

多様化する自治体職員 ——女性職員及び再任用職員の活用に係る現状と課題——

大谷 基道

OTANI, Motomichi

(獨協大学法学部教授)

はじめに

1990年代半ば以降、地方自治体は行革の一環として職員数の削減を進めてきた。各自治体が策定する定員適正化計画により職員数が必要最小限に抑えられる一方で、自治体の業務量は住民ニーズの多様化・複雑化に伴い増加の一途を辿ってきた。また、地方分権によって所掌事務が増加する一方で、独自の政策立案も期待されるようになっていった。

少ない職員で多くの業務をこなすには、職員の質を高める必要がある。近年は、任期付職員制度の活用や採用試験の門戸拡大等により、これまでの自治体職員とは一味違う人材の新規確保に努める自治体や、女性の積極的登用等により既存人材の有効活用に力を注ぐ自治体も多く見受けられるようになった。

しかし、職員の質を高め、業務の効率化も図ってはみたものの、職員数の削減はそれを上回る勢いで進められた。そのため、各自治体は業務の外部化等を推進するとともに、いわゆる正規職員以外の多様な任用形態の職員を活用することで、どうにか対応してきた。これらの任用形態といえ、従来は非常勤職員や臨時職員がその中心であったが、近年では再任用職員の活用も進んでいる。

本稿においては、これらのうち女性職員と再任用職員を取り上げ、その活用に係る現状と課題を明らかにする。

1. 地方自治体における人材の多様化とその背景

1-1 職員数の削減と業務量の増加に伴う対応

地方自治体の総職員数は、1994年をピークに減少に転じた。それまでは行政需要の増加とともに職員数も概ね増加傾向にあったが、バブル崩壊とその後の長引く不況によって深刻な財政難に陥った各自治体は、人件費を圧縮するため、給与の適正化を図るとともに、職員数の削減に力を注ぐようになった。その結果、1994年に328.2万人であった総職員数は、2016年までの22年間で273.7万人へと17%も減少した¹⁾。

職員数の削減が進む一方で、住民の生活様式や価値観の多様化に伴い、住民のニーズは多様化・複雑化の様相を呈している。それに伴い、行政が担うべき役割は拡大の一途を辿り、業務量も増加を続けている。また、地方分権の進展に伴い、地方自治体、特に基礎自治体には多くの権限が移譲されて業務量が増加するとともに、独自の政策立案も期待され

るようになった。

このような業務量の増加に対応するためには、本来、増加分に見合うだけの人員を新たに確保する必要があるが、昨今の厳しい財政事情を鑑みれば、いわゆる正規職員を増員することは極めて困難である。そこで考えられるのが「正規職員の質の向上」と「正規職員以外による量の拡大」である。前者については、職員一人ひとりの能力向上を図ることはもちろん、これまで十分に活用できていなかった女性職員の能力を引き出すための育成・登用策を講じたり、能力の高い新人を採用するために採用試験のあり方を見直したり、というような対応が試みられてきた。また、後者については、臨時・非常勤職員、任期付短時間勤務職員または再任用短時間勤務職員といった、いわゆる正規職員以外の多様な勤務形態の活用が進められるようになっていった。

本稿では、紙幅の関係上、このうち女性職員と再任用職員の活用に焦点を当てていくこととしたい²。

1-2 女性及び高齢者の労働をめぐる近年の動向

女性及び高齢者³をめぐる自治体職場の現状と課題を検討する前に、日本社会全体における女性及び高齢者の労働をめぐる近年の動向を確認しておこう。

少子高齢化の進展によって労働力人口の低下が大きな問題となっている現在、女性や高齢者の活用は、自治体職場のみならず日本社会全体においても喫緊の課題となっている。

2014年9月、安倍首相は臨時国会での所信表明演説において、「女性の活躍は社会の閉塞感を打ち破る大きな原動力」であるとし、経済成長に向けた政策の柱の一つに女性の活躍推進を掲げた。翌2015年8月には「女性活躍推進法」が成立し、国、地方自治体および従業員301人以上の民間事業主に、女性の活躍推進に向けた数値目標を盛り込んだ行動計画の策定・公表や、女性の職業選択に資する情報の公表が義務付けられた⁴。

2016年現在、我が国の管理的職業従事者⁵における女性の割合は13.0%にとどまっている。民間企業の役職段階別女性割合を見ても、同じく2016年現在で部長級6.6%、課長級10.3%、係長級18.6%と、働く場面において女性の力が十分に発揮できているとは言い難い⁶。女性活躍推進法に基づく諸施策の効果は統計的にはまだ表れていないが、女性の登用が一定レベル⁷に達するまでの道のりはまだまだ長いことが窺われる。

2015年9月、安倍首相は「一億総活躍社会」の実現に取り組むことを表明した。これは、年齢や性別、障害の有無等に関係なく、すべての国民がそれぞれの能力を発揮でき、それぞれが生きがいを感じることができるような包摂と多様性の社会をつくり、「多様な個人の能力を発揮による労働参加率向上やイノベーションの創出」を目指すものとされる⁸。

政府が一億総活躍社会の実現に向けた最大のチャレンジと位置づけるのが「働き方改革」である。その実行計画においては、若者の育成や女性の活躍推進とともに高齢者の就業促進が謳われており、65歳以降の継続雇用延長や65歳までの定年延長を行う企業への支援

を充実し、将来的に継続雇用年齢等の引上げを進めていくための環境整備を行うこととされている⁹。

2016年時点における全就業者数(6,465万人)のうち、60～64歳の者は8.1%、65～69歳の者は6.8%、70歳以上は5.1%となっており、就業者全体に占める高齢者の割合は増加傾向にある¹⁰。このうち、自治体の再任用と対象年齢が重なる60～64歳については、全体の65.8%、男性に限ると80%が何らかの形で働いている¹¹。公的年金の受給開始年齢が65歳に引き上げられたこともあり、この年齢層では多くが働き続け、我が国の労働力の一定割合を担っているのである。

