

今はもう全っく、当時の面影はなく、橋は足の下から一躍頭上に転じて、専ら雷橋となつてしまつた。

一度見たいと心に秘めて上京した田舎の文学小女も、これを見てはさぞやがっかりする

ことであらう。

それ程、時間は、場所を変え、物を変え、人を変え、遂にその心までを変えてしまつた。これからまだまだ、いろいろのものが、さまざまに変わっていくことであらう。

特別区の職員について

渋谷 秀良

(首都整備局建築指導部監察課勤務)
(元荒川区役所総務課勤務)

一、はしがき
特別区は、地方公共団体としては特異なものであるが、制限された範囲で、自主的に事務を処理する権能をもっている。地方自治法第二八一条第二項に列挙されている事務が、それである。

特別区の執行機関（区長、委員会および委員をいう）は、ここに掲げられた特別区の事

務と法令により権限とされる国や他の地方公共団体等の事務を管理執行する（地自法二八一条の二の2・4）。いかえれば、特別区の執行機関は、特別区の事務、特別区に委任された事務および特別区の執行機関に委任された事務を管理執行するのである。なかでも、都知事から特別区の区長に委任されている事務の比重は大きくなっている。

これらの事務を処理するために、特別区の執行機関を補助するのが、特別区の職員である。しかし、特別区の職員とひとくちにいつても、その身分取扱についてはいろいろに分れており、必ずしも単純でないのが実状である。複雑であっても、身分取扱に関する規定が明確であれば問題にならないのであるが、そうでないために、疑問になる点が少なくない。そこで、法令の規定を中心にして、若干の問題点を提出してみたいと思う。

二、特別区配属職員について

特別区配属職員とは、都の職員であつて特別区に配属されているものである。（注①）すなわち都知事は主として国および都の事務に関する特別区の区長の権限に属する事務に従事させるため、都の職員（吏員その他の職員をいう）を配属することになつている（地自法施行令二）。特別区に配属された職員は都の職員であり、都知事の任命する職員である。

都知事は、特別区に配属した職員の任命権をもつているが、特別区に配属した職員の見任、降任、転属、免職および懲戒については都の規則の定めるところにより、予め特別区

の区長の意見を聴かなければならないことになつてゐる(地自治法施行令)。これによつて、任命権をもなない特別区の区長の自主性を生かそうとしたものであろう。そのために、

「特別区配属職員に係る昇任、降任、転属、免職及び懲戒の手續に関する規則」(昭和三年六月三十一日)が定められた。

地方自治法施行當時は、旧東京都区長委任

条項(昭和二年六月三十一日)により、任命事務の一部が都知事から特別区の区長に委任され、「地方自治法の施行に伴なう特別区の職員の身分

上の措置及び任命事務の委任について」(昭和二年五月三十一日)の次長通牒により行なわれ、後、地方公務員法が制定施行されたために、委任条項から除かれるようになったのである。これは、地方公務員法が任命権の委任について厳しい制限を行なつたからだと思われる。すなわち、任命権者は、任命権の一部をその補助機関である上級の地方公務員に委任することができるだけで、特別

区の区長は都知事の補助機関でないために、法律に特例が定められていないかぎり、任命権を委任することができなくなつたからである。

特別区に配属された職員は、特別区の区長の命を受けて事務に従事することになる。

(地自治法施行令)。(二)一〇条三)また、特別区の区長は、当該特別区の他の執行機関(委員会または委員

をいう)と協議して、特別区に配属された職員を当該執行機関の事務を補助する職員と兼

ねさせ、あるいは当該執行機関の事務を補助する職員に充てることができることになつて

いる(地自治法施行令)。(二)一〇条の二)すなわち特別区に配属された職員は、特別区の区長、教育委員会

選挙管理委員会、農業委員会または監査委員の事務を補助する職員として、事務に従事す

ることになるわけである。(注②)要するに、都の職員であつて特別区に配属された職員は、特別区の職員としての身分を

あわせもつことになるのである。もう少し詳しくいへば、特別区に配属された職員は、先ず特別区の区長の事務を補助する職員として

の身分をあわせもつことになり、さらに他の執行機関に勤務を命ぜられた場合には、他の執行機関の事務を補助する職員としての身分

をもあわせもつことになるわけである。このように、特別区に配属された職員の身分が複雑になつてゐるために、その身分取扱

についてはいろいろ問題が生じてくる。特に地方自治法と地方公務員法の規定の適用関係

について生じてくるのである。それは、任命権と身分取扱の問題である。任命権とは、職

員の任命、休職、免職、懲戒等を行なう権限であるから、特別区の区長が、特別区に配属

された職員に対する任命権の行使を行なう権限がないことは明らかである。ところが、任

用、職階制、給与、勤務時間その他の勤務条件、分限、懲戒、研修、勤務成績の評定、福

祉、利益の保護、その他の身分取扱は、任命権より広く解される。この任命権より広い身

分取扱について、特別区の区長が、どの程度の権限あるかは関与をなしうるかは全く明らかでない

のである。人事行政の運営上、この点の検討が必要とされるところである。

三、特別区配属職員に類似したもの
特別区の職員ではないが、特別区配属職員と性格が類似しているものに、都道府県に勤務する国家公務員と派遣職員がある。これらの職員は、特別区配属職員について考へる場

