

大阪公立大『都市経営研究』第5巻 第1号（通巻5号） 2025年3月

■ 査読論文 ■

17頁～31頁

女性副市長の少なさに関する分析 －副市長に選任される職員のキャリアに焦点をあてて－

吉川貴代（大阪公立大学大学院都市経営研究科博士後期課程）

Analysis of the Lack of Female Deputy Mayors:
Focusing on the Career of the Official Appointed as Deputy Mayor
Kiyō YOSHIKAWA (Doctoral Program, Graduate School of Urban Management,
Osaka Metropolitan University)

【要旨】

副市長は、選挙で選ばれた市長のもとで補佐役として議会の同意を得て選任される職で、地方公務員の特別職にあたる¹⁾。副市長の定数は各市の条例で定められ、多くの市では副市長の定数は1人又は2人である。女性副市長に着目すれば、2023年時点の副市長女性割合は4.1%に過ぎない。先行研究では副市長は自治体の幹部職員から選任されることが多いとされる。一方、自治体の管理職女性登用に関する先行研究では、政令指定都市で局長まで昇任できても、市長の近くで市全体の財政や人事などの重要な意思決定を担う管理部門に女性職員は配置されないとされる。したがって、副市長は自治体の幹部職員のうち、管理部門の部局長²⁾に就いた職員から選任される傾向があり、これが女性副市長の少なさに影響していると考えられる。

そこで、本研究では、政令指定都市等の都市部の自治体を対象に、副市長に選任される直前のポストを分析し、管理部門の部局長から選任される傾向があるという仮説を検証した。副市長のうち、幹部職員からの選任が7割で、その幹部職員のうち管理部門の部局長が約7割であることから、その傾向があった。また、副市長に選任される直前のポストの男女差について分析したところ、管理部門の部局長から選任される傾向に男女差はなかった。これらの分析から、管理部門の部局長を担う女性職員が増えると、女性副市長も増える可能性がある。しかし、管理職女性割合の伸びが鈍く、部局長に昇任するまで20～30年を要するという現状があり、各自治体では計画的に管理職女性登用を行うとともに、外部から確保することも、女性副市長を増やすには必要である。

【キーワード】

副市長、管理職、男女差、市、管理部門

【Abstract】

The deputy mayor is a special position appointed with the consent of the council. The number of deputy mayors in municipalities is determined by ordinance, and in many cities, the number is one or two. It is often said that deputy mayors are appointed from among the senior officials of the municipality. Focusing on female deputy mayors, the percentage of female deputy mayors as of 2023 is only 4.1%. Even if female staff can be promoted to the position of director, they are not assigned to administrative departments responsible for finance and human resources. There is a structure in which experience as the head of an administrative department is advantageous for the appointment of deputy mayors, resulting in a low

number of female deputy mayors.

This study tested the hypothesis that deputy mayors tend to be appointed from senior officials in general administrative positions. Among deputy mayors, 70% were appointed from general administrative officials, and about 70% of those senior officials were heads of administrative departments. Heads of administrative departments have an advantage in becoming deputy mayors. Secondly, there was no gender difference in the tendency to be appointed as deputy mayor from heads of administrative departments. Based on these analyses, it is possible that the appointment of female deputy mayors will increase as the number of female staff serving as heads of administrative departments increases.

【Keywords】

deputy mayor, managerial position, gender difference, administrative departments

I. はじめに

本研究の目的は、副市長に選任される自治体職員のキャリアに着目し、女性の登用が少数である理由を分析することである。副市長は市長に次ぐ「ナンバー・ツー」、あるいは、市長と副市長を合わせて「二役」と呼ばれる。市長は選挙で選ばれ、任期は4年であり、就任後に副市長を選任するが、その選任においては地方自治法（昭和22年法律第67号）に基づき、議会の同意が必要である。そのため、副市長人事は「政治任用」と言われ、地方紙に掲載されるなど、自治体の人事において重要視される。

しかし、女性副市長は稀である。1989年に所沢市において日本で最初の女性副市長（当時は助役）が誕生し、30年以上経過するが、内閣府（2023a）によれば、2023年時点の副市長は4.1%（1,037人中42人）に過ぎない³⁾。一方、市区町村の課長相当職以上の女性割合は17.6%であり、副市長の女性割合の低さは際立つ⁴⁾。また、民間企業と比較すれば、内閣府（2023b）によれば、役員（全上場企業）の女性割合は10.6%であり、副市長の女性割合の低さが際立つ。

管理職女性登用が進まないことに関しては多くの先行研究があるが、副市長の女性が少ない理由を分析したものは、筆者が調べた限りでは見当たらなかった。

II. 副市長に関する規定と先行研究

市長も副市長も任期は4年である。違いは、市長は4年に1回に選挙で選ばれるのに対して、副市長は市長が選任して議会に同意を得て就任するという点である。選挙があり、新市長が当選すると、前市長が選任した副市長が任期途中で辞任する、あるいは任期満了に伴い退任する。新市長は選挙後の最初の議会において、自身の補佐役となる副市長選任の議案を提案する。前市長が選任した副市長を引き続き選任する場合もあれば、新たな副市長を選任する場合もある。

また、市長が任期満了後の次の選挙に出馬せずに勇退するときには、自らが選任した副市長を後継候補に指名することがある。一方、大森（2016）は副市長は政治事情によっては市長の対立候補になることとしている⁵⁾。副市長は、市長を補佐する職であるとともに、政治家に転身する可能性もあるので、重要な人事ということになる。ここでは、地方自治法での副市長の規定、副市長の選任・同意に関する先行研究とデータをレビューする。

（1）副市長として選任される人材

副市長は地方自治法に規定されており、2006年改正法において助役から副市長に改められた。また、副市

長は地方公務員法（昭和25年法律第261号）第3条第3項第1号に規定する特別職である。大森（2016）によれば、2006年改正法は、自治体におけるトップ・マネジメントを強化することが目的で、副市長は役所内外から任用でき⁶⁾、内部人材は一般職の公務員であり、外部人材は省庁や都道府県出身者か民間企業等の経験者である。

