

教育行政における女性登用の現状と今後の研究課題

学校開発政策コース 酒井 秀 翔

Current Status of Women's Representation in Japanese Educational Administration and Future Research Issues

Hideto SAKAI

This paper aims to examine the current status of women's representation in Japanese educational administration and to identify possible directions for future research. Prior studies have mainly focused on female teachers and principals in schools, and have not necessarily investigated women's representation in educational administration authorities. Firstly, it is found that the women's representation in educational administration is generally more advanced than in other administrative fields, both at the local and national levels. Secondly, the cause and effect of women's representation in educational administration are discussed. As a result, this paper concludes that it is necessary to analyze women's representation in educational administration with a focus on their descriptive and substantive representation.

目 次

- はじめに
 - 本稿の背景と目的
 - 本稿の意義
- 教育行政における女性登用の現状
 - 学校における現状
 - 教育委員会における現状
 - 教育委員
 - 教育長
 - 教育委員会事務局
 - 文部科学省における現状
 - 政務三役
 - 職員
 - 審議会等
 - 本章のまとめ
- 女性登用の教育政策に対する影響を探る
 - 代表論
 - 女性の描写的代表と実質的代表の連関に関する先行研究
 - 本章のまとめ
- 本稿のまとめと今後の研究上の課題
- おわりに

1. はじめに

A. 本稿の背景と目的

政治や行政におけるジェンダー平等は、社会的にも学術的にも重要な政策課題である。例えば、女性議員の少なさは頻繁に指摘されている（e.g. 三浦編著 2016）。2022年8月1日時点で、日本の衆議院における女性議員割合は9.9%であり、これは世界187カ国のうち165位だった¹⁾。一方で、行政でも女性参加は進んでいない。2021年1月1日時点で、日本における女性大臣の割合は10.0%（2名）であり、世界193カ国のうち151位だった²⁾。国のみならず、地方公共団体においても同様の問題が所在する。2021年12月31日時点で、地方議会の平均では、都道府県議会の女性議員割合が11.8%、市区町村議会は15.4%であり、地方公共団体の執行機関の一つである首長については、女性知事は4.3%（2名）、女性市町村長は2.3%（40名）であった³⁾。加えて、地方公共団体の課長相当職以上に占める女性の割合は、2021年4月1日時点で都道府県は11.8%、市区町村は16.5%であった⁴⁾。

以上の状況を勘案して、様々な主体が行政における女性の過小代表を問題視し、これを改善しようとする取り組みを進めている。近年の一部の立法を取り上げると、男女共同参画社会基本法（平成11年法律第78号）により、国および都道府県が男女共同参画計画を定める義務、市町村はこれを定める努力義務が課されていることや、女性の職業生活における活躍の推進に關す

る法律（平成27年法律第64号）で、国および地方公共団体の機関において特定事業主行動計画を定めることが義務付けられていること等が挙げられる。

本研究が着目したいのは、教育行政における女性登用である。2021年4月1日時点で、日本の地方公共団体全体において、教育部門の職員は職員全体の38.0%を占めていた⁵⁾。これは、単独で一般行政部門や警察部門等を凌駕する割合である。教育部門や、その多くを占める学校におけるジェンダー平等が、行政全体におけるジェンダー平等の多くを規定するといえる。ここで対処すべき課題は、以下の3つに大別することができよう。第一に、学校における女性登用である。主には、教員全体と比べて、校長といった学校管理職に女性が少ない問題が論じられてきた。第二に、地方教育行政を所管する、教育委員会における女性登用である。具体的には、教育委員や教育長、教育委員会事務局職員に関する課題である。教育委員会は学校を管理執行する立場にあり、後述するように、学校管理職のキャリア形成の一部を構成する要素でもある。第三に、国の教育行政を所管する文部科学省における女性登用である。本稿では、政務三役および文部科学省職員、そして審議会等の女性参画を取り上げる。ほとんどの場合に政務三役を務めることになる国会議員に女性が少ないこと等、状況は地方教育行政に比べても複雑である。だが、文部科学省は日本の教育行政における中核的存在であり、教育行政における女性登用を検討する上で重要な行政組織である。従来の教育行政における女性登用の研究は、学校現場に注目が偏るあまり、それと連続する存在である教育委員会や、それらを指導助言する立場にある文部科学省における女性登用に対して、研究が必ずしも進んでいなかった。教育政策共同体におけるジェンダーの様相を総合的に捉えるためには、学校のみならず、教育委員会や文部科学省といった行政当局に対する洞察も不可欠といえよう。

以上のような背景のもとで、本稿は、教育行政における女性登用の現状を俯瞰的に検討し、今後の研究課題を明らかにすることを目的とする。本稿の構成は以下の通りである。まずは、学校および教育委員会、そして文部科学省に着目して、教育行政における女性登用に関する現状を整理する（第2章）。次に、そのような女性登用は政策に何らかの影響を及ぼすのかを、政治学における代表論の知見も参照しながら探索する（第3章）。最後に、今後、教育行政における女性登用に関する研究を進める上での課題を提示する（第4章）。

