おおさか市町村職員研修研究センター

マッセOSAKA

マッセOSAKA 研究紀要 第24号

令和3年3月

公益財団法人 大阪府市町村振興協会 おおさか市町村職員研修研究センター

再生紙を使用しています

マッセOSAKA

研究紀要

第24号

特集 ダイバーシティ・マネジメントの展望

ダイバーシティ経営を支える5つの柱
中央大学大学院　戦略経営研究科　教授　佐藤博樹

女性活躍とワーク・ライフ・バランス
獨協大学　法学部　総合政策学科　教授　大谷基道

高齢者が輝き続ける職場づくりの可能性と課題
東京大学　先端科学技術研究センター　講師　檜山敦

障害者の職場定着に向けて求められる取組み
法政大学　現代福祉学部　教授　眞保智子

多様な性的指向・性自認を認め合う職場づくり
認定特定非営利活動法人　ReBit　代表理事　藥師実芳

外国人住民が活躍するまちづくり
明治学院大学　教養教育センター　准教授　長谷部美佳

令和2年度公募論文
＜最優秀賞受賞論文＞
地方自治体のCOVID-19対策の背景にあるもの
－補正予算・人員配置・現場レベルの職員の働きに対する一考察
豊中市　福祉部　長寿社会政策課　主事　大脇哲文

令和3（2021）年3月

公益財団法人　大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター

刊行にあたって

マッセOSAKA（おおさか市町村職員研修研究センターの愛称）は、平成７（1994）年に大阪府内市町村職員を対象とした広域的な研修研究機関として設立されました。マッセOSAKAでは、大阪府内市町村職員に対する研修事業や広域的な行政課題についての調査・研究事業を実施しています。

その研究事業の一環として毎年、各界でご活躍の研究者、先達の方々から市町村行政における諸課題についてのご意見、ご提言をいただき、広く各方面への情報発信の場とするための論文集『マッセOSAKA　研究紀要』を発行しています。

日本だけでなく、現代は、ユニバーサル社会の実現に向けて動いています。それは、男性・女性、若者・高齢者、障がい者、外国人、LGBT等、多様な人材が個々の能力を発揮し、いきいきと活躍することができる社会です。

しかしながら、地方公共団体においては、女性の管理職登用率の低さや、障がい者雇用が十分に推進されていない実情があるように、多様な人材を十分に活かしきれていない現状もあるかと思います。

そこで、第24号を迎える今号では、ダイバーシティ・マネジメントをテーマに取り上げることにしました。いろいろな観点から多様な人材に関する先進的な研究をされている先生方にご執筆いただき、有意義な成果として刊行することができました。

近年、地域住民の意識・ニーズはますます多様化・高度化しており、地方公共団体においても、時代の変化に応じた住民対応が求められています。そして世界が直面したコロナ禍は、柔軟な行政の必要性を認識させてくれました。この研究紀要が、市町村における今後の住民対応、そして、「誰もが働きやすい職場づくり」について考えるきっかけとなれば幸いです。

最後に、ご多忙にも関わらずご執筆いただきました先生方に、この場をお借りして厚くお礼申し上げます。

令和３年３月

公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
所長　林　宏昭

目　次

特集　ダイバーシティ・マネジメントの展望

１．ダイバーシティ経営を支える５つの柱 …… 3
中央大学大学院　戦略経営研究科　教授　**佐　藤　博　樹**

２．女性活躍とワーク・ライフ・バランス …… 11
獨協大学　法学部　総合政策学科　教授　**大　谷　基　道**

３．高齢者が輝き続ける職場づくりの可能性と課題 …… 27
東京大学　先端科学技術研究センター　講師　**檜　山　　敦**

４．障害者の職場定着に向けて求められる取組み …… 41
法政大学　現代福祉学部　教授　**眞　保　智　子**

５．多様な性的指向・性自認を認め合う職場づくり …… 53
認定特定非営利活動法人　ReBit　代表理事　**藥　師　実　芳**

６．外国人住民が活躍するまちづくり …… 69
明治学院大学　教養教育センター　准教授　**長谷部　美　佳**

令和２年度公募論文
＜最優秀賞受賞論文＞
地方自治体のCOVID-19対策の背景にあるもの
－補正予算・人員配置・現場レベルの職員の働きに対する一考察 … 81
豊中市　福祉部　長寿社会政策課　主事　**大　脇　哲　文**

参考資料
これまでの研究紀要（創刊号から第23号までのテーマ一覧）…… 101

研究紀要

特　集

ダイバーシティ・マネジメントの展望

ダイバーシティ経営を支える５つの柱

中央大学大学院　戦略経営研究科　教授
佐　藤　博　樹

【プロフィール】さとう　ひろき

中央大学大学院戦略経営研究科（ビジネススクール）教授。

1953年東京生まれ。1981年一橋大学大学院社会学研究科博士課程単位取得退学。

1981年雇用職業総合研究所（現、労働政策研究・研修機構）研究員、1983年法政大学大原社会問題研究所助教授、1987年法政大学経営学部助教授、1991年法政大学経営学部教授、1996年より東京大学社会科学研究所教授、2014年10月より現職。2015年東京大学名誉教授。

著書として、『人事管理入門（第３版）』（共著，日本経済新聞出版）、『職場のワーク・ライフ・バランス』（共著、日経文庫）、『働き方改革とワーク・ライフ・バランス』（共編著、勁草書房）、『ワーク・ライフ・バランス支援の課題』（共編著、東京大学出版会）、『新訂・介護離職から社員を守る』（共著、労働調査会）、『ダイバーシティ経営と人材活用』（共編著、東京大学出版会）、『新しい人事労務管理（第６版）』（共著、有斐閣）、『働き方改革の基本』（共編著、中央経済社）など。

兼職として、内閣府・男女共同参画会議議員、内閣府・ワーク・ライフ・バランス推進官民トップ会議委員、経産省・新ダイバーシティ企業100選運営委員会委員長、民間企業との共同研究である「ワーク・ライフ・バランス＆多様性推進・研究プロジェクト」共同代表など。

１．はじめに

本稿では、最初にダイバーシティ経営の必要性やその内容を説明し、続いてダイバーシティ経営を支える５つの柱（「理念共有経営」の実現推進、多様な人材を想定した人事管理システムの構築、多様な働き方を実現するための働き方改革、多様な部下をマネジメントできる管理職の育成・登用、自己と異なる価値観などを持った他者とコミュニケーションをとり協働できる人材）について紹介する。

２．ダイバーシティ経営とその必要性

ダイバーシティ経営を簡単に説明すると、多様な人材を組織に受け入れ、そ

れぞれの人材が保有する能力を発揮できるように支援するマネジメントを指す[1]。人材の多様な「側面」に関しては、性別や年齢などの生得属性、学歴やスキルなどの獲得属性、さらには価値観や働き方など多様なものがある。人材の多様な「側面」の何に着目してマネジメントを行うかは、経営の選択による。ただし、企業は、人材マネジメントにおいて人材の特定の「側面」に留意することが法律で求められている事柄も少なくない。例えば、一定規模以上の企業は、障害者の雇用義務（障害者雇用率の設定）があり、また男女雇用機会均等法によって、男性のみ採用や女性のみ採用は禁止されている。ただし、ダイバーシティ経営として議論されるのは、こうした法定の「側面」に関する取り組みではなく、それを上回る取り組みである。

日本の企業、とりわけ大企業において、ダイバーシティ経営への必要性が議論されているのはつぎの２つの要因による。第１は労働市場の供給構造の変化によるもので、第２は製品市場など市場環境の変化によるものである。

第１の要因は、企業がこれまで人材マネジメントの対象として想定していた「人材像」と実際の人材の間に大きな乖離が生じていることによるものである。企業の人材マネジメントが想定していた「人材像」に該当する層が縮小した結果、企業が必要とする人材の確保や活用が難しくなってきたのである。この点は、企業がすでに雇用して活用している人材にも当てはまる。こうした結果、企業の人材マネジメントが想定していた「人材像」に該当しない層は、保有能力を発揮する機会を得ることができずに、モティベーション低下や離職などのリスクを抱えている。具体的に説明すると、企業とりわけ大企業の従来の人材マネジメントは、日本人男性で、フルタイム勤務かつ残業や転勤を受容できる仕事中心の価値観を持った人材を想定するものであった[2]。企業の人材マネジメントが前提としていた「人材像」を改革して、多様な人材が能力を発揮できる人材マネジメントに転換することができないと、企業は経営に必要な人材を確保できない状況に直面することになろう。つまり、企業の人材マネジメントの転換策として、ダイバーシティ経営が重視されるようになってきているのである。

---

[1] 経済産業省の新ダイバーシティ経営企業100選では，ダイバーシティ経営を「多様な人材を活かし、その能力が最大限発揮できる機会を提供することで、イノベーションを生み出し、価値創造につなげている経営」と定義している。

[2] こうした人材が，後述するいわゆる「ワーク・ワーク社員」である。「ワーク・ワーク社員」の典型は、男性は仕事・女性は家事育児という男女役割分業による「男性片働きモデル」に該当する仕事中心の価値観を望ましいとしている人材を指す。他方、「ワーク・ライフ社員」は、仕事だけでなく、仕事以外の生活も大事にする価値観を持つ人材を意味する。

第２の要因は、製品市場など市場環境の不確実性が高まり、予測可能性の低下に企業が直面していることがある。企業としては、予測できない市場環境の変化に柔軟に対応できる企業経営の実現が不可欠で、人材マネジメントにおいても不確実性の高まりへの対応力の向上が求められている。市場環境の不確実性の増大に対応するため、企業はこれまでも人材マネジメントでは、労働需要の量的変化への対応策として「数量的柔軟性」や質的変化への対応策として「機能的柔軟性」を高める取り組みを行ってきている[3]。前者は、有期契約社員や派遣・請負など外部人材の活用で、後者は配置の柔軟化やスキルの幅の拡大、さらには学習能力の向上などを通じて行ってきている。ダイバーシティ経営の取り組みは、後者の「機能的柔軟性」向上に繋がるものでもある。ダイバーシティ経営は、多様な人材を受け入れ、それぞれの人材が多様な能力を発揮できるように企業として支援する取り組みであるが、それは同時に個人の側からみると、自分と異なる「側面」を持った人材、例えば価値観や意見が異なる人材とも円滑にコミュニケーションをとり、協働することが必要となり、このことを通じて「機能的柔軟性」の向上にも貢献するのである。言い換えれば、企業によるダイバーシティ経営の取り組みが実現するためには、個人の「パーソナル・ダイバーシティ」の向上も必要となる。この点に関しては後述する。

３．ダイバーシティ経営を支える５つの柱

日本企業において多様な人材が活躍できるダイバーシティ経営を実現するためには、つぎの５つの柱の実現が必要となろう。その５つの柱とは、①多様な価値観を持った社員の組織への統合に貢献する「理念共有経営」の実現、②多様な人材を想定した人事管理システムへの転換、③多様な働き方を実現する働き方改革、④多様な部下をマネジメントできる管理職の育成・登用、⑤自己と異なる価値観や意見を持った他者とコミュニケーションをとり、協働できる人材の育成である。以下では、それぞれの柱に関して説明しよう。

⑴ 「理念共有経営」の実現

ダイバーシティ経営では人材の多様な「側面」のいずれに着目するかは、経営の選択によることを指摘した。ダイバーシティ経営を通じて新しい価値の創

[3] 「数量的柔軟性」や「機能的柔軟性」に関しては，佐藤博樹・藤村博之・八代充史（2019）『新しい人事労務管理（第６版）』（有斐閣）の第１章の第２節を参照されたい。

造や不確実性の高い市場環境への組織としての「変化対応力」の向上を意図する場合、人材の多様な「側面」の中では、価値観や考え方の多様性が重要となろう。同じ価値観や考え方の同質的な人材のみでは、新しい価値の創造は難しく、また不確実な市場環境への対応力を高めることも難しいといえよう。企業経営にとって必要な能力を保有している人材であれば、価値観や考え方にかかわらず受け入れて、多様な人材に対して活躍の機会を提供することがダイバーシティ経営実現の鍵となる。

他方で、多様な価値観や考え方を持った人材を受け入れると組織に遠心力が働くことになり、組織の統合を維持することが難しくなるというリスクを抱えることになる。こうした遠心力の拡大を抑えるために同じような価値観や考え方の人材のみを受け入れることにすると、ダイバーシティ経営による経営成果の実現を阻害することになる。では、ダイバーシティ経営を推進するなかで、いかにして求心力を確保するのか。その一つの方法は、企業が掲げる「経営理念」[4]を社員に浸透させ、社員の行動のバックボーンとすることである。これが「理念共有経営」である。同一の経営理念を共有していることで、多様な価値観や考え方を持った社員が様々な意見を出し合えることができるのである。経営理念が、社員が様々な意見を出し合う土俵となる。例えば、上司の意見が、企業理念から見ておかしなものであれば、上司の意見に異を唱えることも可能となる。

⑵　多様な「人材像」を想定した人事管理システムへの転換

日本の企業、とりわけ大企業の人事管理システムは、仕事中心の価値観や同質的なキャリア志向を持ち、フルタイム勤務で残業や転勤を受容でき、定年まで継続的に就業する男性社員を想定していたといえる。管理職志向を前提に転勤などによる人材育成や、長時間労働をプラスに評価する職場風土なども上記の人材像を前提に成立していた。しかし、企業が活用している現実の社員を見ると、そうした「人材像」に当てはまらない層が増加してきている。具体的には、仕事と育児や介護の両立のために休業したり、短時間勤務を利用したりする社員、フルタイム勤務でも定時で退社し仕事以外で取り組みたいことのための時間を確保したい社員、管理職でなく専門職としてのキャリアを志向する社

[4] 「経営理念」は，企業の内部統合を図る永続性を持つ指導原理で，企業のアンデンィティを構成するものである。

員、転勤を望まないなど多様な社員である。こうした結果、上記のような特定の社員像を想定した人事管理システムを、多様な人材像を想定した人事管理システムへと転換することが求められているのである。社員像が多様化したため、多様な社員像を想定した人事管理システムを構築することが必要となっているが、それを事前に用意することは難しい。従って、社員の個別的な就業ニーズや働き方の希望と企業が提供する働き方や報酬の調整が必要になる。つまり、企業の人材活用ニーズと社員の就業ニーズを調整できる人事管理システムへの転換が求められている。従って、従来のように企業が包括的な人事権を行使して、社員の配置や異動、さらにはキャリア形成を行う企業主導型人事管理からの脱却が必要となる。従来の人事管理システムとダイバーシティ経営に適合的な人事管理システムを理念型として類型化すると図表１のようになる。

図表１　同質的な人材を想定して人事管理システムと多様な人材を想定したダイバーシティ経営に適合的な人事管理システム（理念型）

○日本型雇用処遇制度＝同質人材を前提とした人事管理システム
　雇用処遇制度は学歴別年次管理による一括管理；働き方はフルタイム勤務が基本（画一的働き方）で、育児・介護の課題がある社員に限定して両立支援制度を提供（１国２制度）；職務でなく職務遂行能力に基づく賃金制度；キャリア段階に基づいた能力開発機会を提供；配置・異動の人事権は会社が保有して担当職務や勤務地を決定（会社主導型キャリア管理）

○ダイバーシティ経営に適合した人事管理システム
　雇用処遇制度は個別管理；労働時間や働く場所等に関して多様で柔軟な働き方を全社員に提供し社員が選択；担当職務・貢献による賃金制度；能力開発では育成プランを個別に作成；職務や勤務地の変更は従業員本人の同意が必要（自己選択型キャリア管理）

（出所）佐藤博樹・武石恵美子編著（2017）『ダイバーシティ経営と人材活用：多様な働き方を支援する企業の取り組み』（東京大学出版会）の序章の表0-1による。

⑶　多様な人材が活躍できる土台としての「働き方改革」の実現

ダイバーシティ経営を実現するための土台作りとして「働き方改革」に取り組むことが求められる。必要な時にはいつでも残業ができる社員、いわゆる仕事中心の「ワーク・ワーク社員」が基幹的な人材層を構成していた時代にできあがった働き方がいまだに根強いことによる。こうした結果、「ワーク・ワー

ク社員」以外の「ワーク・ライフ社員」など多様な人材が活躍できていないのである。「ワーク・ライフ社員」とは、仕事も大事だが、仕事以外にも大事なことや取り組まなくてはならないことがある者である。企業が、「ワーク・ワーク社員」以外の「ワーク・ライフ社員」など多様な社員も受け入れ、そうした人材が保有する能力を活用するためには、従来の働き方の改革が不可欠なのである。この意味での「働き方改革」は、ダイバーシティ経営の土台作りとなる。図表２の「広義の働き方改革」の取り組みが必要となる。

この点では、残業のない職場でも働き方改革が求められる。働き方改革で解消すべき課題は、仕事が終わらなければ残業すれば良いと考える「安易な残業依存体質」である。安易な残業依存体質が根強い結果、時間を大事に活用する意識が弱く、労働生産性が低くなるという課題が生じている。「ワーク・ライフ社員」を前提とした仕事管理・時間管理とするためには、「時間総量」を所与とし、その時間で最大の付加価値を生み出すことが求められる。時間を「有限」な経営資源と捉え、その時間を効率的に利用する高い時間意識を職場成員の間に定着させるのである。また、働き方改革では、情報共有と仕事の「見える化」の取り組みも必要となる。「ワーク・ワーク社員」が多数を占める時代とは異なり、仕事以外にも取り組みたいことや取り組む必要のある「ワーク・ライフ社員」が主となると、職場成員の全員が同じ場所や同じ時間帯で仕事ができなくなることによる。こうした結果、職場成員間での情報共有や仕事の「見える化」が不可欠となる。

図表２　２つの働き方改革

	狭義の働き方改革	広義の働き方改革
目的	長時間労働の解消	「働き方改革」を通じて、 ①多様な人材が活躍できる職場とすること、 ②安易な「残業依存体質」を解消し、結果として長時間労働を解消すること
手法	残業規制など	仕事や仕事の仕方、およびマネジメントの見直し →時間当たり生産性を意識する働き方へ
課題等	残業を削減することが目的になると、不払い残業の潜在化のリスクも	残業のない職場でも働き方改革は不可欠

⑷　多様な部下をマネジメントできる管理職の育成・登用が必要に

ダイバーシティ経営を職場で実現するためには、多様な部下をマネジメントできる管理職の登用と育成が必要となる。その理由は、ダイバーシティ経営の結果、管理職からすると部下が多様化し、多様な部下をマネジメントすることが必要となることによる。管理職の基本的特徴は「他者依存性」にあり、管理職の役割は、他者である部下の働きを通して、管理職自身の課せられた目標を

達成することにある。そのため、元々、管理職には、「ヒューマンスキル」が求められたが、部下が多様化した結果、管理職に求められるヒューマンスキルが従来に比較してより高度化したのである。

最近の管理職教育では、管理職の「傾聴」力を高めることが重視されているが、その背景には、管理職が担当職だった頃の同僚の属性や働き方、さらには価値観と、管理職になった現在の部下のそれらが大きく異なることがある。現在の管理職が担当職だった時代の上司、つまり管理職を取り上げると、部下の属性や働き方、さらには価値観が、管理職自身のそれらと類似していた。例えば、管理職と部下の両者は、男性が多く、フルタイム勤務で残業が可能で、仕事中心の価値観を持つ者が多かったのである。そのため、部下にいちいち尋ねなくとも、自分自身を振り返ることで、部下が希望する仕事やキャリアなどを理解することができた。しかし、現在、管理職にとっての部下は、男性だけでなく女性も多く、また外国籍の社員や短時間勤務の社員、またフルタイム勤務でも残業免除で働く社員、さらには仕事だけでなく仕事以外の生活を大事にする価値観を持った社員など、部下の属性や働き方、さらには価値観が多様化している。つまり管理職は、これまで一緒に働いた経験がない多様な部下をマネジメントする課題に直面することになったのである。こうした結果、日本人男性で、フルタイム勤務で残業ができ、仕事中心の価値観を持った担当職を前提とした従来の部下マネジメントを改革することが管理職に求められることになった。現在の管理職が担当職だった時代の上司の部下マネジメントは、現在の管理職にとっては学ぶべきモデルではないのである。

⑸ 社員ひとり一人の「パーソナル・ダイバーシティ」の実現

企業としてダイバーシティ経営を実現するためには、社員自身の変革も必要となっている。多様な属性や価値観を持った社員が、自己と異なる属性や価値観を持った他者を受容し、コミュニケーションをとり、共働できることが必要となることによる。こうした自己と異なる価値観や意見を持った他者と円滑にコミュニケーションできる能力を高める一つの方法は、それぞれの社員が多様な役割を担うことを通じて、それぞれの役割（role）に求められる「役割期待」を調整し、受容することである。

例えば、企業では課長という役割があり、かつ既婚で子供がいる男性を想定すると、家庭で夫や父親という役割があるが、それぞれの「役割」に同じように関与（role involvement）しているわけではない。例えば、家庭では夫や父

親としての役割を担っていない男性も少なくない。他方で、それぞれの役割に積極的に関与するだけでなく、家庭以外の場でも多様な役割を担っている男性もいる。例えば、マンションに住んでいれば管理組合の理事長の役割を担っていたり、ビジネススクールに入学し学生という役割を担っていたりする者もいる。

仕事での役割のみしか担っていない者と多様な役割を担っている者を比較すると、前者では一つの役割しか担わないため「役割葛藤」（role conflict）が生じないが、後者では、それぞれの役割に求められる期待や規範が異なることが多いことから「役割葛藤」を経験する可能性が高くなる。この「役割葛藤」の経験と調整の努力が、内省を促し、その結果として、他者の多様な価値観などを理解し受容できる自己の形成に貢献できるのである。企業としては、働き方改革で創出された時間を、社員ひとり一人が、自己選択として多様な役割を担い、それぞれの役割に積極的に関与し、「パーソナル・ダイバーシティ」を実現できるように支援することが大事になる。

さらに多様な考え方を持った社員がコミュニケーションをとり共働し、それを新しい価値の実現に結びつけるためには、上司や同僚と異なる意見であっても安心して自分の意見を表出できる「心理的安全性」（psychological safety）が職場に確保されていることが必要となる。「心理的安全性」とは、例えば上司に対してどのような発言や指摘をしても人間関係が悪化するリスクがないこと、つまり安心して自由に発言できる「風土」を意味する。「心理的安全性」がある職場では、多様な価値観や意見が認められるため、異なる価値観や意見を持った者同士が自由に話し合うことができ、情報交換が円滑化するだけでなく、それが新しい価値の創造に繋がることになる。多様な価値観や意見が認められる組織には、多様な価値観や能力を持つ人が集まりやすくなり、ダイバーシティ経営に貢献することにもなる。

女性活躍とワーク・ライフ・バランス

獨協大学　法学部　総合政策学科　教授
大　谷　基　道

【プロフィール】おおたに　もとみち

獨協大学法学部総合政策学科教授

1970年茨城県生まれ。1993年早稲田大学法学部を卒業後、茨城県に入庁し、人事課、国際交流課、東京事務所などで計19年勤務。勤務の傍ら早稲田大学大学院公共経営研究科専門職学位課程を修了後、同大学院政治学研究科博士後期課程に進学し、博士（政治学）の学位を取得。

茨城県庁を退職後、公益財団法人日本都市センター研究室主任研究員、名古屋商科大学経済学部准教授、同教授を経て2016年から現職。専攻は行政学・地方自治論（主に自治体の人事・組織を研究）。主な著書として、『東京事務所の政治学』（勁草書房、2019年）、『現代日本の公務員人事』（共編著、第一法規、2019年）、『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応』（共著、第一法規、2018年）、『はじめて学ぶ地方公務員法』（共著、学陽書房、2017年）、『ダイバーシティ時代の行政学』（分担執筆、早稲田大学出版部、2016年）など。国・自治体の委員、研修講師等多数。

1．はじめに

2013年、第２次安倍内閣は、女性の力を「我が国最大の潜在力」と捉え、我が国の成長戦略の中核に位置づけた。それから７年余が経過したが、「2020年までに指導的地位に女性が占める割合を少なくとも30％程度にする」という目標は未だ達成できていない。

2020年12月、2021年度から５年間の女性政策に関する目標や施策をまとめた第５次男女共同参画基本計画が閣議決定され、上記目標の達成目標年次は「2020年代の可能な限り早期」まで先送りされた。同計画においては、女性の就業及びその継続を促進するには、出産・育児・介護等への対応も含め、多様で柔軟な働き方等を通じた仕事と生活の調和（ワーク・ライフ・バランス）がますます重要であるとの認識が示されている。

上記目標の「指導的地位」にある者とは、「議会議員、法人・団体等における課長相当職以上の者、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（2007年２月14日男女共同参画会議決定）。本稿ではこのうち「法人・団体等における課長相当職以上の者」、特にその中でも比較的女性にとって働きやすい職場と一般に見なされている自治体を取り上げ、女性職員の人事配置の実態を踏まえた上で、ワーク・ライフ・バランス施策が女性の管理職登用に及ぼす影響等について論じる。

２．雇用の場における女性活躍

⑴　女性の就業環境改善の経過

女性労働者は高度成長期に増加し始めた。最初は結婚・出産期の離職が多かったものの、徐々に働き続ける女性が増加していった。1972年には勤労婦人福祉法が成立し、育児休業や母性健康管理の努力義務が定められたが、まだこの当時は女性を単純・補助的な業務に従事させるなど、男性とは異なる取扱いが一般的であった。この背景には、女性の時間外労働の制限や深夜労働の禁止、「男は仕事、女は家庭」という伝統的な男女の役割分担意識等の存在があったとされる。

1975年の国際婦人年以降、男女の機会均等の達成に向けた世界的な動きが日本にも及ぶようになり、1985年には男女雇用機会均等法が成立し、翌年４月に施行された。同法は、女性労働者の結婚・妊娠・出産退職制や、女性の結婚、妊娠、出産及び産前産後休業の取得を理由とする解雇の禁止など、男女の均等な取扱いに一定の進捗をもたらしたものの、募集・採用、配置・昇進についての均等な取扱いについては、事業主の努力義務とされていた。そのため、同法は1997年に改正され、募集・採用、配置・昇進について、女性であることを理由とする差別的取扱いが禁止された。また同時に労働基準法も改正され、女性の時間外・休日労働、深夜労働の規制も解消された（厚生労働省2016）。

さらに、1991年には育児休業法、1993年にはパートタイム労働法、2003年には次世代育成支援対策推進法、2015年には女性活躍推進法が成立するなど、女性の就労環境の改善を図るための諸制度が整備されてきた。なお、自治体職員についても、1991年に地方公務員育休法が成立し、育児休業、育児に係る部分休業、育児短時間勤務の制度が整備されるなど、民間を対象とする諸法規と足並みを揃えて整備が進められてきている。

⑵　管理職等に占める女性の割合

図表１は、国・自治体及び民間企業における女性の登用状況を示したもので

ある。2020年を目標年とする第４次男女共同参画基本計画の目標値を達成しているのは、国家公務員の本省課長補佐相当職、市町村職員の本庁係長相当職及び本庁部局長・次長相当職のみであり、国・自治体よりも民間企業の方がやや苦戦している様子がうかがえる。先導的に男女取扱い均等施策を展開してきた公務部門の方が民間より女性の登用が進んでいるのは当然とも言えよう。

