

特別区人事行政の確立

土 屋 耕 平

はじめに

現在の特別区は、1974年の都区制度改革と2000年の都区制度改革により、公選の長と議会が置かれ、一般的な市町村の事務について処理する権能を持つ基礎的自治体である。その一方で、都は、東京大都市地域における行政の一体性および統一性を確保する観点から、一般市の事務のうち、都が一体的に処理することが必要な事務を処理するとされ、都区財政調整制度が設けられるなど、都区の関係は府県一般市のそれとは異なっている¹。また、特別区は、1947年5月に特別区協議会を設立し、その下に連絡調整を担う各種の会議体を設置しつつ、区長会や区議会議長会が中心となって戦後の自治権拡充運動を進めてきた。特別区協議会は財産管理や事業実施のため財団法人化されたが、23区の共同活動を支える機構として影響力の強さを指摘されることもある（神原1989：74）。そして、1978年4月には、全国で唯一となる、人事委員会の共同設置を行うなど、23区相互間の一体性もまた強いものがある。

かつて特別区は1952年の都区制度改革の結果、都が特別区の存する区域を基礎として成立する「基礎的地方公共団体」とされ、「憲法上の地方公共団体」には当たらない自治体として、区長公選制が廃止され都の内部団体と位置づけられた歴史を持っているが、当時の都配属職員制度により区には都職員が配置され、特別区の区固有職員は極めて限られていた。自治体の権能からすると、自主組織権も著しく制約されていたのである。

本稿は、集権的な都区関係を支えてきた都配属職員制度に焦点を当て、特別区的人事行政制度が

確立される過程を分析することで、人事行政における現在の23区相互間の結びつきの強さがなぜ生じたのかを明らかにしようとするものである。特別区の自主性・自律性を確保するため、これまで都区制度改革が積み重ねられてきたが、各区それぞれが自立的な区政運営を目指すという観点からは、23区相互間の過度の一体性は望ましいことではないといえよう。

これは、23区間で行われている個々の連絡調整や共同処理について、単独での処理が困難なのかどうか、業務の効率化に資するのかどうかなど、各区ごとでの対応と比べていかなる長所がありそうなのか、検討する必要があると考えるからである。仮に、区間の連携や協力が特段メリットもなく沿革上の経緯から続けられているだけであって、それが各区単位での対応に支障がないものであれば、これは単なる横並びであり、自治体の内発的な創意工夫を阻害しかねないものである。本稿では、都区の一体性確保の一手段であった配属職員制度の仕組みや問題点を示すとともに、特別区の自治権拡充運動において移譲事務の受け皿として一部事務組合方式が想定されていたことについて考察し、1974年都区制度改革により特別区が人事行政を共同で処理するに至る過程を検討していく。

1 都区の一体性と都配属職員制度

戦前の東京都制（1943年）では、区は、法人区としての地位は保持していたものの、財産および営造物に関する事務ならびに都条例の定める所に拠って区に属する事務を処理するものとされ、市町村と比べて事務処理権能は限定されていた。

また、東京都官制により、区長は自治体の公吏から国の官吏となり、区は都長官および内務大臣の監督に服することとなり（東京都制158条）、区会の議決権限も限定列挙されるなど、区の自治権は大きく制約されていたのである²。

戦後の都区制度改革では、都の権限を強化し大都市の一体性の確保を図るのか、それとも特別区の自主性・自律性を強めるのか、2つの改革の方向性をめぐって対立が生じることとなるが、まずは、GHQ民生局の強い後押しもあって、区の自主性・自律性を高める方向での制度改革が進められた。第一次地方制度改革となる東京都制の一部を改正する法律（1946年）によって、区は、法令により区に属する事務を処理する権限が付与されるとともに、「区住民及びその権利義務」に関する規定が置かれ、区住民の直接請求権（条例・規則の制定請求など）が定められた。区長公選制も採用されたのである（151条の2）。そして、区の職員に係わる規定に関しては、区吏員は区長が任命し、吏員は区長の命を受けて事務に従事するとされ、吏員の定数は区会の議決を経て定めるとされた（156条の2）。区の権能拡充や区長公選制などは、GHQ民生局の申し入れもあり、国会で修正を受けて制度化されたものであった。

さらに、1947年、日本国憲法とともに施行された地方自治法の下では、特別区は、283条により原則として市に関する規定が適用されることで、一般の市と同格の自治体とされたのである。