B. 本稿の意義

本稿の意義は、第一に、教育行政学に対して、ジェンダーという観点を提示することである。近年、社会においてジェンダー主流化が進む中、政治学ではジェンダーの観点を取り入れた分析が盛んに行われてきた⁶⁾。他方で教育学においても、教室における相互作用や「隠れたカリキュラム」等に注目して学校に潜む性差別等のメカニズムや実践を明らかにするフェミニスト教育学という研究が行われてきた（多賀・天童 2013：124-125）。それにもかかわらず、少なくとも日本において、政治学と教育学の両者が交差する教育行政学においては、ジェンダーが論点として捉えられる機会は必ずしも多くなかったように思われる⁷⁾。近年、学校現場におけるジェンダー平等が積極的に志向されている。それらを管理する立場にある教育行政においてもジェンダー平等が成し遂げられているのかを、ここで整理することの社会的意義は小さくない。

それに加えて、教育行政学が伝統的に論じてきた教育行政の特質に対して、ジェンダーという手がかりを提供することも可能である。従来の教育行政学では、他領域と教育とを比較せずに教育行政の特質を論じてきたのだという（青木 2019：48）。本稿には、教育行政は他行政領域と比較した場合、女性登用が進んでいることを実証的に示すことで、教育行政の特徴の一端を明らかにする、という学術的意義も認められるのである。

第二に、執政部門における女性登用の効果を検討するという、政治学へ貢献しうる研究展望を提示する。政治学の先行研究では、立法府における女性参画の影響に関する研究は充実しているものの、執政府におけるその研究は限られるという（稗田 2018：800）。教育行政の執政府たる教育委員会や文部科学省において、他行政領域と比べて進んでいる女性登用の形相やその効果を検証することは、先行研究で必ずしも十分に検証されてこなかった、執政府における女性登用について一つの事例を提示することに繋がる。

2. 教育行政における女性登用の現状

本章では、教育行政における女性登用の現状を整理する。

岩本（1997）によれば、「公務員においては、男女平等ということが占領改革以来いわれてきた」にもかかわらず、行政における「女性の不在ないし排除は、これまで自明のものとされてきた」（同：17）という。

ここで岩本は国家公務員を分析しているが、この指摘は教育行政に対しても妥当する。政治学や「ジェンダーと政治」研究が関心を持ってきた、政治や行政一般における女性の排除と同様に、教育行政学が研究を担ってきた国および地方の教育行政当局においても女性が多かれ少なかれ排除されてきたことは事実である。にもかかわらず、教育行政学の分析射程がジェンダーに及ぶことは、後述する女性管理職の研究を除けば稀だったようである。

そこで本章では、まず、教育行政における女性登用の現状を整理する。本章では、教育行政に関して学校と教育委員会、および文部科学省と、3つの側面における現状を記述する。ここでは、あくまでも基礎的な情報の整理が目的であることから、専ら女性の人数や割合から把握可能な、女性登用の様相のみを分析対象とする。

A. 学校における現状

日本の学校において、女性管理職が相対的に少ないことは頻繁に指摘されてきた。2022年5月1日時点で、教員全体のうち女性は、小学校で62.4%、中学校で44.3%、高等学校で33.1%を占めていた。その一方で、校長の女性割合はそれぞれ25.1%、9.9%、9.4%であったのである⁸⁾。教頭や副校長といった他の管理職においても、女性割合は教員全体の総数に比べると過小である。つまり、女性は女性以外に比べて、管理職へ登用されていない。教職全体では女性が大きな割合を占めているにもかかわらず、なぜ管理職では女性が少ないのか。このような状況を作り出す要因について、繰り返し検討が行われてきた。

河野編著(2017)によれば、女性管理職研究では、(1)女性教員自身の問題、(2)職場環境や組織文化の問題、そして(3)登用のあり方の問題、という3つの問題に着目した分析がなされてきたという(同:16-22)。ここで着目したいのは、(3)登用のあり方の問題である。なぜなら、学校管理職養成において、教育行政経験が所謂「出世ルート」として経験的に見られており、そうした見方が部分的に実証されているからである。公立学校の教員人事システムを実証的に検証した川上(2013)は、「学校と日常的に接する教育行政職員や教委と日常的に接する学校管理職は、学校と教育行政機関の結節点」(同:102)と指摘している。また、2県の県立学校長のキャリアパターンに対する事例研究を実施したところ、「両県とも、都道府県教委との人事交流を経験した県立学校長が一定程度おり、いわゆる

『出世ルート』的に人事交流を取り上げる従来の経験則を支持する結果となった」(同:161)という。「人事交流が県の学校管理職人事にどの程度定着しているかについては明らかな県間差がある」(同:161)ことには留意が必要なものの、学校管理職人事における女性登用も、教育行政における女性登用と一定程度関連していることは容易に推測できるだろう。すなわち、学校管理職に女性を登用しようとする動きは、自ずから、教育行政部局における女性登用にも影響することが予想される。にもかかわらず、従来の研究は学校管理職養成といった教員のキャリア形成に関心を置く一方で、その構成要素の一つである、教育委員会における女性登用に対峙する研究は、必ずしも充実していなかったのである。

B. 教育委員会における現状

本節では、地方公共団体におかれ、教育に関する事務を管理執行する教育委員会における女性登用の現状を整理する。結論を先取りすれば、他行政領域と比べると、教育委員会では女性登用が進んでいるといえる。本節では、(1)教育委員、(2)教育長、(3)教育委員会事務局、以上3つを分析対象とする。

1. 教育委員

第一に、教育委員に関する女性登用を取り上げる。教育委員は、教育長とともに教育委員会会議を組織する非常勤職である。教育委員会会議は、政治的中立性や継続性・安定性の確保、地域住民の意向の反映といった意義を有するとされている(村上2020:193)教育委員会制度の根幹たる合議制組織であり、教育委員のジェンダーは、教育長と並んで、教育行政における女性登用に影響する重要な要素と考えられる。