図表１　国・自治体及び民間企業の各役職段階に占める女性の割合

項　　目		現状 （民間企業：2019年、その他：2020年）	第４次基本計画 成果目標 （2020年）	（参考） 達成率
国家公務員	本省係長相当職	26.5%	30.0%	88%
	本省課長補佐相当職	12.3%	12.0%	103%
	本省課室長相当職	5.9%	7.0%	84%
	指定職相当職	4.4%	5.0%	88%
都道府県職員	本庁係長相当職	22.6%	30.0%	75%
	本庁課長補佐相当職	20.4%	25.0%	82%
	本庁課長相当職	12.2%	15.0%	81%
	本庁部局長・次長相当職	7.0%	10.0%	70%
市町村職員	本庁係長相当職	35.0%	35.0%	100%
	本庁課長補佐相当職	29.2%	30.0%	97%
	本庁課長相当職	17.8%	20.0%	89%
	本庁部局長・次長相当職	10.1%	10.0%	101%
民間企業	係長相当職	18.9%	25.0%	76%
	課長相当職	11.4%	15.0%	76%
	部長相当職	6.9%	10.0%	69%

出所：内閣府男女共同参画局「令和２年度女性の政策・方針決定参画状況調べ」をもとに筆者作成。

３．なぜ女性の管理職登用が進まないのか

⑴　自治体における女性管理職の登用状況

男女雇用機会均等法の施行からまだ間もない1988年の時点では、課長相当職以上に占める女性の割合は、都道府県2.6%、政令指定都市3.4%と極めて低かった。それから30年以上が経過した2019年には、都道府県10.3%、政令指定都市14.8%、市区町村15.3%と大きく伸びているものの、男性に比べれば依然としてかなりの少数派である（図表２）。

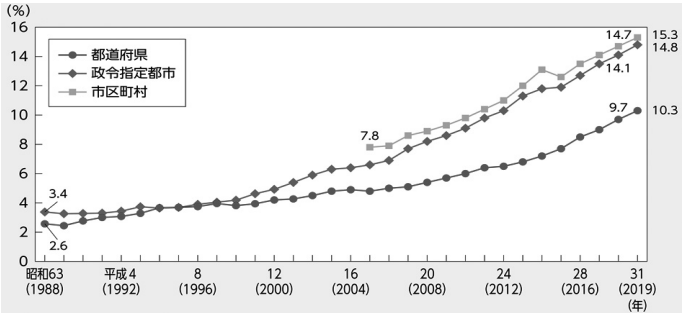
女性管理職を増やそうと思ってもすぐにできるものではない。例えば多くの

都道府県・政令指定都市では、大卒程度の「地方上級」、短大卒程度の「地方中級」、高卒程度の「地方初級」の採用試験区分が存在し[1]、地方上級の区分で採用された者が主に幹部候補として育成される。また、多くの市町村にも類似の試験区分があり、大卒程度の採用試験の合格者が幹部候補として扱われる。小規模市町村では採用試験にこのような区分がない場合もあるが、その場合であっても幹部候補として扱われるのは一般に大卒者が中心である。

したがって、上記の試験区分により幹部候補として採用され、長い時間をかけて育成されて管理職に到達することを考えれば、管理職を増やそうと思ってから実際にその効果が表れるまで一定の時間を要することは自明であろう。

内閣府の調査によると、地方公務員採用者（大卒程度）に占める女性の割合は、調査を開始した2003年には都道府県17.3%、政令指定都市37.5%であったが、15年後の2018年には都道府県32.7%、政令指定都市40.3%にまで上昇している[2]。このうち都道府県については、15年で２倍近くにまで増加したものの、2003年の採用者が20数年後に管理職になる頃、つまり2030年頃の管理職に占める女性割合は、元々採用時に17.3%しかいなかったことを考えれば、ほぼ同程度にとどまるであろうと考えられる。

図表２　地方公務員課長相当職以上に占める女性の割合の推移



備考）１．平成５年までは厚生労働省資料、平成６年からは内閣府「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」の数値による。平成５年までは各年６月１日現在、平成６年～15年は各年３月31日現在、平成16年以降は原則として各年４月１日現在。
２．市区町村の値には、政令指定都市を含む。
３．平成15年までは都道府県によっては警察本部を含めていない。
４．東日本大震災等の影響により一部の市町村のデータが含まれていない場合がある。

出所：内閣府「令和２年版男女共同参画白書」94頁。

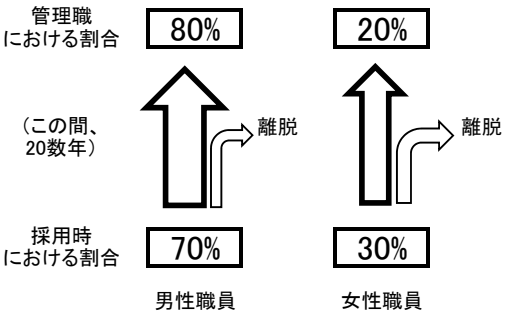
[1] これらはあくまで総称であり、正式名称は各団体によって異なることがある。また、地方中級を廃止し、大卒程度と高卒程度の２区分にしている団体も少なくない。

[2] 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）。

⑵　女性の管理職登用が思うように進まない理由

前節で述べたとおり、女性職員を幹部候補として採用しても、実際に管理職にまで達するには一定の時間を要する。しかし、幹部候補として採用された女性が時間さえ経てばみな順調に管理職になれるとは限らない。男女とも何らかの理由で管理職に到達できない者が出てくると思われるが、女性の方が何かと障害が多く、離脱者が多いように思われる（図表３）。その主な理由を女性職員の経験談等から抽出・整理すると、次の①～⑤に分類できる（大谷2009；2018）。

図表３　採用者が管理職に至るまでのイメージ図



出所：筆者作成。

①　職務経験の不足

管理職に必要な調整能力や俯瞰的視点は、財政、人事、企画など政策判断や全庁的な調整に係る業務を経験することで養われるが、このような職場は時間外勤務が多く、体力的な心配や家庭生活への配慮もあって、女性の配置は避けられてきた。このため、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。

②　研修機会の不足

結婚による離職は少ないものの、出産後、最長３年の育児休業を取得して職場を長く離れる者が少なくない。人事当局としては、研修の投資効率を考えると長期継続的に働く者を優先しがちになるため、女性職員よりも男性職員に多くの研修機会が与えられることになる。

③　出産・育児によるキャリアの中断

家事・育児は男女平等にと言われるようになって久しいが、現実は未だ女性がその多くを担っており、特に子育てについては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、仕事との両立を図るため保育園等を利用しても、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にくく、管理職に向けたキャリア形成の障害となって

いる。

④　男性職員の固定観念

①～③の背景には仕事と家庭の両立の難しさがあるが、それは「家事・子育ては女性の仕事」という固定観念が潜んでいることに起因する。本人の意思とは関係なく、「育休明けは簡単な仕事の方が良い」というような思い込みや勘違い（アンコンシャス・バイアス）によって、上司が男性と同じように女性を処遇しないことも見受けられる。

⑤　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いことも少なくない。管理職に就くための育成が十分でなく、知識・経験不足を心配して尻込みしたり、諦めの気持ちが生じたりすることが原因とされ、①～④のような環境が昇進意欲を低下させるとも言われている[3]。

４．自治体における女性配置の実態分析 ―茨城県の事例から―

⑴　茨城県の概要と昇進パターン

前章で女性の管理職登用が思うように進まない理由を概観した。紙幅の関係ですべてを掘り下げることは困難であるため、本章では茨城県を例に取り上げ、特に①の観点から考察を深めてみたい[4]。

2020年４月１日現在、茨城県の一般行政部門には4,839人の職員がおり[5]、知事部局だけでも９部１局91課・チームが設置されている[6]。同県の昇進パターンは概ね図表４のとおりであり、３年前後で異動を繰り返し、様々な部署を経験しながら昇進していく。管理職（副参事／室長以上）に到達するのに大学新卒採用から最短で27年かかるため、2020年現在、管理職に就くことができているのは概ね1994年以前の採用者ということになる。

---

[3] 本稿では紙幅の関係で昇進意欲の欠如について深く立ち入ることは避けるが、民間企業を対象とした研究の中には、ワーク・ライフ・バランスと昇進意欲の間に有意な関係はないとするものも存在する（川口2011、安田2012）。なお、自治体女性職員の昇進意欲の向上策については大谷（2019）を参照されたい。

[4] 茨城県を選んだ理由は、筆者がかつて在籍し、その人事異動・昇進パターンを知悉していること、また、管理職に占める女性の割合が2020年４月１日現在で全47都道府県中36番目（内閣府資料「都道府県の地方公務員管理職に占める女性の割合」
https://www.gender.go.jp/policy/mieruka/pdf/map6.pdf（2020年12月27日閲覧））と、全国的にみて下位に位置しており、女性管理職の割合が低い理由を探るには適当な団体と判断されるためである。

[5] 総務省（2020）「令和２年地方公共団体定員管理調査結果の概要（令和２年４月１日現在）」。

[6] 茨城県機構図（令和２年４月１日現在）。なお、課と同等の組織としてチームが設置されている。

図表４　茨城県における昇進パターンの例（上級職採用事務職の場合）

入庁年数	年齢（４月１日現在）	職　名
１年目	22歳	主　事
８年目	29歳	主　任
14年目	35歳	係　長
21年目	42歳	課長補佐
25年目	46歳	総括課長補佐
27年目	48歳	副参事／室長
30年目前後	50歳代前半	課　長
33～35年目頃	50歳代半ば	参事／部次長
36～38年目頃	50歳代後半	部　長

注）１．副参事／室長までは最短のパターン、課長以降はポストの空き状況等の影響も受けるため部長まで到達する場合の平均的なパターンとした。
２．技術職の場合、事務職の副参事に相当する職位として「技佐」、同じく参事に相当する職位として「技監」の職名を用いる。なお、技術職の場合、その専門性を活かすため配置可能な所属・ポストが限られることから、事務職に比べて昇進がやや遅い傾向が見られる。

出所：筆者作成。

⑵　女性職員の配置状況の変遷

女性職員の配置先の変遷について、茨城県で最初の女性課長が誕生した1979年から女性の配置先がほぼ全ての部に拡大した2007年までの間の女性職員の主な配置ポストをまとめたのが図表５である。紙幅の都合で課長補佐相当職以上の記載にとどめたが、実際は係長相当職についても全て調査済みである[7]。その結果によれば、女性の配置先は、長らく庶務、出納、統計、福祉、衛生、労働、文化、教育などに限られてきた。中でも課長相当職以上のポストはほとんどが福祉・衛生系である。課長補佐相当職も大半が福祉・衛生系で、1990年代後半から文化、労働、環境などの部署のポストが見られるようになるが、それ以外の例えば企画、土木、農林水産などの部署のポストはまったく見受けられない。

このように女性職員の配置される職場が限定されていたのは、①幹部候補とされる上級職採用（大卒）の女性が少なく、多くの女性が単純・補助的業務に従事していたこと（＝主に庶務、出納、統計などの業務に従事）、②専門的な

[7] この詳細については、2021年度中に論文として発表する予定である。

業務に従事する女性職員は保健師、保育士などに限られていたこと（＝主に福祉、衛生分野の職場に配置）、③幹部候補の女性職員が少ない中、女性の登用を図るために、教員からの異動で人材を確保していたこと（＝主に福祉、文化、教育分野の職場に配置）、などの理由による[8]。

４つの県の部長級職員の経歴を分析した竹内（2019）によれば、「人事・財政・秘書・企画」の各部門と「地方課」を経験した者が高い地位まで昇進しているという。茨城県でいえば、「人事課」「財政課」「秘書課」「地方課（現市町村課）」のほか、スタッフ職では政策の企画立案・調整を行う知事直下の「主任政策員」「政策員」と各部に置かれる「主任企画員」「企画員」がこれに当たる[9]。女性の職域が拡大していく様子を示すため、図表５の備考欄には、これらの部署・ポストに女性が係長相当職で初めて配置された場合にこれを記した[10]。

これらの部署・ポストへの最初の配置は1992年の生活福祉部の企画員である。ただし、企画員とはいえ福祉系のポストであり、それまでの女性の配置パターンと比較的近いものであった。しかし、翌1993年の総務部企画員への配置については、それまでの女性の配置パターンとは大きく異なるものであり、１つの大きな転換点とも言える。

この1993年の総務部企画員への女性配置人事に影響を与えたと言われているのが、当時の総務部長である。同部長は自治省からの出向者で、茨城県への着任後は生活福祉部次長等を経て総務部長に就いた。他の自治体への出向時に女性政策を手掛けた経験があったことから茨城県でも女性政策の展開に積極的で、生活福祉部次長時代には茨城県庁では初めてとなる女性に係る計画の策定にも着手した実績がある[11]。

---

[8] 『職員録』を用いた経歴分析と複数の元茨城県職員への聞き取りによる。

[9] 主任政策員及び主任企画員は課長補佐相当職、政策員及び企画員は係長相当職である。

[10] 係長相当職未満での配置については、本人の能力を評価しての異動ではなく、単に教育異動ローテーションの一環の場合もあり得るため、取り上げないこととした。

[11] 複数の元茨城県職員への聞き取りによる。なお、人事案は４月発令に向けて前年度中に人事課が作成する。同県では人事課は総務部に属するため、総務部長の意向が反映されるのは当然のことと考えられる。

図表５　茨城県における女性登用ポストの変遷（知事部局・本庁のみ）

年度	部長・部次長相当職	課長相当職	本庁課長補佐相当職（主なもの）	備　　考
1978				（婦人問題を担当する課として青少年婦人課を設置）
1979		青少年婦人課長		
1980		婦人児童課長		（青少年婦人課を婦人児童課に改組）
1981				
1982				
1983				
1984				
1985		総合県民室副参事	婦人児童課課長補佐	
1986		婦人児童課長		（男女雇用機会均等法施行）
1987		婦人児童課長		
1988		婦人児童課長		
1989		婦人児童課長	高齢福祉課課長補佐 県民生活課課長補佐 保健予防課課長補佐	
1990		婦人児童課長	国際交流課総括課長補佐 保健予防課課長補佐	（茨城県女性対策推進本部を設置）
1991		婦人児童課長 県民生活課副参事	国際交流課総括課長補佐 障害福祉課課長補佐 保健予防課課長補佐	（婦人児童課内に女性対策推進室を設置、初の女性に係る計画「いばらきローズプラン21」を策定）
1992		婦人児童課長	県民生活課総括課長補佐 障害福祉課課長補佐 保健予防課課長補佐	生活福祉部企画員に初めて配置
1993		婦人児童課長 生活文化課副参事	女性青少年室室長補佐 障害福祉課課長補佐 保健予防課課長補佐	総務部企画員、福祉部企画員に初めて配置 （知事交代、女性青少年室を設置）
1994	福祉部次長	児童福祉課長	高齢福祉課課長補佐 障害福祉課課長補佐 女性青少年課課長補佐 保健予防課課長補佐	衛生部企画員に初めて配置 （女性青少年室を改組し、女性青少年課を設置）
1995		児童福祉課長	女性青少年課総括課長補佐 高齢福祉課課長補佐 女性青少年課課長補佐 保健予防課課長補佐 企画調整課主任企画員	
1996		児童福祉課長 商業流通課長	女性青少年課総括課長補佐 生活文化課課長補佐 高齢福祉課課長補佐 女性青少年課課長補佐 企画調整課主任企画員	

年度	部長・部次長相当職	課長相当職	本庁課長補佐相当職（主なもの）	備　考
1997		商業流通課長 保健予防課技佐	生活文化課課長補佐 高齢福祉課課長補佐 障害福祉課課長補佐 女性青少年課課長補佐	人事課係長に初めて配置 （男女雇用機会均等法改正）
1998	福祉部参事	保健予防課技佐	国際交流課総括課長補佐 女性青少年課総括課長補佐 高齢福祉課課長補佐 介護保険推進室室長補佐 障害福祉課課長補佐 医務課課長補佐	土木部係長に初めて配置
1999			女性青少年課総括課長補佐 国際交流課総括課長補佐 女性青少年課課長補佐 生活文化課課長補佐 厚生指導課課長補佐 高齢福祉課課長補佐 介護保険推進室室長補佐	農林水産部係長に初めて配置
2000		児童福祉課長 広報広聴課副参事 女性青少年課副参事 保健予防課技佐	女性青少年課総括課長補佐 生活文化課課長補佐 厚生指導課課長補佐 児童福祉課課長補佐 高齢福祉課課長補佐 労働政策課課長補佐	政策員に初めて配置
2001		児童福祉課長 介護保険室長 女性青少年課副参事 観光物産課副参事 保健予防課技佐	女性青少年課総括課長補佐 高齢福祉課総括課長補佐 生活文化課課長補佐 厚生指導課課長補佐 児童福祉課課長補佐 労働政策課課長補佐	地方課係長に初めて配置
2002	保健福祉部次長	女性青少年課長 高齢福祉課長 保健予防課技佐	環境政策課総括課長補佐 厚生指導課総括課長補佐 広報広聴課課長補佐 女性青少年課課長補佐 生活文化課課長補佐 厚生指導課課長補佐 労働政策課課長補佐	企画部係長に初めて配置
2003	保健福祉部次長 企画部参事兼 統計課長	高齢福祉課長 少子化対策室長 保健予防課副参事	女性青少年課総括課長補佐 労働政策課総括課長補佐 広報広聴課課長補佐 女性青少年課課長補佐 生活文化課課長補佐	農林水産部企画員に初めて配置
2004	企画部参事兼 統計課長	秘書課長 少子化対策室長	女性青少年課総括課長補佐 労働政策課総括課長補佐 広報広聴課課長補佐 生活文化課課長補佐 霞ヶ浦対策課主査	

年度	部長・部次長相当職	課長相当職	本庁課長補佐相当職（主なもの）	備　考
2005		秘書課長 子ども家庭課長 厚生指導課副参事	女性青少年課総括課長補佐 環境政策課総括課長補佐 農村環境課総括課長補佐 水環境室室長補佐 高齢福祉課課長補佐	秘書課係長に初めて配置
2006	知事公室長 保健福祉部技監兼子ども家庭課長	私学振興室長 介護保険室長 医療対策課副参事	女性青少年課総括課長補佐 農村環境課総括課長補佐 女性青少年課課長補佐 文化祭開催準備室室長補佐 水環境室室長補佐 子ども家庭課課長補佐 高齢福祉課課長補佐	
2007	知事公室長	私学振興室長 介護保険室長 女性青少年課副参事 医療対策課副参事 保健予防課副参事	秘書課課長補佐 女性青少年課課長補佐 国民文化祭開催準備室室長補佐 水環境室室長補佐 子ども家庭課課長補佐	企画部企画員、生活環境部企画員、商工労働部企画員に初めて配置 財政課主計員に初めて配置

出所：国立印刷局『職員録』（各年版）及び茨城県（2017）にもとづき筆者作成。

1994年には、部次長相当職（福祉部次長）に初めて女性が就いた。この前年、竹内藤男知事が５期目の途中で辞職し、急遽実施された知事選を制した橋本昌氏が知事に就任した。この時の知事選は激戦であったが、橋本知事は選挙公約の1つに女性の登用を掲げて当選した。同知事は当選後、女性政策の担当部署を室から課に格上げするなど公約の実現に努めており、福祉部次長への女性登用もその一環であったと考えられている[12]。

これらの出来事を皮切りに、1997年には初めて人事課に係長として女性を配置し、2000年には政策員、2001年には地方課係長、2005年には秘書課係長、そして2007年には財政課主計員に女性を配置してきた。また、1998年にはそれまで女性があまり配置されてこなかった土木部に係長として女性を初めて配置し、翌1999年には農林水産部にも係長として、2002年には企画部にも係長として、それぞれ女性を初めて配置している（いずれも庶務や統計担当の係長を除く）。さらに各部企画員への女性配置も進められ、2007年には企画部や商工労働部ほか様々な部の企画員に女性が配置されるようになっていった。

職員を管理職ポストに配置する場合、男性の場合も女性の場合も、過去に経験したことのある分野に充てるのが一般的である。管理職として適切な意思決

[12] 複数の元茨城県職員への聞き取りによる。

定を行うには、当該分野の知識や経験が必要とされるためである。女性職員の異動範囲が広がり、様々なポストに就けるようになったことで、その後の管理職への登用の可能性も高まったのである。

2020年４月１日現在、茨城県の部長・次長相当職にある女性は６名（9.8%）、課長相当職は25名（8.7%）にまで増加した。また、課長補佐相当職は128名（19.6%）、係長相当職も193名（30.9%）に達しており、10数年後には管理職に占める女性の割合が30%近くになることも現実的になってきている。

５．女性職員の登用とワーク・ライフ・バランス

⑴　女性職員の昇進への影響

竹内（2019）が指摘するように、人事、財政など枢要部門の経験が昇進レース上有利に働くとされながらも、茨城県でそのような職場への女性の配置が進まなかったのは、激務で時間外・深夜労働が常態化していたためと思われる。

そもそも女性の時間外・深夜労働が制限されていた1997年までは、そのような多忙な職場に女性を配置することは想定されていなかった。また、それ以降は法的には可能であっても、現実問題として全精力を仕事に注ぎ込まざるを得ず、特に既婚女性にとっては家庭との両立が困難であるため、いかに優秀な女性であっても人事課は枢要部門への配置を躊躇し、多くの女性職員も枢要部門への異動を望んでいなかった。それは現在でもさほど変わっておらず、最も激務とされる財政課に女性が配置されることは極めて珍しい。

このように、ワーク・ライフ・バランスが確保されないため女性が枢要部門での職務経験を重ねることができず、それが女性昇進の阻害要因となっている。これは茨城県に限ったことではなく、2017年の総務省研究会報告書においても、全自治体の半数以上が、出産・育児等のライフイベントによる時間的制約を受けやすく十分な職務経験を積むことができていないことを女性登用の阻害要因の１つとして挙げている（総務省2017）。

これに対し、総務省と各自治体は、男性の育児休業制度の整備とその取得促進、時間外労働の縮減、短時間勤務制度やフレックスタイム制度、テレワーク等による場所や時間にとらわれない柔軟な働き方の導入など様々な措置を講じてきた。しかし、2019年度の男性職員の育児休業取得状況は、取得率8.0%、取得期間も１か月以内が半数以上を占めるなどまだまだ低調であり、また、家事時間も男性は女性の半分以下であるなど、根強く残る性別役割分担意識が女性のワーク・ライフ・バランス確保の障害となっていることから、その解消が

急務とされている（総務省2020、内閣府2020）。

激務とされる職場に見られる時間外・深夜労働を前提とする働き方は、家庭のことは女性に任せ、男性は仕事のみに全精力を集中するという前時代的な役割分担でなければ成立し得ない。このような性別役割分担意識の解消には、男性の意識改革が必須である。男性に期待されている仕事のあり方や男性自身の仕事への向き合い方の変革を進め、同時に男性の家事・育児、さらには介護への参画を進めていくことが必要とされる。また、家事・育児・介護を家庭内で分担するのみならず、家事代行など外部サービスを活用することも重要な選択肢として考えられる（総務省2020）。

⑵ ワーク・ライフ・バランスの確保に向けて

ワーク・ライフ・バランスを確保するための両立支援といえば、仕事と家事・育児の両立を意味するもの、つまりは女性のための両立支援と捉えられることが多い。しかし、「家事・育児は主に女性の仕事」という性別役割分担意識があるうちは、前節でも言及したように、いつまで経っても両立支援策が十分な効果を発揮することはない。

民間企業を対象とした研究によれば、男女の均等な取扱いが進んでいない企業では、ワーク・ライフ・バランスを促進するための制度を導入しても利用が少なく、その効果は薄いとされる。男女間の不平等を是正せず、ワーク・ライフ・バランスだけを実現することはできないのである。また、トップの役割も重要である。経営者がワーク・ライフ・バランスに熱心な企業ほど女性の定着率が高く、女性が活躍している。両立支援策は従業員のみならず、人材確保やモチベーション向上などの面で企業にとってもメリットがあり、企業業績にもプラスの効果があるという（脇坂2009、脇坂・松原2011、川口2011）。茨城県の事例でも女性職員の登用に大きな影響を及ぼしたのは、知事と総務部長であった。

なお、ワーク・ライフ・バランスを推進する際は、福利厚生目的ではなく、人材活用目的として考えることが重要とされる。ワーク・ライフ・バランスの推進に組織的に取り組み、女性社員の能力発揮の推進を重視する企業では、女性人材活用が成功しているという（山口2011）。

6．おわりに：なぜ自治体の女性職員の管理職登用が重要なのか

男女雇用機会均等法には「法の下の平等を保障する日本国憲法の理念にのつ

とり雇用の分野における男女の均等な機会及び待遇の確保を図る」とその目的が記され（第１条）、また、男女共同参画社会基本法でも、男女共同参画社会の定義として「男女が、社会の対等な構成員として、…（中略）…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」との記述が見られる（第２条）。つまり、日本の男女平等・男女共同参画政策は、男女間における法の下の平等を実現するという社会政策として推進されてきた。

ところが、第２次安倍内閣が掲げた女性活躍推進政策は、人口減少局面において労働力を確保して経済成長を実現するには、潜在的労働力である女性の活用が不可欠であることから展開された経済政策であった（辻2015、堀江2017）。

行政改革による人員削減の影響で、自治体はギリギリの人員でなんとか仕事を回している状況にある。今般の新型コロナウイルス感染症への対応を見ても明らかなように、何か不測の事態が発生し、予定外の業務が降りかかると業務が停滞してしまう。このような状況においては、職員一人ひとりがその能力を最大限に発揮する必要がある。もし能力を発揮する場を与えられず、燻っている女性がいれば、それは非効率な人的資源の使い方となる。自治体においても女性の活躍は喫緊の課題と言えよう。

このように、女性活躍の意義としては、「法の下の平等の実現」と「人的資源の最大活用」が挙げられるが、自治体における女性職員の登用に関しては、行政学的な視点から見ると別の意義も存在する。それは「代表性の確保」である。国民・住民の代表といえば、選挙を通じて国会議員や自治体の首長・議会議員が選出されているが、社会の多様性を政策に反映するにはそれだけでは十分とは言い難い。国民の社会生活に行政が広く関与している現代社会において、人種や性別など様々な属性の人々の意見を政策に反映させるには、公務員集団も社会の構成をできるだけ反映したものにすべきとする考え方（代表的官僚制論）が存在する（Kingsley 1944）。つまり、自治体職員として意思決定に関わる女性が増えることで、女性が望む政策の立案・実施が期待されるのである。

女性管理職の登用には、男女の取扱い均等化とともにワーク・ライフ・バランスの確保が重要であり、ワーク・ライフ・バランスを確保するためには、性別役割分担意識の解消が必要であった。つまり、そこで働くすべての人々の意識変革が求められるのである。一朝一夕に解決するものではないが、その意義の大きさを踏まえれば、たとえ歩みは遅くとも地道に取り組み、着実に進めていくことが期待される。

※本稿は、獨協大学2019年度研究奨励費、野村財団「女性が輝く社会の実現」をテーマにした研究助成、科学研究費助成事業20H01456の研究成果の一部である。

参考文献

大沢真知子（2015）『女性はなぜ活躍できないのか』東洋経済新報社。
大沢真知子（2018）『21世紀の女性と仕事』左右社。
大沢真知子編著・日本女子大学現代女性キャリア研究所編（2019）『なぜ女性管理職は少ないのか―女性の昇進を妨げる要因を考える』青弓社。
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』182-193頁。
大谷基道（2018）「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」『都市社会研究』10号、73-88頁。
大谷基道（2019）「自治体における女性職員の育成―慣行にメスを入れられるか」『月刊地方自治職員研修』729号、21-23頁。
川口章（2011）「均等法とワーク・ライフ・バランス―両立支援政策は均等化に寄与しているか」『日本労働研究雑誌』615号、25-37頁。
川口章（2012）「昇進意欲の男女比較」『日本労働研究雑誌』620号、42-57頁。
新谷由里子（2015）「公務セクターにおける女性の就業状況と子育て支援環境」『人口問題研究』71巻４号、326-350頁。
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』第一法規。
辻由希（2015）「第二次安倍内閣における女性活躍推進政策」『家計経済研究』107号、17-25頁。
中原淳（2018）『女性の視点で見直す人材育成―だれもが働きやすい「最高の職場」をつくる』ダイヤモンド社。
堀江孝司（2017）「安倍政権の女性政策」『大原社会問題研究所雑誌』700号、38-44頁。
村上文（2018）「女性活躍推進と働き方改革」『都市問題』109巻７号、47-54頁。
安田宏樹（2012）「管理職への昇進希望に関する男女間差異」『社會科學研究』64巻１号、134-154頁。
山口一男（2011）「労働生産性と男女共同参画―なぜ日本企業はダメなのか、

女性人材活用を有効にするために企業は何をすべきか、国は何をすべきか」RIETI Discussion Paper Series 11-J-069。
脇坂明（2009）「WLBの定着・浸透―制度・実態ギャップと中小企業」『日本労働研究雑誌』583号、4-13頁。
脇坂明・松原光代（2011）「ワーク・ライフ・バランスがもたらす『ウィン－ウィン』の関係に関する研究」『学習院大学経済経営研究所年報』25巻、41-71頁。
Kingsley, J. D.（1944）*Representative Bureaucracy: An Interpretation of the British Civil Service*. Yellow Springs, Ohio: Antioch Press.