合に、いくらか参考になると思われる。

一、都道府県に勤務する国家公務員
都道府県に勤務する国家公務員には、次の

ものがある。

(1) 健康保険法、厚生年金保険法等に関する事務に従事する職員（主として社会保険出張所に勤務する職員）

(2) 職業安定法、失業保険法等に関する事務に従事する職員（主として公共職業安定所に勤務する職員）

(3) 道路運送法、道路運送車輛法等に関する事務に従事する職員（陸運事務所に勤務する職員）

これらの事務に従事する都道府県の職員は当分の間官吏とするとされている（地自法付施行規程）。これらの職員は国家公務員でありその任命権は主務大臣がもっている。しかしこれらの職員の進退については、主務大臣において予め都道府県知事の意見を聴かなければならないとされている（地自法施行規程七一条二）。

都道府県知事は、これらの職員を指揮監督しその職権に属する事務の一部を、これらの職員に委任することができることになっている（地自法施行規程七一条一、七一条二）。

身分取扱の実際についてみると、都道府県に勤務する官吏である上級職員に対して、任命権の一部が委任されているようであり（公

法五五）勤務時間については、「都道府県に勤務する政府職員の勤務時間及び休憩時間等に関する命令」（昭和二十四年総理府（厚生省、労働省令一号））により、都道府県の例によっている。

このように、これらの事務に従事する都道府県の職員については、都道府県知事が任命権を行使することができないために、いろいろと問題になっている。

ロ、派遣職員

派遣職員とは、普通地方公共団体相互の間で職員を派遣することができるように、昭和三十一年の地方自治法改正の際、新設されたものである。

これによって、普通地方公共団体の執行機関（長、委員会または委員をいう）は、法律に特別の定めがあるものを除くほか、他の普通地方公共団体の執行機関に対して、職員を派遣を求めることができることになった（注③）。

（地自法二五二）しかしそれは、当該普通地方公共団体の事務の処理または当該普通地方公共団体の執行機関の権限に属する事務の管理

執行のため、特別の必要があると認めるときであるから、あくまで臨時的な措置であると思われる。

求めに応じて派遣された職員は、派遣を受けた普通地方公共団体の職員の身分をあわせもつことになる。そして、派遣された職員の給料、手当（退職手当を除く）および旅費は、当該職員の派遣を受けた普通地方公共団体が負担し、退職手当および退職年金（または退職一時金）は、当該職員を派遣した普通地方公共団体が負担するとされている（地自法二一七）。

しかし、派遣された職員の身分取扱に関し必要がある場合には、当該職員を派遣した普通地方公共団体と派遣を受けた普通地方公共団体のそれぞれの執行機関が協議して、当該職員の派遣をした普通地方公共団体の職員に関する法令の規定を適用しないで、当該職員の派遣を受けた普通地方公共団体の職員に関する法令の規定を適用することができるようになっている（地自法施行令七四条の二五三）。

かように、派遣職員の身分取扱については法令に細かく規定されている。

四、特別区固有職員について

都知事は、主として国および都の事務に關する特別区の区長の権限に属する事務に従事させるために、都の職員を配属する。これが

特別区配属職員である。しかし、このことは特別区に特別区の職員（吏員その他の職員をいう）を置くことを妨げるものではないから特別区に特別区の職員が置かれている（地自（行令二一））。これが、特別区の固有の職員である。

特別区の固有職員の身分取扱に関しては、

地方自治法に定めるものを除くほか、地方公務員法の定めるところによるわけである。特別区の議会の議長、区長、教育委員会、選挙管理委員会、農業委員会あるいは監査委員はその事務を補助する職員に対して任命権をもつことになる（地公法六条一）。しかし、特別区の区長と他の執行機関との関係では、区長は職員の融通ができるから、実際には、区長の事務を補助する職員を他の執行機関の事務に従事させている（地自法一八）。他の執行機関に勤務を命ぜられた職員は、区長の事務を補助する職員としての身分と、他の執行機関の事務を補助する職員としての身分とをあわせもつことになるわけである。