出雲（2019）は、特別職に関する地域人材は当該自治体における退職前後の幹部公務員が成り手の中心であり、その理由は特別職を務めたあとに一般職として働くことがみられないという点を挙げている⁷⁾。一方、外部人材の任用に関しては、省庁・都道府県から出向や身分切り替え、民間からの登用がある。このうち、省庁からに関しては、内閣官房内閣人事局（2024）によれば、2023年10月1日現在において、省庁から市区町村の部長級以上の役職への出向者は281人、このうちの副市長は63人、特別区の副区長は1人であり⁸⁾、815市のうち1割に満たない。副市長と副区長の計64人の男女別人数は公表されていない。

地方公務員の定年は2023年3月31日までは60歳、同年4月1日以降は段階的に65歳に引き上げられていることから、退職前後というのは50歳代後半から60歳代である。また、管理職女性割合が2割に満たない現状から、副市長に選任されるのは50歳代後半から60歳代の男性の幹部職員ということになる。

（2）副市長の定数と権限

地方自治法では、市に副市長を置き、条例により置かないこともでき、定数は条例で定めるとされている（第161条）。なお、2023年4月1日時点の815市において、副市長の定数は、ゼロは1市⁹⁾、1人は489市、2人は300市、3人以上の市は25市である。一方、実際の配置数である現員は、ゼロは33市、1人は557市、2人は209市、3人以上は16市であり、定数よりも現員が少ない市があり、副市長の配置がある782市のうち現員1人は71.2%である。

副市長を選任するのは市長で、議会の同意が必要で（第162条）、任期は4年である（第163条）。副市長の職務権限は、①市長を補佐し、②市長の命を受け政策及び企画をつかさどり、③職員の担任する事務を監督し、④市長の職務代理である（第167条）。また、地方公務員法においては、副市長は特別職であり、原則として一般職の地方公務員としての身分保障はない¹⁰⁾。

地方自治法では市長の職務代理者の規定があり、副市長も不在又は欠ける場合には、あらかじめ規定する職員が職務代理者となる（第152条）。その職員の決め方には、職位や年齢の高い者からとする規定をする市¹¹⁾と総務局長等の特定の職を規定する市¹²⁾がある。

これらの点から、各市の副市長は1～2人で、副市長の職務代理者は、年齢が高いか、管理部門の部局長を担う幹部職員という位置づけがなされている。

（3）副市長の女性登用の経過

日本で最初の女性副市長（当時は助役）は、労働省（当時）で婦人福祉課長などを務めた後、1989年に所沢市助役に就任した川橋幸子氏である。その後、1991年に福岡市において、政令指定都市で最初の女性副市長（当時は助役）として加藤竺子氏が就任しており、加藤は同市では保健所長を経て同市の衛生局長であったことから医師である¹³⁾。

筆者が調査した限りにおいては、内閣府公表資料にて女性副市長（当時は助役）を特定できる最も古い資料は内閣府（2000）だったが、これによると2000年時点の3,229市区町村のうち女性助役はわずか10人（市5人、町村5人）である。このうち市の助役5人のキャリアについては、浦安市の山本尚子氏は厚生省（当時）、松戸市の石井淳子氏と横浜市の藤井紀代子氏は労働省（当時）、豊橋市の寺本和子氏は建設省（当時）のいわゆるキャリア官僚、福岡市の坂本雅子氏は医師で病院勤務を経て福岡市保健所へ転職したという専門職であり¹⁴⁾、自治体の管理部門の部局長からの選任ではなかった。

地方公務員管理職女性のキャリアの研究では、佐藤（2022）は某政令指定都市の局長級経験のある女性の退職時のポストを分析し、区長等に集中しており、固定化された女性用の役職と分析した。さらに、佐藤（2024）

によれば、某政令指定都市の職員録の分析とインタビュー調査をもとに、管理職の女性が増えても女性は「意思決定や権力の中心にいる首長から遠く、現場に近い場所に置かれる」とした。つまり、企画や財政、総務などの市全体の重要な意思決定を担う管理部門の部局長への配置がないことを立証した¹⁵⁾。

最初の女性副市長（当時は助役）の誕生から30年以上経過しても、女性副市長が微増に過ぎないのは、管理職女性割合が低いうえ、上位の職に昇任しても、市長に近い管理部門に配属が進まないことから、副市長の選任対象になりうる女性職員が少ないか不存在であり、女性副市長登用が進まないと考えられる。

（４）民間からの副市長登用の現状

副市長選任にあたり、僅かではあるが公募も行われている。石川（2021）によれば、2022年10月時点で、公募は埼玉県行田市、富山県氷見市、静岡県掛川市で、行田市と掛川市の公募の副市長は女性である。

なお、行田市副市長（定数1人）は同市教育委員会生涯学習部次長の石川隆美氏（就任当時54歳）¹⁶⁾、氷見市副市長（定数1人）はテレビ局プロデューサー等の経験者の篠田伸二氏（就任当時60歳）¹⁷⁾、掛川市副市長（定数2人）は民間企業主任の石川紀子氏（就任当時46歳）である¹⁸⁾。行田市の公募は応募者が7人とされるが、氷見市、掛川市の応募者はそれぞれ810人、1,498人であり、副市長という職業への関心の高さが伺える。

（５）議会の同意・不同意

副市長選任について、市長が議会に対して選任の同意を提案するときに、不同意になる場合がある。大森（2016）によれば、1人を置くこと自体に議会が反対することはないが、不同意ケースの典型は、市長選挙で議会多数派が当選市長と争い、そのときの対立感情からくるものとした。また、副市長を2人以上配置する場合に、組織・人事運営の考え方の対立からくるものがあるとした¹⁹⁾。

この事例として、広島市では、秋葉忠利市長（当時）は市長選挙の公約に「女性助役の登用」を掲げ、これを実現するために2001年に女性助役を公募し、2002年には議会に対して公務員経験がない民間企業経験者の猪爪範子氏を助役に選任することの同意を提案したが否決された。その後、2003年3月までに2回提案したが、3回とも同意を得られず、断念したという事例もある²⁰⁾。2回目の否決に際して、秋葉市長（当時）は、「非常に残念。男性には甘い、女性には厳しい基準を設けるダブルスタンダードだ」とコメントした²¹⁾。一方、猪爪範子氏自身は女性だからというよりは、政治的対立から生じた不同意になったと述べた²²⁾。その後、秋葉市長（当時）のもとで2009年から2010年の2年間、総務省から出向の豊田麻子氏が、議会の同意を得て副市長に就任した²³⁾。