しかし、戦後改革が見直される中で、1952年の都区制度改革により、都が特別区の存する区域を基礎として成立する基礎的的地方公共団体とされ、特別区は「憲法上の地方公共団体」には当たらない自治体として、都の内部団体と位置づけられることとなった。わずか5年あまりで区長公選制は廃止され、特別区の区長は、区議会が都知事の同意を得て選任することとなったのである。

こうした改革が可能であったのは、一つには、地方自治法制定時の特別区は、建前では市と同一の権能を持つとされながら、実質的には一般市並みの自治権がなかったためである。すなわち、地方自治法附則第2条ただし書の規定により、都は市としての権能を持つこととされ、旧東京都制時代に都が処理していた事務の多くが都に留保されていた。また、地方税法85条の10（当時）では、

特別区は、東京都条例の定めるところにより都が課税できる税の全部又は一部を、特別区税として課することができることとされるなど、特別区の課税権は制約されていたのである。

加えて、都配属職員制度によって、管理職をはじめとする区の職員の大部分は都職員の身分を保有したまま各区に配属され、区長はこれらの職員への人事権がなかったのである。旧地方自治法施行令210条1項では、都知事は特別区の区長の権限に属する事務に従事させるため特別区に必要な都吏員を配属することができることとされ、同条2項で都吏員は区長の命を受け、事務に従事すると規定されていた。また、地方自治法282条では、都は条例で特別区について必要な規定を設けることができるとされ、これは、区の行政の統一性ないし調整上必要な事項を条例で規定するものであり、その主たる事項としては、「特別区に勤務する吏員は、原則として都の吏員とし、その任用、資格、分限、給与、服務等に関し必要な統一的規定を設ける」ことなどが想定されていた。特に人事権の面では、先の東京都制の規定から比べても、大都市の一体性を確保する観点から都の権限が強化されたのである³。

また、この「配属」とは都知事が都の吏員などに対してある特別区に勤務することを命ずることであり、その職員をいかなる職につけるかは区長の権限に属していた。しかし、課長以上の人事については事前に都知事に協議することとされていた。服務は東京都服務規律（1943年内務省令51号）の例によることとされ、吏員の懲戒については、助役、収入役、副収入役は区長が行い、その他の吏員に関しては、吏員の等級に応じ知事に上申し、懲戒委員会の審査を経て処分することとなっていた。給与は、三役については区条例で定めるとされたが、それ以外の吏員は官吏の俸給に準じることなどの措置がとられていたのである（特別区協議会1997：27）。

地方公務員法（1950年）成立以後は、区への配属職員は当然その適用を受け、給与、勤務時間、その他の勤務条件、分限、懲戒等に関しては都の条例で定められた。ただし、配属職員制度への特別区側の反発を考慮して、1952年に地方自治法施行令が改正され、210条の規定は、都の吏員その他の職員を配属するものとする（旧令210

条1項)、特別区に特別区の吏員その他の職員を置くことを妨げるものではないと規定され(旧令210条2項)、また、都知事は都の規則の定めるところにより、210条1項の都の吏員その他の職員の昇任、降任、転属、免職、および懲戒については、あらかじめ特別区の区長の意見を聴かなければならないと規定が改められた(旧令210条4項)。

2 自治権拡充運動における事務の共同処理方式への着目

1952年改革により、特別区は都の内部団体へと性格を大きく変えるが、この改革は、特別区の自治権拡充を目指す運動と、それを拒む都側との衝突の帰結であった。新たな地方自治法の下で、特別区は一般市並みの自治体とされながら、実質的にはそのような権限がなかったことから、1947年の公選区長の当選後ほどなく、区長協議会は、区の人事権や財政権の確立、区および区長への事務の移譲・委任などを求める自治権拡充に関する具申書を都知事に提出した。特に人事権の確立については、「区職員は区吏員とし、その財源は都から委譲、定数は区長が定めること等」(浅井1969:1)を求めていた。ここから、東京23区の自治権拡充運動が始まったのである。

事務権限などの配分をめぐり都区間の対立が激化する中で、1950年2月には、地方自治庁(後の自治省)の地方自治委員会議⁴が都に対し、都・区・第三者からなる調整協議会の設置を勧告した(大森/特別区協議会2010:25)。これにより、東京都区調整協議会が設けられ、第三者の中立委員として、国会議員3名(衆議院地方行政委員長、参議院地方行政委員長、ほか1名)、地方自治委員会議委員2名の計5名が参加して、同年3月に初会合が開かれた。

