉田浩（2010）「日本における男女平等度指標の開発：ノルウェー統計局の男女平等度指標を参考に」『GEMC journal：グローバル時代の男女共同参画多文化共生：Gender equality and conviviality in the age of globalization』（3） pp.82-92
- Goldman Sachs（2014）「ウーマノミクス 4.0：今こそ実行の時」『Goldman Sachs Global Investment Research』

データ出典

- 総務省（2009）「平成 21 年経済センサス-基礎調査結果」2019/11/01 アクセス
<<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00200552&tstat=000001036783>>
- 総務省（2009）「平成 21 年経済センサス-基礎調査結果」2019/11/01 アクセス
<<https://www.stat.go.jp/data/e-census/2009/index.html>>
- 総務省（2010）「平成 22 年国勢調査」2019/11/01 アクセス
<<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/gaiyou.html>>
- 総務省（2015）「平成 27 年国勢調査」2019/11/01 アクセス
<<https://www.stat.go.jp/data/kokusei/2015/gaiyou.html>>

- 総務省（2018）「平成 30 年 地方公務員給与実態調査結果の状況」2019/11/01 アクセス<http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin-kyuuyo02_h30_kekka.html>
- 総務省（2018）「地域女性活躍推進交付金（平成 30 年度・平成 29 年度・平成 29 年度補正）に係る公募結果について（第 2 回まで）」2019/11/01 アクセス<http://www.gender.go.jp/policy/chihou_renkei/kofukin/h30/jisshi_h30.html>

付録

別添1 人口10万人以上の都市に対して行なった個票アンケート概要

(1) 調査の対象

本稿では、分析Ⅰにおいて管理職確率の男女間格差に影響を与える要因分解を行なうにあたり、人口10万人以上の都市に勤める全一般行政職員の学歴や勤続年数等の個人属性について把握する必要があった。そこで、WEBで個票アンケートに回答が可能な3都市に勤める全一般行政職員を対象に実施した。

調査対象者には、各都市の人事課からメールでアンケートの依頼書とURLを送付していただき、回答を依頼した。なお、送付する対象は給与実態調査において定義されている、一般行政職員のみであることを留意いただき、依頼を行なった。

(2) 実施方法

WEB アンケート調査

(3) 実施期間

2019年9月25日（水）～10月10日（木）

(4) 回答数と回収状況（筆者作成）

送付数	有効回答数	回答率
1052	314	0.298479

(5) ウェイトの算出方法

本アンケート調査において、各都市の男女ともに有効回答における管理職者と非管理職者の比率が、母集団の比率と異なるため、各サンプルに対してウェイトをつけて分析する必要があった。そのため、各都市の男女別の管理職者、非管理職者の復元ウェイトを以下のように算出し分析を行なった。具体的には、A市の女性管理職者復元ウェイトとして、「(A市の全職員の有効回答数÷A市の女性管理職数の有効回答数)×(A市の母集団の女性管理職数÷A市の母集団の全職員数)」を用いた。A市の母集団の全職員数とは、A市における管理職者、非管理職者の男女の合計の実際値を指し、A市の全有効回答数とは、同様の算出方法を分析対象である3市の男女別の管理職者、非管理職者を指す。

(6) 個票アンケートの質問項目（筆者作成）

1. 【回答者の個人属性】について
1. 1 性別
1. 2 所属自治体

1. 3 所属部署
1. 4 現在の役職
1. 5 最終学歴
1. 6 勤続年数（育児休暇・介護休暇、各種休暇期間も含む）
1. 7 配偶者、パートナー（事実婚を含む）の有無
1. 8 子どもの有無
1. 9 同居している要介護者の有無
2. 【働き方の実態】について
2. 1 週当たりの平均的な労働時間
2. 2 週当たりの平均的な残業時間
2. 3 前年度の年次有給休暇取得日数
2. 4 1ヶ月当たりの定時退庁の回数
3. 【仕事意欲】について
3. 1 将来的に希望する役職
係長相当職 課長補佐相当職 課長相当職以上 現在の役職より上がることのできない役職である。 雇用形態等の都合により役職に就くことが期待できない。 役職に就きたいと思わない。 その他
3. 2 現在の仕事に対する意識（複数回答可）
仕事にやりがいを感じる。 仕事を通じて達成感を味わうことが多い。 仕事を通じて自分が成長していると感じる。 職場で必要とされていると思う。 自分の仕事は所属部署の業績に貢献している。 職場の人間関係は良好である。 所属部署の上司・同僚のために、働くことを誇りに思っている。