1-3 女性及び高齢者の活用による職場の多様性の促進とその意義

自治体において女性や高齢者の活用が必要とされているのは、正規職員の質量両面における不足が直接的な原因である。加えて、高齢者に関しては、年金支給開始年齢までの接続を図るという理由も存在する。

日本社会全体を見ても同様に、少子高齢化の進展に伴う労働力の低下を補うとともに、高齢者については年金支給開始年齢までの接続を図るのが、その活用を図る直接的な動機である。

しかし、女性や高齢者の活用の効果はそれだけではない。「一億総活躍社会」が「多様な個人の能力を発揮による労働参加率向上やイノベーションの創出」を目指しているように、女性や高齢者が自らの能力を最大限に発揮し、また、その視点や意見を提示することで、社会にイノベーションをもたらすことが期待されている。

自治体においては尚更である。自治体職員は様々な立場の住民を考慮しながら政策の立案や実施に携わることが求められる。しかし、男性職員であれば男性の視点に偏りがちになり、若手職員であれば若者の視点に偏りがちになるのはある程度やむを得ない。そこで、働き盛りの男性とは異なる、例えば、女性や高齢者などを自治体職員として抱え、その視点や意見を政策に反映させることで、多様な住民の意見を幅広く取り入れることが可能となる。つまり、自治体職場の多様性を促進することは、住民の多様な意見を政策に反映させることに大きく寄与するのである。

2. 自治体における女性職員の現状と課題

2-1 女性職員の採用・登用状況

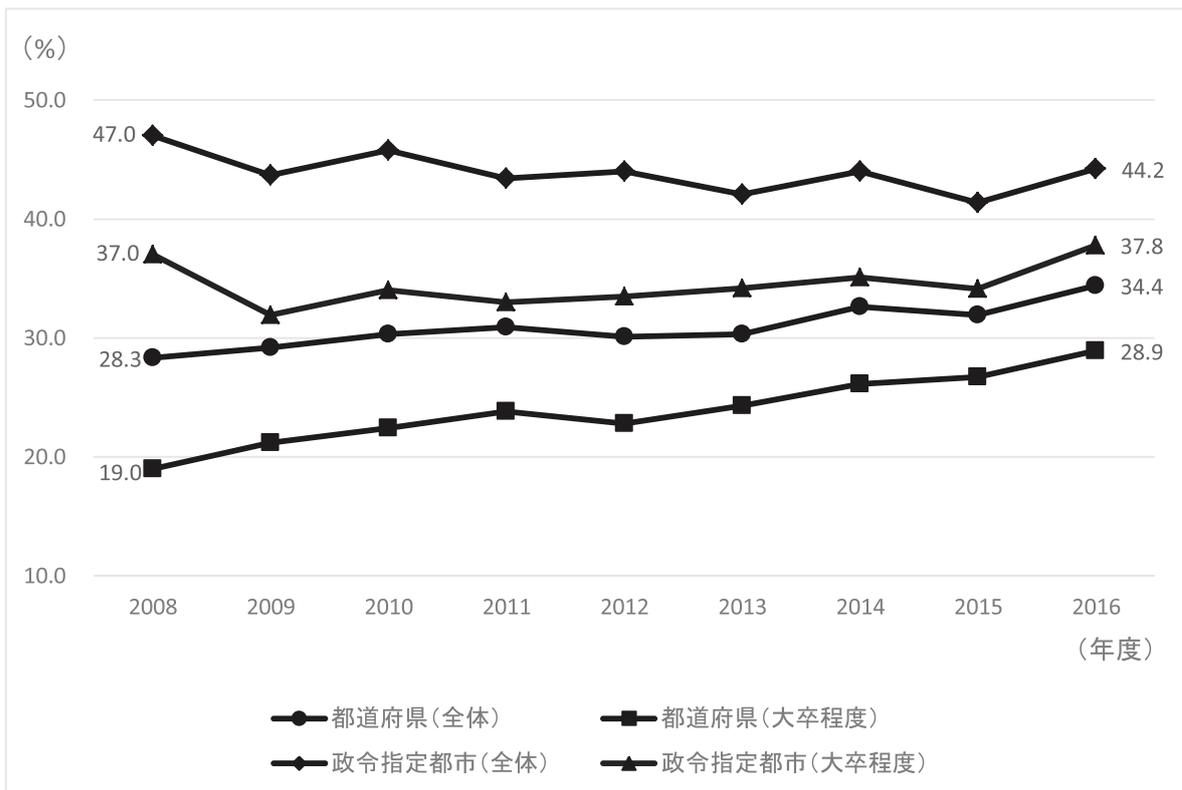
政治や企業、家庭などあらゆる場面で男女平等に権利と責任を分かち合うことを規定した男女共同参画社会基本法に基づき、「男女共同参画基本計画¹²」が閣議決定されている。この計画には、2003年に政府が掲げた「2020年までに指導的地位に女性が占める割合が、少なくとも30%程度になるよう期待する」という目標を踏まえた女性公務員の採用・登用等に関する項目等が盛り込まれており、各自治体ともその達成に向けて積極的な取組みを

進めている。加えて、2016年4月に女性活躍推進法が本格施行されたことに伴い、各自治体は女性職員の活躍に関する定量的目標や取組内容等を定めた特定事業主行動計画を策定したところである。

その結果、2016年度には、都道府県における採用者の総数に占める女性の割合は34.4%、うち大学卒業程度に占める女性の割合は28.9%、同じく政令指定都市においては全体で44.2%、大卒程度で37.8%となっており、一定の割合を占めるようになった(図1)¹³。しかし、管理職(本庁課長相当職以上、以下同じ)に占める女性割合は、以前に比べて着実に上昇してはいるものの、採用と同じレベルにはまだ達しておらず、2016年4月現在、都道府県で8.5%、政令指定都市で12.7%、市区町村で13.5%にとどまっている(図2)。