出雲（2019）は、副市長を含む特別職の選任の議会での不同意人事について、首長への不信任、副市長候補者の業績評価、外部人材の登用、中立性・公平性を問うものという4通りに分類している。このうち、業績評価については、①政策や施策運営上の過失、②不祥事や法律違反、③現職の校長等が年度途中で就任すること（教育委員、教育長の事例）、④本人の属性や私生活、これまでの活動に対する不満などであり、属性は、職務上のブランク、高齢であるとした。また、同意人事では、その団体での行政も職務経験と地元理解が重視されると分析し、外部人材に関しては、国や他自治体での経験も地元理解が乏しいとされる²⁴⁾。

以上の先行研究から、市長が副市長の選任の同意を議会に提案するときに、職務経験と地元理解が重視されるため、内部の幹部職員からの選任が多いことは明らかにされている。一方、管理職女性登用に関して、女性職員が部局長まで昇任しても、管理部門には配置されないといとされている。この2点から、自治体の幹部職員からの選任される副市長は、市全体及び独自の政策や人事の決定や議会との調整機能を有する総務、人事、企画、財政等を所管する管理部門の部局長から選任される傾向があり、管理部門の部局長に女性職員が配置されないの、女性副市長が選任されないと考えられる。

Ⅲ. 研究方法

副市長は自治体の幹部職員から選任されることが多いが、幹部職員の中でも、市全体の重要な意思決定を担う管理部門の部局長経験のある職員が選任される傾向があるかどうかは明らかにされていないので、本研究では、公表データと文献資料を用いて、副市長は、管理部門の部局長が選任される傾向があるという仮説を検証する。

分析対象の自治体の範囲は、2023年時点の政令指定都市（20）、中核市（62）、特別区（23）、一般市（大阪府内24）の合計129市を対象とした。その理由であるが、佐藤（2022）の分析対象が某政令指定都市としていることから、本研究においては、都市部を対象とし、政令指定都市、中核市、特別区、大阪府内の一般市とした。大阪府内を含めた理由は、33市中、政令指定都市2市、中核市7市を含み、一般市24市も一定の人口規模があることから、対象に含めた。

仮説の検証の後、副市長に選任される直前のポストの男女比較を行った。

（１）副市長に選任される直前のポストの分析

副市長について、129市の当該市のホームページと新聞記事を用いて副市長に選任される直前のポストを特定する。この直前のポストを用いて分類し、市の内部からと外部からのどちらが多いか、内部からの場合は管理部門の部局長からが多いのかを分析する。

直前のポストの分類は、当該自治体の特別職又は一般職幹部職員、省庁からの出向・切り替え、都道府県からの出向・切り替え、元自治体職員（元都道府県職員含む）、民間企業からの転身、その他とした。このうち、市の内部が、特別職と一般職幹部職員である。特別職は副市長、教育長、公営企業管理者、代表監査委員であり、一般職幹部職員は部局長や課長等の管理職である。特別職と一般幹部職員以外が外部である。

これらを用いて、直前のポストが管理部門の部局長の占める割合が高ければ、副市長は管理部門の部局長が選任される傾向があるという仮説は成り立つ。

（２）副市長に選任される直前のポストの男女比較

（１）をもとに、男女別に分類し、男女比較を行う。また、内閣府（2023a）に掲載されている女性副市長の人数に基づき、内閣府（2023b）を手掛かりに、2023年度中に女性副市長の配置があった42自治体と女性副市長を特定し、女性副市長全員の直前のポストを特定し、（１）同様に選任直前のポストの分析を行った。さらに、議会会議録や新聞記事等の記述をもとに、女性副市長への期待について考察した。

Ⅳ. 分析

（１）副市長に選任される直前のポストの分析

129市251人の副市長（男女合計）について、副市長に選任される直前のポストを分析したところ、自治体内の内部である特別職又は一般職幹部職員が約69%、これ以外の外部が約31%で、外部の内訳は、省庁からの出向・切り替えが約16%、都道府県からの出向・切り替えが約7%で、元自治体職員が約5%、民間企業からの転身が約2%、その他が約1%ある。元自治体職員は、一般職幹部職員を定年等で退職後に市の外郭団体等に就職してから副市長に選任された人を含む。元自治体職員を含めると公務員が公務員出身者が大半で、民間企業からの転身は約2%に過ぎない（図1）。

これを類型別になると、一般市では都道府県からの出向・切り替えが約25%で他の3類型より高いものの、大森（2016）、出雲（2019）が示した、自治体幹部職員からが多数であるという点については本研究においてもあてはまる（表1）。

さらに、7割を占める内部の特別職又は一般職幹部職員174人について、役職名をもとに分類すれば、174

人中24人（約13％）は特別職であり、残り150人（約87％）が一般職であった（表2）。なお、一般職のうち部局長よりも下位の管理職は3人のみで、いずれも女性であった。