茨城県（2017）「平成28年度男女共同参画年次報告書＜概要版＞」。
厚生労働省（2016）「平成27年版働く女性の実情」。
総務省（2017）「地方公共団体における多様な人材の活躍と働き方改革に関する研究会報告書」。
総務省（2018）「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」。
総務省（2020）「令和元年度地方公共団体の勤務条件等に関する調査結果」。
内閣府（2015）「平成27年版男女共同参画白書」。
内閣府（2020）「第５次男女共同参画基本計画」。

高齢者が輝き続ける職場づくりの可能性と課題

東京大学　先端科学技術研究センター　講師
檜山　敦

【プロフィール】ひやま　あつし
東京大学　先端科学技術研究センター　講師
東京大学工学部卒。同大学院情報理工学系研究科修士課程修了、同大学院工学系研究科博士課程修了。博士（工学）。東京大学大学院情報理工学系研究科、特任助教、特任講師を経て、現職。2017年に理化学研究所革新知能統合研究センターチームリーダーを兼務。専門として、人間拡張工学・バーチャルリアリティ・ロボティクスを中心とした情報通信技術を駆使して、超高齢社会が直面する諸課題にアプローチするジェロンインフォマティックスという学問領域を切り拓く。100年の一生を通じて参加できる社会を目指し、ひとりひとり、そして地域の「できる」ことを増やすテクノロジーの研究開発に取り組んでいる。シニアの柔軟な働き方を推進するジョブマッチングプラットフォーム「GBER」や、心身を活性化するバーチャルリアリティシステムなどの研究を、社会実装へ向けて実証展開している。著書に『超高齢社会2.0～クラウド時代の働き方革命～』（平凡社新書）。Laval Virtual Trophy、IFIP Accessibility Award等受賞。

はじめに

私が2017年７月に著した「超高齢社会2.0　クラウド時代の働き方革命」で、本の帯をデザインするときに、「何歳からでも輝ける社会へ日本をアップデート」というメッセージを載せた。一人の一生が100年もの長さになったとき、私たちはどのような社会に希望を見出すことができるのだろうか。長い人生の中でどのように生きていくのか見通しが立ちにくいときがある。とくに高齢期の生き方は自分の心身の状況がどのように変化していくのかも分からなければ、どのようにして生活の糧を得ていくのか、少子高齢化は100年単位のスパンでないと歯止めをきかせられないなかでは不安も大きいことだろう。100年という長さの中では、時代が移り変わり価値観やテクノロジーもどんどん更新されていく。生まれてから20年から30年の間に道を定めた専門性でもって生き抜くには限界もあるだろう。そのような社会の中で不安を少く過ごせるようになる

ためには、何歳からでも新たなスタートを切ることができる社会をつくっていくこと。このことが究極的な目標なのではないだろうかと思ったからだ。

戦前までは日本人の平均寿命は50歳に満たなかった。それが2019年には女性は87歳で男性は81歳まで伸びた。実際は平均余命を考えると80歳まで生きた人は男女ともさらに10年ほど余生を獲得することになる。戦後からまだ80年経っていないことを考えると、80年、90年と日本人の平均寿命を更新し続けている人たちは戦前生まれの人たちであることになる。ということは、生まれてものごころがついた時は、自分には50年くらいの一生があるのだと思い描いていたことだろう。それが蓋を開けてみたらその２倍の年齢に到達しようとしている。一世代のうちに寿命が40年も50年も延びた。人類の歴史の中でこれほど劇的な変化に直面したことは果たしてあったであろうか。私たちは実は人類史の中で最も劇的な変化の中を生きている。その歴史的な変化に対応していくためには社会の仕組みもつくりかえていかなければならない。そして、人の一生の大部分を占めるのは働いている時間であるなら、働き方を改革する程度では生ぬるく、革命まで起こさなければ対応できないかもしれない。

本の仕上げにとりかかっているときにひとつのニュースが飛び込んできた。高齢者とICTに関する研究を始めた頃からお世話になっている若宮正子さんことマーちゃんが、なんとiPhoneのアプリの作り方を自ら学んで開発し、世界最年長（当時81歳）プログラマーとしてApple社の開発者会議でスペシャルゲストとして講演を果たすことになったということだ。このニュースを目にしたとき、私はなんだかほっとする気分になった。人生の前半では銀行員だったマーちゃんが、いまはプログラマーとして羽ばたいている。「何歳になっても人は新しいことに挑戦して輝くことができるんだ！」マーちゃんが成し遂げたことは続く世代に対して強い勇気と安心感を与えてくれるものだと感じた。これからたくさんのシニアがマーちゃんのように新しい一歩を踏み出すようになったなら、日本の社会は大きく変わっていくと思った。

高齢者雇用安定法の改正とメンバーシップ型雇用の壁

2021年４月に高齢者雇用安定法が改正される。これまでとの違いとして、定年や継続雇用の年齢の上限が65歳から70歳に引き上げられることになる。そして大きな変化として、雇用に限らない業務委託契約や社会貢献事業というシニアの活躍の道筋をつくろうとしているところにある。高齢期においては、現役時代の時のようなフルタイムで決まった場所に通勤するよりも、働けるとき

に無理なく働けるような時間と場所に融通が利く働き方を求める人の方が多い。業務委託契約であれば働き方は自分の裁量で決めることができる。企業にとっても雇用に伴う責任の重さから解放されることで外部の高齢者人材を活用しやすくなる方向にはたらくと考えられる。企業や自治体にとっての社会貢献事業の持つ価値は、2015年９月に国連で採択された「誰一人取り残さない」SDGs（Sustainable Development Goals: 持続可能な開発目標）の広がりとともに年々高まっている。国によるSDGs未来都市の選定も行われ、私たちの住まう地域をよくしていくためには、地域住民と一体となって環境を改善していく行動が必要になってくる。そのときに住まう地域の中で大部分の時間を過ごすシニアの存在は貴重で、地域の主体となりうる存在でもある。

国が推進する流れの中で、高齢期において輝き続けられるような働く環境を実現していくためには乗り越えねばならない大きな壁がある。それはメンバーシップ型就労と呼ばれている、日本的な新卒採用から年功序列による終身雇用という単線的なキャリアを主軸とした働き方設計と、それを支える仕事の内容や量ではなく、職位と時間を基準にした給与体系である。この給与体系の考え方が直接シニアに影響を与えると考えられるのは、業務委託契約の展開と関係するところである。職位を基準に給与を考えたときに、日本では非正規労働者の給与の方が正規の労働者よりも同じ業務を行なっていても低く抑えられてしまう傾向がある。本来であれば、福利厚生や退職金などの補償がない分、非正規労働者の方が基本給は高く設定されるべきところであるが、非正規のポジションは正式な労働力に満たないポジションと捉えられているきらいがある*。継続雇用や業務委託のポジションはやはり同じ成果をあげていても、シニア人材に対して支払われる人件費は低く抑えられてしまうだろう。働くポジションによって労働力の価値を紐づけた目線をつくることは職場での居心地を悪くしたり、労働意欲の減退を招いたりする弊害もある。我々の研究グループは、2019年に正規労働者と非正規労働者の約800名を対象に行なった就労にあたってのコミュニケーション・自己主張・感情制御・世代伝承・変化対応・意欲・積極性に関する自己評価調査を行った。若手と中堅での自己評価を男性・女性、正規・非正規の別で比較を行なったところ、際立って自己評価が高かったのは若手・男性・正規のグループであったが男性・中堅・正規では自己評価が大きく落ち込んでいた。男性・非正規に関しては若手・中堅いずれも同様に自己評価は低かった。反面、女性は若手においては正規・非正規とも同等に自己評価は低いものの、中堅になると自己評価が向上している。出世競争を強く意識す

る男性の組織のメンバーとなった自信は女性・中堅と同水準まで落ち込み、最初から出世競争の壁に直面させられる女性は向上こそするものの高くはならない。これはメンバーシップ型雇用が働く人の心理に与える潜在的な性質であろう。

リクルートワークス研究所が2014年に指摘した「次世代シニア問題」というものがある。終身雇用、年功序列が十分に機能してる時代の中でキャリア形成を行えた今現在のシニアはそれなりの老後の備えを蓄積できてきた。それに対して続く世代は、なかなか空かない少ない管理職のポジションを待つ中での過度な競争と労働意欲の減退、就職氷河期からのネガティブな意味での非正規労働に晒されることもあり十分な老後の蓄えができていると感じる人は少くなっている。私が2012年に千葉県柏市での定年後の就労を希望する一般市民を集めたセミナーにて、独自に調査した老後の就労に重視することのアンケートがある。このアンケートでは、お金を稼ぐこと以上に、健康維持、他者との交流、自身の成長、社会への貢献を重要視する人が多かった（図１）。しかし、これからは老後の稼ぎのために就労を必要とするシニアが急速に増えてくることだろう。

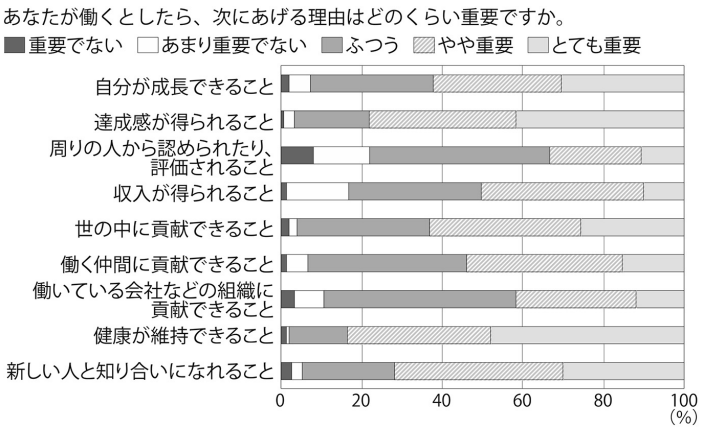


図１　柏市でのシニアの就労意識調査

＊非正規労働の仕組みがメンバーシップ型の就労の考え方の中ではなく、同一労働同一賃金のジョブ型就労の考え方の中で取り入れられ始めたならば、この20年間で優秀な人材の兼業・副業は活性化し、労働力減少下においても生産性が高まり、新たな産業とイノベーションがもっと多く興ったかもしれな

い。しかし現実には、ある意味、上にポストを用意する代わりに平社員の下になるポストをつくって既得権益を守るための装置となった性格がある。

輝き続けられるはたらく場をつくる

「自己効力感」という言葉がある。カナダの心理学者アルバート・バンデューラが提唱した概念で、目標を達成するために何をすればよいかが分かり、その行動をやり遂げられることに確信が持てる程度を表している。高齢期において日々の時間の大部分を住まう地域で過ごすことになるなら、自己効力感を持ってその地域に参加することができれば、生き生きとした日常をデザインすることができる。特に今まで会社を中心に生活をデザインして来たのであれば、住まう地域を生活基盤として捉え直す必要がある。地域を知り、課題を見つけ、必要なスキルを学び、実践して地域に還元する。地域参加のステップを踏んで、やりたいこと、できること、必要とされること、そして実践する方法を獲得していくことで、新たな活躍の場を獲得し自己効力感を高めることができる。心身の衰えの中でできなくなることが増えていく自分に直面する高齢期である反面、経験と知識を活かしつつ新たなできることを獲得していくこともできる。そういった体験を通して社会の中で自分を位置付けていくことが必要になってくる。地域参加のステップを踏んで、ひとりひとりが活躍する場と結びつけていく、そのような場を地域の中につくることができれば、そこに住まう人たちは自ずと輝き始めるだろう。

私はシニアの社会参加と就労支援のためのICT（Information and Communication Technology: 情報通信技術）の研究を始めた2011年より、東京大学高齢社会総合研究機構と連携して柏キャンパスのある柏市をフィールドとした実証研究に取り組んできた。高齢社会総合研究機構は地域住民に対して就労セミナーを開き、定年退職後の就労の意義、必要な心構え、シニア人材を求める地域の事業主体からの求人の紹介等の啓蒙活動を行っていた。その就労セミナーに参加していた地域住民たちが核となり、一般社団法人セカンドライフファクトリーが設立され、シニアの柔軟な働き方を目指したグループ就労を展開している。空いている時間で働きたいときに働き、体調や都合に合わせて休みが必要なときは他のグループメンバーで都合が合うものが代わりに働きに出る仕組みだ。植木の剪定、放課後の学童保育、福祉施設での家事支援、農作業のお手伝い、学習塾の講師等の現場に無理なく働ける範囲でシニアたちが活躍している。そのグループ就労を管理する上で、ある程度メンバーが増えて

くると人手でスケジュール調整を行うことは現実的でなくなってくる。そこでICTの活用が求められる。私はセカンドライフファクトリーの設立前後から、タイムシェアリングでの柔軟な働き方を助けるためのマッチングのツール、コミュニティ醸成のためのソーシャルメディア等を試作し、セミナー参加者を対象に実証実験を行って来た。インクルーシブデザインという、商品やサービスの設計段階から利用する当事者を含めて取り組む方法論がある。まさに、柏市のシニアたちとインクルーシブデザインを実践して、試行錯誤を繰り返していく中でひとつの形となっていったのがGBERという地域参加と就労を支援するプラットフォームである。

ICTを活用することで地域の中の場を広げる

GBERとは、地域の元気高齢者を集めるという意味の英語、Gathering Brisk Elderly in the Regionの頭文字をとって名付けたプラットフォームサービス名である。GBERは様々な地域活動とシニアを効率良く結びつけるためのツールである。ここで言う地域活動は、仕事に限らずボランティアや生涯学習、その他地域の中で参加を呼びかけられる健康づくりなどのイベントを含めた幅広い活動を指している。仕事とのマッチングではなく地域活動とのマッチングとしている理由は、高齢期においてはひとりひとりの心身の状況が多様化していることによる。必ずしも収入が得られるような仕事だけではなくて、その人ができる範囲で社会とつながっていられることを支援することを目的としている。高齢期の心身の健康維持に関しては、たとえ仕事でなくても地域活動に参加することでフレイル予防の効果があるということが知られている。東京大学高齢社会総合研究機構による、およそ５万人を対象にした調査から、フレイル（虚弱化）リスクと身体活動、文化活動、地域活動との関係が分析されている。直接的な健康維持活動である身体活動だけに取り組んでいる集団よりも、ジムでのトレーニングや散歩など個人で行う要素が強い身体活動に取り組んでいなくても、ボランティアなどの地域活動や文化活動など社会とのつながりの中で行われる活動に参加している集団の方が、フレイルリスクが低いという結果が報告されている（引用１）。その意味で、GBERは、ひとりひとりのシニアにとって無理のない地域とのつながりをつくっていくことを手助けするためのツールとしてデザインした。

GBERで一人ひとりのシニアと様々な地域活動とをつなぐために、三つの機能を用意している。一つ目はカレンダー機能で、個人のスケジュールの空き状

況を把握することをできるようにするためのものである。二つ目は地図機能で、現在参加が募集されている生活圏内の活動を地図上で検索できるようにしたものである。そして三つ目はQ&A機能で、ひとりひとりのシニアが地域の中でどのような活動にどのように参加していくことを望んでいるのか、その情報を集めるために用意したものである。なかなかソーシャルメディアなどを通じて自分のことを情報発信することになれていないシニアであっても、ツールの方から具体的な活動のジャンルをピックアップして興味があるかないか二択で答えられるような質問セットを用意することで、空いている時間にたくさん回答してもらえて、情報を集める事ができるようになる。現時点ではシミュレーションでの効果検証にとどまっているが、Q&Aを通じて集められた情報を活用することで、一人ひとりの地域との関わり方のニーズに合わせて地域活動を推薦することにつなげられる。

（引用１）吉澤 裕世，田中 友規，高橋 競，藤崎 万裕，飯島 勝矢，地域在住高齢者における身体・文化・地域活動の重複実施とフレイルとの関係，日本公衆衛生雑誌，2019，66巻，６号，p. 306-316

柏市セカンドライフファクトリーからの社会実装の拡大

GBERの最初のプロトタイプは前述の柏市にある一般社団法人セカンドライフファクトリーで地域住宅の植木の剪定を仕事としているガーデンサポートグループのメンバーに活用していただいている（図２）。ガーデンサポートグループは30名程度の小規模なコミュニティであるものの、GBERの実証実験を開始した2016年４月１日から2020年現在に至るまで、年間100件以上の依頼を受けグループで就労する形で、延べ人数としておよそ4000名分の就労を創出している。ガーデンサポートのメンバーは毎月自分のスケジュールの空き状況をGBERのカレンダー機能を通じて登録し、グループリーダーが地域から集めてくる植木の剪定の依頼をメンバーのスケジュールの空き状況を見て日程調整を行っている。突発的な理由でその日の就労ができなくなったメ

図２　ガーデンサポートグループの活動

ンバーが発生した場合は、その日のスケジュールが空いている他のメンバーが代わりに参加することになる。メンバーのスケジュールマッチングを効率的に行う意味で、GBERは欠かせないツールとなっている。

ガーデンサポートのグループでGBERの活用が定着していったことにはいくつかの要素がある。コミュニティとして定期的で固定されたシフトではなく、専ら仕事の依頼単位で参加メンバーを編成するタイプの仕事で、グループ就労という新しい柔軟な働き方を指向していたこと。人手によるスケジュールマッチングを行うには作業が煩雑になる規模であったこと。グループの設立当初からGBERを基本ツールとしてメンバーで活用しようというモチベーションがあり、メンバー間で使い方の教え合いと、インターネットを利用していないメンバーも含めた運用方法（他のメンバーが代理で入力操作を行う）を確立していったこと。これらの条件が揃っていたことは大きいと考えている。

逆に課題としては、定期的な仕事の募集も地域の中ではそれなりの規模を占めているため、不定期の仕事のマッチングだけでなく定期の仕事も含めたマッチングに対応できるように設計することが、幅広いジャンルの仕事や他の地域への展開を行うにあたっては必要な要素として挙げられた。ここが柏市においてはガーデンサポートグループでの活用にとどまっている要因でもある。

ガーデンサポートでの社会実装を通じて達成した成果としては、我が国においてICTを積極的に活用して地域貢献を行うシニアコミュニティ、言うならばスマートシニアコミュニティを誕生させたことにあると考えている。地域に住まうシニアの日常と地域そのものを活性化することにICTが貢献できることを示すモデルとして大きな意味を持つ。実際に、ガーデンサポートでのGBERの活用がきっかけとなり様々なメディアからの取材が増え、他の自治体やシニアコミュニティ、そして新規事業を模索する民間企業からのGBERの活用へ向けた問い合わせが増えている。現在、カーデンサポートのメンバーからのフィードバックを受けて新しいGBERの研究開発を進めている。大きな変更点としては、全体的に階層が深くならないメニュー構造とした。カレンダー機能についてはGBERを通じて応募した地域活動の予定だけでなく個人の予定の記入にも対応し、スケジュールの空き状況を午前、午後の粗い区分から細かい時刻まで含めた管理をできるようにしている。地図機能とQ&A機能についても見やすく分かりやすいデザインにアップデートしている（図３）。

図３　GBERの主要な機能（左からスケジュール機能、地図機能、Q&A機能）

現在、上記の持続的な地域実装に関わる課題に注意してGBERの多地域展開を目指している。地域のシニアコミュニティが効率的で継続的な団体の活動を目指してICT活用の必要性を感じていること。自治体が事業として地域におけるシニアの社会参加と就労の活性化に取り組もうとしていること。地域企業にもシニア人材の活用の意識や自治体のシニア就労の活性化に向けた取り組みに対する意識が高まっていること。これらの条件が揃っているところからGBERの社会実装へ向けた連携を始めている。新しいGBERを活用した社会実装は、2019年度より熊本県でスタートし、2020年度からは兵庫県宝塚市、東京都世田谷区へと社会実装を拡大している。自治体と連携していくことで、単一のコミュニティではカバーしきれない仕事、ボランティアや地域のイベント等の多様な地域活動をシニアに提供できるようになる。取り扱う地域活動のジャンルが増えることで、多様なシニアの地域参加を促進していきたい。

GBERと災害に強いコミュニティづくり

熊本県でのGBERの社会実装は、観測史上初の二度にわたる震度7の地震に見舞われた熊本地震がきっかけとして存在している。私が所属する東京大学先端科学技術研究センターは、熊本地震からの創造的復旧復興を目指して熊本県、熊本大学との包括連携協定を締結した。その一環で東京大学の持つテクノロジーを活用した連携の一つとして始まっている。熊本県は厚生労働省の生涯現役促進地域連携事業のモデル地区の一つとして採択され、その事業の一環として協働している。熊本地震との関連として、私はGBERを通じて災害に強いシ

ニアコミュニティを地域の中につくっていけないかと考えている。熊本県は地震だけでなく、洪水や台風の被害を毎年のように受けており、そのような災害があったときに周囲や情報から遮断されやすいのがシニアコミュニティの弱いところである。熊本地震のときにITベンチャー企業が救援物資やボランティアのマッチングツールを作成し現場に持ち込んだという話があったものの、混乱している現場では新しいツールを急に導入することは難しく、その効果は限定的なものとなった。例えば、GBERのような日常的に活用しているツールが災害時に置いても救援物資やボランティアのマッチングにも応用が効くように設計し、シニア層も普段から使い慣れていることができるなら、ライフラインとして有用なものとなると考えられる。熊本県でのGBERの実装では災害に強いシニアコミュニティづくりも視野に入れて取り組んでいる。

災害時においてもシニアは支えられるだけの存在ではなく地域を支える存在としても活躍しうる。2019年に千葉県には二つの大型の台風が上陸し、大きな被害が発生した。台風の通過後のことであるが、GBERに登録されるガーデンサポートのメンバーたちの仕事の中に台風による被害で荒れてしまった庭を片付ける仕事が見られるようになった。スマートシニアコミュニティが地域のニーズと呼応して役割を拡大させていっている姿に眩しいものがあった。

地域産業の担い手としてのシニア人材

現状、GBERもそうであるが、シルバー人材センターなどで扱われているシニア向けの仕事はブルーカラーのものが多い。しかし、大企業などでキャリアを積んできた多くのシニアはホワイトカラーの仕事を求めることも多く求人側と求職側のミスマッチが起きているところがある。シニア向けのホワイトカラーの仕事をいかに発掘していくか、ここにシニア就労を大きく拡大させる鍵がある。

2025年問題とよばれることもある、日本の産業の根幹を支えている中小企業の後継者問題がある。東京商工リサーチの調査によると、2020年の企業の後継者不在率は57.5％で増加傾向にある。後継者難による倒産は、調査を開始した2013年以降で最も多くなったという。経営者の高齢化に伴い、事業収益を上げている優良企業であっても後継者がいないことで廃業せざるを得なくなっている事例も少なくない。経営者の年代別に見ていくと、60代の経営者のうち40.4％、70代は29.1％、80代以上では23.5％と後継者が決まっていない企業が存在している。事業継承には数年もの時間をかけて行う必要があるため、タイ

ムリミットが迫ってきている。大企業を支える高度な技術や匠の技が失われることになれば、日本産業全体に与える打撃も大きくなる。同時に、中小企業が抱える雇用が大量に失われることも考慮すると、2025年問題は喫緊の課題であるといえる。

シニア人材は事業継承問題を抱える中小企業を支える存在としても期待できるのではないだろうか。超高齢社会の到来による先行きの不安から、若年層に公務員や大企業を就職先に選ぶ安定志向が広がっていくと中小企業が新たな人材を確保することが一層難しくなってしまう。しかし、経験とスキルを持ったシニア人材との接点を持ち、事業の意義を伝え共感を得ることで、経営、営業、経理、法務、設計、生産、人事など、様々なホワイトカラーの領域で即戦力となる人材を確保することもできるかもしれない。ただ、前述のように多くのシニアは心身への負担を考慮して無理のない働き方を求めている。シニア人材にとって働きやすい形で参加を促すためには、業務をタスク単位に分解していく業務分析を行い、タスク単位で給与を算定する職務給を導入して仕事を依頼していくジョブ型の雇用を取り入れていくことが鍵になるだろう。ここに今度の高齢者雇用安定法の改正が大きな意味を持つことになる。そうして中小企業の事業に関わっていくシニアが増え、その事業の意義を理解していくうちに受け継ぐものが現れるようになっていくことも楽観的かもしれないが一つの方策であると考える。

今まで労働市場では想定されていなかったシニア人材だからこそ、働く環境をゼロから整えることができるという意味で、今までのメンバーシップ型の雇用から脱却して、ジョブ型の働き方を導入していきやすい側面がある。この方向はシニアにとって働く機会を得やすくなるだけでなく、若い世代の職務負担を軽減することにつながる。ジョブ型を目指した職務の切り出しが行われるようになっていけば、仕事の一部にシニア人材の力を借りることで働き方改革を推し進められるようになっていくだろう。世代間で職場のメンバーシップとしてのポジションを奪い合うよりも、ジョブ単位で協力していく関係をつくる方がどれだけ生産的なコミュニケーションが増えるかと思う。

人口ピラミッドのバーチャルな再逆転

シニア人材がジョブ単位で地域の中の様々な場所で活躍する事例を積み重ねていけば、これから多くの自治体や企業でシニア人材の活用を目指した動きが広がっていくだろう。一人のフルタイムの働き方から、一人の労働力の制約と

なる時間や場所、そして能力を超えて複数人のシニアの力を組み合わせることで、シニアの活力は日本の産業を支える力を持ちうると考えている。研究開発の中でモザイク型就労という考え方を提唱している。一人ひとりをモザイクのピースと見立てて、うまく組み合わせることで一つの大きな画を描くように労働力を合成することを指している。モザイク型就労には三つのモザイクの形を想定している。一つは時間モザイクというもので、複数人のシニアの空いている時間を組み合わせてグループでフルタイムの仕事を担うものである。GBERがガーデンサポートグループで達成してる機能がそれである。次に、スキルモザイクは組み合わせる一人ひとりの能力の特性にまで踏み込み能力とタスクとのマッチングまで踏み込んだものである。場合によっては体力のある若者と経験のあるシニアを組み合わせるような世代を超えたモザイクの形もありうるだろう。そして、空間モザイクはインターネットとロボット、バーチャルリアリティ技術を取り入れることで空間を超えてアバターを操作して仕事をする次世代のテレワークの姿である。