同年8月の第8回東京都区調整協議会では、中立委員の裁定案が示され、事務の配分について、生活保護法の実施、道路事業、橋梁事業、街路樹・植込地、授産事業、公益質屋、産院、乳児院については、特別区で行うことが適当であるとした。また、財源配分は、市町村税のうち、市町村民税、自転車税、荷車税などをもって特別区の財源とし、固定資産税などについては、税源分布の

偏在が著しいので特別区税とするには適しないという評価であった。この裁定に対し、都側は、生活保護法などの民生事業を区長に委任すべきでないなどとする、GHQ関東民事部長から都知事宛に通知されたGHQ覚書を根拠に抵抗したが、実のところ、この覚書は都の要請で文書交付されたものであった。都はこの覚書を基に、中立委員の裁定案の不履行を正当化し、行財政の権限配分は都区間で合意をみなかったのである⁵。

都区紛争は、地方行政調査委員会議(神戸委員会)をめぐっても展開されることとなるが、23特別区は、神戸委員会への要請を右のとおり、1950年12月に行っている。

「一 二十三特別区は、その名称「特別区」を「首都市(仮称)」と改めること。

二 二十三首都市の行財政については、地方自治法に則り、一般市と同様にその自主性自律性を確立せしめること。

三 二十三首都市の区域は、都の区域外とすること。

四 二十三首都市は、その連合体(事務組合)を組織し、左の事務はその連合体が執行すること。

(一) 二十三首都市の区域における警察、消防、交通、水道その他大都市事務

(二) 二十三首都市の連絡調整に関する事務

(三) 二十三首都市の区域における府県事務」

要請書別冊の「特別区の存する区域における自治方式についての説明書(第十二十三特別区とその連合会の結成)」においては、特別市制度⁶への移行について、日本民主化の基本原則たる地方分権に逆行し、官僚独善の弊を再現し、住民自治の精神を封殺するものとし否定する一方で、「地方自治法は、(略)特別区の存する区域における統一性、一体性保持の事務については、第二百八十二条により、都が処理する建前をとったが、他面第二百八十四条⁷により特別区も共同処理することができる途を開いた」(浅井1970:317-318)と評価した。要は、23特別区としては、一部事務組合という共同処理の仕組みに着目して、東京大都市地域における新たな自治制度を展望したのである。各区で処理することが必ずしも適切でない事務について、それを都に委ねてしまうのではなく、23区が共同で担っていくという

考え方自体は今でも通ずるものといえる⁸。

しかし、1951年9月の地方行政調査委員会議（神戸勧告）の第二次勧告は、「現行法上、都は、市町村および特別区を包括する地方公共団体であるが、特別区の存する区域においては、一の大都市としての性格を有していることを考慮し、特別区が原則として市と同一の権能を有するものとしている現行法の建前を廃止して、次のように、都と特別区の間を責任を明確に区分すべきである」という内容であり、特別区の事務を限定列挙し、それ以外のものを都の事務とするとした。

また、勧告に関する説明書（問1）都及び特別区の性格如何での説明は以下のとおりであった。「特別区を地方公共団体として存置する必要を認めつつも、大都市行政の一体的能率的運営の必要を重視し、特別区が大都市の下部組織であるという性格を明確ならしめることとしたのである。大都市行政の一体的能率的運営に支障を来さない範囲において、議会の組織及び運営、執行機関の地位及び権限、職員の身分取扱等に、市の規定を準用することは、さしつかえないが、特別区の性格は、基礎的の地方公共団体たる市と同様のものではない。財産区、都の区又は市制第六条の市の区に近いものとするのが適当である」（浅井1970：476-477）⁹

現行法の建前を廃止するという勧告は、東京が戦後復興の過程で首都機能を拡充させる中、大都市行政の一体性が強く求められる状況が生じたため、それなりの説得力を持ち得たとされる（地方自治総合研究所／村上2000：743）。都が特別区の存する区域において市としての性格を有する程度を拡大させる、勧告の方向性を踏まえて、1952年改革は実施されることとなり、特別区側が示したように、23区が共同して一体性の確保が求められる事務を処理するという方法は採られなかったのである。

3 特別区人事事務組合の共同設置 —人事行政の共同処理のはじまり—

都と特別区の一体性は人事の面においても配慮されなければならないと考えられていたように、都配属職員制度は、一体性を確保するための一つ

の手段であった。それに対して、特別区側は、都区間の一体性を弱め、自らの自主性・自律性を高めていくために、事務の共同処理方式、つまり特別区人事事務組合（後の特別区人事・厚生事務組合）を利用して区相互間の協力関係を強化していくことになる¹⁰。ただし、そうした人事権の区への移譲が始まるのは1960年代前半からであり、特別区は区長以下数名しかいない区固有職員の体制から出発したのである。