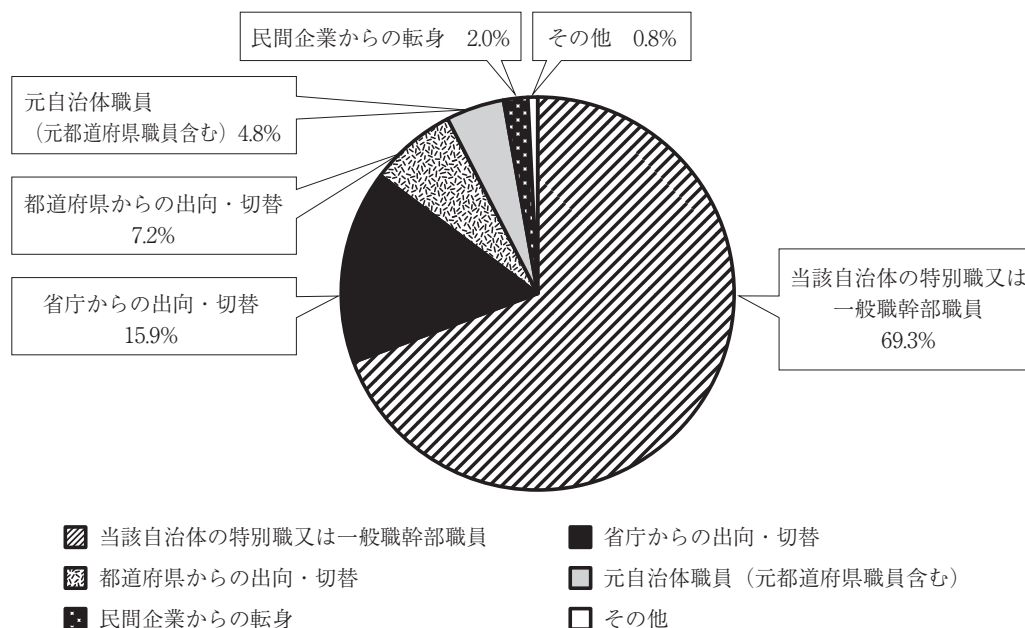


図 1 2023年の副市長の直前ポストの分類（129市）（N=251）

（出所）内閣府（2023a, 2023b）、各市のホームページ、議会会議録、日経 WHO'S WHO、新聞記事をもとに筆者作成。

表 1 2023年の副市長の直前ポストの分類（129市、自治体類型別）（N=251）

区 分	政令指定都市		中核市		特別区		一般市（大阪）		計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
当該自治体の特別職又は一般職幹部職員	41	75.9%	79	66.4%	34	79.1%	20	57.1%	174	69.3%
省庁からの出向・切替	11	20.4%	23	19.3%	2	4.7%	4	11.4%	40	15.9%
都道府県からの出向・切替	1	1.9%	6	5.0%	2	4.7%	9	25.7%	18	7.2%
元自治体職員（元都道府県職員含む）	1	1.9%	9	7.6%	2	4.7%	0	0.0%	12	4.8%
民間企業からの転身	0	0.0%	2	1.7%	3	7.0%	0	0.0%	5	2.0%
その他	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	2	5.7%	2	0.8%
計	54	100.0%	119	100.0%	43	100.0%	35	100.0%	251	100.0%

（出所）内閣府（2023a, 2023b）、各市のホームページ、議会会議録、日経 WHO'S WHO、新聞記事をもとに筆者作成。

表 2 当該自治体の特別職又は一般職幹部職員174人の内訳（2023年、類型別）（N=174）

区 分	政令指定都市		中核市		特別区		一般市（大阪）		計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
特別職	6	14.6%	11	13.9%	3	8.8%	4	20.0%	24	13.8%
一般職幹部職員	35	85.4%	68	86.1%	31	91.2%	16	80.0%	150	86.2%
計	41	100.0%	79	100.0%	34	100.0%	20	100.0%	174	100.0%

（出所）内閣府（2023a, 2023b）、各市のホームページ、議会会議録、日経 WHO'S WHO、新聞記事をもとに筆者作成。

また、特別職24人の内訳は水道事業等の公営企業管理者（12人）、教育長（8人）、代表監査委員（4人）であった（表3）。この24人について、特別職に就任する直前のポストを確認すると、全て一般職幹部職員

経験者であった。なお、教育長と監査委員の選任に関しては、副市長と同様に議会の同意が必要である。

表 3 当該自治体の特別職24人の内訳（2023年、類型別）（N=24）

	政令指定都市	中核市	特別区	一般市（大阪）	計
特別職（教育長）	1	2	3	2	8
特別職（公営企業管理者）	4	7	0	1	12
特別職（代表監査委員）	1	2	0	1	4
計	6	11	3	4	24

（出所）内閣府（2023a, 2023b）、各市のホームページ、議会会議録、日経 WHO'S WHO、新聞記事をもとに筆者作成。

次に、特別職又は一般職幹部職員から副市長に選任された174人について、直前のポストを分析した。特別職24人は全て一般職幹部職員を経て教育長等に選任されているため、一般職として最終のポストをもとに分類した。なお、各市の内部組織における部署の名称と分担に違いがあるので、本研究では部署の分類は表4の通りとした。

表 4 部署の分類

分類名	内 容
管理部門	総務、人事、企画、財政を所管する部署
議会	議会事務局
会計	会計管理者
福祉・住民系部門	福祉、戸籍・住民登録、協働などの施策や窓口を所管する部署及び区役所・支所
都市基盤系部門	道路や都市計画等の都市基盤整備、産業、環境、文化、スポーツ、観光等を所管する部署
教育	教育委員会事務局
その他	上記以外

（出所）筆者作成。

表 5 特別職又は一般職幹部職員から選任された副市長の直近ポスト（2023年、類型別）（N=174）

区 分	政令指定都市		中核市		特別区		一般市（大阪）		計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合	人数	割合
管理部門	26	63.4%	49	62.0%	24	70.6%	15	75.0%	114	65.5%
議会	0	0.0%	1	1.3%	1	2.9%	0	0.0%	2	1.1%
会計	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
福祉・住民系部門	4	9.8%	6	7.6%	5	14.7%	1	5.0%	16	9.2%
都市基盤系部門	10	24.4%	23	29.1%	4	11.8%	3	15.0%	40	23.0%
教育	1	2.4%	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	0.6%
その他	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%	1	5.0%	1	0.6%
計	41	100.0%	79	100.0%	34	100.0%	20	100.0%	174	100.0%

（出所）各市のホームページ、議会会議録、日経 WHO'S WHO、新聞記事をもとに筆者作成。

174人の役職名から各市のホームページを参照して部署を分類したところ、いずれの類型においても、管理部門からの選任が6割以上であった（表5）。したがって、職員から副市長に選任されるのは、幹部職員、具体的には部局長まで昇任した職員であることに加えて、管理部門の部局長に就く幹部職員が選任されやすい。したがって、仮説は成り立つ。なお、管理部門以外では、都市基盤系と福祉・住民系の部門からの選任であった。

（２）副市長に選任される直前のポストの男女比較

１）政令指定都市等129市の副市長の男女比較

2023年の副市長251人のうち、男性は233人、女性は18人であった（表6）。副市長の女性割合が低く、人数差があるが、選任される直前のポストについて男女別に分析したところ、男女ともに当該自治体からの特別職又は一般職幹部職員が7割であった（表7）。なお、一般職幹部職員の150人（表2）の全員が管理職で、3人を除いて部局長相当のポストから副市長に選任されていたので、部局長まで昇任すれば、男女ともに副市長に選任される可能性があると言える。次に、特別職又は一般職幹部職員からの選任された174人について、直前のポストを男女別に分析したところ、男性の約7割、女性の約8割が管理部門であった（表8）。男女で違いがあるのは、管理部門以外のポストで、都市基盤系部門からの選任は男性で25%だが、女性はゼロであった。