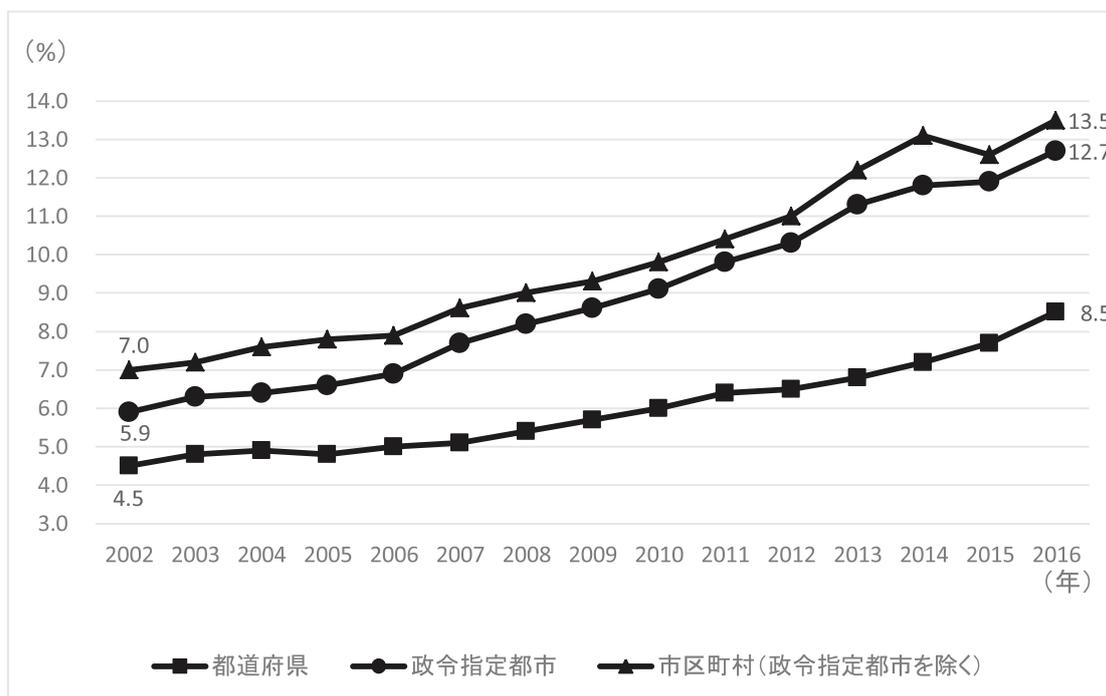
現代においては、男女間に能力差はないとするのが一般的な考え方とされる。採用においては女性が相当の割合を占めているが、管理職の女性割合になると大きく下がっている。採用から管理職になるまでのタイムラグがあるとしても、ここまで大きな乖離が存在するのは、管理職に至るまでの育成過程に何か問題が潜んでいると考えるのが自然であろう。

図1 地方自治体の採用者数に占める女性割合の推移



出所：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」(各年度版)に基づき筆者作成。

図2 地方自治体の管理職（本庁課長相当職以上）に占める女性割合の推移



注) 各年4月1日現在。

出所：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」（各年度版）に基づき筆者作成。

2-2 女性職員の管理職登用が進まない理由

女性職員が管理職に至るまでの過程に問題があるとするれば、それは一体何なのか。女性職員の経験談等を整理・分析すると、それは主に次の6つと考えられる¹⁴。

① 職務経験の不足

管理職としての能力は、それ以前の職務経歴、経験に大きく影響される。管理職に必要な調整能力や俯瞰的視点は、企画や財政などの政策判断に係る業務を経験することで養われるが、女性職員が配置されるセクションは限定的で、本来、管理職に必要な経験や能力を獲得しておくべき時期にこのような業務に携わる機会が十分に与えられない傾向がある。

もちろん地方公務員法では性差による差別的取り扱いが禁止されている。しかし、女性は長らく事務補助的な仕事やコピー取り、お茶出しなどの雑用ばかり担われてきた。1980～90年代頃までは、女性の配属先といえば庶務や窓口などの定型的業務が中心で、管理職に就く場合にも保健・福祉部門などの女性向けと目されるポストに充てられる傾向があった。近年は、大卒女性職員が増えたこともあり、女性の配属先が以前より拡大しつつある。とはいえ、特に財政部門や公共事業系の部門では女性は未だに珍しいなど、男性に比べればまだまだ配属先に偏りがみられる。

② 研修機会の不足

研修についても同様である。女性の従業務は補助的・定型的であるとの前提の下、女性は男性に比べて職務上の訓練を受ける機会が限られ、接遇研修は受けさせてもらえませんが政策決定の研修には参加させてもらえないような状況にあった。女性職員の配属先の拡大に伴い、研修への参加についても近年はだいぶ改善されてきているようであるが、自治体によっては必ずしもそうでないところもあるという。

また、女性公務員の場合、結婚による離職は民間に比べてかなり少ないものの、育休制度が整っていることから、出産・育児のため長期休業する者は少なくない。人事当局からすれば、人材育成のための投資は長期継続的に働く者を優先したくなりがちである。そのため、女性職員より男性職員に多くの研修機会が与えられることになる。

③ 長時間にわたる時間外勤務

企画や財政のような部署は花形である反面、多忙を極め、長時間にわたる時間外勤務が常態となっていることが多い。女性に対する体力的な心配はもちろん、20年ほど前までは労働基準法により女性の深夜労働に制限が課されていたこともあって、このような職場への女性の配置は避けられてきた。また、そこまで時間外労働が多くない職場についても、既婚者の場合、家庭生活への配慮もあって配置が避けられており、独身女性が先駆者的に配属されていた程度であった。近年でも、財政課に女性職員が配置されると自治体内部でちょっとしたニュースになるくらいであるから、多くの時間外労働が見込まれる職場への女性の配置はまだまだ進んでいないと言えるであろう。