情報通信技術が発展していくことで、シニアをはじめ障害者やライフイベントに直面している若い世代など多様な人材がお互いを支え合い仕事を継続するチャンスを得られるようになる。働く価値観をアップデートしつつ新しいツールを導入していくことで参加できる仕事の領域が広がっていくことだろう。21世紀の半ばに向かって人口減少の中でさらなる高齢化が進み、日本全体で高齢化率が40％を超えて人口ピラミッドが完全な逆三角形になることが分かっている。今の社会の仕組みのままでは一人の現役世代が一人のシニアを支えないといけなくなり、この負担に耐えることは相当厳しくなる。しかし、活力あるシニアが増え、働けるうちはいつまでも働きたいシニアが多い我が国の現状を見つめ直すと、ICTを活用しつつ社会の仕組みをリ・デザインすることで大多数のシニア世代が少数の若者をバックアップする形で、人口ピラミッドを再逆転した新しい安定した社会をつくることができるかもしれない（図４）。

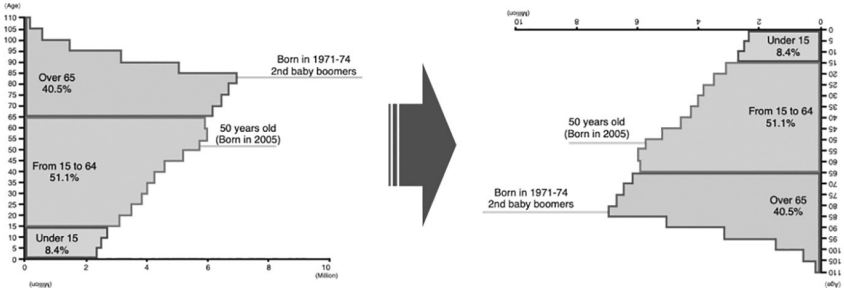


図４　人口ピラミッドのバーチャルな再逆転

コロナ禍の影響と空間モザイク

2020年３月以降国内でも感染が広がり始め、４月には緊急事態宣言が発出した新型コロナウイルスの影響により、特に高齢者は外出がはばかられ、人との接触に注意しないといけない状況に世の中が一転してしまった。GBERを活用している千葉県柏市のガーデンサポートグループでは、植木の剪定の依頼はあるものの現場作業は自粛せざるを得ない状況になった。熊本県でもGBERを活用するシニアコミュニティを拡大するための説明会等を開催できない状況が続き、その普及促進が足止めされた。秋ごろにはガーデンサポートグループの活動も徐々に再開し、年末には熊本県でも小規模なGBERの説明会を開催できるようになったものの、第三波の感染拡大もありまだまだ予断を許さない状況にある。高齢者の外出自粛により社会とのつながりが薄くなることは心身の不活性を招き、フレイル化が進行されないか懸念されている。現役世代において、非正規雇用者はテレワークが認められず給与が支払われないことや職を失うケースもニュースになり、現在の雇用をめぐる仕組みが多様性対応に追いついていない脆弱性が顕になってきた。その反面、今まで対面でないとできないとされていた手続きや業務のオンライン化も進み、柔軟な働き方を支援する動きも加速した2020年であったといえる。

オンラインでの社会活動の領域が増えることは、デジタルスキルを身に付けさえすればシニアがコロナ禍においても安全に活躍できる領域を拡大することにつながる。5Gと呼ばれる公衆の高速通信回線の提供も始まり、従来のテレワークに遠隔操作ロボットを活用した身体的な作業やコミュニケーションを取り入れられるようになってくる。安価で臨場感の高いバーチャルリアリティの導入も進み家の中にいながらにして、あたかも遠隔地の仕事現場にいるかの

ような体験も提供されるようになっていくだろう。遠い未来のSFの世界のイメージであった空間モザイクでの就労は、近い将来で当たり前のことになっているかもしれない。テクノロジーは年齢、性別、障害の有無や国籍の違いを超えて多様なひとりひとりの参加を包摂する社会をつくる方向に動いてきている。

おわりに

シニア人材とICTが掛け合わされることで明るい未来が描ける。そのビジョンの実現へ向けて日々研究活動を推進してきた。この数年でようやくその入口に立つことができたと感じている。世の中の情勢としても高齢者の雇用を促進する法制度の改正が進んできている。次は私たちの感覚に染み付いた従来の就労感のアップデートが必要な段階だ。これは求人側だけでなく求職側も、シニアだけでなく続く若い世代も含めて考え直さないといけない課題である。シニア就労を議論するときに、継続雇用という役割よりも期間が先に来るシニア人材の活用に対して後ろ向きな言葉ではなく、明確な役割を持って職場での居場所を示す言葉でもってシニア就労を議論し語りたい。「老後はどのような形で社会とつながっていたいですか？」「地域や職場に対してどのような関わり方が望ましいですか？」「多様なコミュニティの仲間からはどのように見られたいですか？」私たちひとりひとりが想像力をはたらかせ、当事者意識を持って考えるとき、求める高齢期の生き方と住まう地域の未来の姿が描けるようになっていくのではないだろうか。計算機科学者アラン・ケイの有名な言葉に「未来を予測する最善の方法は、それを発明することだ」というものがある。社会の姿は人間の営みの結果であり、人間の営みである以上その方向はひとりひとりの意識の向かう方向で決まっていく。決して自然の成り行きで決まっていて予測することしかできないものではない。超高齢社会という人跡未踏の領域に突入する私たちではあるが、高齢者を含めて誰もが輝けるような働く場であり地域を考えて形にしていきたい。

障害者の職場定着に向けて求められる取組み

法政大学　現代福祉学部　教授
眞　保　智　子

【プロフィール】しんぼ　さとこ

高崎健康福祉大学准教授を経て2014年から法政大学現代福祉学部教授。博士（経済学）、精神保健福祉士。障害者雇用とキャリアデザイン、休職者の職場復帰に関する従業員支援プログラム、職業リハビリテーション、若年者・障害者の就労支援等を研究。群馬県教育委員会教育委員、教育委員長、内閣府障害者政策委員会専門委員厚生労働省「今後の障害者雇用促進制度の在り方に関する研究会」「精神障害者等の就労パスポート作成に関する検討会」委員、「障害者雇用・福祉施策の連携強化に関する検討会」構成員、高齢・障害求職者雇用支援機構外部評価委員などの社会活動や障害者雇用や就労支援に関して企業や自治体等での研修や講演活動を行っている。近著に『改訂版　障害者雇用の実務と就労支援～「合理的配慮」のアプローチ』（株式会社日本法令 2019年）、『精神障害・発達障害のある方とともに働くためのQ&A50～採用から定着まで～』（株式会社加除出版　2020年）

1　はじめに

市町村の機関や地方公共団体は、「昭和」の時代、事務職を志望する身体障害[1)]のある方たちにとって主要な就職先であった。昭和の最後のころまで障害者雇用促進法の対象は身体障害のある方たちだった。1987（昭和62）年の改正により身体障害者雇用促進法から法律の名称が現在の障害者雇用促進法となり、知的障害のある方が企業に雇用された際に、企業などが実雇用率[2)]を計算する際に身体障害のある方と同様にカウントすることができるようになった。しかし「雇用の義務化」[3)]は1997（平成９）年であり、平成に入ってからのことだ。

昭和の末から平成の最終盤にかけて、障害者雇用は、特に大企業において雇用が進んでこなかった知的障害のある方をどのような仕事で、どのように雇用管理を行えば雇用という形態で組織の中で共に働いていくことができるのか、この点に多くの関心が寄せられ、これらを支援する法制度や施策が実施され、多くの企業において雇用を通じてノウハウの蓄積がなされていった。民間部門

での取り組みの陰で公務部門における障害のある方の雇用について関心が薄れたことは否めない。こうした中で2018（平成30）年に公務部門における障害者雇用率の計上間違いが公になった。20年近く障害のある方の働き方や雇用に関心を寄せてきた研究者である自らの不明を恥じた。遅ればせながら公務部門の障害者雇用について目を転じると公務部門が置かれている状況が民間部門よりむしろ障害者雇用が難しかった実態も観察される。

例えば総務省の令和２年地方公共団体定員管理調査結果によれば、地方公共団体の総職員数は、1994（平成６）年をピークとして、2016（平成28）年まで一貫して減少し、ここ４年間は横ばいの状況である。一方で災害への備えや市民ニーズの多様化・複雑化に対応するために求められる業務はますます拡大する傾向にある。しかし公務部門は民間部門のように事業拡大に応じて人員を増やすことは簡単ではない。また、業務の外部委託、指定管理者制度の導入により現業サービスを行う業務は減少しており、事務系の仕事が中心となっていることも民間部門が知的障害のある方の雇用を拡大していく中で遅れをとってしまったこともあろう。さらに民間部門が利用することができる雇用保険財源の就労支援サービスを利用できず、そこで蓄積されている就労支援ノウハウを十分に活用できないという制約もある。

もとより公務部門は障害者雇用促進法において第38条１項や第43条６項で民間部門以上の法定雇用率を定めることとなっており、公務部門は障害者雇用を「率先垂範」することが意図されている。2014（平成26）年に批准した障害者権利条約では第27条において「（ｇ）公務部門において障害者を雇用すること。」と規定し、「（ｈ）適当な政策及び措置（積極的差別是正措置、奨励措置、その他の措置を含めることができる）を通じて、民間部門における障害者の雇用を促進すること。」とされている。公務部門においては、障害者を雇用し、雇用の促進に資する措置を講じて民間部門の障害者雇用を促進する役割が示されている。

障害者雇用率の計上間違いの問題は、2019（令和元）年の障害者雇用促進法の改正につながり、「障害者活躍推進計画」の作成が義務づけられた計画には、障害者雇用の目標と具体的な取組みを記載することとなった。計画に基づき公務部門において障害者雇用を進める取組みが始まっている。そこで本稿においては、指定都市の公務部門においての障害者雇用に注目する。市民の生活に近い基礎自治体がその取組みの一定部分をモデルにできるのではないかと考えたからである。「障害者活躍推進計画」の内容の検討といくつかの指定都市の人

事部門で障害者雇用担当者へのインタビューから、障害のある方と共に働く職場をつくるための取組みについて検討していく。

2　公務部門における障害のある職員の雇用形態の類型

障害者雇用について考えるとき、雇用の形態に配慮する必要がある。一口に公務部門での障害者雇用といっても仕事内容や働き方は１つではないからである。全国に20ある指定都市の「障害者活躍推進計画」と採用情報を検討すると障害者雇用の種類は、おおよそ「障害者を対象とした行政事務職員」、「障害者を対象とした会計年度任用職員」、「障害者を対象とした会計年度任用職員（チャレンジ雇用）」の３類型があり、それぞれの特徴を表１に示した。「障害者を対象とした行政事務職員」は、行政サービスに関わるすべての領域の計画策定、施策立案、事業実施、窓口業務などの行政事務を担える能力を測る教養試験や作文試験、グループディスカッションや個別面接などにより選考され、採用後は、障害のない職員と同様の行政事務に従事する。処遇やキャリア形成も障害のない職員と同様である。この採用方法は、長らく身体障害のある方を対象として実施されてきたが、多くの指定都市で2020（令和２）年から障害の種類を問わず実施されるようになった。

「障害者を対象とした会計年度任用職員」は、データ入力や会議資料作成、会議議事録作成、文書発送準備などの事務補助に従事する非常勤の職員である。教養試験は課さず業務遂行に関わる実技試験と面接などにより選考されるケースが多い。勤務時間はフルタイム型と週20時間以上30時間以内のパートタイム型がある。任用期間は会計年度内であるが、連続４回まで競争試験によらず再任用される可能性がある。この採用方法も多くの指定都市で2020（令和２）年から障害の種類を問わず実施されるようになった。実際に仕事をする職場への配属は、障害のない職員と同じ職場に配属され前述のような限定された仕事に従事するインクルーシブ型と専用のオフィスや「障害者を対象とした会計年度任用職員」が配属される特定の職場で前述のような限定された仕事に従事するセパレート型がある。

「障害者を対象とした会計年度任用職員（チャレンジ雇用）」は、公務部門で仕事経験を積むことによって民間企業への就職を目指す就労支援の取組みで運用されており、「障害者を対象とした会計年度任用職員」よりも限定された比較的平易な作業や事務補助に従事する。実際に仕事をする職場は、就労支援という目的もあり、セパレート型が多い。民間企業への就職を視野に入れた取

組みであるため勤務時間は週20時間以上30時間以内のパートタイム型で、任用期間は、１年ごとの任用で更新によっての再任用も含めて３年以内で設定されている。チャレンジ雇用は、2007（平成19）年12月25日に策定された新たな「重点施策実施五か年計画」（障害者施策推進本部決定）において、2008（平成20）年度から公務部門で実施されている制度である。

公務部門における障害のある職員の雇用形態について述べてきた。公務部門においては、身体障害者雇用促進法が制定されたことを契機として、長らく身体障害者を対象とした職員採用選考を行い、採用後は障害のない職員と同様に行政事務を担当してきた。しかしこの雇用形態では、上昇する法定雇用率を達成するに至らない公務部門が生じることとなった。その理由としては、図１に示したように身体障害者の高齢化と2000年代以降の民間部門における障害者雇用の進展が指摘できる。先に述べたように公務部門は民間部門に比べて障害者雇用のために環境を整えるサービスの利用が制限されていた一方で民間企業では法定雇用率の上昇局面で互いに労働市場で人材獲得競争をする中で、労働市場から自社に合致した人材を採用するために働きやすい環境を整えた。障害のある労働者にとっては事務職として就職する選択肢が広がったが公務部門では行政事務を担う人材を確保することはより難しくなった。本稿においては、新たに雇用の対象となった知的障害のある方や精神障害のある方に注目する。仕事の確保や雇用管理にこれまでとは異なる対応が必要になるからである。雇用形態としては「障害者を対象とした会計年度任用職員」である。

表１　公務部門における障害者雇用形態の類型

	障害者を対象とした行政事務職員	障害者を対象とした会計年度任用職員	障害者を対象とした会計年度任用職員（チャレンジ雇用）
職務内容	行政事務	作業及び事務補助	平易な作業及び事務補助
職務の範囲	限定なし	限定あり	限定あり
任用期間	原則60歳まで	会計年度内	会計年度内
更新の有無	―	有（連続４回可能）	有（２回まで）
勤務時間	障害のない職員と同様（時差出勤などの配慮）	フルタイム型 パートタイム型	パートタイム型
配属	障害のない職員と同様	インクルーシブ型配属 セパレート型配属	セパレート型配属
キャリア	障害のない職員と同様（異動には一定の配慮）	難度の高い仕事を目指せるように	一般企業への就職を目指した就労支援の取組み
採用方法	教養試験（高卒程度）・作文試験・集団討論・個別面接など	実技試験・個別面接など	作業課題実技試験・個別面接など

＜筆者作成＞

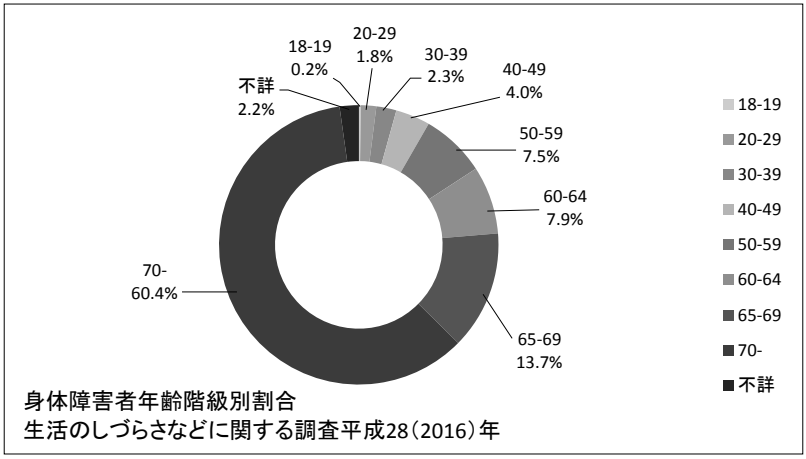


図１　身体障害者の年齢階級別割合

３　「働き方改革」で仕事を見出す

厚生労働省が５年ごとに民間部門の事業主に対して障害者雇用の実態について調査した報告によれば、雇用する上での課題について、知的障害者、精神障害者、発達障害者について、いずれも最も多かった課題は「会社内に適当な仕事があるか」であった。次いで「障害者を雇用するイメージやノウハウがない」だ。共に働いた経験がない、少ない事業主にとって職場でどのような仕事ができるのかイメージすることが難しく、それゆえに適当な仕事があるか、案じられるのであろう。

表２　雇用上の課題

課　　題	知的障害者	精神障害者	発達障害者
会社内に適当な仕事があるか	74.40%	70.20%	75.30%
障害者を雇用するイメージやノウハウがない	51.00%	49.70%	52.90%

＜厚生労働省（2018）『平成30年度障害者雇用実態調査』より筆者作成＞

ではどのように仕事を確保したらよいであろうか。行政事務には例えば知的障害のある方が担当できる補助的な仕事がないと考えられる向きもある。しかし、まとまった人数が働くオフィスには、定型的な文書作成、コピー、データ入力、書類整理、会議室管理、会議資料印刷・セット、廃棄文書シュレッダー処理、郵便物整理、庁内集荷・配送、水回り備品管理・補充・清掃等の事務補助の仕事がある。公務部門も民間部門も日本の組織では個々の職員が必ず担わなければならない、組織から期待されている基幹業務と前述のような周辺業務が分けられることなく、混在する形で個々人の業務になっている。

現在、公務、民間部門を問わず残業を減らすことでワークライフバランスの実現が求められている。そのことを通じて新たな価値を創造することが目的だ。そのためには文字通り、働き方改革を進める必要がある。障害者雇用も重要なファクターだといえる。多様な人材をいかしていけることも新たな価値創造だと考えるからだ。

新たな価値創造のために、まずは職員一人ひとりが自分の仕事を上司から要請されている基幹業務は何か、また周辺業務をどれだけ持っているか、職員が自分の業務を見つめ直すことが重要だ。そして、基幹業務の質を上げるために周辺業務を事務補助人材に任せる勇気が改革の鍵だ。職員一人ひとりがより優先度の高い基幹業務にできるだけ専念する環境をつくることで仕事の質を高

め、残業を減らしワークライフバランスを実現するとともに、障害者雇用も達成することができる。この方法のよい点は、難易度の幅の広い多様な仕事を見える化できることにある。周辺業務は、すべてが簡単で単純な仕事ばかりではない。各人の仕事を陸上競技場のトラックに例えると、トラックの中心部分を難度が高い基幹業務として、周辺業務は、基幹業務に近い、優先順位の高い仕事（トラックの内側）から簡単な業務（トラックの外側）に層化している、と考えることができる。このように見える化された周辺業務を雇用する障害のある方の適性や興味、障害特性に合わせて適材適所で任せていく。適材適所で分業することで任された仕事経験を通じて能力開発ができる。組織的に職員一人ひとりがそれぞれ周辺業務を見える化し、１人の周辺業務が少量であっても組織内の複数の職員の仕事をまとめることでまとまった量の仕事の確保を可能にする。労働時間の限定や必要な配慮など様々な異なる背景のある人材を戦力に互いに組織を支えて従来からある課題を解決している自治体も増えてきている。

前述した「働き方改革」による障害者雇用を通じた新たな価値創造を推進していくのが、公務部門における障害者雇用に関する関係閣僚会議により示された「公務部門における障害者雇用に関する基本方針」で課されている「障害者雇用推進者」の役割となる。これまで述べてきたように、この仕事は「障害者雇用推進者」１人でできる仕事ではない。人事部門、会計管理部門はもとより各部門の責任者がコミットする組織体を構築して計画・実施・振り返りを継続して行うことが求められる。「働き方改革」による障害者雇用が新たな価値創造となるのは、この仕事が障害者雇用だけでなく、家族の介護を担っている労働者や65歳以上の高齢者、子育て中の女性やがんなど闘病しながら働く労働者など多様な背景をもつ労働者の力をいかすことができることに繋がり、地域の住民サービスの質の向上に寄与するからだ。障害者雇用は、発想を転換し、「働き方改革」と「能力開発」の視点で取り組むことで変化の激しい今日、組織に新たなresilience：強靭さをもたらすのである。

４　A市教育委員会における比較優位による分業の事例

教育委員会は障害者雇用促進法により民間部門よりも高い法定雇用率が課されており、2021（令和３）年３月１日に現在より0.1%上がり2.5%となることが予定されている。一方で多くの都道府県ならびに市町村教育委員会の法定雇用率が未達成であることが指摘されている。筆者自身2012（平成24）年10月～2016（平成28）年９月の間、群馬県教育委員と地方教育行政法の改正によって

最後の群馬県教育委員長も経験させていただいたことから教育委員会における法定雇用率達成の難しさは実感しているところである。実雇用率を計算する分母のほとんどが国家資格である教諭免許が必要な教育職であり、障害者を対象とした特別な選考を実施しても応募が極めて少ない。したがって教育職以外の事務を担う人材で雇用していくことが現実的となる。むろん教育委員会、教育事務所などの事務職だけでは法定雇用率を達成することは困難であり、学校現場での障害者雇用を進めていくことが必須となっているのである。

学校現場の教諭の多忙な状況が報道されて多くの市民がこの実情を知ることになったこともあり学校現場の「働き方改革」は任命権者の大きな課題となっている。そこで教育現場の教諭の多忙解消のために、教諭免許が必要な教育職が行わなければならない基幹業務と必ずしも教育職が行わなくてもよい補助業務に分けて、見える化した補助業務で障害者雇用を進めていく関東地域のA市の教育委員会事例をご紹介する。事例のポイントは３点ある。第一には、これまで述べてきたような補助業務の見える化である。必ずしも教育職が行わなくてもよい業務で、それを担う人材がいれば、基幹業務である子どもたちの教育により専念することが可能になり、提供する教育の質を向上させることができる、という視点である。

「比較優位」による分業によって全体の質を高めていく考え方である。「比較優位」は、イギリスで活躍した経済学者デヴィッド・リカードが「比較生産費説」で主張した概念だ。もともとは国際貿易の際に、対象となる各国が相対的に生産コストで優位となる産物に特化して生産し輸出することで対象国全体の経済厚生が高まるという考え方で、古典であるこの理論は現在でもなお経済学の金字塔の１つである。

大切なことは、他者と比較して負けない「絶対優位」ではなく、相対的に優位（もっと優れた人はいるだろうけれど、どちらかというと得意）であることに注目して分業する視点だ。人は誰でも得意なことをもっている。これを見出し、その力を生かしていく、これが「比較優位」の考え方なのだ。表のような例をあげて説明してみよう。Sさん、Aさん、Bさんがそれぞれ味噌と醤油を生産する仕事をすると仮定しよう。そして、Sさんが味噌１tを生産するのに必要な時間は４時間、醤油１t生産する時間は６時間とする。AさんとBさんは、味噌１tを生産するのに必要な時間は12時間、醤油１t生産する時間は８時間としよう。仮に３人が40時間労働で、それぞれが生産に必要な時間（能力と考えてもよい）で均等量生産する場合、Sさんは味噌に16時間使い、醤油に24時間

使って、それぞれ４tずつ生産することができる。AさんとBさんは味噌に24時間使い、醤油に16時間使って、それぞれ２tずつ生産できる。

だが、同じ40時間労働で、それぞれが相対的に得意な方（この場合短時間でできる方）に特化して生産したらどうなるだろうか。味噌と醤油で生産に要する時間の短い方に特化して生産する。するとSさんは味噌に40時間使い10t生産できる。AさんとBさんは醤油に40時間使い５tずつ生産できる。むろんどちらの方法でもAさんとBさんは、味噌も醤油もSさんの生産能力にはかなわないことになる。それでもそれぞれが、相対的に得意な方に特化することで生産量を増やすことができるのだ。

表３　「比較優位」に基づく分業による効果

	Ｓさん	Ａさん	Ｂさん
味噌１ｔの生産に要する時間	４時間	12時間	12時間
醤油１ｔの生産に要する時間	６時間	８時間	８時間
週40時間労働で均等量生産するとき			
味噌の生産量	４ｔ（16ｈ）	２ｔ（24ｈ）	２ｔ（24ｈ）
醤油の生産量	４ｔ（24ｈ）	２ｔ（16ｈ）	２ｔ（16ｈ）
週40時間労働で「比較優位」がある方に特化して生産したとき			
味噌の生産量	10ｔ（40ｈ）	０ｔ	０ｔ
醤油の生産量	０ｔ	５ｔ（40ｈ）	５ｔ（40ｈ）
味噌１ｔ対醤油１ｔで交換して互いに必要なものを手に入れる			
味噌の量	５ｔ	2.5ｔ	2.5ｔ
醤油の量	５ｔ	2.5ｔ	2.5ｔ

＜筆者作成＞

第二の視点は見える化された補助業務の調整と障害のある職員への配分と業務遂行にともなう合理的配慮について検討する人材の配置である。前述のとおり教育現場の負担軽減がミッションであるから、それを行うために現場の教諭に新たな負担を生じさせては本末転倒となる。A市ではその人材を新たに「障害者雇用支援員」として会計年度任用職員として任用し、１校に２名程度の「障害者を対象とした会計年度任用職員」とこの「障害者雇用支援員」をチームとして学校現場に配置している。この方法により学校現場の教諭に負担をかけることなく、教育の質を上げるために、これまで実行しようと思っていたが手が届かなかったこと、教育職が必ずしも行わなくてもよく、それを担ってくれたら教育職の基幹業務により専念できる、子どもたちへの教育の質を向上さ

せられる環境を構築している。

第三の視点は、地域の支援機関との連携である。これまで公務部門は、先に述べてきたような就労支援サービスの利用制限や国家公務員法や地方公務員法により守秘義務が課されていることもあり外部の支援機関との連携が必ずしも進んでいたとは言えない。またこれまで公務部門の障害者雇用の中心であった身体障害のある方は特段支援機関を利用していなかったこともある。A市においては任用前に所属、通所、利用登録をしていた福祉領域の支援機関（就労移行支援事業所等）の職場定着支援を受けやすい環境を用意し「障害者雇用支援員」と地域の支援機関が連携してサポートする体制をとっている。

「障害者を対象とした行政事務職員」、「障害者を対象とした会計年度任用職員」による障害者雇用はまだ端緒についたばかりである。障害種別の限定がなくなった「障害者を対象とした行政事務職員」について長期的なキャリアについて観察を続けなければならない。「障害者を対象とした会計年度任用職員」についても定着や仕事配置、合理的配慮についてノウハウを蓄積していくことが課題である。

5　おわりに　合理的配慮の鍵は「個別性」と「同僚性」

日本の法律にはない考え方であった「合理的配慮：Reasonable accommodation」は、障害者雇用促進法2013（平成25）年改正法によって、2016（平成28）年４月１日から障害のある労働者を雇用する事業主に義務づけられている。実は、法律には「合理的配慮」という文言はない。採用後の合理的配慮について定めた36条の３では「障害者である労働者の障害の特性に配慮した職務の円滑な遂行に必要な施設の整備、援助を行う者の配置その他の必要な措置を講じなければならない」とされている。特性に配慮するためには「個別性」を前提とした雇用管理を丁寧に行って行くことが求められている。同条文の「障害者である労働者の有する能力の有効な発揮」のためにも組織全体で周辺業務を見える化することで、難易度の幅の広い多様な仕事を確保することができ、障害のある職員の適性と障害特性を考慮した「個別性」を前提としたマッチングを行うことができるのである。

さらに重要なことは、障害者のAさん、ではなく、ともに働く同僚のAさんとして関わる「同僚性」の視点である。総務省が発行している「公務部門における障害者雇用マニュアル」：2019（平成31）年３月策定、2020（令和２）年３月改定などにはそれぞれの障害にあるとされた特性が示されているが、目の