まずは、これまでの女性割合の推移を概観しよう(図1)。市町村でも都道府県でも、1956年の任命制教育委員会制度導入直後から、一貫して一定程度女性委員が存在していたことがわかる。1948年公布・施行の教育委員会法下で実施された教育委員選挙でも、女性が多数立候補・当選していたことがわかっており⁹⁾、それを一定程度継承する形で女性委員が任命され続けたことが示唆される。加えて、市町村・都道府県ともに、1950年代から1980年代初頭にかけて、女性割合の減少がおおよそ継続していたことも特筆すべき現象である。1980年代以降はそれまでと対照的に、概ね一貫して上昇している。

更に、2021年時点で、女性委員割合が市町村では41.8%、都道府県では43.2%に達していることも注目

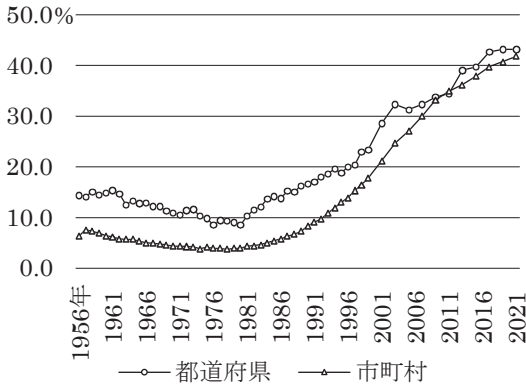


図 1 教育委員の女性割合¹⁰⁾

に値する。教育委員会の女性委員割合は、他の行政委員会と比較しても明らかに高い。2021年3月31日から8月1日時点における、都道府県および政令指定都市における地方自治法（昭和22年法律 第67号）第180条の5に基づく委員会等の女性委員比率を示した（表1）。教育委員会の女性委員割合は、地方自治法第180条の5に基づく委員会等の中では最も高い。都道府県では収用委員会、政令指定都市では固定資産評価審査委員会がこれに続いている。委員会によって有する役割や権限が異なることを差し引いても、構成委員の女性割合という点では、教育委員会は進歩的な事例といえることができる。

表 1 2021年3月31日～8月1日時点における、地方自治法第180条の5に基づく委員会等の女性委員割合平均¹¹⁾

	都道府県	政令市
教育委員会	43.3	43.0
選挙管理委員会	21.4	19.8
人事委員会	24.1	31.7
監査委員	9.3	7.6
公安委員会	28.4	
都道府県労働委員会	21.9	
収用委員会	29.5	
海区漁業調整委員会	8.4	
内水面漁場管理委員会	20.7	
農業委員会		7.6
固定資産評価審査委員会		38.9

注：空欄は設置がないことを示す。単位：％。

2. 教育長

第二に、教育長を取り上げる。教育長は、教育委員会の会務を総理するとともに、教育委員会を代表する常勤者であり、教育委員会の責任者の存在である。2014年の地方教育行政の組織及び運営に関する法律（昭和31年法律第162号）改正に伴い、従来の教育長と教育委員長が一本化され、新・教育長の持つ権限は益々強化されることとなった。地方教育行政における女性登用や、教育政策のジェンダー平等を追求する上で、教育委員会のいわばリーダーである教育長の働きは肝要である。

教育長でも、近年、女性登用が進んでいる（図2）。文部科学省の取りまとめた「教育行政調査」の年次統計上では、教育長は、教育委員と異なり、市町村では1990年、都道府県では2007年まで女性の事例が観測されていない。だが、市町村の1990年以前、都道府県の1992年以前の調査では、そもそも教育長のジェンダーを集計していないようである。実態として女性の教育長がどの程度出現していたのかは、現時点では不明である。ただし、市町村については、1959年の埼玉県北葛飾郡栗橋町（当時）における事例¹²⁾等、同調査以前でも女性教育長の事例は複数存在したことが既に確認されており、1990年以前に女性教育長が全くいなかったわけではないことは確実である。他方で、都道府県については、荒井編（2009）に、1970年から2008年までの全都道府県における歴代教育長名簿が記載されており、ここから補完を試みた。だが、少なくとも氏名から判断する限りでは、1970年から2007年の岐阜県教育委員会教育長以前に、女性の都道府県教育委員会教育長は確認できなかった。いずれに

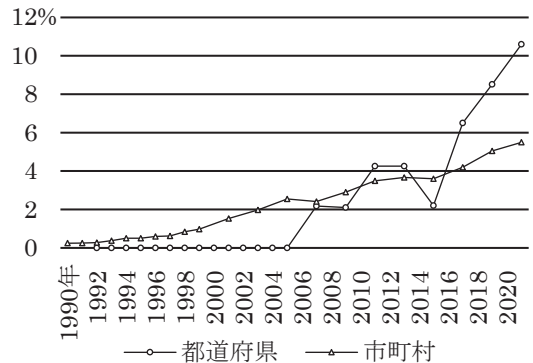


図 2 教育長の女性割合¹³⁾

しても、市町村では1990年、都道府県では2007年以降、市町村・都道府県共、ほぼ一定して女性教育長は増加を続けているといえる。それでもなお、2021年5月1日時点における女性教育長は都道府県で10.6%（5名）、市町村で5.5%（95名）に過ぎない。