④ 出産・育児によるキャリアの中断

家事・育児は男女平等と言われるようになって久しいが、現実はまだ女性がその多くを担っており、特に子育てについては、他の家事に比べて女性が主な担い手となることが多い。子育ては肉体的にハードであるのはもちろん、仕事との両立を図ろうと保育園等を利用して、送り迎えなど時間的な制約が発生する。そのため、子供がある程度の年齢になるまでは、業務量の多い仕事や突発的な業務が発生しやすい仕事には従事しづらく、管理職に向けたキャリア形成の障害となっている。

⑤ 男性職員の固定観念

これまで述べてきた女性職員の活躍を阻害する要因の多くは、その根底に「女性は補助的な仕事や雑用を担うもの」「家事・子育ては女性の仕事」といった固定観念が潜んでいることに起因する。したがって、女性職員の活躍の促進にあたっては、まず男性職員の女性職員に対する固定観念を払拭することが必要である。

固定観念に基づく行動は、意図的でなくても女性職員を型にはめてしまう点で、ある意

味、タチが悪いとも言える。民間企業においても「か弱い女性にはキツイ仕事はさせない」「育休から復帰したお母さん社員には簡単な仕事のほうがいい」といった、男性上司がよかれと思ってやっていることが、女性たちに「期待されていない」との思いを抱かせ、やる気を削いでしまっているという¹⁵。なお、このような思い込みや勘違いによって、男性上司が男性と同じように女性を処遇しないことを「アンコンシャス・バイアス（無意識のバイアス）」という。

⑥ 昇進意欲の欠如

女性職員を管理職に登用しようとしても、女性職員自身に昇進意欲がなく、中には打診を受けても断る人もいるという。これは、管理職に就くことを前提に育成されていないため知識・経験不足を心配して尻込みしたり、長らく補助的・定型的な業務ばかりに従事させられていたため諦めの気持ちが生じたりすることが原因とされる。

もちろんこれは女性職員の責任ではない。①～⑤に掲げた状況が彼女たちに自信や意欲を失わせているのである。

2-3 女性職員の活躍に向けた対応策

2-2に掲げた諸要因を整理すると、「女性職員に登用して活躍を促進するにはそれなりの職務経験や能力開発が必要」であり、「職務経験を得るには職域の拡大が必要」であり、「職域の拡大には仕事と家庭生活との両立支援が必要」と解される。ただし、そのような対応策を講じても、その前提として「男性職員の固定観念の払拭」が図られていなければ、その効果は限定的にならざるを得ない。そして、その効果が現れてくれば、「女性職員の昇進意欲の向上」も徐々に図られるはずである。以下、それらについて順次見ていこう。

① 男性職員の意識改革

既に述べたとおり、最も重要なのは男性職員の意識である。いくら適切な対策を講じても、男性職員がこれまでの固定観念を変えねば、効果を上げることは難しい。つまり、「女性の本来の守備範囲は家庭」→「女性は職場に全力投球できない」→「女性に責任ある仕事は任せられない」→「女性に職務経験・研修を施しても無駄」との思考回路を断ち切ることが求められる¹⁶。具体的な対応としては、男性管理職に女性職員の活用に関する研修を受講させたり、男女平等取扱を人事評価項目に加えたりするなどの対応策が考えられる。

民間企業の例を見てみよう。例えば、高島屋では、男性管理職の意識改革を進めるため、男性管理職を対象とした「女性管理監督者育成研修」を2014年から開始し、中長期的な視点で女性活用の必要性を認識させている¹⁷。また、アクセンチュアでは、全管理職を対象とする意識改革研修「ダイバーシティ・マネジメント・トレーニング」を2008年から実施し、男性上司と女性部下とのコミュニケーション・ギャップや育児短時間勤務社員の

管理・評価方法などをテーマとして取り上げている。同社では、前出の「アンコンシャス・バイアス」に関する研修も管理職以上を対象に実施しており、社員一人ひとりがフェアに評価され、活躍できる職場環境づくりを目指している¹⁸。

② 職務経験・研修機会の付与

管理職に必要な経験や能力を習得させるため、男性職員と同様のジョブローテーションを適用し、政策判断等の業務に携わる機会を与えることが必要である。近年は、企画、財政など従来男性の職場とされてきた部署にも多くの女性が配置され、幅広い業務を経験することができるようになってきている。こういった部署は一般に激務とされ体力的な配慮から女性の配置が避けられてきたが、鳥取県では財政課職員の3割を女性にしようと、同課の定数を増やすなどして徹夜をしなくても済むようにして対応したことがある¹⁹。つまり、長時間労働がネックとなって女性を配置できないのであれば、長時間労働そのものを無くするという発想である²⁰。これにより、同県では現在に至るまで財政課に女性職員が継続的に配置されているという²¹。

また、研修など能力開発の機会を積極的に与えることも必要である。女性が研修に参加しにくい雰囲気を払拭し、積極的に参加させるよう努めるとともに、女性を対象とする研修を実施するのも一つの対策であろう。

例えば、滋賀県大津市では、2017年に女性管理職を増やすため女性職員向け意識啓発セミナーを開催した²²。また、栃木県宇都宮市では、2015年以降、様々な女性職員向け研修を展開している。一般職と係長の橋渡し役である監督職になって2年目以上の職員にはリーダーとしての能力習得のための研修、課長級以上の管理職には部下育成に関する研修、育休明けや育休中の職員には職場復帰を促進するための研修など、役職や立場に応じた研修を用意しており、職員からの反応は概ね好評であるという²³。

③ ワーク・ライフ・バランス支援

育児休業制度が整備され、以前に比べれば仕事と子育ての両立がしやすくなったと言われる。しかし、育児経験のある女性管理職でさえも、部下に育児休業を取得されると戦力がダウンするため、その可能性のある女性職員を部下に持ちたくないと思ってしまうことがあるという。このような雰囲気が存在したのでは、子どもを持つ女性の配置が限定的になり、管理職になるために必要なキャリア形成の障害となる。このため、育休職員の代替には、臨時職員等ではなく正職員や任期付職員を活用するなど、戦力ダウンを可能な限り避ける配慮が必要である。例えば、北海道の高橋知事は、2017年4月の定例記者会見で「職員の育児休業取得に伴う代替措置について、正職員を配置する仕組みを導入していきたい」とし、女性職員の活躍や登用を促進する考えを示している²⁴。