表6 政令指定都市等129市における2023年の副市長の男女別・類型別人数（N=251）

区 分	男 性	女 性	計	女性割合
政令指定都市	47	7	54	13.0%
中核市	116	3	119	2.5%
特別区	37	6	43	14.0%
一般市（大阪）	33	2	35	5.7%
計	233	18	251	7.2%

（出所）内閣府（2023a, 2023b）、各市のホームページ、議会会議録、日経WHO'S WHO、新聞記事をもとに筆者作成。

表7 2023年の副市長の直前ポストの分類（男女別）（N=251）

区 分	男 性		女 性		合 計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
当該自治体の特別職又は一般職幹部職員	160	68.7%	14	77.8%	174	69.3%
省庁からの出向・切替	37	15.9%	3	16.7%	40	15.9%
都道府県からの出向・切替	18	7.7%	0	0.0%	18	7.2%
元自治体職員（元都道府県職員含む）	12	5.2%	0	0.0%	12	4.8%
民間企業からの転身	4	1.7%	1	5.6%	5	2.0%
その他	2	0.9%	0	0.0%	2	0.8%
計	233	100.0%	18	100.0%	251	100.0%

（出所）内閣府（2023a, 2023b）、各市のホームページ、議会会議録、日経WHO'S WHO、新聞記事をもとに筆者作成。

表8 特別職又は一般職幹部職員から選任された副市長の直近ポスト（2023年、男女別）（N=174）

区 分	男 性		女 性		計	
	人数	割合	人数	割合	人数	割合
管理部門	105	65.6%	9	64.3%	114	65.5%
議会	2	1.3%	0	0.0%	2	1.1%
会計	0	0.0%	0	0.0%	0	0.0%
福祉・住民系部門	11	6.9%	5	35.7%	16	9.2%
都市基盤系部門	40	25.0%	0	0.0%	37	21.3%
教育	1	0.6%	0	0.0%	3	1.7%
その他	1	0.6%	0	0.0%	2	1.1%
計	160	100.0%	14	100.0%	174	100.0%

（出所）内閣府（2023a, 2023b）、各市のホームページ、議会会議録、日経WHO'S WHO、新聞記事をもとに筆者作成。

2) 2023年の全女性副市長の直前のポストの分析

次に、全815市における女性副市長の直前のポストを調査した。なお、女性副市長の人数について、自治体の類型ごとに2019年から2023年の5年間の推移を示したものが表9である。総数は微増傾向であり、自治体の類型別では、政令指定都市（20）のうち約2～3割、特別区（23）のうち約2割に、女性副市長が存在したことがわかる。

表9 女性副市長が存在した市の割合（類型別）

	2019年		2020年		2021年		2022年		2023年	
	市の数	割合	市の数	割合	市の数	割合	市の数	割合	市の数	割合
政令指定都市	4	20.0%	5	25.0%	4	20.0%	7	35.0%	6	30.0%
中核市	4	6.5%	4	6.5%	4	6.5%	3	4.8%	4	6.5%
一般市	15	2.1%	16	2.3%	17	2.4%	24	3.4%	27	3.8%
特別区	4	17.4%	4	17.4%	4	17.4%	5	21.7%	5	21.7%
市区計	27	3.3%	29	3.6%	29	3.6%	39	4.8%	42	5.2%

（出所）内閣府（2019a～2023a）及び内閣府（2019b～2023b）をもとに、筆者作成。類型ごとの割合は政令指定都市20、中核市62、特別区23、一般市710を分母として割合を算出した。

2023年に女性副市長がいたのは42市で、渋谷区では副区長2人がどちらも女性のため、女性副市長は42市43人である。この43人について、副市長になる直前のポストを分析したところ、特別職又は一般職幹部職員が約6割であり、省庁・都道府県からの出向・切り替えが約3割、残りの1割が民間である（表10）。さらに、特別職又は一般職幹部職員25人の選任の直前のポストを確認したところ、管理部門が44%、福祉・住民系部門が32%であった（表11）。その他の1人は、弁護士資格を取得し弁護士の実務を経験した後に市職員として採用されたという経歴であり、いわゆる生え抜きの職員というよりは、民間企業からの転身者に近い。

ここから言えることは、2023年時点の女性副市長は、省庁・都道府県からの出向又は身分切り替えといった外部からの登用は約4割で、残りの約6割は内部の幹部職員からの選任であった（表10）。男女を問わず、部局長まで昇任した職員にとって、管理部門の部局長に就くことは、副市長に選任されやすいが、首長が力を入れたい政策の部局長を副市長に選任する意思が働くと、管理部門以外の部

表10 2023年の全女性副市長の直前のポスト（N=43）

区 分	人数	割合
当該自治体の特別職又は一般職幹部職員	25	58.1%
省庁からの出向・切替	4	9.3%
都道府県からの出向・切替	10	23.3%
元自治体職員（元都道府県職員含む）	0	0.0%
民間企業からの転身	4	9.3%
その他	0	0.0%
計	43	100.0%

（出所）各市のホームページ、議会会議録、日経 WHO'S WHO、新聞記事をもとに筆者作成。2023年4月1日～2024年3月31日までに、選任又は退任している人がいるが、副市長だった期間がある人を対象とした。なお、2023年では、渋谷区の副市長が女性2人のため自治体数は42だが、人数は43人である。

表11 2023年女性副市長のうち当該自治体の特別職又は一般職幹部職員のポスト内訳（N=25）

区 分	人数	割合
管理部門	11	44.0%
議会	2	8.0%
会計	0	0.0%
福祉・住民系部門	8	32.0%
都市基盤系部門	0	0.0%
教育	3	12.0%
その他	1	4.0%
計	25	100.0%

（出所）各市のホームページ、議会会議録、日経 WHO'S WHO、新聞記事をもとに筆者作成。

局長が選任される可能性はあるといえる。佐藤（2024）は、某政令指定都市を事例に女性が昇進しても市長に近い管理部門の部局長に就いていないと指摘しているが、本研究の分析によれば、総務局長や企画財政部長等の管理部門の部局長から副市長に選任された女性職員が存在し、政令指定都市の事例もあった。したがって、管理部門の部局長に女性職員を配置する市では、彼女たちが副市長に選任されているということが、本研究で明らかになったことである。市長は、職員のなかから副市長を選任するにあたり、議会に選任の同意を得る際に、副市長が担える人材であることを説明する必要がある。その人材が市全体を把握できる管理部門の部局長として市長・副市長を補佐してきた実績があれば、男女を問わない。しかしながら、管理職の女性割合が20%にも満たない現状において、部局長まで昇任する女性が少ないうえに、管理部門の部局長に女性を配置しない市があるので、女性副市長が少数であるという構造になっている。