前のAさん、隣のBさんに全て当てはまるわけではない。条文にある「能力の有効な発揮の支障となつている事情」は、障害のある方の障害特性だけでなく、仕事内容や職場環境に応じて変化する。しがたって、共に働く同僚であるAさんとよく話し合い職場の状況に応じて調整することが、合理的配慮の提供には欠かせないプロセスとなる。この合理的配慮提供の調整を行うキーマンが「障害者雇用支援員」ということになる。むろん繰り返しになるが、会計年度任用職員として任用されることが多い「障害者雇用支援員」だけでなく、人事部門の担当責任者や現場の部門責任者がこの仕事にコミットしていることなしに合理的配慮の提供や障害者雇用の進展は難しい。

組織全体で「障害者活躍促進計画」の達成に向かっていくことが、職員の残業時間の削減、教育現場の教諭の負担を軽減することによる子どもたちへの教育の質のさらなる向上や障害者雇用のノウハウの蓄積により地域における就労支援サービス向上など市民への行政サービスの質を高めるものであることを職員に丁寧に説明し広報していくことが大切である。

前述した事例のように教育現場で障害のある方がともに働く環境が子どもたちの身近にあることは、誰もが安心して働くことができる地域社会をつくるために一見迂遠なようで、実は近道になるのではないだろうか。

注

1）本稿において「障害者」の表記は法律で使われる表記に統一している。

2）法定雇用障害者数をカウントする際に重度障害者のダブルカウントや短時間労働者の0.5カウントを行って計算するため小数点以下の値が生じることなどから「実雇用率」と表記することになっている。

3）「雇用の義務化」とは、企業などに当該障害者の雇用を義務づけるということではない。障害者雇用促進法第43条により法定雇用率を計算する根拠式（分子の部分）に1997（平成９）年改正法で知的障害者が、2013（平成25）年改正法により2018（平成30）年より精神障害者が加えられる。これは「算定基礎に加えられる」と表現され、新たな計算式に基づいて計算される法定雇用率は分子部分の値が大きくなるため引き上げられることとなる。

参考文献

厚生労働省（2018）『平成30年度障害者雇用実態調査』
総務省（2020）『令和２年地方公共団体定員管理調査結果』

多様な性的指向・性自認を認め合う職場づくり

認定特定非営利活動法人　ReBit　代表理事
藥　師　実　芳

【プロフィール】やくし　みか

認定NPO法人ReBit代表理事／国家資格キャリアコンサルタント

1989年、神奈川出身。早稲田大学大学院教育学研究科修了。

自身もトランスジェンダーであることから、LGBTを含めた全ての子どもがありのままで大人になれる社会を目指し、20歳でReBitを設立。

行政／学校／企業等でLGBTやダイバーシティに関する研修実施、LGBTやマイノリティへキャリア支援提供、国内最大級のダイバーシティに関するキャリアフォーラム“RAINBOW CROSSING”の開催等を行う。また、世田谷区、新宿をはじめ行政で検討委員を務め、山形大学、九州大学で非常勤講師を経験。

青少年版国民栄誉賞と言われる「人間力大賞」受賞、世界経済フォーラム（ダボス会議）が選ぶ世界の若手リーダー、グローバル・シェーパーズ・コミュニティ選出、オバマ財団が選ぶアジア・パシフィックのリーダー選出。共著に「LGBTってなんだろう？」「教育とLGBTIをつなぐ」「トランスジェンダーと職場環境ハンドブック」等がある。

1．はじめに

LGBTとはレズビアン（女性同性愛者）、ゲイ（男性同性愛者）、バイセクシュアル（両性愛者）、トランスジェンダー（出生時に割り当てられた性別と性自認が異なる人）の頭文字からなる言葉だ。また、LGBTを含む、性自認（自身が認識する性別）や性的指向（恋愛対象となる性別）などが少数派である人を、性的マイノリティという。性的マイノリティは約３～10%[1]いるとの

[1] LGBTやセクシュアルマイノリティの推計には様々な国内調査がある。「働き方と暮らしの多様性と共生」研究チーム（2019）「大阪市民の働き方と暮らしの多様性と共生にかんするアンケート」ではLGBTが2.7%、「アセクシュアル」「決めたくない・決めていない」を含めると8.2%。株式会社LGBT総合研究所（2016）「LGBTに関する意識調査」では、LGBTが5.9%、LGBTを含めたセクシャルマイノリティが8.0%。電通ダイバーシティ・ラボ（2018）「LGBT調査2018」では、LGBTを含む性的少数者（セクシュアル・マイノリティ）が8.9%。日高庸晴・三重県男女共同参画センター「フレンテみえ」(2018)「多様な性と生活についてのアンケート調査」ではLGBTQが10.0%。岩手県高校教育研究会学校保健部会・いわて思春期研究会（2013）「高校生の生と性に関する調査」ではセクシュアルマイノリティが10.1%などがある。

国内調査もあり、比較的身近なマイノリティと言えるが、性的マイノリティであることを見た目だけで判断することはできない。また、職場で同僚にカミングアウトをしているLGBTは4.8%[2]との調査もあり、差別や偏見を恐れる等の理由からカミングアウトできない・しないことで、性的マイノリティは「見えないし言えない」から「存在していない」ことにされやすく、求職・就労時の課題から抜け落ちてきた。

2016年『公正な採用選考の基本』（厚生労働省）に「公正な採用選考を行うためには、（中略）LGBT等性的マイノリティの方（性的指向及び性自認に基づく差別）など特定の人を排除しないことが必要」と記載され、性的指向や性自認（以下、SOGI）における採用における平等が求められた。なお、2017年に日本経済団体連合会が行った調査では、42.1%の企業がLGBTに関して何らかの取り組みを実施していると回答するなど、企業のLGBTへの取り組みは加速している[3]。また、企業のLGBTの取り組みを評価・表彰するPRIDE指標は、2020年は230社が受賞し、2016年の79社[4]から291%増加していることからも、取り組みの加速がうかがえる。

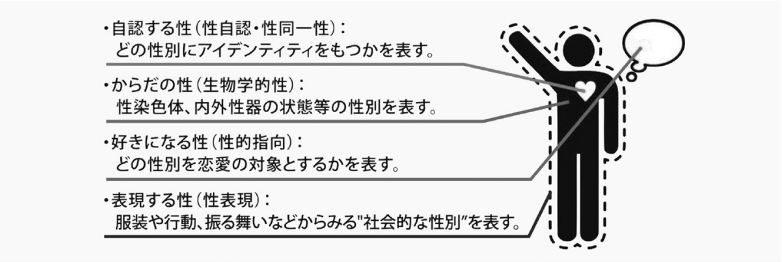
しかし、同性愛者や両性愛者（以下、LGB）の42%、トランスジェンダーの87%が新卒就活時にセクシュアリティ（性の在り方）に由来した困難やハラスメントを経験するという[5]。また、厚生労働省が国の事業として初めて職場のLGBTに関する実態調査を実施したところ、LGBの36.4%、トランスジェンダーの54.5%が職場で困りごとを抱えているという[6]。これらの状況は、メンタルヘルスの悪化（トランスジェンダーの約20.0%が現在うつ病をかかえると回答[7]）や、経済的困窮（トランスジェンダーの約31.3%が過去１年で預金残高１万円以下を経験[8]）にも繋がり、喫緊の状況である。本稿では、多様な性を通じ、多様性を認め合う職場づくりについての必要性と取り組みをまとめる。

---

[2] 電通ダイバーシティ・ラボ（2015）「LGBT調査2015」
[3] 日本経済団体連合会（2017）「ダイバーシティ・インクルージョン社会の実現に向けて」
[4] work with Pride（2020）「PRIDE指標2020レポート」
[5] 認定特定非営利活動法人ReBit（2019）「LGBTや性的マイノリティの就職活動における経験と就労支援の現状調査」
[6] 厚生労働省（2020）「厚生労働省委託事業　職場におけるダイバーシティ推進事業報告書」
[7] 認定NPO法人 虹色ダイバーシティ、国際基督教大学ジェンダー研究センター（2020）「nijiVOICE2020」
[8] 認定NPO法人 虹色ダイバーシティ、国際基督教大学ジェンダー研究センター（2020）「nijiVOICE2020」

【図１：性の４軸（認定NPO法人ReBit作成）】

セクシュアリティは、「性のあり方」。４つの軸で考えることができます。



＊好きになる性（Sexual Orientation）と自認する性（Gender Identity）をあわせた言葉「SOGI」も広く知られてきており、国連等で使われています。

２．国内外の性的マイノリティの状況

性的マイノリティの置かれている現状は、国や地域によって大きく異なる。性的指向や性自認を理由とした差別を禁止する法律を整備している国や、同性同士でも婚姻ができたり、同等の権利を保証する法律（パートナーシップ法など）がある国もある。2015年にアメリカの連邦最高裁の判決により、アメリカ全州で同性婚法案が可決されたことは、世界的なニュースとなった。一方で、性的マイノリティであることが死刑や禁固刑などの処罰の対象になる国もあり、2011年、国連人権理事会で、性的指向と性自認に関する決議が採択され、性的指向や性自認を理由とする暴力や差別に対し危惧が示されている。性的マイノリティの職員を知らずにこのような地域に転勤等を命じてしまうと、職員の安全が守られなかったり、「命か仕事か」を天秤にかけ、退職せざるを得ない状況もある。

【図２：性的指向に関する世界地図（認定NPO法人虹色ダイバーシティ作成）[9]】

日本は、性的マイノリティであることが処罰の対象にならないが、一方で性的指向や性自認を理由とした差別を禁止する法律はなく、国連人権理事会から是正勧告を受けている。また、日本はG7の中で同性同士での婚姻や、同等の権利を保証する法律がない唯一の国でもある。

しかし、昨今では国内でも性的マイノリティへの取り組みが注目を集めてきた。その背景は様々考えられるが、大きな要因として2020年に開催予定であった東京オリンピック・パラリンピックの影響が挙げられる。2014年、国際オリンピック委員会は「オリンピック憲章」の中で性的指向への差別を禁止した。東京都はこれを受け、2018年に東京都オリンピック憲章にうたわれる人権尊重の理念の実現を目指す条例を交付し、SOGIによる差別禁止を明記した。

他にも、2016年に閣議決定された「ニッポン一億総活躍プラン」では、「性的指向、性自認に関する正しい理解を促進するとともに、社会全体が多様性を受け入れる環境づくりを進め」ることが記載されるなど、取り組みの必要性が明言された。また、同性パートナーを認知する「パートナーシップ制度」を施

[9] 認定特定非営利活動法人虹色ダイバーシティ（2020）「性的指向に関する世界地図」https://nijiirodiversity.jp/world-map-2020/

行する自治体は、2015年に取り組みを開始した渋谷区・世田谷区をはじめ、74自治体に増え、全国総人口の33.4％をカバーしている（2020年12月31日時点）[10]。また、2015年に文部科学省から全国小中高校へ性的マイノリティの児童生徒への対応配慮を求める通達が出されたり、2019年から使用される中学校教科書の一部、2020年から使用される小学校教科書の一部に性的マイノリティについて記載されるなど、教育現場での取り組みも進んでいる。

また、国連が定めた持続可能な開発目標（SDGs）の「３．すべての人に健康と福祉を」「５．ジェンダー平等を実現しよう」「８．働きがいも経済成長も」をはじめ、いくつもの項目に性的マイノリティも当てはまり、これからも2030年に向けてさらに取り組みが加速することが想定される。

３．企業の取り組み

このような状況を受け、国内企業でもSOGIインクルーシブな職場づくりへの取り組みが進んでいる。2017年に日本経済団体連合会が行なった調査では、42.1％の企業が性的マイノリティに関して何らかの取り組みを実施し、34.3％が検討中であると回答をした[11]。企業における、SOGIへの取り組みの必要性が高まっている。その要因を３点にまとめる。

１つ目の要因は、コンプライアンスだ。2017年に施行された男女雇用機会均等法に基づく事業主向けの「事業主が職場における性的な言動に起因する問題に関して雇用管理上講ずべき措置等についての指針」（通称、セクハラ指針）に性的マイノリティなどへの差別的な言動がセクハラに当たることが明記され、防止策が努力義務とされた。また、2020年に施行された「改正労働施策総合推進法」（通称、パワハラ防止法）に、いわゆる「ホモネタ」など、性的指向や性自認に関するハラスメント「SOGIハラ」や、本人の性的指向や性自認を本人の同意なく第三者に暴露する「アウティング」も含まれ、防止策が義務化されたことは大きい。また、昨今では職場環境をめぐる、性的マイノリティ関連の訴訟が続発している。国家公務員のトランスジェンダー女性が、女性トイレの使用を含めた職場での対応をめぐって訴えを起こしている。また、食品工場勤務の従業員が、会社側に性同一性障害の公表を強制されて精神的苦痛を受け、うつ病を発症したとして、訴えを起こしている。企業としてSOGIへの取り組

[10] 渋谷区・認定NPO法人虹色ダイバーシティ（2020）「地方自治体の同性パートナー認知件数（2020年12月31日時点）」
[11] 日本経済団体連合会（2017）「ダイバーシティ・インクルージョン社会の実現に向けて」

みが法的にも求められる今、取り組みをしないことのリスクが高まっているともいえよう。

２つ目の要因は、職場環境の整備だ。全国労働組合総連合会（以下、連合）が行った調査では、職場でSOGIハラを見聞きしたことのある人は全体で約２割だが、回答者を「LGBTの当事者や身近にLGBTの友人・知人等がいる人」に限定すると、その割合は６割に上昇した[12]。行為者は、“悪気なく”SOGIハラをしてしまっていることがうかがえる。また、SOGIへの差別的言動がある職場は勤続意欲が低いとの調査もあり、SOGIハラと勤続意欲や生産性へ影響しているといえる。一方で「LGBTをサポートする企業で働きたいか？」の問いにLGBTの73.6％、LGBTでない人たちの68.7％が「そう思う」と回答しており[13]、採用における好影響があると考えられる。

３つ目に、マーケティングや顧客対応だ。顧客にも性的マイノリティの人や、その友人・家族が一定いる。「LGBTをサポートしている企業の商品・サービスを積極的に購入したい」と回答した性的マイノリティの人は66.8％、性的マイノリティでない人は52.7％であり[14]、SOGIへの取り組みは購買意欲に関わり、施策がないと必要な商品・サービスを提供できない可能性もある。生命保険会社が同性パートナーに保険金の受取人になれることを明言したり、携帯電話会社が携帯電話の家族割プランに同性パートナーも加入できるなどその取り組みは増えている。

４．性的マイノリティの就労における困りごと

性的マイノリティは職場でどのようなことに困るのだろうか。職場で困りごとはさまざまであるが、代表的なものを４つにまとめ、当事者の声とともに記載する。

１つ目に、人間関係・ハラスメントだ。前述の通り、職場でカミングアウトをしている場合、周囲の理解不足によりハラスメントを受けることも多い。差別や偏見を恐れ、職場でカミングアウトしない場合であっても、性的マイノリ

---

[12] 日本労働組合総連合会（2016）「LGBTに関する職場の意識調査」

[13] 電通ダイバーシティ・ラボ（2018）「LGBT調査2018」より。「待遇や職種にかかわらず働いてみたい、同条件なら働いてみたい」を合算。

[14] 電通ダイバーシティ・ラボ（2015）「LGBT調査2015」より。「価格や内容にかかわらず積極的に利用する、価格や内容が他社と同等であれば、積極的に利用する」を合算。

ティが職場で想定されていないことで、差別やマイクロアグレッションにつながることがある。

声：

- 男性社員として働いていたが、「声高いな」「おまえオネエなのか？」など先輩社員に言われることは日常茶飯事だった。また、「トランスジェンダーに営業はやらせない」と人事に希望職種の変更を求められた。（トランスジェンダー男性）
- 職場でカミングアウトをしていないので、女性社員の誰がタイプかなど、“男同士”ということであたりまえのように聞かれます。また、仕事の付き合いでキャバクラに行かざるを得ないこともあり、苦痛。（バイセクシュアル男性）

２つ目に、福利厚生制度だ。福利厚生の中に同性パートナーや、法律上家族ではない家族の想定がされていない場合、性的マイノリティにとって働き続けることが困難となる場合がある。また、トランスジェンダーの人で性別適合手術を希望する場合、手術に際し長期的な休暇が必要となる場合がある。この休暇が申請できなかったり、職場において性別移行のサポートがないと、性別移行のプロセスの中で退社せざるを得ないことがある。

声：

- 性別適合手術を受ける際に休暇を申請できなかった場合、会社を辞めざるを得ないのではと不安に思っています。（トランスジェンダー男性）
- 社内に同性パートナーシップ制度があり、同性パートナーも家族として福利厚生上扱われることが嬉しいです。さまざまな手当ての申請や、不慮の事故等で介護が必要になったときの介護休暇等が対応されているため、安心して働くことができます。（男性同性愛者）

３つ目に、設備や習慣等の男女わけだ。特にトランスジェンダーの従業員にとっては、トイレ、更衣室、寮、宿泊研修等の部屋／風呂などのハード面や、服装、呼称、名前、役割などのソフト面におけるジェンダーの区分に困難を覚えることは少なくない。これらは個別の対応が必要になるからこそ、相談しやすい環境づくりが重要だ。

声：

- 合同合宿研修の際、一部の人にはカミングアウトをして、一部の人にはカミングアウトしていなかったので、お風呂はどうしようとか困りました。（ト

ランスジェンダー男性）

- 職場で女子トイレに入ると何度も見られたり、警備員を呼ばれたことも。また、女性的な名前なので、苗字だけの使用を認めて欲しいです。（ジェンダークィア[15]）

４つ目に、就職・転職などの採用時だ。厚生労働省は『公正な採用選考の基本』にも、「LGBT等性的マイノリティの方など特定の人を排除しないことが必要です」と記載しているが、一方でLGBの42％、Tの87％が就活時にSOGIに関する困難やハラスメントを経験するが、96％が就労支援機関に相談できなかったという[16]。採用結果への悪影響を恐れ、就活時に性的マイノリティの78％は１社にもカミングアウトをしなかったとの調査もあるため[17]、カミングアウトの有無にかかわらず、応募者の一定数は性的マイノリティであることを意識し、ハラスメントの防止や公正な採用選考に務める必要がある。

声：

- 面接の際にトランスジェンダーであることを伝えると「帰れ」と面接を打ち切られ帰らされたり、最終の役員面接で「体はどうなっているんだ？子どもは産めるのか？」とセクハラを受けることもありました。（20代・トランスジェンダー男性）
- 就職活動で感じた最初の「壁」は、リクルートスーツと「あるべき就活生像」についてでした。男女で服装や髪型などが分かれており、一般社会より強いジェンダー規範を強いられるように感じました。エントリーシートの性別欄も、特にトランスジェンダーにとっては困難になりやすいです。入り口があまりにも男女で分かれており、スタートラインに立ちにくい現状があります。（20代・FtXトランスジェンダー[18]）

５．性的マイノリティも働きやすい職場づくりのためにできること

多様な性が尊重された職場づくりに向け、企業が取り組めることはさまざまある。厚生労働省が国の事業として初めて職場における性的マイノリティに関

[15] 既存の性別の枠組みにあてはまらない、または流動的な人。その表象は様々。
[16] 認定特定非営利活動法人ReBit（2019）「LGBTや性的マイノリティの就職活動における経験と就労支援の現状調査」
[17] 認定特定非営利活動法人ReBit（2019）「LGBTや性的マイノリティの就職活動における経験と就労支援の現状調査」
[18] 自認する性が男女どちらでもある人、どちらでもない人、男女の中間の人など

する実態を調査し、2020年５月に調査結果や企業の取組事例をまとめた報告書を公開した。その報告書である「多様な人材が活躍できる職場環境に関する企業の事例集～性的マイノリティに関する取組事例～」[19]の分類に基づき、職場における取り組みの事例を７つに大別するとともに、企業事例を引用し記載する。

①　方針の策定・周知や推進体制づくり

企業として「性的指向や性自認にかかわらず、多様な人材が活躍できる職場環境を作る」という方針を明確に打ち出す企業が増えている。方針の打ち出し方としては、多様性を尊重すること、差別を行わないことなどを経営方針、宣言、就業規則で明記している事例がある。

事例：株式会社ペンシル

性的指向や性自認について取り組むことを決めてから、まず、企業行動憲章の改定を行った。条文を追加し、性的指向・性自認にもとづく差別をしないということを示した。

②　研修・周知啓発などによる理解の増進

社員一人ひとりがSOGIについて知識を持つことが重要であることから、様々な方法で研修や周知啓発に取組む。定期的な研修の場を設けたり、定例的な会議を活用している例や、講師として外部の有識者、内部の当事者を活用している例、全社員に情報を届けるため、eラーニングや動画の視聴による学習を行う事例がある。

事例：西日本電信電話株式会社

本社の管理職全員を集め、外部講師を招いた研修を実施した。当事者が各種制度を利用する際は管理職に相談がある可能性が高いことから、管理職として気を付けなければならない言動や、カミングアウトがあった際の対応などについての研修を実施した。eラーニングによる全社員向け研修においても、LGBTに関する内容を取り入れている。

---

[19] 厚生労働省（2020）「多様な人材が活躍できる 職場環境に関する企業の事例集～性的マイノリティに関する取組事例～」https://www.mhlw.go.jp/content/000630004.pdf

③　相談体制の整備

SOGIについての困りごとを相談しやすい環境づくりのために、社員からのSOGIに関する相談窓口を設ける企業が増えている。新たに窓口を設ける場合もあれば、従来からある相談窓口にSOGIに関する相談も受けられることを明示する事例、また外部機関と連携し窓口を設置している事例などがある。なお、担当者が性的マイノリティに関する知識を有していないと、二次被害やアウティングのおそれがあるため、担当者が研修を受けるなどして理解を高め、守秘義務やアウティングへの配慮があることの担保が重要だ。

事例：日本生命保険相互会社

性的指向・性自認に関する施策および相談に関しては、D&I推進担当、コンプライアンス担当、人権啓発担当等の各課が連携をとりながら対応している。

相談窓口については、社内イントラネットや社内教材等に明示し周知を図っている。

④　採用・雇用管理における取組

○採用における配慮

採用において、性的マイノリティの当事者など特定の人を排除しないような公正な採用基準や採用方法に基づいた採用活動を行うことが求められている。企業が、採用ポリシーにSOGIに関する差別を行わないことを明記したり、応募書類における性別欄についての配慮を行うといった方法で性的マイノリティに対する企業の姿勢を明らかにしている事例がある。また、公正な採用選考を実現し、採用の場面で差別的な言動がないよう徹底するため、採用担当者に対する研修を行ったり、面接マニュアルを定めている事例がある。

事例：日本たばこ産業株式会社

面接官向けのガイドラインを策定している。カミングアウトの強制の禁止や身体の状態についての質問の禁止、カミングアウトを受けた際の対応方法や入社後の手術の予定を告げられた際の対応方法等について定めている。自社のエントリーシートには性別欄を設けていない。

○配置における配慮、配置・昇進・昇格等における公正な評価、ハラスメント・アウティングの防止

配置、昇進、昇格といった雇用管理の場面において、SOGIにかかわらず公正・公平な取扱いが求められる。また、性的マイノリティも安心して能力を発揮して働けるよう、職場におけるハラスメントやアウティングの防止のための取組を行うことが重要であり、就業規則においてSOGIに関するハラスメントを禁止する事例や、カミングアウトの取扱いやアウティング防止について、研修を行っている事例がある。

事例：株式会社三好不動産

2019年には、就業規則において、ハラスメントの中には、性的指向・性自認（いわゆるLGBTなどの性の多様性）に対する不適切な言動やカミングアウトの強要、アウティング（本人の了承を得ずに暴露すること）を含むものとすることを明記した。

⑤　福利厚生における取り組み

○同性パートナーに関わる休暇や手当

性的マイノリティが福利厚生制度を利用しにくいということがないよう、見直しを行うことが重要だ。同性のパートナーがいる従業員に対して、結婚祝い金や休暇、家賃補助などの対象とする企業がある。また、制度利用のプロセス自体への配慮も必要であり、福利厚生の各種制度を利用する場合に申請方法や情報の取り扱い、情報を知りうる人の範囲について配慮するなど、意図しないカミングアウト（またはアウティング）につながらないよう配慮も求められる。

事例：積水ハウス株式会社

2019年11月に、同性及び事実婚のパートナーを法律婚の夫婦と同等と見なす制度をスタートした。社内規則や福利厚生制度の適用について、法律婚の男女とほぼ同様である。関係性証明の要否については社内でも議論があったが、法律婚は扶養登録しない場合、証明書類を求めておらず、同性パートナーも同じ取扱とした。

⑥　トランスジェンダーの社員が働きやすい職場環境の整備

これまで１から５までで紹介した性的マイノリティの方全体への配慮に関す

る企業の取組事例に加え、以下では、トランスジェンダーへの配慮の事例を紹介する。なお、トランスジェンダーが直面する課題は個人の状況により異なるため、相談があった場合は「個別対応」を原則とし、本人の話をきちんと聞き、可能な対応方法を検討していくことが重要だ。

○トイレや更衣室の利用、健康診断の受診

トランスジェンダーの中でも、トイレや更衣室の利用に関わる希望は様々であり、まずは、安心して相談できる環境を整え、本人の希望を傾聴することが大切だ。性別にかかわらず利用できる設備を設けたり、周囲の理解にも配慮しながら本人が希望する性別の設備の利用を認める事例がある。なお、職場での健康診断についても、個別の希望に応じて、集団と別に受診できるようにしている事例がある。

○通称名の使用、服装規定、性別の取扱い

トランスジェンダーのなかには、職場で自認する性として扱ってもらいたいと希望する場合がある。通称名の使用を希望する方や、制服や服装の規定がある場合は自認する性別の服装を希望する場合がある。企業においては、男女で服装の区別を設けないという対応を行う事例や、自認する性別に配慮する事例がある。

また、トランスジェンダーは、戸籍上の性別と見た目が異なることがあり、戸籍上の性別は慎重に扱うべき情報だ。雇用管理上の書類の性別欄が不用意に職場の他の従業員の目に触れないよう配慮を行っている事例がある。

○ホルモン治療、性別適合手術への対応

トランスジェンダーの方が医療機関を受診するかどうかは、個人の希望や状況によって異なるが、ホルモン治療のため定期的に医療機関に通うことがある。その場合、勤務時間を柔軟にすることで対応を行っている事例がある。また、性別適合手術を受ける場合には、一定の入院期間やその後の休養が必要になるため、失効年次有給休暇の積み立て等の制度を利用できるようにしている事例がある。

事例：株式会社サニーサイドアップ

トイレの利用については、使いたい性別のトイレを使ってよいことにしてお

り、社員もそうした方針であることを理解している。顧客や取引先もそうした方針を知っているが、苦言や苦情等が出たことは一度もない。

事例：日本たばこ産業株式会社

服装については、工場では制服が用意されており、従来は制服の色が男女で分かれていた。工場の管理運営上、異物混入などを防止する目的として制服を見直す機会を定期的に設けており、その見直しの際に同色にすることにした。通称名の使用については、従来は外国籍の社員などに限って認めていたが、トランスジェンダーの人も通称名を使えるように2020年５月に改定予定。また同じタイミングで、結婚後に職場で旧姓を名乗る社員も、メールや電話帳だけではなく各種名簿等においても通称名（旧姓）を使うことができるよう対応する予定。ホルモン治療や性別適合手術等に対する支援として、一週間以上の休暇を取る場合、失効年次有給休暇の積み立て制度（年間５日、最大45日積立可）の対象としている。

⑦　職場における支援ネットワークづくり

○理解者・支援者を増やす取組

企業内に性的マイノリティのことを理解し、支援することを表明する人たち（アライ）がいることで、性的マイノリティの職員も安心して働きやすい職場づくりにつながるため、自発的にアライを表明する従業員を支援する事例がある。