神戸委員会への要請書別冊（1950年12月）の「特別区の存する区域における自治方式についての説明書（第三 都と特別区との関係）」では、区長の人事権に関して、「現在特別区の吏員は、区長、助役、収入役及び副収入役のみであって他の一万二千余名の吏員はすべて都吏員である。公選区長の下に助役、収入役及び副収入役を除き特別区本来の職員を有しないということは、特別区が自治体であるという本質にそむくのみならず、吏員の動揺常なく、区長以下渾然一体となり、区民公僕に徹して区政の発展を期待することは望み得ない」と訴えていた。さらに「少なくとも、地方自治法施行令の該当規定は、任意規定であり、経過措置と考うべきである」との見解を示し、「特別区はこの不合理を是正べく数次に亘り都に要請しているが、いまだその実現を見るに至っていない」（浅井1970：249-250）としていた。

前述の都区調整協議会では人事関係についても検討がなされており、第8回東京都調整協議会（1950年8月）では、特別区に勤務する職員は、特別区の固有の職員とすることが決定された。翌年2月には、区長会代表と都首脳部が協議し、「特別区に勤務する都職員の身分切替措置要綱（案）」が取り決められている（浅井1968：32-33）。神戸委員会に対し、旧地方自治令210条の規定が経過措置と考えるべきとした特別区側は、この時期に人事権移譲を進めようとしたのである。しかし、これについては、同年6月に都職労が反対の意思表示をし、組合による反対運動が展開されたため、身分切替の推進は最終的に断念されるに至るのである。

その後も都職労は、職員の身分切替に対して一貫して反対の態度とった。個々の事務を特別区に移譲することが結局、移譲される事務に従事して

いる職員の身分問題に関連するおそれがあるので、都職労としては個々の事務移譲そのものに対しても警戒の態度を示すほどであった（高木1971：130）。

ところで、公務員制度については、1947年の国家公務員法の制定に続いて、1950年12月には、地方公務員法が成立し公布された。当時の地方公務員法では、人事機関に関して、政令で指定する五大都市以外の市は、単独または共同で任意に人事委員会を置くことができ、人事委員会を置かない自治体は公平委員会を置くものとされていた。この地方公務員法は、旧来の制度に対して大きな改革を行ったものであり、それを一挙に実施することは混乱を生じることも考えられたため、実施可能な規定から順次施行することとされ、例えば、都道府県および政令指定都市の人事委員会は公布の日から6か月以内、その他の自治体の人事委員会および公平委員会は、公布の日から8か月以内に設置しなければならないものとされていた。

そのため、特別区では、特別区に勤務する都職員の身分切替に関する協議を進める一方で、特別区固有職員の人事行政のための機関として、特別区人事委員会を設置することとしたうえで、特別区相互間の連絡調整上これを共同設置することとし、1951年8月に特別区人事事務組合を設立したのである（浅井1968：116）。

また、行政の合理化の一貫として行われた翌年の地方公務員法の改正により、特別区は、人事委員会を置くことができなくなり、1953年に特別区公平委員会を設置することとなった。以後、特別区人事事務組合は、公平委員会に関する事務のほか、職員の採用試験中各特別区の任命権者の指定したものに關する事務、職員の研修に関する事務、職員の共済制度に関する事務、そして職員の退職年金および退職一時金に関する事務などについて、共同処理することとなる。なお、1967年に生活保護後法の更正施設（当時2か所）等を共同処理することに伴って、組合名称は、特別区人事・厚生事務組合と改められ現在に至る。

4 1964年都区制度改革の限界と 配属職員制度の問題点

1952年改革により成立した集権的な都区制度は、高度経済成長期に入ると、人口流入や産業集積の増加が引き起こす種々の都市問題に対処できず、都は、効率的な行政運営や住民による統制が不十分で自治体として本来果たすべき機能を果たしていないと批判されるまでになった。そうした批判に応えるべく、一般市の事務を処理していた都の負担を軽くする目的で実施されたのが1964年の都区制度改革である¹¹。

東京身軽論を背景にして、特別区は、福祉事務所の事務などにつき新たな事務配分を受け、それまでの限定列挙10項目から21項目へと処理する事務が増えたうえ、概括例示の事務もあったことから、事務処理の権能は大幅に強化された。機関委任事務についても、生活保護など、一般市の市長とほぼ同じ事務を担うことが定められた。