ただし、他の政治任用職等に比べると、教育長は幾分女性登用が進んでいるようである。まずは、特別職として、自治体行政における所謂「三役」と比較を試みよう。2021年4月1日時点で、女性知事は4.3%（2名）、女性市区町村長は2.1%（36名）であり、女性副知事は7.5%（7名）、女性副市町村長は1.9%（36名）であった¹⁴⁾。これらに比べると、教育長の女性割合は高い。次に、教育委員会と同様の行政委員会を敷く警察行政を取り上げれば、「実働組織としての都道府県警察の長」（田村 2022：33）である都道府県警察本部長（警視總監を含む）で女性の者は、2021年5月1日時点で2.1%（1名）だった¹⁵⁾。過小なことには変わらないものの、教育委員と同様に、教育長への女性参画も、他行政領域より進んでいると整理できる。

3. 教育委員会事務局

第三に、教育委員会事務局を取り上げる。教育委員会事務局は、教育長による統括の下で、具体的な事務を遂行する。粗雑に整理すれば、教育委員や教育長の決定した政策の実行部門が教育委員会事務局である。指導主事をはじめとした専門的教育職員が勤務するのも教育委員会事務局であり、先述のように、学校管理職のキャリアの一経路を構成する。ここにおける女性登用は、地方教育行政における女性登用の中核的な場といえよう。

まず、教育委員会事務局の職員全体の女性割合についてである。女性活躍推進法に基づき各教育委員会の定める特定事業主行動計画において、職員に占める女性割合が算出されており、それらを内閣府男女共同参画局が集計している。2021年4月時点において、学校の教職員とそれ以外とを明確に区別して、女性割合を算出していた都道府県は47県中8県であり、学校の教職員以外の職員における女性割合の平均は29.8%であった。一方、教育職員と行政職員とを明確に区別していた都道府県は3県であり、行政職員の女性割合の平均は47.4%であった¹⁶⁾。教育委員会事務局では、概ね2～5割程度の職員が女性といえよう。

次に、教育委員会事務局の幹部職員については、都道府県教育委員会で、課長級以上の女性割合は15.8%であった。これは、他行政部局と比較して多いのか少ないのか。都道府県において、課長級以上の職員に占

める女性割合を本庁一般行政職、警察関係、教育委員会と比較すると、それぞれ12.0%、2.5%、15.8%であった¹⁷⁾。教育委員会における幹部職員の女性登用は、教育長や教育委員と同様、首長部局や警察本部よりも進んでいるといえることができる。だが、女性割合が限定的であることは、他部局と変わらず否めない。

C. 文部科学省における現状

次に、中央政府において主に教育行政を所管し、法令の立案や地方公共団体への指導助言等、国全体の教育行政における中核的役割を果たしている、文部科学省における女性登用の現状を記述する。

結論としては、文部科学省は他省庁に比べて女性登用が進んでいる部分もあれば、そうでない部分もあり、その状況を一概に評価することはできない。ここでは、政務三役および一般職員、加えて審議会等における女性登用に着目する。

1. 政務三役

第一に、政務三役における女性登用の状況を取り上げる。政務三役とは、内閣が任命する各省庁の國務大臣（以下、大臣）、副大臣および大臣政務官（以下、政務官）のことをいう。これらの官職には、所謂「民間人僚僚」を除けば、国会議員が充てられることが通例である。「政治主導」が喧伝されるようになって久しい今日において、政治任用職たる政務三役の存在感は、各省庁における行政遂行において益々増していると考えられる。

ここでは、過去の女性國務大臣および女性副大臣・政務官・政務次官の事例を集計した岩本（2021）から、まずは文部省および文部科学省に関するデータを抽出する。大臣については、2020年までに38名の女性國務大臣が出現したうち、文部大臣や文部科学大臣を務めた者は、森山眞弓（文部大臣）・赤松良子（文部大臣）・遠山敦子（文部科学大臣）・田中真紀子（文部科学大臣）の4名であった。一方、副大臣・政務官・政務次官については、文部省や文部科学省でそれぞれ7名・12名・3名であった。次に、2001年の省庁再編前の科学技術庁長官については、近藤鶴代・山東昭子・田中真紀子の3名、科学技術政務次官は4名の事例があった。

岩本は以上の結果を、「女性は、厚生（厚生労働）、文部（文部科学）という印象が強い割に、大臣を出していない」一方、「厚生・厚労、文部・文科の領域では、女性の政務次官・副大臣・政務官を多く出している」（同：19）と解釈している。女性文部（科学）大臣の少なさについては、上記に加えて、「文部相は日本で

は冷戦時代に日教組との対立もあり、イデオロギー政策の要とされていた可能性」(同)を提示している。女性大臣の少なさへ、文部(科学)省の「イデオロギー官庁」(中嶋 2022: 135)としての機能を帰しうる可能性が示唆されている。

2. 職員

第二に、職員の女性登用状況を確認する。教育委員会における事務局と同様、文部科学省の職員は、国の教育行政の実務を担う。「政治主導」が強調されるようになったとしても、文部科学省の職員が膨大な業務を担当している以上、かれらの構成や影響力を踏まえることは、国の教育行政を研究する上で不可欠である。