時間外勤務についても配慮が必要である。と言っても、時間外勤務をしやすい環境を作

るのではなく、働き方を抜本的に見直し、残業そのものがなくなるように発想を転換することが重要である。

女性の活躍の場を拡大させるには、職場における男女均等施策を充実させると同時に、仕事と家庭生活との調和を目指すワーク・ライフ・バランス（WLB）支援策を充実させることも必要である。いくら採用や昇進などにおける男女平等を実現したとしても、WLB支援のない職場においては結婚や出産などを契機に女性の働き方が限定されがちなためである。なお、WLB支援に際しては、女性が働きながら家事や育児を担いやすくすることばかり考えては男女間の性差別役割分業を固定化しかねない。男性も家事や育児を負担できるよう、男性の働き方を見直していくこともまた同時に必要なのである²⁵。

④ 女性職員自身の意識改革

女性登用に向けた環境をいくら整えても、女性職員自身が管理職への昇進意欲を持たなければ意味はない。女性職員に登用の意義を理解させるとともに、家庭との両立の苦労を考えてもやりがいのある仕事であるとの認識を持たせることが必要である。同時に、その意欲に応える人事も必要であり、自ら希望する者を積極的に登用する仕組みも必要である。

また、女性管理職が少ないため昇進後の具体的なイメージが浮かばないことも昇進意欲が上がらない原因の一つと言われる。これについては、女性管理職を研修の場などで積極的に活用してロールモデルになってもらったり、メンター制度を導入して良き理解者、相談相手になってもらったりすることが必要である。

メンター制度は多くの自治体で導入し始めているが、その多くは若手職員に中堅職員がメンターとしてつくものである。民間ではさらに一歩進んだ取り組みも行われており、例えばソニーでは、将来の役員候補である統括部長クラスの女性に、所属部門以外の役員がメンターとしてつくという「役員メンター制度」を導入している²⁶。

このような意識改革には、自らのキャリアを具体的にイメージする機会を与えることも効果的である。ブリヂストンでは入社5年目前後の総合職女性社員を対象に「キャリアデザイン研修」を開催している。自分の将来像を考えさせ、今なすべきことを確認させるほか、ロールモデルとなる先輩女性管理職などとの意見交換なども行われている²⁷。

また、近年では、採用試験説明会の段階から女性限定のセミナーやガイダンスを開催し、女性職員のキャリアパス、WLBや育児支援などに関する諸制度について入職前から理解を深めてもらう取り組みを行う自治体も見受けられるようになっている²⁸。

女性が職場で自信を持って振る舞うには、「塊（かたまり）として扱う」ことも大事である。女性はまだまだ少数派であるため、ロールモデルも少なく、キャリアパスも見通しにくい。それが自信のなさや不安にも繋がる。また、女性を1人だけ登用すると彼女が象徴的存在となってしまい、大きなプレッシャーにさらされることにもなる。そこで似たような立場の女性を複数置くようにしたり、女性同士がネットワーキングできる場を作ってい

ったりすることで、彼女たちの不安を減少させ、自信を持たせていくことが可能となる²⁹。例えば大和証券グループでは、このような考え方の下、女性を登用する場合には大量に登用し、女性を少数派にしない環境づくりを心がけているという³⁰。また、日本IBM、KDDI、サントリーホールディングス、日産自動車などが合同で女性社員向けの研修を行い、他社で同じような立場にある女性たちとのネットワークを構築させることで、女性社員に悩みや不安を打ち明けられる場を与えている例もある³¹。

3 自治体における再任用職員の現状と課題

3-1 再任用職員の採用・登用状況

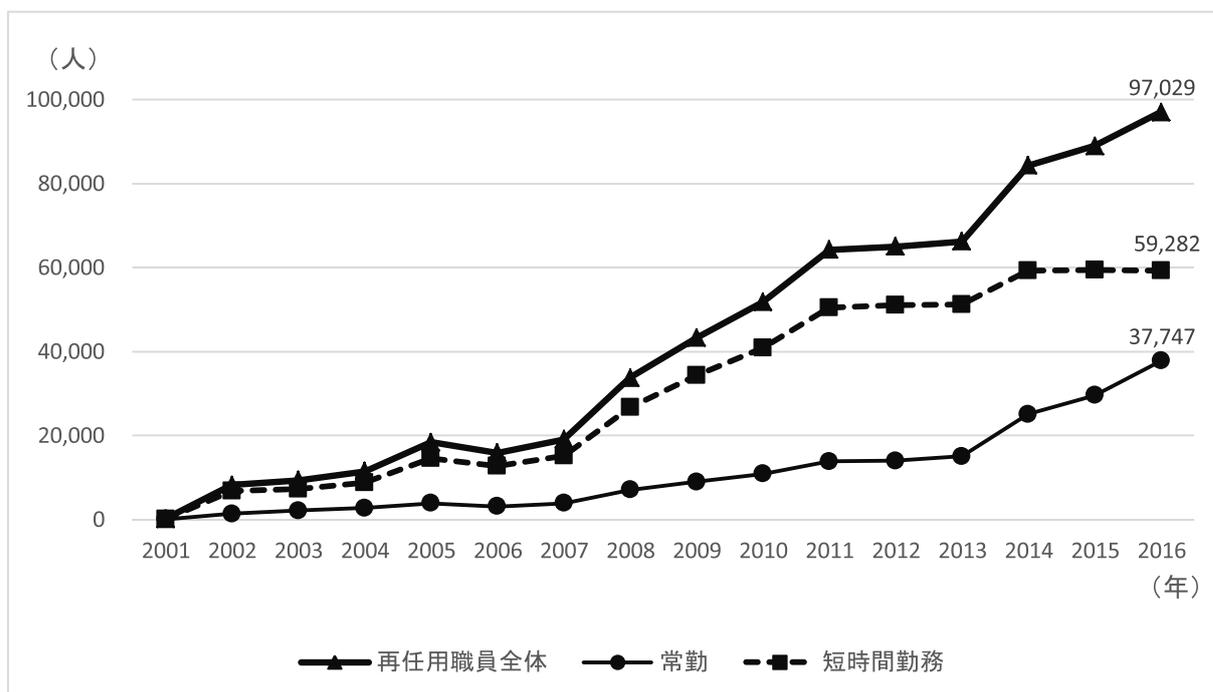
一般に、自治体職員は、60歳に達した年度の末日をもって定年退職となる。その定年退職者を、従前の勤務実績等に基づく選考により、1年を超えない範囲内の任期で常勤又は短時間勤務の職に採用するのが再任用職員である³²。これは、公的年金の支給開始年齢の引上げに伴い、雇用期間の延長を図るとともに、高齢者の能力や経験を活用することで公務の能率的遂行を図ろうとするものである。任期の更新も可能であるが、年金の満額支給開始年齢である65歳が限度である。