ただし、1964年改革は、福祉事務所とともに、保健所の区移管も目指していたが、都の衛生局や厚生省による強い反対があり実現しなかった。反対理由としては、大別して制度的理由（広域、統一的処理が阻害される。衛生試験所・都立病院などの有機的連携が阻害される。医師等の専門技術職員の交流が困難となるなど。）と感情的理由による反対があり、特に区長の指揮下におかれることへの保健所職員の感情的な反対が強かったのである。保健所長は医師であることが資格要件であり、所長は都庁では部長待遇であるが、区移管となると、地位が下がってしまう、つまり区役所の担当課長の下風に立つことになるのではないかという懸念が大きな反対理由で、それが移管反対運動に駆り立てたとされる（高木1974）。結果として、移管は保健所の維持修繕業務にとどまってしまう。

他方で、1964年改革に至るまでに、新規採用職員の任命権は徐々に区長へ移譲されることとなった。つまり1961年4月、作業員、用務員等の単純労働系職員の任命権が区へ移譲され、1964年4月には、自動車運転手、電話交換手などの技能系職員および栄養士の任命権が移譲されたので

ある。しかし、一部の職種で人事権が区へ移されたものの、1964年改革では、配属職員制度自体を改めることはしなかったのである。

図表「特別区職員定数の推移」¹²のとおり、特別区の職員数は1960年前後から、飛躍的に増えることとなった。これは、1959年以後、都は特別区本来の事務で軽易なもの、すなわち国民健康保険および国民年金の保険料徴収事務について、区職員をもって充てることとし、例えば、同年には国民健康保険事業開始にあたり574人、翌年は国民年金事業開始にあたり150人を特別区の固有職員として採用したことなどに伴うものである。また、1961（昭和36）年には、保育所経営の事業（保育所68か所、簡易保育所10か所）の移管や都道の区移管（主として延長1500m以下の道路など）も行われた（乗富1964：132）。

また、1963年3月に特別区長会長が自治大臣に宛てた「特別区所属職員の構成について」では、このように区職員が置かれるに至った理由として、上記の理由のほかに以下をあげる。①特別区は住民に直結する地方自治体として、実質的に基礎的地方公共団体の性格を有するため、区長の人事権についても、市町村と同様の権限を必要としたこと。②人口急増による事務量の増加が都職員の増員を上回り、そのためこの補完措置として区職員を設置せざるをえなかったこと。③近年のわが国経済の発展に伴い、産業方面に転職するものが多く、その欠員（常時少なくとも数百人、年度末近くは1000人を超える）が容易に補充されず、区職員を充てざるをえないこと。

これらの区職員の任用、昇任については、特別区人事事務組合が全特別区の委託をうけて一括して行い、試験問題、採点に関しては、都人事委員会と緊密な連絡をとり、また、研修福利共催事業も同組合において共同処理していた（浅井1972：234）。

さらに、この「特別区所属職員の構成について」においては、今後の特別区所属職員の構成のあり方として、来るべき首都制度改革（1964年改革）の結果、特別区の基礎的自治体としての性格が一段と拡充強化されるので、区長の人事権もさらに伸張させることを要すること。産業界の労働力需要がいよいよ増加し欠員の増大とその補充の遅れが解消されないことなどから、今後特別区