○性的指向・性自認に関する企画への協賛や出展

各地で、性的指向・性自認に関する支援団体などが、性的マイノリティの支援の活動を行っている。こうした活動への協賛や出展などに協力する企業がある。協賛や出展は、性的マイノリティの人たちと交流する機会となり、SOGIに関して社員が理解を深める機会になるとともに、企業が真摯に取り組む姿勢を社外だけでなく、社内にも示す契機となると考えられる。

事例：日本航空株式会社

研修を受講するなど、性的指向・性自認に関する取組に何らかの形で関わった社員に対して、自分がアライであることを表明できるシールを配布している。アライとなるための基準はない。ハードルは低い方がよいと考えていることから、少しでも性的指向・性自認に関する取組に触れたことがある社員には、

シールを配布している。

社内の当事者の声として、「何かあったときに相談できる人が多くいることを感じ、安心する」「理解のある社員がどのくらいいるのか不安もあったが、多くの人がシールをつけていてよかった」等の声が聞かれている。

６．上司・同僚として、今日からできること

上記の⑦にも記載の通り、職場にアライがいることは、心理的安全につながる。アライの存在は職場の心理的安全にも影響する。職場にアライがいないと回答した人のうち、職場の心理的安全が高いと回答した人は19.7％であるのに対し、職場にアライがいると回答した人のうち、職場の心理的安全が高いと回答した人は66.5％であった[20]。

アライであることを伝えるために、以下のようなことができる。

- 「男なら家庭を持って一人前」「もっと女らしくしないと」など、男性／女性を前提としない。
- 「早く結婚しなよ」「そのうち親になるんだから」など、誰もが結婚や子育てをすることを前提としない。
- 赤・橙・黄・緑・青・紫の６色の虹は、性的マイノリティに理解があることの国際的な象徴とされている。６色のレインボーアイテムを身につけたり、置いたりする。
- 日常的に、性的マイノリティのニュースや話題について職場で肯定的に話す。
- この記事をSNSなどで肯定的にシェアする。
- 性的マイノリティの本などを読み、さらに理解を深める。

７．相談を受けたときに大切なこと

アライであると、カミングアウトやセクシュアリティに関する相談を受ける機会が増えるかもしれない。その際に大事な３つのポイントを紹介する。

①「話してくれてありがとう」と伝える

あなたに知ってほしいという思いでカミングアウトをした場合は、その信頼を受け止め、変わらず良い関係を続けることが大切だ。

---

[20] 認定NPO法人 虹色ダイバーシティ、国際基督教大学ジェンダー研究センター（2020）「nijiVOICE2020」

②「なにかできることはある？」と聞く

困っていることがありカミングアウトをした場合は、困りごとに共に対応してくださると心強い。

③　勝手に共有をしない

セクシュアリティが意図せず同僚、上司、家族などに伝わることで職場・家庭・地域で安全に過ごせなくなる場合がある。アウティングはパワハラ防止法でも、防止策が義務づけられている。対応をするにあたり共有が必要であっても、共有をして良い範囲を本人に確認することが大切だ。

また、最後に、性的マイノリティの人たちが職場で嬉しかったという声を紹介する。

- 職場の人に自身のセクシュアリティをカミングアウトした際に、「大事なことを伝えてくれてありがとう」と言ってくれて嬉しかった。（パンセクシュアル）

- 社員がLGBTについて知ることが大事だということで、全社で研修をしようという企画が立った。（ゲイ）

- 集団で健康診断を受けることが辛い旨を人事担当者に相談をしたら、個別で受けられるように対応をしてくださりありがたかったです。（トランスジェンダー男性）

本稿では、多様な性的指向・性自認を認め合う職場づくりについて述べたが、性的指向・性自認に限らず見た目だけではわからないさまざまな違いを、職員一人ひとりがもっている。そのような多様な違いが想定され、尊重される職場は、特定の誰かだけではなく、誰にとっても心理的安全をもち働ける職場だ。ぜひ、多様な性を切り口に、多様性が尊重される職場が増えることを願っている。

外国人住民が活躍するまちづくり

明治学院大学　教養教育センター　准教授
長谷部　美　佳

【プロフィール】はせべ　みか

明治学院大学 教養教育センター 准教授。東京都立大学社会科学研究科社会学博士課程満期退学。社会学博士。移民の移動と定住の双方に対するジェンダーの影響を研究。そこから移民がホスト社会に適応するうえで、ホスト社会ができること、多文化共生社会の在り方やそれに向けての市民の活動の仕方－多文化社会論やボランティア学―なども研究している。神奈川県の外国人集住地区で、外国籍住民の支援活動に参加、参与観察を行いながら調査活動を続けている。2015年より東京都多文化共生推進検討委員会委員、2016年より新宿区多文化共生まちづくり会議委員、2019年より総務省多文化共生の推進に関する研究会委員を歴任。2016年にはカンボジアフェスティバルの実行委員会にも参加、日本のカンボジアコミュニティの調査等も進めている。著書に『多文化社会読本：多様なる世界、多様なる日本』(2016年、編著、東京外国語大学出版会)、『変容する国際移住のリアリティ：編入モードの社会学』(2017年、編著、ハーベスト社)、『変容する移民コミュニティ』(2020年、共著、明石書店）など。

1．はじめに

日本にはさまざまな形で在留する外国人が増えている。多くの企業が外国人の社員を抱え、「多様性」というキーワードを聞くことも多くなった。都心部でコンビニに入れば、接客スタッフの多くは留学生などの外国人であり、居酒屋などではホールスタッフに指示ができるようベトナム語での張り紙がなされているところさえある。

多様化が進むのは企業だけではない。日本の多くの地域社会でも外国人住民は増加し、地域の活動に参加する人たちも徐々に増えている。地域によっては、地域活動を実施するにあたり外国人住民がなくてはならない戦力となっているところもある。すでに地域を支える人材である人たちも多数いる。だが、日本社会や日本の各地の地域社会での外国人住民と彼らの活躍する場面が増えたとはいえ、日本人はまだまだその存在を見落としていることが多い。

そこで本稿では、在留外国人が具体的にどういう資格・年齢層でどこに住ん

でいるかということの確認から始め、彼らがすでに活躍している様子を事例として挙げながら、外国人住民が活躍するまちづくりに必要なことを考察していきたい。

２．日本における外国人住民の概要－在住地、在留資格、年齢層に注目して

日本で在住外国人の増加が著しい。リーマンショックや東日本大震災時の減少傾向から一転、特にこの数年は急増状態である。2020年６月現在の在留外国人は、約288万人で、日本の総人口に占める割合も２％を超えた。2019年の厚生労働省が発表した「外国人雇用状況」によれば、2019年末の外国人労働者数は約166万人で、過去最高となった。特に問題が多数報じられている技能実習生が40万人、いわゆる専門的な資格で働く人たちが28万人と、働く目的で来日している人の増加が顕著である。ただし一方で、日本に在住する外国人の３分の１に当たる80万人は、日本に永住権を持つ永住者であり、戦前から日本に在住し戦後外国人扱いをされることになった特別永住者の30万人を合わせて、110万人の人たちは、働くことを目的としているわけではない。実際に厚生労働省が発表している「外国人労働者」の数の中の半数以上は、こうした永住者や定住者、日本人の配偶者などであり、また先に述べたように、日本に在住する外国人の５割以上が「永住者」や「定住者」、「日本人の配偶者」など、働くことを目的として日本に来日しているわけではなく、「住む」ことが目的の人たちである。彼らの多くは「働くために日本に来て数年で帰る」人たちではなく、日本の各地域で普通に暮らす人たちである。ちなみに、それは同時に、彼らは家族がいて、子どももいて、子どもたちは日本の教育を受ける場合が多いことも意味している。

こうした彼らはどこに住んでいるか。圧倒的に大都市圏に集中している。288万人のうち約５分の１に当たる約57万人が東京都に住んでいるのを初め、愛知県、大阪府、神奈川県にそれぞれ20万人以上が暮らしている。この４県だけで在留外国人の約半数を占めていることになる。永住者が多いのも当然のことながらこの４県だが、群馬県、静岡県、岐阜県、三重県、兵庫県など地方の県にも２万人以上の永住者が暮らす県がある。また群馬県や三重県などは、外国人人口比率の高い市町村を抱えている（例えば群馬県大泉町で19％、同じく群馬県太田市で5.9％、三重県鈴鹿市で4.4％、三重県亀山市で4.2％など）。外国人人口の増加率だけ見ると2019年、宮崎県が前年比19.4％増、沖縄県が17.4％増、鹿児島県が16.3％増（岡田2020）となっているが、こうしたとこ

ろの外国人は概ね昨今話題の「技能実習生」の増加とみて良い。

また在住外国人は総じて若い。2020年１月の外国人人口の年齢構成では、生産年齢人口（15歳～64歳）の割合は85％で、日本人の59％より圧倒的に高い。外国人で最も多い年齢層は20～24歳であり、20歳から39歳までで全体の54％を占めている同じ年齢層の日本人の割合が、21％であることを考えると圧倒的に若く、みずほ総研によれば、この年齢層の外国人人口の比率は、5.9％となる。永住者だけで見ると、外国人全体と比べれば、年齢層の高いボリュームが大きい。永住者は基本的に他の資格で入国後10年間を経過していなければならないという基準があるので、どうしても40代50代の層が厚くなる。それでも特別永住者を除いた一般永住者だけでみても、生産年齢人口は永住者全体の80％になっている。未成年層に目を転じると、永住者の０歳から19歳までの人口は約12万人だ。このデータの意味することは、日本で生まれ日本で教育を受けながら、日本人とさして変わらない社会環境で生活する「外国人」の若者が多数いるということだ。母語はそれぞれの家庭内言語の場合もあるし日本語である場合もあるだろうが、学習言語まで含めて全て日本語である可能性の高い「外国人」が12万人存在する。特に東京だけでなく、地方の府県や都市にも在住している。この彼らをいかにまちづくりに巻き込んでいけるかが、地域社会にとっての鍵になる。

ちなみに外国人人口の若さを表す20～39歳の年齢層の多くは、「技能実習生」である。彼らの多数はほぼ地方都市にいると言って良い。これまで外国人が在住してこなかった地域の多くで外国人が増加しているとするならば、それはほぼ100％技能実習生といって良いだろう。ただ残念ながら技能実習生は、定住を前提として日本に来ていないので、中小企業の労働力としては活躍しているものの、地域の中では見えにくく、ましてやまちづくりの一員になるということは、よほどまちづくりに携わる日本人社会が意図的に組み入れない限り難しい。そこで本稿では、以下まちづくりの担い手として期待できる外国人は永住者やそれに準ずる定住者、さらに永住後に日本国籍を取得した外国ルーツの日本人といった日本で長期的に暮らす展望のある人を前提として議論を進める。

３．外国人とまちづくり－集住地域の事例を中心に

ここで外国人がその担い手として期待されている「まちづくり」とはどのようなものであろうか。佐藤（2004）は、「地域社会に存在する資源を基礎と

して、多様な主体が連携・協力して、身近な居住環境を漸進的に改善し、まちの活力と魅力を高め、「生活の質の向上」を実現するための一連の持続的な活動」としており、地域の主体が自分たちの居住環境を向上させたり、あるいは魅力を高めたりする活動だと考えられる。岐阜県が発行したまちづくり事例集では、「安心・安全」「子育て」「高齢者」「障害者」「環境」にやさしいまちづくり、産業振興、人づくりなどの活動が「まちづくり」とされており、概ねその事業の担い手は、NPOなどの市民団体が行なっている。だが、居住環境をよくする、という目的から見れば、自治会活動などもこれに当たるだろうし、地域にすむ居住者が地域社会の課題を解決するような活動もこれに当たるだろう。また地域の居住者からなる「地縁組織」と地域と繋がりながらも目的志向型のNPOが共同して、まちづくりに当たることもある。特に集住地域においては、地域に住む外国人住民が「地縁組織」のメンバーでもあり、同時に目的志向型の団体のメンバーとして活躍する場合もある。

筆者が長年関わってきた、集住地区の事例を挙げよう。1990年代から外国人の集住が加速したこの地域では、集住地域の中に大きな公営住宅がある。公営住宅は、1996年の法改正で福祉目的となって以降、日本人若年勤労層の退出が促進されたために特に高齢化が顕著となっている。こうした状況は、公営住宅では加入が必須の自治会活動にも困難さを生み出す。そもそも自治会活動を免除される高齢者が増える中、自治会活動の担い手そのものが減少し、一部の人だけで自治会活動を回さざるを得なくなった。その結果増加する外国人住民を自治会活動から排除するわけにはいかず、自治会の役員に外国人も参加せざるを得なくなった。

この地域では、地域の自治会活動に、外国人住民を支援してきた市民団体が間に入り、永住者であり地域の居住者でもある外国人を通訳として派遣したり、通訳だけではなく市民団体の日本人が、日本人住民からの困りごとを吸い上げ、外国人住民との間でハブ的な役割をすることで「外国人」が多い地域での自治会活動を支援してきた。こうした地道な支援活動の結果、永住外国人の若年層が地域活動に参加しやすくなった。実際に東日本大震災の時には、団地のエレベーターが動かなくなった時に翻訳の張り紙を貼って回るとか、一時避難所を作る際の通訳になるとか、高層階へ高齢者を帰宅させるための手助けをするなどしたのは、永住外国人の若年層だった。また、地域の自治会からは「外国人住民」は頼ってもいい存在だという認識が生まれ、自治会の日本人住民から、団地の共有資材の補修や、団地の掲示物の翻訳などを頼まれるようになった。

この地域では、この市民団体以外にも、外国ルーツの高齢者のための介護サービスを立ち上げて事業化し、この団地の中に事業所を構えて、団地に居住する外国ルーツの高齢者にサービスを提供する会社があったり、あるいは長年団地内で児童福祉員をやっていた外国ルーツの人が、市が運営する財団に就職し、外国人の介護人材を育成するために研修を実施したり、あるいは外国ルーツの園児が９割を占めるような保育園で保育士になったり、外国ルーツの人が、地域で暮らしやすく、かつ日本人を支えられるような人材を育てるような形で、まちに貢献する人も多数存在する。また自治会の会長に外国人が初めてなったのは、15年以上も前のことだし、PTA会長が私の知る外国ルーツの人となったのも、やはり10年以上前のことだ。

この地域のことではないものの、国際結婚で来日した女性が自治会の役員に向けて外国人住民との接し方のガイドブックを作成したという事例や、あるいはホームレス支援の炊き出しを月２回行なっているというムスリムの人の事例もある。地域社会に限らず、日本という「まち」で大きく貢献している人の事例は枚挙にいとまがない。東日本大震災の時には、被害の少なかった関東地方に暮らす外国人は、被災地に駆けつけたり、関東地方に避難してきた被災者への炊き出しに出かけたりしたという人が多数いたし、寄付をしたいと、外国人支援団体まで足を運んだ人もいた。また希少な技術を持ったものづくりの中小企業で、60代の社長の次に若い30代の中堅社員として「日本の匠」の技を学び、継承しているという人もいる。

永住者であっても、集住地域に暮らしている場合、そこに存在する地理的な外国人コミュニティの中だけで生活をし、日本社会との接点を持たずに生きていく人もいるのも確かである。だが特に、日本で教育を受けたり、あるいは日本社会との繋がりを構築できた人たちの多くは、日本の社会に居場所を見つけ、日本の社会ともっとよりよく繋がっていきたいと思っているように見える。すでに地域のまちづくりの現場で活躍する外国人は決して少なくない。外国人はすでに地域では活躍し、まちづくりにおいて貴重で欠かせない「人材」なのである。

４．まちづくりの課題

これまで地域のまちづくりの担い手として活躍する外国人住民の事例をあげてきた。しかし同時に、集住地域、特に日本人社会の高齢化が進んでいる前述の事例の公営住宅では、すでに大きな課題が浮上している。それは地域からの

外国人居住者の離脱である。先ほど、公営住宅は、福祉目的の住宅との位置付けから、日本人勤労者層の退出が促されたと指摘したが、それは永住外国人でも同様のことが起こるからだ。

公営住宅で外国人の集住が進んだのは、公営住宅の家賃が収入に応じて安くなったり、場合によっては減免措置を受けられたり、更新料がなかったりするなど、経済的に不安定な職にあったとしても、住居が得られる環境が整っていたからだ。最悪失業したとしても、住まいから収入に応じた家賃さえ払っていれば、立退を強制させられるようなことはない。永住者でも、雇用状況がパートや期間工、派遣社員などの非正規雇用に就いている場合は、公営住宅は非常にメリットが大きかった。その上に、日本人勤労層の退出から空き家が多かったために、外国人の集住が進んだ。

だが一方、外国人でも正規職員となり、安定的な収入が得られるような場合は、所得制限を超えてしまい、当然のことながら公営住宅からは退出を迫られることになる。7、8年前から団地を出て戸建てを買うという外国人の勤労層がこの団地でも増え始め、その流れは止まることを知らない。地域の小学校から1ヶ月に一人以上のペースで児童が転出するという事態にもなっていた。経済状況が安定するのは外国人の若年層で、結果として団地を出ていくのは外国人で、団地に止まるのは日本人・外国人の高齢者や母子家庭という、まちづくりの主体になるには困難を伴う人たちばかりということになっている。数年前に団地周辺でマンションを購入して団地を離れた女性が、団地を離れた理由に「年寄りばかりでつまらない」と言ったのを聞いたことがある。外国人が安くて安定的な住宅を確保できる団地のメリットばかりに注目していた筆者には、衝撃的な発言だった。

福祉目的、という法的位置付けがあるという構造上、公営住宅から外国人の若年層が退出するというのは仕方のないことであり、また、いわゆる「外国人の社会統合」という視点から見れば、統合が進んでいる結果だということもできるだろう。既存の地域社会から社会上昇していくのは、外国人の若者、ということになりつつある。日本人＝強者、外国人＝弱者という二項対立はすでに成立しなくなっている。だが居住者を主体としたまちづくりという視点から考えたときに、こうした若年層が出て行ってしまうことは、大きな痛手である。出て行ってしまう若年層は、経済的に安定しているだけでなく、大方、日本語でのコミュニケーションに不自由がなく、日本の仕組みや制度のことも理解し、安定的な家族生活を営み、居住空間をよくしようという意識を持ちやすく、ま

ちづくりの担い手として活躍できる能力がある人たちなのだ。

それどころか反対に、ある種の「フリーライダー」問題とも言えるような事態も起きている。公営住宅には、その周辺や敷地内に居住者が利用できるような広い公園があったり、コミュニティハウスがあったり、あるいは校庭のある小学校があったりする。地域の高齢化が進めば、こうしたコミュニティハウスや、小学校の校庭といった共有スペースが、より広い地域（例えば団地内から町内、区内といった具合である）に解放されることになる。今やこうした公共スペースを利用するのは、狭い地域の居住者ではなく、広い地域の居住者である外国人であったりする。以前、団地に住んでいて、公共スペースが利用できることを知っているから、積極的に利用している。それは外国人の社会統合という意味では、非常に喜ばしいことではあるのだが、彼らは地域の公共スペースを利用する人ではあっても地域の自治活動に参加するわけではなく、地域のまちづくりの視点から見ると、フリーライダーとも言えなくもないのだ。そして高齢化が進んだ地域では、こうした外部の利用者をうまくまちづくりに取り込めるほどの体力もない。

5．より多くの外国人が活躍できるようにするには

すでに多くの外国人がまちづくりの現場で多数活躍する一方、能力のある外国人の担い手が、その地域から流出することが起きている現在、外国人住民が活躍できるまちにするための環境整備に必要なこととはどのようなことだろうか。以下では三点あげたい。

一つ目は、居住者など地域住民以外の力を活用することだろう。総務省が「地域づくり」に関連する研究会の報告書に重要な事柄として記載したのは、外部から人材を導入することとしていたが（総務省2012）、地域の外国人住民と地域の日本人住民や地縁団体（自治会、町会）をつなぐ役割をする市民団体など外部の力を上手に利用しながら、地域活動に外国人住民が参加しやすいようにすることだ。公営住宅の事例でも示した通りである。居住を基盤にした地縁団体（自治会、町会）は、地域の居住環境をよくしたいという希望を持つ一方で、必ずしも外国人住民のニーズや彼らの困難さを理解するような十分な知識を持っているわけではない。その点は目的志向型の市民団体やNPOの方が知識や経験、言語的な資源を持っている場合が多い。とするならば、居住を基盤にしていなくても、地域のまちづくりに貢献したいという市民団体の資源を活用しながら、外国人住民との間でハブとなってもらい、外国人住民がそこに

貢献したいと思うような地域づくりをするというのが重要だろう。

二つ目は、個々の能力の高い外国人住民につながるだけでなく、外国人コミュニティの力を地域社会に取り込めるようにすることだ。外国人コミュニティの中には、先に指摘したように公共施設を自由に利用できるほど、日本の制度を理解し、まちづくりに貢献できるような力を持った人たちが多くいるコミュニティもある。こうした地域の外部にある外国人コミュニティの力をコミュニティごと地域のまちづくりに取り込んで行くようにすることである。市民団体ももちろんだが、彼らは当事者として、外国人住民にどのようなニーズがあり、なおかつどういう能力を持った人がいるのかを知っているし、また地域に貢献したいと思っている場合もある。東日本大震災の時に被災地支援に回った人たちは、個人個人というよりは、コミュニティの中の何人かの有志が声をかけて支援を組織しており、こうした意識と行動力を持った人たちを、個別でなくコミュニティごと街づくりに参画してもらうというのも、重要な方法だろう。だが、地域の側で、コミュニティを上手に利用できるだけの組織的な集団が必要になるのが難点だ。

最後にあげるのは、行政が上手に、地域社会と外国人コミュニティ、市民団体をつなげ、地域社会に還元する仕組みを作ることだ。これまで地域社会と地域外の市民団体が繋がるときは、市民団体が主導することが多かったように思う。だが、市民団体も含め、地縁団体や外国人コミュニティの全てと、日頃からネットワークを作れるような外部組織としては、自治体や、自治体の外郭組織としての中間支援団体などがその役割を上手に果たせるものと思う。だが、行政は「俯瞰的」な立場でそれぞれの団体から一歩引いている場合が多く、緊急時に何かあってから行動することが多い。そこで特に尽力すべきなのは、地方自治体や中間支援団体が、平時から外国人コミュニティや市民団体との関係を構築することにある。地方自治体は、歴史的に見れば地縁団体である自治会、町会との関係性は強くあるものの、市民団体や外国人コミュニティとの関係性は、それほど強くない。特に外国人コミュニティは、必ずしも組織や団体としての形式をとったものばかりではなく、関係構築が難しい。だが、必要な時だけ外国人コミュニティと連絡を取り合うのは、さらに困難だ。よって平時に地道に外国人を主とした団体や、宗教組織などにアクセスし、関係構築を行うことが自治体や中間支援組織の重要な役割となる。

外国人住民を含んだ地縁団体、市民団体、そして外国人コミュニティといった組織と、それぞれをつなぐネットワークを作ることによって、より積極的な

外国人住民のまちづくりへの参画が促進されるだろう。

6．おわりに

本稿では日本に在住する外国人の概要を振り返りながら、日本に長期在住する外国人が在留外国人の中でも半数以上を占めることを示し、その上で、彼らが活躍するまちづくりの事例をあげた上で、今後課題に直面した時に必要な事柄を論じてきた。

外国人住民が活躍するまちづくりとは、結局彼らがそこに居続けても良い／そこで貢献しても良いと思うような魅力的なまちを構築することと、あるいは少なくとも展望できることで、参加を促すことしかないだろう。そのためにはハード的なことよりも、ソフト的な部分も大きいのではないかと思っている。地縁団体、市民団体、外国人コミュニティが繋がりつつ地域を作っていくこと、つまり地域の中に魅力的な「つながり」を作ることではないだろうか。まちづくりの研究の中でも「ソーシャル・キャピタル」や「つながり／きずな」の重要性を指摘する研究がなされている。外国人住民がそこで活躍したいと思えるようにするには、彼らが社会参加する場があると実感でき、社会の中で承認されていると思えるような、ホストとの関係性＝「つながり」が重要である。こうした環境が整うことで、より外国人が積極的に参加し活躍するまちづくりが可能になるものと考える。そしてそこを上手にコーディネートする地方自治体の役割は、ますます重要なものになるだろう。

引用文献

岡田豊（2020）「2019年の外国人人口は過去最高」みずほ総合研究所『みずほインサイト』2020年９月９日づけ

佐藤滋（2004）「まちづくりとは何か」日本建築学会編『まちづくりの方法』丸善出版

総務省（2012）『地域づくり人育成ハンドブック』

令和２年度公募論文

最優秀賞受賞論文

地方自治体のCOVID-19対策の背景にあるもの －補正予算・人員配置・現場レベルの職員の働きに対する一考察

豊中市　福祉部　長寿社会政策課　主事
大　脇　哲　文

1　はじめに

地方自治体の2020年度は新型コロナウイルス感染症（以下、COVID-19）対策とともに始まった。マスメディアは連日、新規感染者数の速報値を流すとともに、行政の対応を逐一報じている。しかし、その内容は総じて断片的であり、市民がCOVID-19対策の全体像をつかむことは簡単ではない。また、効果をあげている対策を取り上げる場合には、地方自治体の首長が出演し、成功の秘訣を語るが、うまくいっていない対策については、対応に追われる現場レベルの職員の姿を映すだけで、何が課題となっているのか、判然としない。

そこで本論文では、感染のリスクが比較的高い地域の地方自治体を対象に、その自治体で計画されたCOVID-19対策の全体像を把握することに努め、次に現場レベルの職員がどのように対策を実施しているのかを確認する。そのうえで、COVID-19対策に影響を及ぼしている行政の職務執行の仕組みを明らかにすることを試みる。職務執行について考察する際には、日本の行政組織の特徴である「大部屋主義」を手がかりとする。

海外に目を転じれば、効果的な政策によってCOVID-19の水際対策に成功した国[1]があり、それを参考にして日本の行政のデジタル化を急ぐ動きもでている。しかし、本論文において検討するのは、COVID-19対策の是非ではなく、その背景にある行政組織を動かす仕組みである。したがって、個別の事業の効果を検証することは本題ではない。

本論文の構成は次のとおりである。**2**では豊中市におけるCOVID-19対策の概要について、補正予算および人員配置から確認する。**3**ではCOVID-19対策の実施を担う現場レベル職員の働きをみる。**4**では、前２章で記述したCOVID-19対策の背景にあるものを考察する。**5**では本論文の結論を述べるとともに今後検討すべき事項を指摘する。

なお、本稿の記述のすべては筆者の責任にあり、取り上げる団体の見解を示すものではないことをあらかじめ断っておく。

2　COVID-19対策の概要

⑴　COVID-19と地方自治体の対応について

2020年９月末時点で、COVID-19についてはまだ十分に分かっていないことが多い。公衆衛生学の専門家により記された入門書である『公衆衛生の基本』[2]によれば、COVID-19は新型コロナウイルス（SARS-CoV-2）による感染症であり、多くは軽症・無症状だが、重症化すると肺炎を発症し、呼吸困難から致死的な転帰となることがある。感染経路は接触感染と飛沫感染と考えられており、感染経路に対する対策は、個人レベルではマスクの着用、うがい・手洗い、行政からの外出自粛要請、臨時休校等である。