（3）女性副市長への期待

本研究では、都市部の129市の副市長の直前のポストを分析したところ、男女ともに、管理部門の部局長が副市長に選任されやすいという傾向があった。また、2023年時点の全815市のうち、女性副市長が存在するのは42市で、女性副市長43人である。この43人中、25人は市の特別職又は一般職幹部職員からの選任で、そのうち11人は管理部門、残りの14人は福祉・住民系部門などからである（表11）。

首長が、職員から副市長を選任するにあたり、職員のキャリア以外に何等かの期待をしているのか、あるいは、同意する議員たちが何等かの期待をしているのか、それに対して、当事者である女性副市長がどう考えているのかについて、文献をもとに調査を行った。この調査を行った理由であるが、市長や議員、本人の発言から、今後の女性副市長の増加、さらには、管理職女性登用を促進することにつながる示唆を含むと考えられるからである。筆者が先行研究を確認した限りでは、先行研究ではこういった調査は見当たらなかったことから、議会会議録、新聞記事や市の広報誌・ホームページをもとに、彼女たちが選任された理由や女性であるが故に期待される点について分析した。

議会会議録については、発言が詳細に記録される。副市長の選任の同意については、市長から議案として本会議において提案する。提案に際しては、市長が同意を得ようとする副市長の氏名、生年月日、住所、経歴、選任する理由を簡単に述べる。その後、選任の同意の議案採決に入る。議案に質疑や討論もなく採決されると、なぜその人物が副市長に選任されたのかは、市長が述べた理由のみである。また、議会によっては、副市長が選任又は退任に際して、本会議において議長が、選任された副市長に挨拶を求める慣例があり、この挨拶は議会会議録に記録される。ただし、提案理由の説明や、挨拶は形式的に謝辞を述べるに留まるというのが現状である。そのため、選任の同意の議会会議録に加えて、選任された日以降の議会において、議員による一般質問の中で副市長に抱負を問う場合もあることから、各市の議会会議録検索システムを用いて、該当する発言の調査を行った。また、女性副市長は、「女性初」という点で注目を浴びるので、地方紙で記事になることがあるので、新聞記事を活用した²⁵⁾。

1) 職員の女性活躍のロールモデルとしての期待

亀岡市副市長の佐々木京子氏（就任時59歳）は、同市の健康福祉部長から副市長に選任され、2023年3月27日に市長が議会に対して提出した選任同意議案に対して、三上泉議員から質疑があり、市長は選任理由について、すでに選任された男性副市長に加えて佐々木氏を選任することについて、2人にするによる体制整備のほか、職員の女性割合が4割を超えるなかで女性である特徴を活かすという趣旨の答弁をしている²⁶⁾。

つくば市副市長の松本玲子氏（就任当時62歳）は、同市で女性初の市長公室長からの選任であり、市長は「女性は大変処理とお茶汲み」と言われた時代に入庁しながらも、男女分け隔てなく働ける環境を切り開き、結果を出してきた先駆者」と評価している²⁷⁾。

2) 女性の視点という期待

新潟市副市長の野島晶子氏（就任当時60歳）は、市で女性初の副市長であることについて、「女性の視点ではなく生活者の視点で職務にあたる」と述べた²⁸⁾。同様のコメントをしているのが、名古屋市副市長の杉野みどり氏（就任当時59歳）は、こども青少年局長から副市長に選任され、就任にあたり、「仕事をしながら2人の子育てをし、今はまた、母を介護する生活者としての肌感覚から、お役に立てることがあれば」と述べた²⁹⁾。

一方、議員が女性の視点を強調する発言がある。奈良市の鈴木千恵美氏（就任当時55歳）は、2022年9月8日の奈良市議会本会議において選任同意が可決されたが、同月15日の一般質問において、松石聖一議員が鈴木氏に対して、就任の心構えを質問する場面があり、同議員が鈴木氏に対して女性、母親である職員が急に休む場合は子どもの急病ではという想いをはせてほしいと要望した。鈴木氏は、「殊さら女性という事を強調することなく、自然体でいきたい」と述べた³⁰⁾。練馬区副区長の森田泰子氏（就任当時61歳）は2022年6月16日の練馬区議会本会議において選任同意が可決され、9月8日の本会議において、自由民主党の会派代表質問の中で、関口和雄議員が、森田氏について「練馬区で初めての副区長」、「区政改革担当部長、健康部長、企画部長という要職を担ってこられた森田さんが副区長として選任されたのは、これまでの実績や実力からして自然の流れ」などを述べた後、「区職員のよきロールモデルとして今後ますます活躍されること、そして、様々な施策に女性ならではの視点を持って取り組み、新たな練馬区政を開いていかれることを期待する」と述べている³¹⁾。

なお、市長本人については、伊東市副市長の岸弘美氏（就任当時57歳）の就任に際して、市長は「「今まで行き届かなかった細やかな視点、違った角度から見てほしい」と期待を寄せた」と述べたと報じられている³²⁾。

1) と 2) で自治体の幹部職員から選任された女性副市長については、部局長から選任されたという点は、男性副市長と同じである。先行研究では、副市長に選任されるには、職員からの選任の場合、60歳前後とされている点も当てはまる。これは一度、副市長に就任すると一般職に戻ることがないという公務員制度の運用から来る慣行から生じるものとされていることから、この点も男女差は無い。これらの発言から、副市長が女性であるということで、市長や議員が、職員の女性活躍のロールモデルになることや、市政運営に女性の視点を発揮することについて、期待していることが伺える。