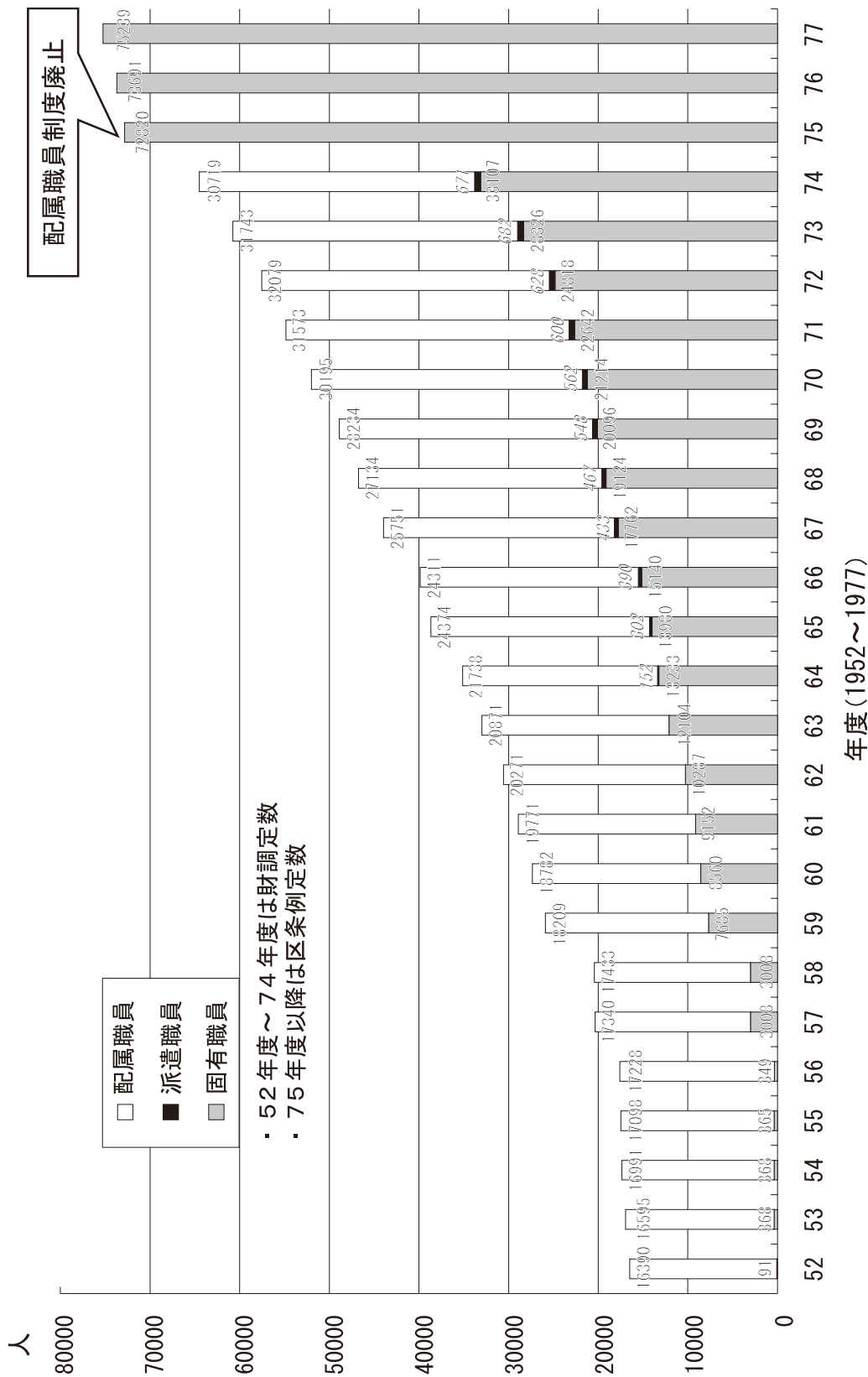
に所属する職員は、原則として区職員とすること。都は、特別区が行う国および都の事務に従事させるため、都の職員を配属することができ、このため職員の採用、昇任等身分取扱い基準を設定し、都と区および区相互間の人事交流を容易にする措置等を講ずるものとするとの陳情がなされたのであった。

高度経済成長に伴う都市問題の激化などを背景として、配属職員および特別区固有職員のそれぞれが年々増加するにつれ、配属職員制度の問題点も指摘されるようになってきた。特別区における課長、係長その他主要な職にあるものはほとんど配属職員であり、特別区固有職員はこれらの補助的な職にあるのが通常であった。また、こうした職員構成によって、「職員間には、配属職員は「上」であり、固有職員は「下」であるという風潮を生み出している」（松田1970：78）ともいわれたのである。配属職員制度の本来の目的は、特別区の存する区域における行政の一体性を確保し、さらに人事行政の面で、特に人事交流の円滑な運営をはかることにより、事務効率を増進し、職員の士気を高めることにあった。しかし、実際には固有職員の昇進の機会があまりないことなどから当該職員の士気を低下させ、また、配属職員についても、都区間の交流が少ないことから、当該職員の士気を沈滞させている面が多いという問題が生じていたのである（松田1970：78-79）。

また、当時の特別区職員定数は次のように決定されていた。①各区は毎年10月中旬に、9月1日現員に基づく翌年度の所要人員調を都総務局行政部に提出する。②区長委任事務など都が区を通じて行う事務は、都の各局が定数要求を出す。③行政部は内容を検討調整のうえ、都総務局人事部に要求書を提出。同時に区長会や職員団体から要求・要望が都に出される。④人事部は要求内容を査定し、都財務局主計部と調整のうえ、事業別増減員を行政部と協議決定する。その後、決定数は都区協議で確認され、各区に通知される（翌年2月）（特別区政調査会1975：133）。人件費に関しては、都区財政調整制度において、都配属職員は定員現給方式で、区固有職員は定員標準給方式で算定されていた（大川1979a：49）。