職員の身分取扱に関するものうち、次の事項については、二十三特別区で構成する一部事務組合である「特別区人事事務組合規

約」により、特別区人事事務組合で処理するようになっている。

1 地方公務員法に定める公平委員会に関する事務

2 職員の採用試験中、特別区の任命権者の指定したものに關する事務

3 職員の研修に關する事務

4 職員の共済制度の助成に關する事務

5 職員の退職年金および退職一時金に關する事務

特別区の固有職員は、特別区という地方公共団体の本来の職員であるから、特別区に勤務する職員は、すべて固有職員であることが当然であると思われる。しかし、都と特別区の関係から、また、これまでの沿革から、特別区の職員を固有職員だけで構成することはいろいろと問題があるかも知れない。

五、区立学校職員について

地方教育行政の組織及び運営に關する法律第三十条により設置されている教育機関である学校の職員として、校長、園長、教員、事務職員、技術職員、その他の所要の職員が置かれることになっている（地教法三）。これらの職員は、教育長の推せんにより教育委員会

が任命し、その身分取扱に關する事項は、法律に特別の定めがある場合を除き、地方公務員法の定めるところによるとされている（地教法三四条）。

しかし、市町村立学校職員給与負担法に規定する職員（県費負担教職員という）の任命権は、都道府県の教育委員会に属している（地教法三）。そして、県費負担教職員の給与、勤務時間その他の勤務条件については、地方公務員法第二十四条の規定により条例で定めるとされている事項は、都道府県の条例で定められることになっている（地教法四二条）。このように県費負担教職員の任命権を都道府県の教育委員会に属せしめたのは、教職員の適正配置と人事交流の円滑を図り、かつ、任命権者の属する団体と給与負担団体とを一致させるとともに、その職務の遂行の適正を期するためであった（昭和三年六月三〇日）。

ところが、特別区においては、区立学校の教育職員の任用その他身分取扱は、特別区の権限となっていないので、都が処理することとされている（地自法二八）。区立学校の教育職員とは、校長、園長、教員、事務職員、技術職員であり、その他の職員は含まれていな

い。(注4)その他の職員とは、事務を補助する職員、学校施設の管理に当る職員および学校給食に従事する職員等が含まれる。

区立学校の教育職員の任命権は、都の教育委員会に属しているが、その教育職員の範囲は県費負担教職員の範囲と同じである。しかし、区立幼稚園の教職員については、県費負担教職員の範囲に入らないために、特別区は給与を負担しながら、任用その他身分取扱は都が行なうことになるので、任命権者の属する団体と給与負担団体とが異なることになっている。

その他の職員は特別区の職員が充てられているが、その中には、特別区配属職員と特別区固有職員とがいて、特別区の教育委員会がその所管に属する教育機関である学校に勤務を命じているわけである。

このように、区立学校に勤務する職員も、その身分取扱についてはいろいろなに分れているために、人事行政の運営の上で問題になる点が少なくないようである。たとえば、県費負担教職員の場合は、市町村教育委員会の内申をまっして、都道府県教育委員会が任用その他の進退を行なうことになっている(地教法三)(八条一)。

また、市町村教育委員会は、県費負担教職員の服務を監督するが、都道府県教育委員会は、市町村教育委員会に対して一般的指示を行なうことができるだけである(地教法四三)(条1・4)。

これは、都道府県教育委員会が、県費負担教職員の任命権をもつにもかかわらず、その教職員は市町村の教職員であると考えて、その範囲にはかならない。しかし、特別区においては、区立学校に勤務する教育職員の任用その他身分取扱は、都が行なうことになっているので、特別区の教育委員会がどの程度の権限ないし関与をなしうるかは全く明らかでないのである。かように、地方自治法の規定と地方教育行政の組織及び運営に関する法律の規定の適用関係で疑問が生ずるのである。この点に関する検討も必要であると思われる。

六、むすび

地方自治法は、特別区の性格、権能、組織運営等について規定されているが、それは、行政組織法として構成されている。ところが特別区の行政組織を組み立てる「にない手」である職員については、あまりに規定が簡単にすぎないように思われる。特別区の職員の任用その他身分取扱については、都と特別区との間で定めることを予想しているのかも知れない。しかし、いずれにせよ、人事行政の運営の上で、明確な取扱がなされなければならぬのであるまいか。

注

- (1) 「配属」とは、都知事が都の職員をある特別区に勤務を命ずることとされている。
- (2) 議会の議長の事務を補助する職員については、抑制均衡の立前か長の事務を補助する職員を融通することを予想していかねたのではないかと思われるが、行政実例で差支えないとされている。
- (3) 普通地方公共団体の委員会もしくは委員が職員の派遣を求め、またはその求めに応じて職員を派遣しようとするときは、予め、当該普通地方公共団体の長に協議しなければならない(地自法二五二条の十七二)。
- (4) 特別区の教育委員会の事務局には、指導主事が置かれている。指導主事は、指導をもつて充てることができる。指導主事に充てられた教職員は、その充てられた期間、教員の職を保有するが、教員の職務に従事しない。この場合、指導主事は都教育委員会が、特別区教育委員会の同意をえて充てることになると思われる。(地教法一九条2、同施行令四条2、五条)