2021年7月1日時点で、文部科学省における女性職員割合は27.7% (540名)であった。府省等平均が21.9% (60,130名)であることを踏まえると、相対的に女性職員の登用は進んでいるといえる。そして、同時点で、法案作成等、組織の業務の中心を担う(曾我 2016: 182)本省課室長相当職の女性割合は12.3% (41名)であった。これは人事院15.3% (13名)に次ぎ、全省庁等の中で2番目に高い割合を誇る。省庁等全体での平均は6.4% (896名)であるから、文部科学省はこのおよそ2倍の割合で女性管理職を抱えているということになる。人事院が独立行政委員会とされ、規模も小さい(嶋田 2022: iv)等、様々な面で特殊な行政機関であることを踏まえると、文部科学省の積極的な女性管理職登用は、それ自体示唆的である。ただし、以上はあくまでも比率による省庁間比較である。人数で見れば、財務省 (7.0%, 216名)や経済産業省 (11.3%, 148名)等、より多くの人数の女性が管理職に就いている省庁があることにも留意が必要である¹⁸⁾。

3. 審議会等

最後に、文部科学省において、国家行政組織法第8条(昭和23年法律第120号)に基づき設置される審議会等を取り上げる。審議会等は、多くの学識経験者が参加しており、教育政策形成における専門性の供給源の一つである。審議会等におけるジェンダーの様相を把握することは、専門性に基づいて形成される教育政策にジェンダー・バイアスが潜んでいないかを検討する際にも、一つの手がかりとなりうる。

文部科学省の審議会等においては、委員については女性登用が着実に進んでいるにもかかわらず、専門委員等¹⁹⁾ではその進捗が遅れている。2022年3月31日時点で、文部科学省の審議会等における委員の女性割合は46.0% (97名)であった。この割合は消費者庁の

55.6% (15名)に次ぎ、金融庁と並んで2番手であり、全省庁等の平均42.5% (806名)をやや上回る女性割合である。加えて、2020年12月に閣議決定された第5次男女共同参画基本計画で国の審議会等委員および専門委員等の女性割合を2025年までに40%以上、60%以下にするという数値目標を掲げているところ、同時点で委員の女性割合が40%を下回る審議会等は、文部科学省に置かれる審議会等9個の中では、存在しなかった²⁰⁾。

他方で、専門委員等については、女性の割合は33.6% (693名。全省庁等平均: 33.1%, 2574名)であった。加えて、専門委員等の女性割合が40%を下回る審議会等は専門委員等を置いている審議会等のうち85.7% (6個)であり、全省庁平均の74.3% (55個)と比べると、女性登用が進んでいない状況が窺われる。例えば中央教育審議会では、委員29名のうち女性は12名 (41.4%)であり、40%という数値目標を達成している一方で、専門委員等205名のうち女性は71名 (34.6%)と、これを下回っているのである。同調べの別冊2には、中央教育審議会に関する「目標達成に向けた具体的方策」として「今後の委員改選時には、団体推薦の委員について、女性の推薦を検討いただくよう各団体に要請する」との記述がある²¹⁾。各種団体による推薦の人選が、女性専門委員等の増加に寄与することが推察される。

D. 本章のまとめ

以上、地方と中央それぞれの教育行政を所管する中核的な行政組織たる、教育委員会および文部科学省における女性登用の現状を検討した。概ね、地方でも国でも、教育行政は他行政領域よりも女性登用が進んでいるものと整理できる。とりわけ教育委員については、他行政委員会を凌ぐ女性割合を誇っている。ただし、これらは他行政領域と比較した上での議論に過ぎない。住民や国民全体の女性割合に比べると、他行政領域程ではないにせよ、教育行政でも、女性登用は過小である。

3. 女性登用の教育政策に対する影響を探る

以上、第2章で見てきた、教育行政における女性登用は、教育政策の帰結に何らかの変化をもたらすのだろうか。

2020年12月に閣議決定された第5次男女共同参画基本計画によると、政策・方針決定過程へ女性が参画

することには、以下のような意義があるという。

女性は我が国の人口の51.3%、有権者の51.7%を占めている。政治、経済、社会などあらゆる分野において、政策・方針決定過程に男女が共に参画し、女性の活躍が進むことは、急速な少子高齢化・人口減少の進展、国民の価値観の多様化が進む中で、様々な視点が確保されることにより、社会経済情勢の変化に対応できる豊かで活力ある持続可能な社会を生み出すとともに、あらゆる人が暮らしやすい社会の実現につながる²²⁾。

簡潔に言い換えれば、男性のみならず、女性も政策・方針決定過程に参加すれば、社会経済状況の変化に対応するために必要な多様な視点が確保されるのだという。だが問題は、単純に女性を登用するだけで、女性の視点も含む「多様な視点」が政策に取り入れられるとは必ずしも限らないし、仮に取り入れたとしても、実際の政策に対して変化をもたらすことが無条件に可能だともいえないということである。女性登用が行政内部機構に何らかの変化を与える一方、教育行政・政策の受益者たる児童生徒学生や保護者、住民等が受ける行政サービスへの影響に関する経験的な証拠は必ずしも充実していない。

以上のような問題関心の下で、本章では、教育行政で進んでいる女性登用が、実際の教育政策に対して何らかの影響を与えるのかどうかを、政治学の理論枠組みである代表論とともに検討する。

A. 代表論

女性登用の政策的効果を検証する上で有用なのが、政治学で培われてきた代表論である。代表とは、代表論の古典的研究である Pitkin (1967=2017) をはじめとして、いくつかの代表概念が提案され、論じられてきた。それらの中でもフェミニズム政治学やジェンダー研究が関心を持ってきたのが、描写的代表および実質的代表である。