V. 考察

本研究では、2023年時点においても女性副市長が少ないことについて、公表データと文献資料を用いて、内部の職員から選任される副市長は管理部門の幹部職員から選任される傾向があるとし、分析の結果、副市長は市の幹部職員からの選任が約7割で、その幹部職員の約7割が管理部門の部局長であることが明らかになり（図1、表1、表5）、この仮説は成り立つ。副市長の選任においては、選任の直近のポストは市の内部で管理部門の部局長を担う幹部職員が多く、教育長等の特別職を経る場合も含めて、管理部門の部局長経験者が選任されやすいと言える。仮説の検証の後、男女差を比較したところ、管理部門の部局長が選任される傾向という点では、男女差は無かった。したがって、女性副市長が少ない理由は、部局長・次長相当職の女性割合が10.8%³³⁾ という低さに加えて、女性職員が昇任しても管理部門に配属されないと、女性が副市長に選任されないという構造によるものである。

一方で、佐藤（2022）や佐藤（2024）では、女性職員が昇任しても管理部門の部局長へ配置されないとするが、本研究の分析で明らかになったことは、女性副市長の中に、管理部門の部局長から副市長に選任されている人もいるということである。少数ではあるが、政令指定都市、中核市、特別区、一般市のいずれにも存在する。したがって、自治体の類型や規模に関わらず、管理職、特に、部局長の女性割合が上がり、管理

部門の部局長への登用が増えれば、女性副市長が増加する可能性はある。また、本研究で明らかになった2点目は、副市長に選任される直前のポストについて、男女差が生じているのは、管理部門以外からの選任では、都市基盤系部門の部局長からの選任は男性に集中しているという点である（表8）。土木や建築等の専門職は女性が少数であるため、部局長に昇任する女性職員がさらに少数であることからくるものと考えられる。首長がインフラ整備を重視し、その分野に長けた部局長から副市長に選任する市の場合は、女性が副市長になる可能性は極めて低いと言える。

政令指定都市、中核市、特別区、一般市（大阪府）の計129市の251人と2023年時点の全女性副市長43人に限った分析であるが、本研究で明らかになった点をふまえて、女性副市長増加に向けての方策について、最後に述べる。

現在、2人の副区長がどちらも女性という渋谷区では2021年10月に区の総務部参事（人事担当）だった杉浦小枝氏が、2023年10月に弁護士の松澤香氏が、それぞれ副区長に就任している。松澤氏は、弁護士資格を持つ教育委員を経て副区長に選任された。また、江戸川区の船橋まみ副区長も弁護士で、法務担当の職員として採用され、法務課長を経て副区長に選任されている。外部登用に近いが、市長は、議会に副市長の選任同意を提案するにあたり、行政での実績を述べることができる。また、2022年の掛川市と氷見市事例にみるように、副市長の公募をすれば何百人もの人が応募するという人気ぶりで、自治体運営を担う副市長という仕事に魅力を感じる人が少なくないことを表している。結果として掛川市では女性が選ばれている。

自治体の管理職登用は、いわゆる生え抜きを前提にしており、部局長に昇任するまで20～30年を要する。現時点において部局長だけでなく、それより下位の職での女性割合が低い市の場合は、特に、女性の部局長が急速に増えるということは期待できない。したがって、副市長の選任の候補になる管理職、とりわけ部局長人材の確保方策を見直し、一部を外部から確保するという方策が、女性副市長を増やす方策になりうるのではないかと考える。

また、市の条例において、副市長のジェンダー・バランスを規定している事例もある。兵庫県明石市において、2022年7月に「明石市ジェンダー平等の実現に関する検討会」から受けた提言を経て、あかしジェンダー平等の推進に関する条例（令和4年12月23日条例第22号）が施行されており、同条例の第10条において副市長2人のうち女性を選任することが努力義務として規定されている³⁴⁾。定数2人の副市長について、いずれも部局長からの選任であるが、異なるキャリアの男性と女性を組み合わせるといったことも行われている。明石市副市長の佐野洋子氏（就任当時57歳）は2022年9月に、こども局長や福祉局長を経て統括理事に就任した後に副市長に選任され、横田秀示氏（就任当時59歳）と同時の選任であり、横田氏は人事畑を歩み政策局長を経て統括理事に就任した後の選任である³⁵⁾。同市は中核市で児童相談所を設置するなど子ども政策において特徴的な取組が行われていることから、異なるキャリアの50代後半の部局長から副市長2人が選任されたと考えられる。このような条例が他市でも制定されれば、女性副市長の増加が期待できる。

そもそも、住民の半数は女性である。市長と副市長の「二役」が男性のみという市が大多数であるが、「二役」に女性がいるという自治体ごく普通になれば、自治体の政策決定から施策の実施において、多様な住民にとってプラスになるはずである。2023年時点では、女性副市長が全国で50人にも満たないという状況であるが、一般職幹部職員出身者で、長年にわたり職員として自治体で実務を積み重ねてきた人が含まれている。彼女らの活躍が、後輩の女性職員にとってロールモデルになるのか、女性副市長が管理職女性登用に及ぼす影響については、今後の課題としたい。

【注】

- 1) 内閣府（2023a）、内閣府（2023b）では、市の副市長と特別区の副区長を一括して副市区長としている。本研究において、792市と23特別区の計815市区を市、市長と区長を市長、副市長と副区長を副市長と表記する。
- 2) 市の内部組織は市によって異なり、局、部、課を最上位とする局制、部制、課制と呼ばれる。内閣府（2023b）の役割別集計においては、部局長相当職を最上位としていることから、本研究においても、局長と部長をまとめて部局