感染状況が地域によって大きく異なっていたため、政府の方針は、全国一律の対策を行うものではなく、地域の実情にあわせて対応を変えるというものだった。４月初めに発出された緊急事態宣言についても当初、東京、大阪、福岡などの大都市を抱える７都道府県のみを対象としていた。このような状況下で、地方自治体には独自の取組みを始める動きが広まっていった[3]。全国の地方自治体において、COVID-19対策のための補正予算が議会に上程された。本論文で取りあげる豊中市が所在する大阪府北摂地域の中核市においても、表２－１に示すとおり４月以降、臨時議会が招集されている。４月以降に策定された補正予算の内容を確認することでCOVID-19対策の概要を把握できると考えられる。よって次節では補正予算の中身をみていく。

表２－１　大阪府北摂地域中核市の2020年度議会開催状況

	2020年４月	５月	６月	７月	８月
豊中市	臨時会		定例会		臨時会
吹田市	臨時会	臨時会	定例会	臨時会	
高槻市		臨時会	定例会		

⑵　補正予算の内容

本節では、大阪府豊中市[4]において2020年４月から８月までの間に議決された補正予算の内容からCOVID-19対策の概要を把握する。

豊中市は、大阪府の北部に所在する中核市であり、大阪市と接している。大阪府は全国で東京都についで新規感染者数が多く、府内の新規感染者数の半数以上は大阪市において発生している[5]。大阪市に隣接する豊中市の市民は通勤、通学などで大阪市との行き来が多く、感染のリスクが相対的に高かった。

豊中市（以下、市とする）ではCOVID-19対策として、専決処分を含め７件の補正予算を決定しており、その総額は481億5,456万円である。表２－２を参考に、その内訳を目的別にみると、総務費が414億5,722万円と最も多い。中身は国民１人あたりに10万円を給付する特別定額給付金事業に要する経費が大部分を占めるが、補正予算第１号には市役所内での感染を防止し業務を継続するために、消毒液やアクリル板を購入する費用が含まれている。次に商工費が22億3,675万円、続いて民生費が22億752万円、教育費が17億2,232万円となっている。医療機関への負担金などが含まれる衛生費は、教育費の次に多く４億6,765万円となっている。商工費の主な内容は、消費喚起策を実施するための費用９億5,200万円（補正予算第７号）、事業者への休業要請支援金６億9,700万円（補正予算第２号）である。民生費の主な内容は、国の制度である子育て世帯への特別給付金５億950万円（補正予算第３号に含まれる）、ひとり親世帯への臨時給付金３億6,068万円（補正予算第６号に含まれる）、その他市独自の様々な福祉制度の新設・拡充[6]に要する経費である。教育費の主な内容は、小中学校のICT環境整備に要する費用16億2,051万円（補正予算第５号）である。

表２－２　補正予算の目的別内訳

（単位：千円）

号数	提出日	補正額	目的別内訳							主な内容
			総務費	民生費	衛生費	労働費	商工費	消防費	教育費	
１号	4/10（専決）	497,467	14,019	245,429	47,715		180,000		10,304	職場の感染防止等に要する経費
２号	4/28	1,232,849		535,849			697,000			事業者への休業要請支援金、子育て世帯への特別給付金（市独自）
３号	5/1（専決）	41,903,363	41,314,029	555,879					33,455	10万円の特別給付金、子育て世帯への特別給付金（国制度）
４号	5/18	899,159	60,532	123,894	298,708	46,421	347,327	14,698	7,579	小規模事業者応援金、医療機関への負担金、子育て応援特別給付金
５号	6/1	2,070,915	68,641	285,444	33,920		60,427	1,970	1,620,513	小中学校ICT環境整備
６号	6/19	598,813		461,029	87,313				50,471	ひとり親世帯臨時給付金（国制度）
７号	8/6	952,000					952,000			消費喚起事業
		48,154,566	41,457,221	2,207,524	467,656	46,421	2,236,754	16,668	1,722,322	

次に表２－３を参考に、財源内訳をみると、総額481億5,456万円のうち、445億1,618万円が国府支出金であり、寄付金などのその他財源が1,900万円である。地方債による歳入はなく、残りの36億1,938万円が一般財源であり、その全額が財政調整基金繰入金によるものである。ただし、内閣府が創設した新型コロナウイルス感染症対応地方創生臨時交付金により、地方自治体がCOVID-19対策に要する経費が補助される予定のため、今後は一般財源が、国府支出金へと更正されるものと見込まれる。

表２－３　補正予算の財源内訳　（単位：千円）

号数	補正額	財源内訳		
		国府支出金	その他	一般財源
１号	497,467	176,835		320,632
２号	1,232,849			1,232,849
３号	41,903,363	41,823,529		79,834
４号	899,159	98,891	10,000	790,268
５号	2,070,915	904,956	9,000	1,156,959
６号	598,813	559,971		38,842
７号	952,000	952,000		
合計	48,154,566	44,516,182	19,000	3,619,384

国の事業であり予算規模が突出して大きい10万円の特別定額給付金事業を除くと、市が決定したCOVID-19対策は次のようにまとめることができる。予算額が大きいのは、コロナ禍により生じた社会課題への対策であり、商工費、民生費、および教育費が該当する。また直接的な感染抑止策があり、衛生費がこれに該当する。加えて、総務費の一部に行政組織の業務継続に必要な対策が含まれている。

⑶　人員配置の内容

次に補正予算で決定された事業を実施するための人員配置がどのようになっているかを確認する。通常、市では新年度が始まる４月１日付で人事異動を行っているが、2020年度は臨時に８月１日にも人事異動を行った。その内容は次のとおりである。まず危機管理体制の強化のため、危機管理課（総務部門に該当）に１名を増員し、地域経済の活性化のために産業振興課（商工部門に該当）に課長級職員を１名配置した。加えて、COVID-19対策で様々な生活困窮

に陥った市民支援のため、福祉部（民生部門に該当）にプロジェクトチーム[7]を設置し、専従職員を２名配置した。部門別の増員をまとめると表２－４のとおりである。これらは他の部からの異動によるものであり、市として新たな職員を雇用してはいない。

表２－４　部門別の人員の増減

（単位：人）　【参考】

	増　員	職員総数
総務部門	1	764
商工部門	1	
民生部門	2	978
合　計	4	1,742

＊職員総数は平成31年度地方公共団体定員管理調査から一般行政のうち、民生部門については福祉関係、商工部門と総務部門については一般管理の数値を記載

その他の課に対して人員配置の変更は行われていない。つまり、新たな業務を実施することになった課においては、既に所属している職員（以下、現員）の中で業務をやりくりしていくことになる。ただし、特別定額給付金に係るコールセンターなど業務によっては応援職員を受け入れている課がある。応援職員[8]とは、職員が所属を残したまま、短期間、他の課の業務に従事することであり、応援期間中は、応援業務のみに従事することが多い。

⑷　小　括

補正予算および人員配置の内容から明らかになった事項をまとめる。まず豊中市のCOVID-19対策は、大きく３つに分けることができる。第一にコロナ禍により生じた社会課題への対策、第二に直接的な感染抑止策、第三に行政組織内の業務継続に必要な対策である。対策の実施にあたり、人事異動やプロジェクトチームの設置が行われているが、職員総数からみると小規模なものである。この変更に関して、新たな職員の雇用は行われていない。つまり、新たに決定された事業のほとんどは現員によって担われている。表２－５にCOVID-19対策と人員の配置状況をまとめた。

表２－５　COVID-19対策と人員の関係

	現　　員	応援職員	プロジェクトチーム	人事異動
組織の業務継続に必要な対策	◎	―	―	―
感染抑止に直接的な対策	◎	○	―	―
コロナ禍で生じた社会課題への対策	◎	○	○	○

ここで１つの疑問が生じる。なぜ大規模な組織体制の変更が行われないのか。人事異動だけではなく、新たな職員を雇用することも選択肢の一つだが、なぜそうはならなかったのか。逆の方向からの問いかけとして、なぜ現員での対応が可能なのか。事業の実施を担っている現場レベルの職員は、今回の事態をどのように受け止めているのか。次章では、分析の対象を現場レベルの職員とし、その働きを確認する。

３　現場レベルの職員の働き

⑴　現場レベルの職員に注目する理由

政策の実施を担っているのは、現場レベルの職員である。本章の目的はその実態を記述することである。現場レベルの職員に関する研究は、アメリカの政治学者リプスキーが提唱した「ストリート・レベルの官僚制」が著名であり、日本においても研究の蓄積がある[9]。近年では明石が「自治体エスノグラフィー」という研究方法で、行政を内側から理解することの必要性を主張している[10]。

また、災害に関する研究においても現場レベルの職員が注目されている。東日本大震災に関する調査において松井は、調査の対象として、住民、首長の他に地方自治体の職員が抜け落ちていると指摘し[11]、大規模なアンケート調査の分析を行っている。また、同じく東日本大震災を事例として、本田は、「震災に直面した職員の経験をもとに、震災時に求められる職員の対応の選択肢と今後の備えについて分析を行う」[12]として、職員の経験を重要な分析対象とみなしている。

本章で取りあげるのは、2020年９月末現在で実施済みの感染抑止に直接的な対策のうち、現員により行われた福祉事業所へのマスク配布、および応援職員によるコールセンター業務である。（表２－５再掲）

表２－５　COVID-19対策と人員の関係（再掲）

	現　　員	応援職員	プロジェクトチーム	人事異動
組織の業務継続に必要な対策	◎	―	―	―
感染抑止に直接的な対策	◎ （福祉事業所へのマスク配布）	○ （コールセンター）	―	―
コロナ禍で生じた社会課題への対策	◎	○	○	○

⑵　現員による業務

ア　業務内容

本節では、現員によって実施された事業として、福祉事業所へのマスク配布業務の内容を記述する。マスクは感染予防に一定の効果があるとされ、2020年初めから急速に需要が高まり、２月頃には薬局やドラッグストアの店頭に並ばなくなっていた[13]。そして、政府が2020年３月15日からマスクの転売規制を行うに至った。豊中市ではこのような状況を鑑み、感染拡大防止および必要不可欠な福祉サービスの継続を支援する観点から、市内の福祉事業所、保育所や認定こども園などの就学前施設に対して、備蓄するマスクを提供することを決定した。このうち介護保険事業者の指定や介護保険事業計画の推進を所管する福祉部長寿社会政策課には、介護保険サービス事業所へのマスク配布業務が振り分けられ、３月下旬から６月中旬まで３回にわたって配布を行った。

１回目は３月下旬に、訪問系事業所のうち、事前に実施したアンケートで、この先１か月の在庫がないと回答した101事業所に対して、マスク50枚入り１箱を配布した。対象事業所には電子メールで連絡し、市役所まで引取りにきてもらった。引取場所として会議室を確保し、課内の職員が当番制で対応にあたった。表３－１に示すとおりシフト表を作成し、職員11名が一週間のうち２時間の枠を平均２回担当した。配布時には万一の感染に備えて、マスク、手袋の着用、定期的な消毒を行った。ちなみに、この時期は先に触れた特別定額給付金の業務のために庁内の会議室が埋まっており、会議室の確保のための調整に一苦労があった。

表３－１　マスク配布の職員シフト表

日　付	日　時	担当職員シフト	
３月24日㈫	10：00～12：00	―	―
	13：00～15：00	●職員Ａ	○職員Ｇ
	15：00～17：00	●職員Ｂ	○職員Ｈ
25日㈬	10：00～12：00	●職員Ｃ	○職員Ｉ
	13：00～15：00	●職員Ｄ	○職員Ｊ
	15：00～17：00	●職員Ｅ	○職員Ｋ
26日㈭	10：00～12：00	●職員Ｆ	○職員Ｈ
	13：00～15：00	●職員Ａ	○職員Ｇ
	15：00～17：00	●職員Ｂ	○職員Ｉ
27日㈮	10：00～12：00	●職員Ｃ	○職員Ｋ
	13：00～15：00	●職員Ｄ	○職員Ｊ
	15：00～17：00	●職員Ｅ	○職員Ｉ
30日㈯	10：00～12：00	●職員Ｆ	○職員Ｇ
	13：00～15：00	●職員Ｄ	○職員Ｈ
	15：00～17：00	●職員Ｃ	○職員Ｊ

＊●は常勤職員、○は会計年度任用職員（非常勤）

２回目は４月中旬に施設、入所系事業所に対して１箱の配布を行った。実施方法も前回と同様で、対象となる45事業所すべてが引取りにきた。３回目の配布は６月上旬に通所系事業所、居宅介護支援事業所等に対して行った。この頃には、価格が2019年よりは高いものの、徐々にマスクが店頭に並ぶようになっていた。そのような市場の変化もあり、対象となった331事業所のうち、実際に引取りにきたのは235事業所であった。配布の実施方法は前回と同様であった。３回の配布をもって市内の全ての介護保険サービス事業所が対象となった。

イ　現場レベルの職員の働きから見えるもの

マスクの配布業務は、配布手順などの段取りを除けば、その他は定型の単純な作業である。職員は通常の業務を行いながら、シフト表で割り当てられた時間に配布作業に従事した。常勤職員、皆生年度任用職員で業務のシフトの配分に差はなく、ほぼ均等に配分されている。市場流通が途絶える中で、少量であるがマスクを配布したことの意義は小さくなかったと思われる。それは行政に対する感謝の言葉となって現れ、職員のやりがいにつながった。一方で、マス

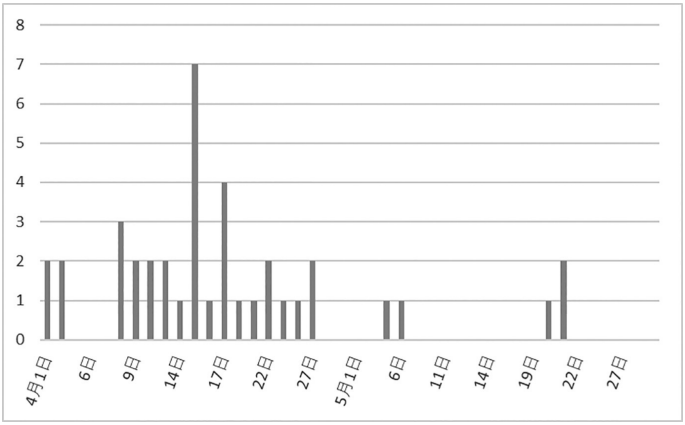
ク配布が長期化し、定時内の一定の時間が配布業務にあてられることは、徐々に職員の負担になっていった。

⑶ 応援職員による業務

ア 業務内容

本節では、応援職員によって実施された事業として、コールセンター業務の内容を記述する。コールセンターの正式名称は「帰国者・接触者相談センター」であり、発熱の症状がある患者の他、COVID-19に関連して自身の健康状態に不安のある市民からの電話相談を受け付ける窓口である。コールセンターの業務は次のとおりである。まず入電者の健康状態が疑似症例に該当するか、また行動歴から感染の可能性があるかを確認する。診療・検査の必要があると認められる場合には、診療・検査機関につなぎ、それ以外の場合は、入電者自身での経過観察をお願いする。コールセンターの開設時間は月曜日から金曜日の朝９時から午後５時15分までで、それ以外の時間については大阪府が設置する府内全域のコールセンターが案内される。コールセンター業務にあたる職員は全部局から一定数ずつ集められ、事前に必要な研修を受けた後、業務にあたった。豊中市における新規感染者の推移は表３－２のとおりで、緊急事態宣言が発出された４月上旬から中旬にピークを迎え、４月下旬以降は減少に転じた。

表３－２　豊中市における新規感染者の推移（単位：人）



ピーク時は朝から受付終了時刻まで電話が鳴りやまない状態であったが、５月以降は１本の電話を受けた後、少し待ち時間があって次の電話を受ける状態になった。当初は、本人からの相談、家族など本人以外からの相談であった。本人からの相談については、疑似症例にあたる場合と、疑似症例にあたらないが強い不安をお持ちの方がいた。本人以外からの相談については、家族が疑似症例にあたり不安を感じている方であった。また、本来のコールセンター設置目的とは異なるが、緊急事態宣言の内容についての質問や、自粛中の行動についての問い合わせもあり、それらについては大阪府の相談窓口を案内していた。４月下旬以降は、前述の他に、一度コールセンターに電話をして経過観察をしていた方からの電話が増えた。また本人以外からの相談について、健康状態に不安のある従業員を抱える事業者からの電話があった。

イ　現場レベルの職員の働きから見えるもの

コールセンター業務は、事前の研修を受講することにより、可能となる業務であった。全庁から集められた職員が１日から数日の期間で当該業務に従事した。感染のピーク時には入電数も多く、職員は息つく暇もなく対応に追われた。市民の不安な声を受け止めることは、職員の間に危機意識を醸成し、COVID-19対策の必要性が認識された。その裏返しとして、業務にあたる職員の心理的な負担は大きかったと推測される。

⑷　小　括

本章では２つのCOVID-19対策業務について現場レベルの職員の働きをみた。現場レベルの職員一人一人は、新たに付与された業務に尽力している。職場内で分業を行い、時には応援職員の手を借りながら業務を進めている。COVID-19対策の長期化により、業務量の増加が続いており、現場レベルの職員の時間的、心理的な負荷が大きくなっている。

４　地方自治体のCOVID-19対策の背景にあるもの

ここまで感染のリスクが比較的高い地域のある地方自治体で決定されたCOVID-19対策の内容とその実施体制、および現場レベルの職員の働きを見てきた。本章では、地方自治体が前述のような動きをとる仕組みについて考察する。また、現場レベルの働きから見えるものを、ある仕組みの下で捉えなおすことによって、課題を明確にしたい。

地方自治に関する教科書[14]では、管理論についての章が設けられており、その中で組織内の分業に関する基本的な仕組みとして、「大部屋主義」が説明されている。まず、大部屋主義の観点からCOVID-19対策の実施体制を検討する。続いて、地方公務員の定員管理が及ぼす影響をみる。

⑴ 大部屋主義

行政学者の大森彌は、日本の行政組織の執務形態を、「大部屋主義」であると指摘した。大部屋主義とは、「①公式の（事務分掌規程上の）所掌事務は、局、課、係という単位組織に与え、②しかもその規定は概括列挙的であり、③職員は、そのような局、課、係に所属し、④しかも物理的には一所（ひとつところ、同じ部屋）で執務するような組織形態」[15]のことである。大部屋主義の対になるものとして、欧米の行政組織における個室主義がある。大森は続けて、日本の行政組織が大部屋主義をとるのは、組織形成のタイプとして、「初めに職務ありき」ではなく、「初めに職員ありき」であるからだと主張する。欧米型の「初めに職務ありき」の場合、「できるだけ仕事（職務）の内容を明細に定め、その仕事にふさわしい人を採用し、一定の権限と給与をセットにして、その仕事を遂行させて責任もとらせ、その仕事ぶりで人事評価を行う。」[16]一方、「初めに職員ありき」の場合は、「仕事（職務）は大まかに、局とか課といった単位組織に与え、その組織に複数の人員を配置した上で単位組織の職務をその全員に分担させる。」[17]大部屋主義と個室主義を組織形成のタイプの観点から比較すると表４－１のような関係になる。

表４－１　大部屋主義と個室主義の比較

	大部屋主義	個室主義
組織形成のタイプ	初めに職員ありき	初めに職員ありき
職務の内容	大まかに定める	明細に定める
職務の付与する対象	単位組織（局、課、係など）	職員（個人）

組織と職員にとって、大部屋主義にはそれぞれメリット、デメリットがある。まず組織にとってのメリットは、職員の個別配置に縛られることなく、職務を迅速に振り分けることができる。新たな職務が付与された場合は、単位組織のスラック（余裕）が活用される。一方、デメリットとして、職務の実行に必要な定員を正確に把握できない。このため、主体的に定員を管理することが難

しく、後ほど述べる国からの指示など組織外からの圧力があった場合、積極的に抵抗することは困難である。職員にとっての大部屋主義のメリットは、OJTを通じて職務経験を蓄積することができる。比較的易しい仕事から徐々に難しい仕事に移行していくことができるのである。組織が職員を育ててくれるため、新卒時の職務能力は問われることがない。一方で、職員個人の職務に対する希望と、組織が職員に求めるものは必ずしも一致しないため、希望しない職務の担当になることが多分にある。この結果、職員が自らの意思で、希望する分野の専門性を高めていくといったことが難しくなる。

表４－２　大部屋主義のメリットとデメリット

	メリット	デメリット
組織	職員の個別配置に縛られることなく職務の迅速な振り分けが可能	職務の実行に必要な定員を正確に把握できない
職員	OJTを通じて職務経験を蓄積	職員の希望と組織が与える仕事が必ずしも一致しない

地方自治体のCOVID-19対策は、大部屋主義の下で、人員配置を大幅に変えることなく、新たに生じた業務を関連する所掌事務を担当する単位組織に付与している。単位組織内では、新たな業務の割り振りが行われ、速やかに業務に取り掛かる。大部屋主義は、事前に予測することが困難な新たな行政需要に対応することに適しているといえる。一方で、現場レベルの職員が感じているように、COVID-19の感染が収まらず、業務量が増加し続ければ、ある時点で単位組織のスラックを使い切ってしまう。それは既存の業務の実施に支障をきたすことにつながる。

⑵　地方公務員の定員管理[18]

今回のような事態が起こった場合、地方自治体は新たに職員を雇用することはできないのだろうか。総務省が行った平成31年度地方公共団体定員管理調査結果によれば、地方公務員の定員は1994年をピークとして、2015年までは減少を続け、2016年以降はほぼ横ばいで推移している。部門別にみると、警察・消防部門で増加する一方、教育部門、一般行政部門で減少している。これは2005年から2010年まで行われた集中的な減量型の行政改革によるものである。減量型の行政改革の内容は人件費削減であり、具体的には定員の削減、給与の引き下げ、各種手当の整理である[19]。

総務省は、2019年に設置された地方公共団体の定数管理のあり方に関する研究会の中で、これまで国は地方自治体に対して定員指導を行ってきたと述べている。具体的には、地方公共団体に対する毎年度の「給与改定通知」において、定員管理を要請し、国の定員削減計画が策定された場合には、「地方公共団体における定員管理について」を通知してきた。そして地方自治体の実態を毎年調査し、必要に応じてヒアリングを行ってきた。地方自治体の定員に対しては国の深い関与があり、地方自治体の判断で、すぐに定員を増やすことは難しいのである。同研究会の中間報告では、今後も国は地方自治体の定員管理に関与し、その方向は更なる削減または現状を維持していくことが示唆されている[20]。

5　おわりに

⑴　結　論

感染のリスクがある地方自治体におけるCOVID-19対策の中身は、第一に行政組織内の業務継続に必要な対策、第二に直接的な感染抑止策、第三にコロナ禍により生じた社会課題への対策であった。新たに決定された事業の実施のほとんどは現員によって担われている。実施を担う現場レベルの職員の働きに目を向けると、既存の業務にCOVID-19対策が上乗せされ、業務量の増加に直面している。

日本の行政組織の特徴である大部屋主義により、地方自治体は大規模な組織変更を行うことなく、COVID-19対策に着手することができたと考えられる。今のところ、大部屋主義がうまく機能しており、現場レベルの職員が感じている不安は、対外的には表出していない。しかし、COVID-19との闘いが長期戦になれば[21]、目に見える形で問題が生じる可能性がある。予算はついているが、職員の手が回らず、事業が進まないことが生じてくるであろう。

大部屋主義のメリットだけでなく、デメリットにも目を向け、COVID-19対策をきっかけに、地方自治体と国が地方公務員の定員管理のあり方を再考することが必要ではないだろうか。

⑵　今後検討すべき事項

本論文では、2020年度上半期の動きをまとめ、そこから抽出される課題を指摘した。COVID-19の感染状況は刻一刻と変化しており、本論文で述べた事項の前提が今後大きく変わる可能性も十分にある。2021年３月には2020年度内の予算が確定し、COVID-19の正確な全体像の把握が可能となる。今回は感染の

リスクのある団体を取り上げたが、感染のリスクが低い地域においてどのような対策がとられたのかを確認する必要がある。人員配置に関しては、2021年４月に大規模な組織体制の変更を行う団体が出てくる可能性がある。その場合は、大規模な改編を行う団体と行わない団体との比較分析を行う必要がある。また、東日本大震災に関して行われたような自治体職員を対象としたアンケート調査も実施すべきである。アンケート調査により明らかになる職員の意識と、本論文で取り上げた業務の実施状況を組み合わせることで、地方自治体職員の業務の実態をより正確に捉えることができると期待する。

〈参考文献等〉

明石照久（2002）『自治体エスノグラフィー：地方自治体における組織変容と新たな職員像』．信山社出版，

礒崎初仁，金井利之，伊藤正次（2020）『ホーンブック地方自治．新版』，北樹出版，

上地賢，安藤絵美子，雜賀智也（2020）『よくわかる公衆衛生学の基本としくみ．第２版』，秀和システム，

大森彌（1994）『自治体職員論 ―能力・人事・研修』．良書普及会，

大森彌（2006）『官のシステム』．東京大学出版会，

岡田晴恵（2020）『知っておきたい感染症：新型コロナと21世紀型パンデミック』．新版，筑摩書房，

金井利之（2010）『実践自治体行政学：自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』．第一法規，

久米郁男（2000）「震災と行政組織管理」．『阪神・淡路大震災 ―行政の証言、そして市民』．依田博編．くんぷる，46-64頁

高橋克紀（2019）『政策実施論の再起動』．デザインエッグ，

高寄昇三．『政府財政支援と被災自治体財政 ―東日本・阪神大震災と地方財政』．公人の友社，2014

玉井亮子（2019）「大規模災害時の職員応援システムの展開 ―一般行政職等の自治体職員を事例に」．『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』．大谷基道，河合晃一編．第一法規，197-218頁

野嶋剛（2020）『なぜ台湾は新型コロナウイルスを防げたのか』．育鵬社，

本田哲也（2018）「震災に直面した職員に求められる対応と今後の備え」．『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応：自治体の体制・職員の行

動』．稲継裕昭編．第一法規，55-95頁
前田健太郎（2014）『市民を雇わない国家 ―日本が公務員の少ない国へと至った道』．東京大学出版会，
牧原出（2020）「新型コロナ時代の都道府県・市町村」．ガバナンス．2020，７月号，14-16頁
松井望（2015）「自治体の震災対応と職員意識」．『大震災に学ぶ社会科学第２巻 震災後の自治体ガバナンス』．小原隆治，稲継裕昭編．東洋経済新報社，73-93頁
真山達志編．『政策実施の理論と実像』．ミネルヴァ書房，2016
山口道昭，北村喜宣，出石稔．『福祉行政の基礎』．有斐閣，2016
Lipsky, Michael（1980）『行政サービスのディレンマ ―ストリート・レベルの官僚制』（田尾雅夫，北大路信郷訳）．木鐸社

総務省ホームページ
平成31年度地方公共団体定員管理調査（閲覧日：2020年９月20日）
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/teiin/index.html
地方公共団体の定員のあり方に関する研究会（閲覧日：2020年９月20日）
https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/chihoukoukyou_teiinkanri/index.html
大阪市ホームページ
COVID-19新規感染者数（閲覧日：2020年９月20日）
https://www.city.osaka.lg.jp/kenko/page/0000502869.html
吹田市ホームページ
市議会提出議案（閲覧日：2020年９月20日）
https://www.city.suita.osaka.jp/home/shigikai/57127/_79097
高槻市ホームページ
市議会提出議案（閲覧日：2020年９月20日）
http://www.city.takatsuki.osaka.jp/shigikai/kekka/sigikaiteisyutu/index.html
豊中市ホームページ
市議会提出議案（閲覧日：2020年９月20日）
https://www.city.toyonaka.osaka.jp/joho/shigikai_anken/reiwa2nenannkenn.html
組織・体制の見直しを実施（閲覧日：2020年９月20日）
https://www.city.toyonaka.osaka.jp/joho/kouhou/news/R2news_shisei/