このように、都区間の財政調整は都区協議による区の意思の反映が原則であったが、区の定数決

図表 特別区職員定数の推移



定は、知事部局と同様に都の個別査定を受けていた。また、区長部局については、定数算定の基準や算定方式が明確でない、各区の自区内定数管理体制が未整備であり、事業別組織別定数管理がなされていないといった問題点が指摘されていた（特別区政調査会1975：134）。

5 1974年都区制度改革その1 —配属職員制度廃止に伴う課題—

1974年5月、地方自治法の一部を改正する法律の成立に伴って、区長公選制が復活し、併せて都配属職員制度が廃止され区長に人事権が移譲されることとなった¹³。この1974年の都区制度改革において、区長公選制を求める住民の声が高まり区長が公選される以上は、その区長は住民の負託に応えられるだけの権限と責任を持つべきとの考えから、それまで一般市の事務は都が担うことが原則とされ、特別区が担うのは例外であったが、この原則と例外を逆転させ、特別区は、法令により都が処理する事務を除き、一般市の事務を処理すると規定されたのである。公営住宅に関する事務、保健所設置市に関する事務の一部、建築確認事務など、多くの事務権限が区へ移譲されたほか、法令改正により一般市の事務が増加するときには、都の事務とされない限り、自動的に特別区の事務が増える仕組みとした。また、機関委任事務のうち、各個別法の特例規定で都知事に留保されていた事務の一部を区長へ付与した。

そして都配属職員制度の廃止によって、1975年3月31日に現に特別区に配属されている職員は当該特別区に引き継がれることとなったのである。1974年6月には、区長会により特別区事務事業移管等対策本部が設置された。翌月同本部は、「事務事業移管等に対する基本方針」を決定したが、今回の地方自治法等の改正について、基礎的
地方公共団体たる特別区の自主性の確立と住民福祉の一層の向上を目指すものであり、事務事業の移管等の成否は、特別区の将来を卜するものと言っても過言ではないとの評価を与えていた。そのため、移管等にあたっては、住民サービスの低下をきたすことのないよう、都区間および特別区相互間において十分な協議を重ねつつ、移管体制

の万全を期するものとするとした。

職員の身分切替の方針は以下のとおりである。「(1) 都区間および特別区相互間における人事取扱いに不均衡の起こらないよう、職員の任用、給与その他の勤務条件、福利厚生制度における均衡の確保を図る。(2) 都区間および特別区相互間における人事交流制度の活用をはかる。(3) 特別区における自主的な人事管理を推進するため諸制度の整備に努める。」（特別区協議会1977：99-100）。

ところで、都配属職員制度の廃止は、区長の公選制度にあわせて措置すべき事項として、第15次地方制度調査会の「特別区制度の改革に関する答申」（1972年）に盛り込まれていたものであり、その実施にあたっては必要な経過措置を設け、前回の答申で指摘した職員の共同採用、人事交流の促進、給与等についての共通の基準の設定等について関係当事者間において十分研究のうえ適切な措置が講ぜられることを期待するとしていた¹⁴。

職員の採用に関しては、1972年2月の都区協議会で、特別区に配属される職員の人事権を現行法制の枠内で可能な限り特別区に移行するという基本方針が定められ、都区協議が整ったものから実施していくことになっていた。それにより、1972年4月、保母、児童厚生行政系職員の任命権（新規採用分）が区に移譲された。1973年4月に行政系全選考職種、1974年4月には行政系全試験職種の任命権が移譲され、新たに採用する全職種の任命権が区長に移ったのである。そのため、1973年度（1974年4月1日以降採用分）以降、各特別区の任命権者が指定する、事務、土木、建築、機械、電機の試験職種および化学、造園、福祉指導などの選考職種の一部職種について、統一した採用選考試験が実施されることとなり、特別区人事・厚生事務組合による共同処理が行われる。

しかし、地方制度調査会の答申内容にもかかわらず、配属職員の区への移行に伴い、これまで通り、特別区公平委員会や特別区人事・厚生事務組合による共同処理を続けるのか、それとも人事委員会を設けるのかなどにつき区側でも議論となった。1974年8月21日の特別区事務事業移管等対策本部会議では、「職員の採用を23区共同設置の人事委員会によって処理することについて異論が

ある。」(特別区協議会1977:747)との意見が出ている。理由は、20年間かけて人事権を確保した意味がなくなると考えるからであるとして、人事権を一括して他の地方公共団体に任せるということには賛成できないというのである。また、人事委員会を新たに置くかどうかは、任用・給与決定等の面でも検討課題であった。