まず、描写的代表は、「鏡や美術のように、似ていることや反映することによって、存在していない何かを存在させること」(Pitkin 1967=2017: 15) という。描写的代表観においては、代表者の構成が、代表される者の構成をまさに鏡や絵画、あるいは地図のようにそのまま写し出していることが理想とされる。一方、実質的代表とは、代表が、ある集団の利になるように行動することを指す。実質的代表観では、代表がある

集団の利益を追求しているかどうか論点となる。

代表論を教育行政に投影すれば、教育行政における女性登用は、女性の描写的代表の実現であり、教育政策に対する女性の視点・意見の反映は、女性の実質的代表の実現である。ここまで見てきたように、教育行政は他行政領域と比較すれば女性参加が一定程度進んでいる。つまり、教育行政では、女性の描写的代表が、他領域と比較しても、着実に認められる。それが教育政策の変化、すなわち女性の実質的代表に結びついていくかどうかについては、次節に譲りたい。

B. 女性の描写的代表と実質的代表の連関に関する先行研究

教育行政に限らない行政一般や政策一般については、両者の連関に関する理論枠組みや実証研究が、政治学で数多く積み重ねられてきた。本節では、立法府および執政府について、女性の描写的代表が実質的代表に貢献するのかどうかを検証した実証研究を概観する。本稿の主たる問題関心は執政府にあるものの、合議制をとる教育委員会については立法府の実証研究で得られた知見も部分的に援用可能であると判断し、触れることとする。

Hessami and da Fonseca (2020) が既存の実証研究をレビューしたところによると、女性の描写的代表と実質的代表との連関は以下の通りに整理できる。第一に、途上国において、女性代表の増加は教育支出や保健支出の拡大を誘起している。第二に、先進国では、女性代表の増加は、支出で測定される公共政策に影響を及ぼしていない。だが、第三に、第二の点はあくまでも観測可能な公共支出に関する議論であり、議会審議や公的保育の充実といった個別具体的な政策選択については、女性代表が影響を及ぼしていることが最近の研究で判明しており、公共支出の規模や構成に留まらない従属変数を分析する必要があるという。これは例えば、フランスの議会において、女性議員が男性議員に比べて、女性政策や子ども・健康問題に関する修正案を提出する傾向が高いこと等を示した Lippmann (2022) 等で実証されている。

以上は立法府に関する研究だが、執政府に関する研究も存在する。稗田 (2018) は、保育政策担当大臣のジェンダーが公的保育支出に与える影響を、1990年頃から2012年におけるOECD20カ国の統計を事例として分析した。その結果、両者の間に有意な相関関係は確認できるものの、そこに因果関係は想定しにくいと指摘している。というのも、「保育政策を担当する大

臣が女性となりがちな国では保育サービスが充実しているということであり、これは福祉レジームの効果や女性の社会的進出など両者を規定していそうな要因はいくつも挙げられる」という「みせかけの相関」（稗田 2018：776）が考えられるからである。加えて、与党の政策選好が保育政策を規定するという頑健な結果を示し、これを「政党政治こそが保育政策を規定する」（稗田 2018：776）と称している。

以上の実証研究からわかるのは、第一に、女性の描写的代表と実質的代表の連関は一概に仮定できるものではない、ということである。女性議員や女性大臣が増えたからといって、政策が必ず変わるわけではない。他方で、第二に、政策をより微細に分析すれば、両者の連関が実証できる可能性もある。

C. 本章のまとめ

ここまで、教育行政における女性登用を分析する前提として Pitkin による代表論を説明した上で、女性の政治的代表について、描写的代表および実質的代表という観点から、既存の分析枠組みや実証研究の一部を概観した。

結果としては、政治学の実証研究においても、女性の描写的代表と実質的代表の関連は、未だにはっきりしない部分が多い。言い換えれば、女性が増えたからといって、政策一般の帰結が変化するというものでは必ずしもない。第 5 次男女共同参画基本計画の謳う通りに女性の登用を進めたとしても、政策が「多様な視点」に開かれたものになるという実証的かつ一意的な根拠は不足していると言わざるをえない。以上は、教育行政・政策においても同様である。

ただし、「教育政策」や「教育支出」といった粗放な分類ではなく、個別具体的な政策に着目すれば、女性登用の効果が明らかになる可能性も残されている。一部の先行研究で見られる手法は、教育政策等に対する財政支出を、女性の描写的代表の結果として従属変数に投入するものである。だが、教育政策全体という解像度で、どれだけその実態が明らかになるのかは、必ずしも明確ではない。たとえ同額の支出を行っていたとしても、一部の政策領域に対して女性がより多くの影響力を行使しているといった可能性を、そうした手法では必ずしも検証することはできない。更には、性教育等、大規模な財政支出に必ずしも直結しない政策領域も存在する。教育政策の中でも個別の領域に着目した緻密な研究にこそ、教育行政という個別行政を研究対象とし、それに対する詳細な知見を有する（市

川 1992：12）学問である教育行政学が貢献できるのである。

4. 本稿のまとめと今後の研究上の課題

教育行政で、他行政領域と比較すると女性参加が進んでいたことは事実である。教育委員のように、明確に他行政領域よりも女性割合が高い部分があれば、教育長等、若干の差程度しかない部分等、その濃淡は不揃いではあるが、全体としてみれば、女性が比較的登用されてきた行政領域として、教育行政を捉えることが可能である。だが、そうした女性登用が政策に与える影響に関する頑健な知見は未だ得られていない。