2020_07.html
COVID-19新規感染者数（閲覧日：2020年９月20日）
https://www.city.toyonaka.osaka.jp/kenko/kenko_hokeneisei/kekkaku_kansensho/oshirase/corona_patient.html

注

[1] 例えば、台湾であり、アプリを使って全国民への迅速なマスク配布を成功させた。野嶋剛．（2020）『なぜ台湾は新型コロナウイルスを防げたのか』．育鵬社に詳しい。

[2] 上地賢，安藤絵美子，雜賀智也．（2020）『よくわかる公衆衛生学の基本としくみ．第２版』，秀和システム，182頁

[3] 牧原出．（2020）「新型コロナ時代の都道府県・市町村」．ガバナンス，７月号，14-16頁

[4] 面積は36.6平方キロメートル、人口は401,559（2020年９月１日現在の推計人口）
令和元年度（2019年度）決算における一般会計の歳出総額は約1,467億円、普通会計における経常収支比率は91.4%である。

[5] 大阪市ホームページCOVID-19新規感染者数（閲覧日：2020年９月20日）
https://www.city.osaka.lg.jp/kenko/page/0000502869.html

[6] 福祉施設等のサービス継続に対する支援、医療・福祉等従事者宿泊助成、事業所職員のための特別給付金など。

[7] 職員の所属を残したまま、組織の枠を横断して特定の業務に取り組む仕組み。

[8] 大規模災害時は地方自治体職員間で応援職員が派遣されることがある。COVID-19対策については、全国で同時に生じた問題であったこと、また感染拡大防止のため地域をまたぐ移動が制限された。応援職員についての研究は次のとおり。玉井亮子．（2019）「大規模災害時の職員応援システムの展開 ―一般行政職等の自治体職員を事例に」．『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』．大谷基道，河合晃一編．第一法規，

[9] 高橋克紀．（2019）『政策実施論の再起動』．デザインエッグ，24-25頁

[10] 明石照久（2002）．『自治体エスノグラフィー ―地方自治体における組織変容と新たな職員像』．信山社出版

[11] 松井望.（2015),「自治体の震災対応と職員意識」.『大震災に学ぶ社会科学 第２巻 震災後の自治体ガバナンス』. 小原隆治, 稲継裕昭編. 東洋経済新報社, 73頁

[12] 本田哲也.（2018),「震災に直面した職員に求められる対応と今後の備え」.『東日本大震災大規模調査から読み解く災害対応 ―自治体の体制・職員の行動』. 稲継裕昭編. 第一法規, 55頁

[13] 朝日新聞　電子版「マスク転売規制、29日解除　消毒用アルコールも」2020年８月25日
（https://www.asahi.com/articles/ASN8T4TJLN8TUCLV006.html#:~:text=%E6%94%BF%E5%BA%9C%E3%81%AF25%E6%97%A5%E3%81%AE,29%E6%97%A5%E3%81%AB%E8%A7%A3%E9%99%A4%E3%81%99%E3%82%8B%E3%80%82）

[14] 礒崎初仁, 金井利之, 伊藤正次.（2020）『ホーンブック地方自治. 新版』, 北樹出版,

[15] 大森彌.（2006）『官のシステム』. 東京大学出版会, 63頁

[16] 前掲書, 61頁

[17] 前掲書, 62頁

[18] 国家公務員の定員管理に関しては、日本が世界的にみて少ない公務員数であることについての研究が発表されている。前田健太郎.（2014）『市民を雇わない国家 ―日本が公務員の少ない国へと至った道』. 東京大学出版会

[19] 金井利之.『実践自治体行政学 ―自治基本条例・総合計画・行政改革・行政評価』. 第一法規, 2010, 146-147頁

[20] ただし、関与の仕方として、これまでのようなリソース（人）側から管理ではなく、業務量の側から管理していくことが１つの方向性として示されている。

[21] COVID-19対策については、今後長期的に、直接的な被害を食い止めるための対策と同時に、復旧・復興のための対策をとっていかねばならない。この点はこれまでの自然災害対応とは異なる。

参考資料

これまでの研究紀要

第１号特集：地方分権の推進に向けて
第２号特集：広域行政
第３号特集：住民と行政の協働
第４号特集：21世紀の市町村行政
第５号特集：ジェンダー平等社会の実現にむけて
第６号特集：住民参画による合意形成にむけて
第７号特集：安全・安心な社会の実現
第８号特集：これからの自治体改革のあり方
第９号特集：分権時代におけるマッセＯＳＡＫＡの役割とは
第10号特集：人口減少時代における社会福祉の変革
第11号特集：くらしと交通　～これからの交通まちづくり～
第12号特集：廃棄物処理とリサイクルの現状
～循環型社会の実現にむけて～
第13号特集：危機管理について考える
第14号特集：地方議会のこれから　～改革へのみちすじ～
第15号特集：自立へ向けた就労支援の取組み
第16号特集：児童虐待防止への対策と支援
第17号特集：自治体経営の道しるべ
～自治体政策の転換に向けて～
第18号特集：都市再生～さらなる発展に向けて～
第19号特集：防災行政を考える
～来る南海トラフ巨大地震に備えて～
第20号特集：人口減少社会を豊かに生きる
第21号特集：スポーツ活用戦略
第22号特集：ＡＩ（人工知能）活用戦略
第23号特集：子育て×α

これまでの研究紀要（創刊号～第22号）

創刊号　特集：「地方分権の推進に向けて」（平成10年３月発行）

テーマ	執筆者
序　文	おおさか市町村職員研修研究所 所長　米原　淳七郎
新しい時代の分権型行政システムへの転換	横浜国立大学 名誉教授　成田　頼明
分権化における地方政府の基本戦略	立命館大学政策科学部 教授　伊藤　光利
留保財源によるシビル・ミニマムの確保	近畿大学商経学部 教授　中井　英雄
地方分権と地域福祉	奈良女子大学生活環境学部 助教授　木村　陽子
まだ、市民に遠い地方分権	朝日新聞 編集委員　中村　征之

第２号　特集：「広域行政」（平成11年３月発行）

テーマ	執筆者
市町村合併　最近の新しい動き、抵抗、思惑 －全国各地域の実態からみる－	東洋大学法学部 教授　坂田　期雄
行政規模を規定する要因	大阪大学大学院経済学研究科 教授　齊藤　慎
広域行政の新展開	関西学院大学経済学部 教授　林　宜嗣
循環型社会と広域行政	京都大学大学院経済学研究科 教授　植田　和弘
地方自治と効率化のジレンマを乗り越える 市町村合併のあり方	関西学院大学産業研究所 教授　小西砂千夫

第３号　特集：「住民と行政の協働」（平成12年３月発行）

テーマ	執筆者
市民と行政のパートナーシップ	京都大学大学院経済学研究科 教授　田尾　雅夫
分権時代－住民と行政の協働	中央大学経済学部 教授　佐々木信夫
情報公開制度 －住民と行政の協働の視点から－	大阪大学大学院法学研究科 教授　松井　茂記
自治体とNPOの協働	特定非営利活動法人 NPO研修・情報センター 代表理事　世古　一穂
住民主体のまちづくりにおける「協働」の条件	神戸新聞情報科学研究所 副所長　松本　誠

第４号　特集：「21世紀の市町村行政」（平成13年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
21世紀の市町村財政	東京大学大学院経済学研究科・経済学部 教授　神野　直彦
市町村における行政評価の必要性と課題	関西学院大学産業研究所 教授　石原　俊彦
地域福祉における市町村行政を展望する －問われるコーディネート力－	大阪大学大学院人間科学研究科 助教授　斉藤　弥生
市町村行政の実情と可能性－京都・滋賀の現場から－	京都新聞社会報道部・自治担当 記者　高田　敏司
特別講演録： 変革の時代における自治体の基本戦略～分権 参加 経営 連携～	神戸大学大学院法学研究科 教授　伊藤　光利

第５号　特集：「ジェンダー平等社会の実現にむけて」（平成14年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
男女共同参画社会基本法と自治体条例	十文字学園女子大学 教授　橋本ヒロ子
ドメスティック・バイオレンス防止法と 女性に対する暴力防止への課題	お茶の水女子大学 教授　戒能　民江
「構造改革」と女性労働 －世帯主義を超えた多頭型社会へむけて－	朝日新聞社東京本社 企画報道室　竹信三恵子
公務職場のセクハラ対策－相次ぐ二次被害が問うもの－	東京都中央労政事務所 金子　雅臣
市町村公募論文： わがまちの魅力創出の視点から見た国内交流のあり方	八尾市職員グループ いんさいどあうと
地方分権セミナー録：キーパーソンが語る －創造的な自治体マネジメントと住民主体のまちづくり－	近畿大学理工学部土木工学科 助教授　久　隆浩

第６号　特集：「住民参画による合意形成にむけて」（平成15年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
地方分権時代の住民参画 －参加から参画へ、パートナーシップによる地域経営－	㈲苞コミュニティ研究所 代表取締役　浦野　秀一
住民主体のまちづくりの取組みと実践 －交流の場を核とした協働のまちづくりシステムの展開－	近畿大学理工学部土木工学科 助教授　久　隆浩
住民投票制度の現況と制度設計の論点	㈶地方自治総合研究所 理事・主任研究員　辻山　幸宣
都市計画とパブリックインボルブメント：現状と課題	筑波大学社会工学系 教授　大村謙二郎 筑波大学博士課程社会工学研究科・ 川崎市総合計画課題専門調査員 小野　尋子
パブリック・コメントの現状と課題	横須賀市都市部都市計画課 主幹　出石　稔
市町村公募論文：自治体の政策形成と政策系大学院 －経験と展望にもとづく一考察－	豊中市政策推進部企画調整室 佐藤　徹

第７号　特集：「安全・安心な社会の実現」（平成16年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
犯罪機会論と安全・安心まちづくり －機会なければ犯罪なし－	立正大学文学部社会学科 教授　小宮　信夫
環境リスクをめぐる コミュニケーションの課題と最近の動向	早稲田大学理工学部複合領域 教授　村山　武彦
バリアフリーとその新展開	近畿大学理工学部社会環境工学科 教授　三星　昭宏
子育て、教育における自治体のあらたな役割 －子育て支援という視点から、 安心して暮らせる街作りという視点から－	東京大学大学院教育学研究科・教育学部 教授 同付属・学校臨床センター センター長 汐見　稔幸
高齢者の安全・安心とは －年金、医療、介護を考える－	岡本クリニック 院長 国際高齢者医療研究所 所長 岡本　祐三
市町村公募論文：要綱行政の現状と課題 －自治立法権の拡充を目指して－	岸和田市総務部総務管財課 藤島　光雄

第８号　特集：「これからの自治体改革のあり方」（平成17年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
自治体行政改革の新展開 －ローカル・ガバナンスの視点から－	同志社大学政策学部 学部長　真山　達志
評価の政策形成と経営への活用と課題 －基本へ還れ－	筑波大学大学院システム情報工学研究科 教授　古川　俊一
自治体職員の人材育成	千葉大学法経学部 教授 東京大学 名誉教授　大森　彌
公務員制度改革と自治体職員イメージの転換	国際基督教大学社会科学科 教授　西尾　隆
地方財政の改革　－地方行政は「黒字」なのか－	総務省地方財政審議会 会長　伊東　弘文
市町村公募論文：財政危機と成功する行政評価システム	八尾市都市整備部交通対策課 南　昌則

第９号　特集：「分権時代におけるマッセOSAKAの役割とは」（平成18年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
マッセOSAKAへの期待	大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長 齊藤　愼
分権時代、自治体職員の 習得すべき能力とマッセOSAKAの関わり	㈲荘コミュニティ研究所 代表取締役　浦野　秀一
「地域公共人材」育成としての職員研修	龍谷大学法学部 教授　富野暉一郎
自治体女性職員をめぐる環境と能力開発に関する一考察	大阪市立大学大学院創造都市研究科 助教授　永田　潤子
地方分権セミナー録：自治体再生への道しるべ	大阪大学大学院経済学研究科 教授 おおさか市町村職員研修研究センター 所長 齊藤　愼　他

第10号　特集：「人口減少時代における社会福祉の変革」（平成19年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
『障害者自立支援法』と自治体における障害者福祉施策	東洋大学ライフデザイン学部 教授　北野　誠一
新しい地域福祉とコミュニティ活性化	桃山学院大学社会学部福祉学科 助教授　松端　克文
次世代育成支援の推進と市町村の課題 ～７つのポイント～	大阪市立大学大学院生活科学研究科 教授　山縣　文治
生活保護行政を考える	首都大学東京都市教養学部 教授　岡部　卓
2005年介護保険法改正の立法政策的評価	大阪大学大学院人間科学研究科 教授　堤　修三
福祉と自治体財政	奈良女子大学 名誉教授　澤井　勝
自治体病院だからこそ、変われる	徳島県病院事業管理者・坂出市立病院 名誉院長　塩谷　泰一
市町村公募論文：公益法人制度改革と市町村 ～市町村出資財団法人と市町村の今後の関係を構築するための課題整理～	八尾市人権文化部文化振興課 朴井　晃

第11号　特集：「くらしと交通～まちづくり～」（平成20年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
地域交通について考える ～新たな交通価値と低速交通システムについて～	大阪大学大学院工学研究科 教授　新田　保次
市民協働の交通まちづくり 相互学習による協働型交通安全の取り組み	大阪市立大学大学院工学研究科 教授　日野　泰雄
地域から育てる交通まちづくり	大阪大学大学院工学研究科 准教授　松村　暢彦
まちづくりを支える総合交通政策	神戸国際大学経済学部都市環境・観光学科 教授　土井　勉
地域公共交通と地域で 「つくり」「守り」「育てる」ということ	名古屋大学大学院環境学研究科 准教授　加藤　博和
子どもと交通問題	筑波大学大学院システム情報工学研究科 講師　谷口　綾子
市町村公募論文： 放置自動車対策をめぐる二、三の問題 ～法的アプローチを中心にして～	岸和田市法律問題研究会

第12号　特集：「廃棄物処理とリサイクルの現状～循環型社会の実現に向けて～」（平成21年３月発行）

テーマ	執筆者
廃棄物処理の現状と今後	京都大学地球環境大学院 教授　植田　和弘
ごみ有料化と「見える化」	東洋大学経済学部 教授　山谷　修作
貴金属・レアメタルの回収と行政の関与	神戸山手大学現代社会学部環境文化学科 教授　中野加都子
上勝町のゼロ・ウェイスト政策－その実践と展開－	NPO法人 ゼロ・ウェイストアカデミー 理事　松岡　夏子
循環型社会における資源物持ち去り業者の位置づけ	近畿大学経済学部綜合経済政策学科 教授　坂田　裕輔
不法投棄対策の現状と課題	岩手大学人文社会科学部 准教授　笹尾　俊明
循環型社会の地球温暖化対策	独立行政法人 国立環境研究所 橋本　征二

第13号　特集：「危機管理を考える」（平成22年３月発行）

テーマ	執筆者
地域防災計画の課題と展望 ～生ける計画をめざして～	板橋区総務部契約管財課 課長　鍵屋　一
新型インフルエンザ対策	新潟大学大学院医歯学総合研究科 教授　鈴木　宏
緊急対応時に必要な都市機能	関西大学理事・環境都市工学部教授 阪神・淡路大震災記念 人と防災未来 センター長 河田　惠昭
学校における侵入暴力犯罪からの安全管理	明治大学理工学部 准教授　山本　俊哉
【平成21年度公募論文　最優秀賞受賞エッセイ】 ブックトーク：新しく自治体職員になったみなさんへ （福祉事務所編）	羽曳野市保健福祉部福祉総務課 細井　正人

第14号　特集：「地方議会のこれから～改革へのみちすじ～」

（平成23年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
自治法改正と議会の役割	東京大学 名誉教授　大森　彌
二元代表制　－その課題と展望－	株式会社野村総合研究所 顧問　増田　寛也
住民参加と議会	同志社大学大学院総合政策研究科 教授　新川　達郎
議会事務局のあり方とその改革課題	立命館大学法学部 教授　駒林　良則
政策立案（議会立法）機関としての議会	拓殖大学地方政治センター長 四日市研究機構・地域政策研究所長 竹下　譲
自治を担う議会の権限強化 －住民自治を促進する議会に－	山梨学院大学法学部 教授　江藤　俊昭
議会の活性化	関西大学総合情報学部 教授　名取　良太
求められる議員職の姿 －受身の「られる」ではなく可能の「られる」－	東京大学大学院法学政治学研究科 教授　金井　利之
議会基本条例の主要項目と自治体改革への意義	法政大学法学部 教授　廣瀬　克哉
【平成22年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 就学援助制度の意義と市町村の役割 －今求められる就学援助制度の在り方とは－	摂津市教育委員会教育総務部学務課 大橋　徹之

第15号　特集：「自立へ向けた就労支援の取組み」（平成24年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
就労支援をどう実現するか企業的包摂から社会的包摂へ	北海道大学法学研究科 教授　宮本　太郎
生活保護受給者への就労支援の現状と課題	明治学院大学社会学部社会福祉学科 教授　新保　美香
障がい者就労支援の現状と課題	埼玉県立大学保健医療福祉学部 教授　朝日　雅也
若年者への就労支援 －次世代への就労支援は社会投資である－	NPO法人「育て上げ」ネット 理事長　工藤　啓
高齢者への就労支援	桜美林大学 名誉教授　瀬沼　克彰
母子家庭の自立支援・NPOとしての取組み	NPO法人Wink 理事長　新川てるえ
就労支援と地方自治体―地域雇用政策の進化の視点から	東京大学経済学研究科 教授　佐口　和郎
【平成23年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 『ふるさと納税制度』の仕組みと現状 ～自治体の魅力発信の切り口から～	八尾市経済環境部環境施設課 小池　宜康

第16号　特集：「児童虐待防止への対策と支援」（平成25年３月発行）

テーマ	執筆者
子ども虐待の現状と課題	関西大学人間健康学部 教授　山縣　文治
市町村の児童家庭相談体制の現状と課題、方向性	関西学院大学人間福祉学部 教授　才村　純
要保護児童対策地域協議会 ～機能するための要件・ファミリーソーシャルワークの視点～	流通科学大学サービス産業学部 サービスマネジメント学科 教授　加藤　曜子
児童虐待の予防～保育所・幼稚園・学校が出来ること	種智院大学人文学部 助教　近棟　健二
虐待する親の回復支援の視点 ～MY TREEペアレンツ・プログラムの実践から～	エンパワメント・センター 主宰　森田　ゆり
自治体の事例 （大阪府・茨木市・枚方市・三重県いなべ市）	自治体職員
子ども虐待防止と支援の課題－実践を通して感じること	淑徳大学総合福祉学部社会福祉学科 教授　柏女　霊峰
【平成24年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 自治体における情報公開制度の現状と 受益者負担の在り方 －情報公開手数料についての一考察－	泉佐野市総務部総務課 道井　渉
【平成24年度公募論文　最優秀賞受賞エッセイ】 「笑顔」が一番！ キャリアデザインと今までの経験から学んだコト	貝塚市健康福祉部 兒玉　和憲

第17号　特集：「自治体経営の道しるべ～自治体政策の転換に向けて～」（平成26年３月発行）

テーマ	執筆者
地方財政の健全化の中長期的展望と 税制抜本改革、地方消費税	総務省　大臣官房審議官（税務担当） 平嶋　彰英
自治体財政指標に係る諸論点 －発生主義・複式簿記会計の視点を交えた検討－	有限責任監査法人トーマツ公認会計士 小室　将雄 有限責任監査法人トーマツ公認会計士 大川　裕介
地方公営企業の財務規定の拡大とその意義、さらなる課題	関西学院大学大学院経済学研究科 人間福祉学部　教授　小西砂千夫
第三セクター再生のための公経営監査・診断	青山学院大学 名誉教授　鈴木　豊
資産老朽化への対応	東洋大学PPP研究センター リサーチパートナー　藤木　秀明
実務者からのメッセージ　－財政担当の仕事のやり方－	川西市 理事　松木　茂弘
【平成25年度公募論文　最優秀賞受賞エッセイ】 政策形成時代×図書館＝未来をきりひらく！ ～情報収集力アップへの一提案～	吹田市地域教育部生涯学習推進室 中央図書館　栗生　育美

第18号　特集：「都市再生～さらなる発展に向けて～」（平成27年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
人口減少と自治体財政	マッセOSAKA所長　齊藤　愼 （大阪学院大学大学院教授・ 大阪大学名誉教授）
自治体経営で人口流入を図る	一般財団法人地域開発研究所 主任研究員　牧瀬　稔
自治体の資金調達において今やるべきことは何か	地方公共団体金融機構　地方支援部 ファイナンス支援課 課長　浅野　正義
「新地方公会計改革」の概要と展望 －自治体改革のための財務書類の活用方法－	関西学院大学専門職大学院 経営戦略研究科　教授　稲沢　克祐
予算編成手法の見直し	専修大学経済学部 教授　町田　俊彦
県民経済計算から読み取る地域の経済指標	富山県経営管理部統計調査課 副主幹　南保　勇治
大都市圏の公共施設更新問題	日本大学経済学部 教授　中川　雅之
習志野市の公会計改革の実践例	千葉県習志野市 会計管理者　宮澤　正泰
【平成26年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 地方分権時代における文書管理の在り方について ～いかに保存文書を適切に管理していくか～	摂津市総務部総務課 菰原　知宏

第19号　特集：「防災行政を考える～来る南海トラフ巨大地震に備えて～」（平成28年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
防災・減災マネジメント型地域防災計画の策定 ～近年の大震災に学ぶ～	跡見学園女子大学観光コミュニティ学部 教授　鍵屋　一
自治体の情報インフラ整備 ～民間技術の利活用～	国立研究開発法人 防災科学技術研究所 理事長　林　春男
災害対策本部の運用と課題	明治大学政治経済学部 教授　牛山久仁彦
被災地支援 ～中長期間の支援方策～	大阪大学大学院人間科学研究科 教授　渥美　公秀
外国人住民のための「やさしい日本語」 ～1.17、10.23、3.11の教訓を 南海トラフ地震・首都直下型地震に活かす～	弘前大学大学院地域社会研究科 教授　佐藤　和之
次世代へのメッセージ① ～時代は変わったか～	朝日新聞 東北復興取材センター長・仙台総局長 坪井ゆづる
次世代へのメッセージ② ～阪神・淡路大震災の記憶～	神戸市消防局警防部 警防課長　濱田　宗徳
【平成27年度公募論文　最優秀賞受賞論文】 新たな公共図書館をめざす動向の考察と公共図書館政策の課題	枚方市教育委員会社会教育部 部長　中路　清

第20号　特集：「人口減少社会を豊かに生きる」（平成29年３月発行）

テーマ	執筆者
人口減少時代に向う日本の針路 ～「一億総活躍社会」の実現に向けて～	株式会社ニッセイ基礎研究所 主任研究員　土堤内昭雄
「これから」の家族政策 －少子化対策からの転換－	増田社会保障研究所 代表　増田　雅暢
「これから」の男性の育児参加 ～父親の役割を考える～	大阪教育大学　教育学部 准教授　小崎　恭弘
「これから」の教育支援 ～未来への投資～	環太平洋大学 学長　大橋　節子
「これから」の婚活支援 ～若者の恋愛観からみる～	マーケティングライター 牛窪　恵
「これから」の都市部と地方のライフスタイル ～豊かな暮らしのあり方と、この国のゆくえ～	首都大学東京 都市教養学部・人文社会系 准教授　山下　祐介
人口減少社会での地域医療のあり方 ～医療・介護のシームレスな体制の構築に向けて～	八尾市立病院事務局　企画運営課 課長　朴井　晃
【最優秀賞受賞論文】 市営住宅における単身入居者の孤独死 ～残された家財道具等の処分について～	八尾市　建築部 岩本　慶則

第21号　特集：「スポーツ活用戦略」（平成30年３月発行）

テーマ	執筆者
新しいスポーツ振興の可能性	早稲田大学　スポーツ科学学術院 教授　原田　宗彦
スポーツで地域を輝かす	一般財団法人 日本スポーツコミッション 理事長　木田　悟
スポーツ施設を核としたまちづくり 「スマート・ベニュー®」構想	株式会社　日本政策投資銀行 地域企画部　藤田　麻衣
運動・スポーツによる健康づくり支援のあり方 ～ヘルスプロモーションの視点から～	京都学園大学 健康医療学部　スポーツ学科 准教授　三宅　基子
スポーツ人材の育成	筑波大学　体育系 准教授　高橋　義雄
スポーツツーリズムによる地域活性化 －担い手としてのスポーツコミッションの考察－	近畿大学　経営学部 教授　高橋　一夫
【最優秀賞受賞エッセイ】 泉南アナゴの復活に向けた養殖による地方創生の取組み	泉南市　市民生活環境部　産業観光課 参事　高山　淳

第22号　特集：「ＡＩ（人工知能）活用戦略」（平成31年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
ＡＩで変わる日本の未来	関西大学　システム理工学部 教授　前田　裕
ＡＩと働き方改革	慶應義塾大学　商学部 教授　山本　勲
ＡＩ面接官	株式会社タレントアンドアセスメント 代表取締役　山﨑　俊明
ＡＩ時代の教育	一般社団法人 データサイエンス教育総合研究所 代表理事研究所長 兼　CDO　中村　一也
自治体業務におけるＡＩ活用の可能性	HIRO研究所　代表　廣川　聡美
平成30年度マッセOSAKA公募論文及びエッセイ 審査結果について	―

第23号　特集：「子育て×α」（令和２年３月発行）

テ　ー　マ	執　筆　者
子育て政策の展望	大阪府立大学 人間社会システム科学研究科 教授　山野　則子
子育て×まちづくり ～子どもが当たり前にいる社会～	東京都市大学　人間科学部　児童学科 准教授　松橋　圭子
子育て×防犯 ～子どもが安全・安心に暮らせる社会～	東京未来大学　こども心理学部 教授　出口　保行
子育て×母子支援 ～保護から自立への支援とは～	大阪市立大学大学院　生活科学研究科 特任准教授　中島　尚美
子育て×男女共同参画 ～夫婦・社会で支える～	大阪教育大学　教育学部　教員養成課程 准教授　小崎　恭弘
子育て×介護 ～ダブルケアのこれから～	一般社団法人　ダブルケアサポート 理事　植木　美子
子育て×虐待対策 ～手を挙げるその前に～	武庫川女子大学　文学部 心理・社会福祉学科 教授　倉石　哲也
【最優秀賞受賞論文】 いじめの重大事態に係る調査結果の公表に関する考察	八尾市　総務部　市政情報課 情報公開室 尾﨑　洋之

サマージャンボ・ハロウィンジャンボ宝くじは、
大阪府内で買うてほしいねん。

大阪の宝くじイメージキャラクター
「たこ焼きクーちゃん」です。

「サマージャンボ宝くじ」及び「ハロウィンジャンボ宝くじ」の収益金は、販売実績等に応じて、各都道府県市町村振興協会に配分されます。

本協会では、配分された収益金を府内市町村に交付しており、各市町村において公共事業等をはじめ、少子・高齢化対策、地域情報化対策などの事業に活用されています。大阪府内での宝くじの購入にご協力をお願いいたします。

マッセOSAKA研究紀要　第24号
特集　ダイバーシティ・マネジメントの展望

令和３年３月発行

編集・発行：公益財団法人大阪府市町村振興協会
おおさか市町村職員研修研究センター
（マッセOSAKA）
〒540－0008
大阪市中央区大手前３－１－43
大阪府新別館南館６階
ＴＥＬ　06－6920－4565
ＦＡＸ　06－6920－4561
Ｈ　Ｐ　http://www.masse.or.jp/

印　　刷：川西軽印刷株式会社
ＴＥＬ　06－6761－5768㈹