これからも所属している市役所で働き続けたいと思う。 自分の持っている能力を十分に発揮できると思う。
3. 3 管理職を希望しない理由（現在管理職ではない方を対象に複数回答可）
管理職の仕事内容（マネジメント）に興味ややりがいを感じないため。 専門性を極める仕事を担っていきたいと感じるため。 責任が増えるため。 ストレスが増えるため。 残業が増えるため。 休みが取りづらくなるため。 忙しくなるため（業務量が増えるため）。 家庭（プライベート）との両立が難しいため。 能力が不足しているため。 経験が不足しているため。 自分には管理職に向いていないと思うため。 職場の管理職を育てる研修や制度が不十分であるため。 職場にいる同士の管理職をみて、なりたいたと思わないため。 ロールモデルとなるような同士の管理職がいないため。 給与が業務の責任の重さに見合わないため。 管理職になることを職場から期待されていないと感じるため。 休業によるブランクがあるため（育児休業、介護休業、病気による休業など）。 短時間勤務等の利用者は昇進・昇格が難しいため。 女性を優遇する枠での管理職はなりたくないため。 残業代がつかないため。
4. 【職場の環境】に関する質問
4. 1 女性活躍推進に関して前向きな雰囲気があるか
前向きである。 まあ前向きである。 あまり前向きではない。
4. 2 働き方改革に関する取組に対して前向きな雰囲気があるか

前向きである。

まあ前向きである。

あまり前向きではない。

前向きではない。

別添 2 人口 10 万人以上の都市に対して行なった団体アンケート概要

本稿では、分析Ⅱを行なうにあたり、人口 10 万人以上の都市の人事データや管理職登用における考慮要素を把握する必要があった。そこで、対象市町村に対して、アンケート調査を実施した。以下では、アンケート調査における質問項目を示す（別添 2）。

別添 2 団体アンケート調査の質問項目（筆者作成）

1. 【管理職登用の考慮要素となる事項】		
	①勤務成績	
	②昇任試験（面接のみ or それ以外）	
	③昇格試験（面接のみ or それ以外）	
	④部局などの推薦	
	⑤経験年数	
	⑥遠隔地での経験	
	⑦本人の希望	
2. 【女性地方公務員の活躍促進を目的とした政策】に関して		
人事管理 面の変革 推進施策	①短時間勤務者のマネジメント支援	
	②メンター制度の導入	
	③女性職員を対象としたキャリア形成支援研修	
	④女性職員の外部研修派遣	
働き方改 革推進施 策	⑤時差勤務の導入・拡大	
	⑥在宅勤務/テレワークの導入・拡大	
	⑦女性職員が少ない職種・部門への積極的配置	
3. 【貴市職員に関する数値及びデータ】に関して		
	① 総職員数（男女別）	

	② 管理職（課長以上）人数（男女別）	
	③ 係長人数（男女別）	
	④ 採用者人数（最終学歴別）	
	⑤ 課長への昇任試験有資格者数（男女別）	
	⑥ 課長への昇任試験受験者数（男女別）	
	⑦ 平均勤続年数（男女別）	
	⑧ 国からの出向数（男女別）	
	⑨ 超過勤務の状況（時間外手当が支給されない職員を除く）（男女別）	
	⑩ 超過勤務の状況（管理職）（男女別）	
	⑪ 男性職員の育児休業「取得」率	
	⑫ 女性職員の育児休業「復帰」率	
	⑬ 平均有給休暇取得日数	

別添 3 定量分析対象市町村（筆者作成）

定量分析対象市町村				
釧路市	調布市	刈谷市	東大阪市	大分市
帯広市	厚木市	豊田市	西宮市	都城市
一関市	高岡市	安城市	川西市	延岡市
福島市	小松市	桑名市	三田市	鹿屋市
栃木市	松本市	大津市	津山市	那覇市
熊谷市	上田市	彦根市	東広島市	千葉市
春日部市	三島市	長浜市	山口市	川越市
上尾市	富士宮市	東近江市	周南市	八王子市
入間市	磐田市	豊中市	高松市	鶴岡市
久喜市	焼津市	池田市	丸亀市	岡崎市
富士見市	掛川市	高槻市	新居浜市	多治見市
佐倉市	藤枝市	泉佐野市	久留米市	戸田市
鎌ヶ谷市	瀬戸市	羽曳野市	筑紫野市	府中市
三鷹市	豊川市	門真市	春日市	吹田市