常勤のほかに短時間勤務の職での採用が予定されているのは、再任用される高齢者が短時間の勤務形態を望む傾向があることなどを踏まえたものである。ただし、再任用の場合は短時間勤務といえども正規職員と同様の本格的な業務に従事するものであり、いわゆる臨時・非常勤職員とはこの点において大きく異なる。

再任用制度は2001年から段階的に導入され、再任用職員数は右肩上がりに増加を続けている(図3)。2016年4月1日現在、再任用職員の総数は97,029人(常勤37,747人、短時間勤務59,282人)となっており、短時間勤務のうち、週4日勤務が全体の約6割、週3日勤務が約2割を占める³³。

全自治体合計の定年退職者数は、ここ数年7万人前後で推移している³⁴。65歳まで最長5年の再任用が可能であることを考えれば、再任用の対象となる人数は5年間の累積で35万人前後になるものと思われるが、再任用職員の人数はそれに比べればかなり少ない。これは退職者本人の希望によることもあるが、自治体によって対応が異なることも大きい。2016年度における再任用の実施率は、都道府県・政令指定都市では100%、市・特別区では93.3%であるのに対し、町村では55.0%にとどまっている。なお、再任用は希望すれば自動的に採用されるのではなく、現職時代の勤務評価等をもとに採用の可否が判断される。採用率は自治体によって異なるが、全国平均で見れば希望者の97.3%が採用されている³⁵。

図3 地方自治体の再任用職員数の推移



注) 各年4月1日現在。

出所：総務省「地方公務員の再任用実施状況等調査」(各年版)をもとに筆者作成。

3-2 再任用職員の活用に関する課題等

再任用職員については、一度退職したことで職務への執着が薄まり、安易に中途退職するケースも少なくない。また、高齢ゆえにICT化の進んだ現代の仕事の進め方に馴染めなかったり、現役時より職位が下がることが多く、それにうまく適応できなかったりするなどの課題も指摘されている。実際に、「先輩を部下にするのはやりにくい」「退職金も手にしているので、バイト感覚で嫌なことがあるとすぐ辞める」「知的・体力的衰えがマイナスに働く」「現役より給与水準は低いが新規採用職員よりは高くつく」などの否定的な意見を耳にすることも少なくない。以下、これらの課題を2つに大別して見ていこう。

① 本人や周囲の問題

前出の「やりにくい」「すぐ辞める」「能力の衰え」といった問題は、いわば本人や周囲の意識の問題である。特に「やりにくい」「すぐ辞める」といった問題の解消には、再任用時の業務内容、責任、待遇等を事前にしっかりと理解させることなどの工夫に加え、再任用職員本人はもちろん、それを受け入れる職場の現役職員の意識改革も必要となる。

再任用職員本人には、年金支給開始までのつなぎではなく、現役職員と同じ本格的な業務に従事するものであり、その責任も現役職員と変わらないこと、後輩と上司・部下の関係が逆転してもやむを得ないものとして気持ちを切り替えることなどの点を理解させるこ

とが必要である。また、現役職員にもやりづらさがあると思われるが、そこは割り切りが必要であろう。

再任用職員に求められるのは、即戦力あるいは蓄積された知識・技能の伝承者としての働きである。仕事を教わりながら在職するのであれば、若い人を採用する方が人件費も安く、組織の活性化も図ることができる。定員削減が進められて現場に余裕がなくなり、上司や先輩によるOJTが難しくなったと言われているが、再任用職員にはそのような役割も求められていることを自覚して、職場の知恵袋的な存在となることを目指すべきである。

「能力の衰え」に関しては、もちろん個人差があるものの、一般には次のように言われている³⁶。知的能力のうち、「新しいものを学習したり覚えたりする能力」は30代にピークを迎え、60歳頃までは維持されるが、その後は急速に低下する。逆に、過去に習得した知識や経験がもとになる「一般的知識や判断力、理解力」については、60歳頃まで徐々に上昇し、80歳でも20歳に近い能力が維持される。したがって、知的能力のすべてが加齢とともに衰えるわけではない。また、身体的能力については、視力、聴力、筋力、反射力、短期的記憶力などは加齢とともに衰えるが、再任用の対象である60～65歳時点ではそう大きく衰えることはない。

本人も周囲もこの点をよく理解し、新たに覚えることの多い業務ではなく、過去の知識・経験が活かせる業務などを担ってもらうような対応が求められよう。

② 人事当局の問題

「やりにくい」というのは、人事当局による配置の問題でもある。再任用の人数が増えれば配置もだんだん難しくなってくるが、ラインではなくスタッフの職に充てたり、退職前数年間の所属とは異なる部署に配属したりといった工夫が求められよう。