現状、学校における女性管理職研究を除けば、日本を対象とした教育行政研究でジェンダーに着目したものは限られる。今後ジェンダーの視点から教育行政を研究するとすれば、その研究課題の方向性は以下の 4 点が例示できよう。

第一に、通時的研究を行うことが可能である。教育委員や教育長のように、経年データが整備されている領域を事例として、女性登用が増大してきた背景要因を考察する、といった方向性が考えられる。そこでは、男女雇用機会均等法や男女共同参画社会基本法等、教育行政に限らない政治社会一般の要因も考えられるし、2008 年施行の改正地教行法による教育委員への保護者の選任の義務化等、教育行政特有の要因からも仮説構築・検証が可能だろう。これは、伝統的に静態的な法制度から分析されることの多かった教育行政（村上 2011：26）を、ジェンダーという、必ずしも法制度では措置されない観点からより動的に把握することにも繋がる。

第二に、個別の行政組織における女性登用に着目した研究も考えられる。例えば、どのような女性が、どのような過程を経て、文部科学大臣や教育長といった教育行政における重要官職に登用されるのか。一つ仮説を述べれば、市町村教育委員会の教育長は、小学校・中学校における女性校長の割合が高等学校よりも高いことから、都道府県教育委員会の教育長よりも人材確保という面では容易に見える。このような役職については、そもそもの事例数が少ないことから、個別の人物に接近した事例研究が、適切な研究方法の一つとしても考えられる。

第三に、領域間比較を志向した研究も行いうる。教育行政では、なぜ比較的女性参画が進んでいるのか。これを、領域間比較から明らかにする方向性が考えら

れる。あくまで仮説の域を出ないものの、子育て等、性別役割分業意識のもとで女性が担ってきたケア労働と教育とが関連付けられたりした結果、女性が教育行政に割り振られていった、といった可能性があり得るだろう。このような研究は、第1章第B節で記したように、ジェンダーから教育行政の特殊性を発見することにも繋がり、教育行政学上も意義のあるものといえる。

第四に、教育行政における女性登用の政策的効果である。つまり、教育行政における女性の描写的代表と実質的代表の連関を検証することである。例えば、教育委員会制度については、地方行政の中で合議制執行機関をとる数少ない行政領域である。女性教育委員の割合が政策にどのような影響を与えるのかを、議会研究等を踏襲しながら検証するといった方向性が考えられる²³⁾。

以上4つのうち、第一から第三は女性の描写的代表、第四は女性の実質的代表に関わる研究構想である。教育行政における女性登用を、描写的代表および実質的代表、双方に着眼して検討することが可能なのである。

5. おわりに

本稿では、女性の政治的代表および教育行政における女性登用に関する先行研究を概観し、それらと連続した教育行政・政策研究の発展可能性を整理した。

とはいえ、本稿には課題も残されている。最も重要なのは、教育行政における女性登用に関して、専ら実態としての登用度合いばかりに着目し、それを支える制度を分析していないことである。具体的には、育児休暇制度や、その取得率等が挙げられ、これらの要素も、特定事業主行動計画において公表されている。職員等の女性割合は、女性登用のいわば結果である。育児休暇制度の充実といった女性登用を支える背景的要因に着目することも、今後求められるだろう。

注

- 1) 列国議会同盟調査“Monthly ranking of women in national parliaments”
<https://data.ipu.org/women-ranking?month=8&year=2022> (最終閲覧2022年9月19日, 以下同じ)。
- 2) 列国議会同盟および国連女性機関調査“Women in Politics: 2021”
<https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/Library/Publications/2021/Women-in-politics-2021-en.pdf>
- 3) 総務省調査「地方公共団体の議会の議員及び長の所属党派別人員調査(令和3年12月31日現在)」に基づき筆者算出。https://www.soumu.go.jp/main_content/000828786.pdf
- 4) 内閣府調査「地方公共団体における男女共同参画社会の形成又は女性に関する施策の推進状況(令和3年度)」に基づき筆者算出。<https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/suishinjokyo/2021/pdf/rep/gaiyou.pdf>
- 5) 総務省調査「令和3年 地方公共団体定員管理調査結果」
https://www.soumu.go.jp/main_content/000806511.pdf
- 6) 例えば、国際ジャーナルとしては、*Politics & Gender*等が著名である。
- 7) 例外として、学校運営協議会の議事において女性が消極的な態度を示していたことや、女性委員の意見が十分に反映されていないこと、その一方で学校支援の諸事業における女性保護者の負担が明らかに増大していることを示した仲田(2011)が挙げられる。ただしこれも学校を対象とした研究であり、教育委員会にも着目する本稿とは関心を異とする。
- 8) 文部科学省調査「令和4年度学校基本調査(速報値)」
<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400001&tstat=000001011528>
- 9) 『朝日新聞』1952年10月6日, 朝刊, 第3面。
- 10) 文部科学省調査「教育行政調査 年次統計」および「令和3年度教育行政調査(令和3年5月1日現在)中間報告」に基づき筆者作成。<https://www.e-stat.go.jp/stat-search/files?page=1&toukei=00400202&tstat=000001011660>, https://www.mext.go.jp/content/20220622-mxt_chousa01-000023437_2b.pdf
- 11) 情報源は、脚注4に同じ。自治体によって調査時点が異なることから、このような表現になっている。
- 12) 『朝日新聞』1997年4月3日, 朝刊, 埼玉地域面。
- 13) 情報源は、脚注10に同じ。
- 14) 情報源は、脚注4に同じ。
- 15) 「女性 AND 警察本部長」でGoogle検索し表示されたWeb新聞記事を筆者が照査し、2021年5月1日時点の女性警察本部長の全事例を把握した。
- 16) 内閣府調査「特定事業主行動計画・情報公表 都道府県の状況」
https://www.gender.go.jp/policy/suishin_law/tokutei/todofuken_top.html
集計されている「学校の教職員」や「教育職員」, 「行政職員」等の定義が明確ではなく、自治体によって異なるようである。更には、学校の教育職員と教育委員会事務局の職員を区別せずに集計した自治体も散見される等、集計および解釈が困難な統計である。
- 17) 情報源は、脚注4に同じ。
- 18) 内閣府調査「令和3年度 女性の政策・方針決定参画状況調べ」
<https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/sankakujokyo/2021/index.html>
- 19) 脚注18で示した内閣府調査において、「専門委員等とは、専門委員、臨時委員及び特別委員を指す。委員とは別に、専門又は特別の事項を調査審議するため必要がある場合に置くことができ、当該専門又は特別の事項の調査審議が終了したときには解任されるものをいう」と定義されている。
- 20) 内閣府調査「令和3年度国の審議会等における女性委員の参画状況調べ」
<https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/ratio/index.html>
- 21) 内閣府HP「専門委員等に占める女性の割合が40%未満の審議会等に係る要因と目標達成に向けた今後の方策」
<https://www.gender.go.jp/research/kenkyu/ratio/pdf/bessatu2.pdf>