長とした。

- 3) 42人は4月1日時点の人数とされるが、本研究の分析では、2023年中に副市長だった人を含み、2023年10月に渋谷区副区長に就任した1人を含めて43人とした。
- 4) 原則として2023年7月1日時点の人数とされる。市長（市長・特別区の区長）は4.5%（815人中37人）である。また、都道府県知事は4.3%（47人中2人）。都道府県の副知事7.6%（92人中7人）、町村長は1.6%（926人中15人）、副町村長は2.2%（829人中18人）である。
- 5) 大森（2016）157頁。
- 6) 大森（2016）155-156頁。
- 7) 195頁。ここでの特別職には、首長が選任にあたって議会の同意を必要とする副知事・副市町村長、教育委員会等の行政委員会の委員を含む。
- 8) 281人中、特別職は83人であり、副市長63人と副区長1以外の19人の内訳は、教育長14人、副町村長4人、危機管理監1人である。
- 9) 総務省（2023）のうち、4（2）副知事・副市区町村長の定数に関する調（令和5年4月1日現在）による。定数ゼロの1市は福岡県豊前市で、豊前市副市長を置かない条例（平成29年9月28日条例第14号）が公布日から施行されている。
- 10) 第3条第3項、第4条第2項。
- 11) 京都市長職務代行者順位指定規則（昭和25年5月18日規則第26号）等の例がある。
- 12) 大阪市の市長の職務を代理する上席の事務職員を定める規則（平成17年10月19日規則第142号の2）等の例がある。
- 13) 川橋氏と加藤氏の助役就任は1991年3月29日付日本経済新聞に記載。加藤氏の経歴は同年2月20日付日本経済新聞に掲載。1991年以前に保健所長の加藤氏は医師である。
- 14) 山本氏は2024年時点で国際医療福祉大学大学院の教員（教授）に掲載、石井氏「国家公務員幹部職員からのメッセージ」40-41頁掲載、藤井氏は「Business Labor Trend 2005年6月号」56頁掲載、寺本氏は「名古屋大学全学同窓会 News Letter No. 7（2006年9月）」の12頁、坂本氏は福岡県男女共同参画センターあすばるのホームページ掲載記事に掲載（<https://www.asubaru.or.jp/92372.html>、2024年10月27日最終閲覧）
- 15) 佐藤（2022）103頁、佐藤（2024）11頁を要約。
- 16) 2019年10月1日付就任。東京新聞（2019年9月26日）によれば、市長は「現職の市職員でもあり、今の行政を知っている。私に最も欠けている行政経験を補ってくれる」とコメントしている。しかし、読売新聞（2022年11月25日）によれば、副市長は2022年11月25日に退任し、2023年4月の市長選挙に立候補したが落選した。2024年時点においては、公募の副市長はいない。
- 17) 2020年4月1日就任、2023年4月1日再任。
- 18) 2022年4月1日就任。現員2人で、もう1人は男性である。
- 19) 158-160頁を要約。159頁では「不同意の理由が、提案者が選挙の時に支持しなかった首長であるからという場合、「さらしもの」ようになる候補者は気の毒だ」としている。
- 20) 2003年3月20日付日本経済新聞。
- 21) 2022年6月28日付日本経済新聞。
- 22) 日本交通公社（2021）において、当時の市長と議会が不仲だったと述べている。
- 23) 2008年に就任、2011年2月14日付で退任し、同年4月の広島市長選に出馬意向を示した（2011年2月15日付日本経済新聞）
- 24) 出雲（2019）186-191頁を要約。
- 25) 2021年6月21日付長崎新聞では諫早市副市長の石橋直子氏の選任同意について「諫早市議会 女性初、副市長に石橋氏」と報じ、2022年9月28日付神戸新聞NEXTでは明石市副市長の佐野洋子氏の選任同意について「明石市に兵庫初の女性副市長」と報じるなど、「女性初」と報じられている。
- 26) 2023年3月27日亀岡市議会定例会会議録を要約。

- 27) つくば市長公式ブログ2021年3月（更新日2023年3月1日）を要約。
<https://www.city.tsukuba.lg.jp/soshikikarasagasu/shichokoshitsuhishoka/gyomuunnai/1/1014728.html>（2025年1月29日最終閲覧）
- 28) 2022年2月5日付日本経済新聞地方経済面（信越）掲載記事を要約。
- 29) 2021年5月20日名古屋市会臨時会会議録を要約。
- 30) 2022年9月15日奈良市議会定例会会議録を要約。
- 31) 2022年9月8日練馬区議会会議録を要約。
- 32) 2023/04/04 06:00静岡新聞DIGITAL Web
<https://news.at-s.com/article/1218964>（2025年1月29日最終閲覧）。
- 33) 内閣府（2023b）に掲載数値。
- 34) 第10条では、定数が2人以上である特別職の選任又は任命に当たっては、当該特別職を占める者が男女同数となるよう努めると規定され、定数2人の場合、1人は女性となる。
- 35) 2022年9月28日神戸新聞NEXTを要約。
<https://www.kobe-np.co.jp/news/akashi/202209/0015675436.shtml>（2024年10月13日最終閲覧）

【参考文献】

- 石川正浩（2021）「市町村の外部人材活用 副市長公募、副業・兼業 国の制度の効果は」、日経グローバル、No.424、6-19頁。
- 出雲明子（2019）「特別職の議会同意と人事行政－なぜ議会は同意しないのか」、『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』、第一法規、179-196
- 大森彌（2016）『自治体の長とそれを支える人びと－希望の自治体行政学－』、第一法規。
- 佐藤直子（2022）「地方自治体幹部職員のキャリアパスにおける男女格差－政令指定都市A市の事例から－」、『社会政策』第14巻第2号、93-105頁
- 佐藤直子（2024）「地方自治体女性管理職の組織配置からみる性別職域分離－政令指定都市A市の事例から－」、『社会政策』第16巻第2号、1-13頁。
- 総務省（2023）「地方自治月報 第61号」
- 内閣府（2000）「女性の政策決定参画状況調べ（平成12年度調査結果）」
- 内閣府（2001）「女性の政策決定参画状況調べ（平成13年度調査結果）」
- 内閣府（2002）「女性の政策決定参画状況調べ（平成14年度調査結果）」
- 内閣府（2019a）「女性の政策決定参画状況調べ（令和元年度調査結果）」
- 内閣府（2019b）「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 令和元年度 市区町村編」
- 内閣府（2020a）「女性の政策決定参画状況調べ（令和2年度調査結果）」
- 内閣府（2020b）「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2年度 市区町村編」
- 内閣府（2021a）「女性の政策決定参画状況調べ（令和3年度調査結果）」
- 内閣府（2021b）「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 市区町村編」
- 内閣府（2022a）「女性の政策決定参画状況調べ（令和4年度調査結果）」
- 内閣府（2022b）「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4年度 市区町村編」
- 内閣府（2023a）「女性の政策決定参画状況調べ（令和5年度調査結果）」
- 内閣府（2023b）「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5年度 市区町村編」

村編」

内閣官房内閣人事局（2024）「国と地方公共団体との間の人事交流の実施状況」

日本交通公社（2015）「観光地づくりオーラルヒストリー＜第7回＞」、30頁。

<https://www.jtb.or.jp/wp-content/uploads/2021/09/oral-history-inozume2.pdf>（2024年10月27日最終閲覧）