再任用職員を充てるべきポストの不足は、どの自治体でも問題になっている。定年退職者が長年蓄積してきた知識や経験を活かすことができる、短時間勤務でも対応可能である、など様々な条件を同時に満たすポストを確保することはなかなか難しい作業である。多くの自治体では、業務が単純で負担が少ない、短時間勤務でも対応可能であるといった理由で、会計、監査、許認可といった定型的な業務に充てることが多い。しかし、そのような業務には限りがあるため、技術職の職員を会計監査業務に充てるような苦し紛れの配置も僅かながら見受けられるのが現実である。

そもそも再任用希望者のほぼ全員（2016年で97.3%）が採用されているのは前述のとおりである。これは年金支給開始年齢との接続のためのやむを得ない措置であるが、再任用職員の増加に伴い、再任用職員を充てるべき職が不足してきており、また、ここ数年、フルタイムでの採用が急増していることもあって（図3）、現役職員と変わらない職に充てることも目にするようになった。例えば、大阪府では2017年3月に定年を迎えた東京事務所長を引き続き再任用で所長に充てている³⁷。フルタイム、短時間勤務を問わず、再任

用職員を所属長ポストに充てることは珍しくなくなっているが、多くは現役時代より1~2ランク下の職に充てるのに対し、定年延長の如く現役時代と同じ職にそのまま就かせるのはかなり珍しい。

また、議会の求めに応じて再任用職員を議会事務局で採用する例も見られる。静岡県掛川市議会では、2015年に同市の部長経験者を再任用し、議員の質問時の支援や助言を担わせているという³⁸。このような新たな職の開拓も今後は重要になるであろう。

再任用職員もフルタイムの場合は職員定数に含まれる。短時間勤務の場合は職員定数には含めないものの、別途人数を管理すべきものと解されている。再任用の対象となる職は、フルタイム、短時間勤務を問わず、正規職員が処理すべき業務を担当する職であることから、再任用職員を任用する際にはその分の正規職員を削減することが適当とされる³⁹。とはいえ、再任用希望者をほぼ全員採用し、その分の正規職員を減らす＝新規職員の採用を抑制するとなると、職員の年齢構成の歪化や、場合によっては業務の停滞をも招きかねない。

山梨県甲府市では、年々増加する再任用希望者の雇用を確保するため、2017年度から再任用職員1人あたり平均給与を抑制している。これにより、持続可能な再任用制度にすることを狙うという⁴⁰。このように、年金との接続を考えると、多少無理しても再任用職員を抱えざるを得ない場合も少なくない。

おわりに

多くの自治体では、近年の男女共同参画の流れの中で、特に政府が2003年に「2020年までに指導的地位に女性が占める割合が少なくとも30%程度」との目標を掲げ、また、2016年に女性活躍推進法が本格施行されたこともあって、管理職における女性比率等についても十分注意を払い、多くの対抗策が講じられるようになった。実際、女性の抜擢人事も目立つようになってきている。

しかし、そのような先進例がまだニュースとして報じられることからわかるように、女性が生き生きと活躍できる職場環境が整っている自治体はまだまだ少数と言わざるを得ない。本来、男女を問わず管理職に相応しい職員に育てるには、若いうちから様々な経験を積ませることが必要である。しかし、どの自治体でも激務で知られる財政担当課には相変わらず女性職員はごく僅かしか在籍していないといった状況が現在でも多くの自治体で見受けられる。これは長時間労働が当たり前、家庭との両立は困難といった、一昔前の男性社会の働き方を前提としていることが原因である。

現在の女性活躍のための諸施策は、男性は仕事に注力し、女性が家事や育児を担うという性別による役割分担感覚から抜け出せていない状況下で生まれている。そのため、旧来の男性型社会の働き方をベースに置き、そこで女性が働きやすい環境をいかに整えるかという思考パターンに陥ってしまっている。本来であれば、男性中心の考え方で築き上げら

れてきた従来型のワークスタイルに女性を放り込むのではなく、ワークスタイル自体を見直すことが必要とされる。つまり、少数者である女性に適応を求め、従来からの男性型社会の同質性を高めるのではなく、男女の違いや多様性を受け入れて活かしていく「ダイバーシティ&インクルージョン⁴¹」の発想が求められるのである。

再任用に関しても同様である。労働力の確保や年金との接続の関係で高齢者の活用が謳われるようになってきたが、果たして再任用職員は十分に活用されているだろうか。再任用職員を充てるべき職が不足気味であることもあるだろうが、再任用職員の特長を活かした配置となっているか、周囲は十分にその能力を活用しているかと問われれば、必ずしも胸を張って首肯できる自治体ばかりではないだろう。地方公務員の定年を 65 歳に引き上げる話も浮上しており⁴²、高齢職員の能力を最大限に引き出す活用方法を見定めることは喫緊の課題である。

まずは高齢者の特徴をよく理解し、現役世代との違いを踏まえた上で、その違いを受け入れて活かしていくことが求められる。つまり、ここにも「ダイバーシティ&インクルージョン」の発想が必要とされるのである。

[注]

¹ 総務省「平成 28 年地方公共団体定員管理調査結果」。

² 本稿では女性職員と再任用職員を対象を絞ったが、あくまでも紙幅の関係によるものであり、それ以外の臨時・非常勤職員や任期付職員などが重要ではないということではない。なお、臨時・非常勤職員や任期付職員については、大谷（2016）、同（2017）において取り上げているので、必要に応じて参照されたい。

³ 我が国における高齢者の定義は一様ではない。統計上は 65 歳以上を高齢者として扱うことが多いが、本稿においては、一般的な定年年齢が 60 歳であること、公務員の再任用開始年齢との共通性などを考慮して、60 歳以上を高齢者として扱う。

⁴ 従業員 300 人以下の民間企業等にあっては努力義務。

⁵ 就業者のうち、会社役員、企業の課長相当職以上、管理的公務員等。

⁶ 内閣府「平成 28 年度 女性の政策・方針決定参画状況調べ」。

⁷ 2015 年 12 月に決定された第 4 次男女共同参画基本計画によれば、2020 年度までに女性が占める割合の目標として、社会の指導的地位：30%程度、民間企業の係長相当職：25%、課長相当職：15%、部長相当職：10%程度などと定められている。