- 22) 内閣府HP「第5次男女共同参画基本計画～すべての女性が輝く令和の社会へ～(令和2年12月25日閣議決定)」https://www.gender.go.jp/about_danjo/basic_plans/5th/index.html
- 23) なお、女性委員の利益表出という観点から、教育委員の教育政策に対する影響力を再考することも可能である。教育委員会会議については、事務委任に代表される教育長との事務配分問題もあり、加えて教育委員が非常勤であること、月1～2回程度の実施頻度、等の問題から、本来の職責を果たせず形骸化しているのではないかという疑念が持たれてきたという(小川2013:160-161)。先述の通り、教育長も教育委員会事務局の管理職も女性は少なく、政策に対するジェンダー・バイアスが想定される。だが、女性委員を多数含む教育委員会会議が教育政策に対して「女性の利益」を主張・反映させていることが実証できれば、教育委員会会議の形骸化という指摘に対して、ジェンダーという観点から有力な反証を提示することにも繋がらうのである。

- 村上祐介 2020.「統合と分立」村上祐介・橋野晶寛『教育政策・行政の考え方』有斐閣, pp.187-203.
- Hessami, Z., and da Fonseca, M. L. 2020. Female political representation and substantive effects on policies: A literature review. *European Journal of Political Economy* 63.
- Lippmann, Q. 2022. Gender and lawmaking in times of quotas. *Journal of Public Economics* 207.
- Pitkin, H.F. 1967. *The Concept of Representation*. University of California Press. (=早川誠訳 2017.『代表の概念』名古屋大学出版会.)

(指導教員 村上祐介准教授)

引用文献

- 青木栄一 2019.「教育行政学とPolitics of Educationとの間」『教育学研究』第86巻, 第2号, pp.201-212.
- 荒井英治郎編 2009.『歴代教育委員(都道府県版)』国立教育政策研究所.
- 市川昭午 1992.「教育行政学の対象領域と研究方法」『日本教育行政学会年報』第18号, pp.3-18.
- 岩本美砂子 1997.「女のいない政治過程:日本の55年体制における政策決定を中心に」『女性学』第5号, pp.8-39.
- 岩本美砂子 2021.「日本における女性大臣」『三重大学法経論叢』第38巻, 第2号, pp.1-40.
- 小川正人 2013.「『素人』教育委員会と教育長の役割・権限関係の見直し:その論議と改革のオルタナティブ」『教育学研究』第80巻, 第2号, pp.160-171.
- 川上泰彦 2013.『公立学校の教員人事システム』学術出版会.
- 河野銀子編著 2017.『女性校長はなぜ増えないのか:管理職養成システム改革の課題』勁草書房.
- 嶋田博子 2022.『職業としての官僚』岩波書店.
- 曾我謙悟 2016.『現代日本の官僚制』東京大学出版会.
- 多賀太・天童睦子 2013.「教育社会学におけるジェンダー研究の展開:フェミニズム, 教育, ポストモダン」『教育社会学研究』第93号, pp.119-150.
- 田村正博 2022.「警察本部長の立場と機能」『社会安全・警察学』第8号, pp.33-52.
- 仲田康一 2011.「学校運営協議会におけるジェンダーの諸相」『日本教育政策学会年報』第18号, pp.166-180.
- 中嶋哲彦 2022.「青木栄一著『文部科学省 揺らぐ日本の教育と学術』」『教育学研究』第89巻, 第1号, pp.134-135.
- 稗田健志 2018.「女性大臣の政策的効果:大臣のジェンダーが子育てで支援施策に与える影響の経験的検証」『大阪市立大学法学雑誌』第64巻, 第3号, pp.768-804.
- 三浦まり編著 2016.『日本の女性議員:どうすれば増えるのか』朝日新聞出版.
- 村上祐介 2011.『教育行政の政治学:教育委員会制度の改革と実態に関する実証的研究』木鐸社.