⁸ 一億総活躍国民会議「一億総活躍社会の実現に向けて緊急に実施すべき対策—成長と分配の好循環の形成に向けて—（平成 27 年 11 月 26 日）」。

⁹ 「働き方改革実行計画」（平成 29 年 3 月 28 日働き方改革実現会議決定）。

¹⁰ 総務省「労働力調査」。

¹¹ 同前。

¹² 現行の計画は 2015 年に閣議決定された第 4 次計画。

¹³ 市区町村のデータは、このような形では集計・公表されていない。

¹⁴ 大谷（2009）、185-187 頁。

¹⁵ 麓・日経 B P ヒット総合研究所編（2016）、54-57 頁。

¹⁶ 自治研修協会地方自治研究資料センター（1999）、26 頁。

¹⁷ 麓・日経 B P ヒット総合研究所編（2016）、140-149 頁。

¹⁸ 同前、180-189 頁。

¹⁹ 2008 年 3 月 31 日付け iJAMP 配信記事「役所の中核から男女共同参画を一片山前鳥取県知事」。

- ²⁰ 実は「女性は体力的に劣るので、長時間労働には向かない」という発想自体が「アンコンシャス・バイアス」によるものである。体力はあくまで個体差によるもので、性差によるものではない。鳥取県の例は、「アンコンシャス・バイアス」による対応策ではあるが、労働時間の適正化自体が女性に限らず職員の労働環境の改善につながるものであったため、結果的に成功したものと考えられよう。
- ²¹ 川本 (2017)、35 頁。
- ²² 2017 年 5 月 30 日付け iJAMP 配信記事「女性職員向けセミナー開催＝『管理職に挑戦を』—越前市長」。
- ²³ 2016 年 6 月 28 日付け iJAMP 配信記事「部下育成や職場復帰で研修＝女性職員対象、役職別に—「モチベーション上がった」・宇都宮市」。
- ²⁴ 2017 年 4 月 7 日付け iJAMP 配信記事「女性管理職、最多の 50 人＝育児休業代替措置で正職員配置へ—高橋北海道知事」。
- ²⁵ 佐藤 (2009)、108-109 頁。
- ²⁶ 麓・日経 B P ヒット総合研究所編 (2016)、150-159 頁。
- ²⁷ 同前、260-269 頁。
- ²⁸ 2015 年 11 月 18 日付け iJAMP 配信記事「女性向けに県庁業務説明会＝滋賀県人事委」、2016 年 3 月 9 日付け iJAMP 配信記事「職員採用で初の『女子会』＝優秀な人材確保で—広島県」、2016 年 4 月 18 日付け iJAMP 配信記事「若手女性職員の『コムジョ』座談会を実施＝堺市」、2017 年 4 月 20 日付け iJAMP 配信記事「市職員採用で女性限定セミナー＝さいたま市」。
- ²⁹ 麓・日経 B P ヒット総合研究所編 (2016)、69-72 頁。
- ³⁰ 同前、170-179 頁。
- ³¹ 同前、69-72 頁。
- ³² 地方公務員法 28 条の 4 および同条の 5 の規定に基づき各自治体が条例を制定して実施する。定年退職前に退職した職員についても、条例で定める要件を満たす者については再任用が可能である。国に準じた場合、勤続年数 25 年以上で、退職から 5 年以内の職員等が対象となる。
- ³³ 総務省「平成 27 年度地方公務員の再任用実施状況等調査」。
- ³⁴ 総務省「平成 27 年度地方公務員の退職状況等調査」。
- ³⁵ 総務省「平成 27 年度地方公務員の再任用実施状況等調査」。
- ³⁶ 以下、高齢者の能力の変化に関する部分については、一般財団法人年金トータルサポート・コスモ (2016)、12-18 頁及び 74-78 頁による。
- ³⁷ 2017 年 3 月 28 日付け iJAMP 配信記事「健康医療部長に藤井氏＝東京事務所長に春名氏再任用—大阪府」。
- ³⁸ 2017 年 11 月 20 日付け iJAMP 配信記事「職員 O B の知見で新人議員支援 (静岡県掛川市議会)」。
- ³⁹ 橋本 (2016)、616-617 頁。
- ⁴⁰ 2017 年 3 月 2 日付け iJAMP 配信記事「再任用職員の給与抑制＝雇用確保を優先—甲府市」。
- ⁴¹ 「ダイバーシティ」が多様な人材や価値観が存在する状態を表すのに対し、「インクルージョン」はそのような多様性が尊重・受容され、一体化している状態を表すとされる。
- ⁴² 2017 年 12 月 30 日付け東京新聞「65 歳定年 公務員 33 年度—21 年度から 3 年に 1 歳延長—政府検討」。

[文献リスト]

- 一般財団法人年金トータルサポート・コスモ (2016) 「シニア社員の戦力を最大化するマネジメント」第一法規。
- 大谷基道 (2009) 「女性自治体職員の活用と管理職登用」『地方自治職員研修 臨時増刊 92 号 自治体ひとづくり読本』公職研。
- 大谷基道 (2016) 「公務員制度—地方自治体における任用形態と人材の多様化—」縣公一郎・

藤井浩司編『ダイバーシティ時代の行政学』早稲田大学出版部。

大谷基道（2017）「都道府県における新たな政策に係る人材の確保」『公共政策研究』17号。

川本晴彦（2017）「鳥取県における『働き方改革』」『自治体法務研究』No.51。

佐藤博樹（2009）「企業経営とワーク・ライフ・バランス支援—人材活用と働き方の改革」『ジユリスト』通巻1383号。

自治研修協会地方自治研究資料センター（1999）『自治体における女性管理監督者に関する研究』。

橋本勇（2016）『新版 逐条地方公務員法（第4次改訂版）』学陽書房。

麓幸子・日経B Pヒット総合研究所編（2016）『女性活躍の教科書—明日からできる「輝く会社の人材戦略」』日経B P社。