次に、1960年代後半～70年代前半までの都配属職員の人事交流については、都から区への人事交流は200人前後、区から都への人事交流は200～250人程度と大きな変動はないものの、区から区は1966年度が100人あまりだったのが、1974年度には350人あまりまで増加していた¹⁵(特別区政調査会1978:224)。一方、特別区固有職員の人事交流は、1973年度に区間、翌年度に都区間の交流制度が設置されたところであった。交流実態は、都区間については、1対1の交流で、経験、給与等がほぼ同じ職員、すなわち等価交換での交流であった。そのため、区間交流が希望者総数の約6割程度の実施だったのに対し、都区間の実績は皆無であった(特別区協議会1977:695)。

問題になったのは、特別区に配属されていた都職員(管理職を含む)で切替を希望しない職員であり、1975年度以降、身分が特別区職員となった場合、特別区固有職員の既存の人事交流制度では都との交流は難しかったため、都への引き上げを可能とする新たな制度をつくる必要性が認識されていたのである。同時に、1964年改革時の保健所移管案に強く反対した、採用困難職種等(保健所職員)の人事交流制度の設置も考えられていた。

また、特別区固有職員の管理職昇任については、本来各区の昇任制度に基づき、実施されるべきものであるが、当時特別区には独自の「管理職試験制度」はなく、都に委託して実施していた。要は、固有職員も配属職員と同じ都の管理職試験によって昇任する仕組みであった。これに関しては、管理職の人事交流の必要性が認識されていたことから、交流制度を維持できるかどうかの面からも、23区共同実施か、各区単独実施か、都への委託かなどにつき検討が求められた。

6 1974年都区制度改革その2 —身分切替と人事行政の当面の措置—

1974年8月31日、都区協議会において、(1)自主責任の原則、(2)相互協力の原則からなる、今後指向すべき都・区における人事行政のあり方について、都区の合意をみた¹⁶。また、配属職員制度の廃止等に伴う当面必要な措置は、この基本原則をふまえて、諸般の事情を勘案して、今後関係機関が十分協議して決定するものとした。

その後都区間の協議を経て、同年10月には都区協議会で、「都と特別区における人事行政について一配属職員制度の廃止等に伴う当面必要な措置一」が決定された。都区協議会は、①人事制度は、現に在職する職員の利害関係を考慮し、その期待権を尊重しつつ変革しなければならないという要請があること。②これまで長期間継続してきた配属職員制度の沿革について考慮する必要があること。などの事情を勘案して、区配属職員等の身分切替およびこれに伴う当面必要な措置を次のとおり講ずるものとするとした。主な事項は以下のとおりである(特別区協議会1977:790-791)。

「(1) 職員の身分切替 区配属職員および区移管事務従事職員の区職員への身分切替は、原則として一斉に行う方向で検討する。(2) 任用・給与等 任用給与等の基準は、当分の間、都区共通とする。(3) 定数 職員定数の管理は、区が共同して設定した共通基準等を参考として各区が行う。(4) 採用 職員の採用は、当分の間現行どおり(特別区人事・厚生事務組合による共同処理)とする。(5) 人事交流 区相互間および都・区間の人事交流については、現行「東京都・特別区人事交流実施基準」(1対1交流)によるほか、身分切替職員については、当分の間、従前の配属職員交流制度にかわるものを設ける方向で検討する。(6) 管理職選考 管理職選考は、当分の間、現行どおりとし、人事交流については、一般職員に準じて制度を新設する。(7) 研修 区における研修体系を確立し、各区研修と区共同研修の機能分担を明確にするとともに、研修体制の整備充実をはかる。なお、一部の専門研修等¹⁷については、必要な範囲で都が協力する。」

これらのうち、(2)の任用・給与等は1978年度まで都区共通での運用となり、(6)の管理職選考も1978年度まで都への委託が継続した。(4)の採用は、公平委員会は競争試験または選考の実施権限がないため、特別区人事・厚生事務組合が事務処理をしていたが、1978年度より新たに設立される特別区人事委員会が任用関係事務を担うこととなるのである。結局、特別区人事委員会は、採用試験、管理職選考、給与勧告などの給与関係事務を行うこととなるので、特別区人事委員会の機能発揮までの概ね4年間、当面必要な措置が続くこととなった。また、(5)の一般職員の人事交流については、都職員と身分切替職員を対象とした人事交流基準（「配属職員制度の廃止等に伴う東京都・特別区一般職員人事交流実施基準の特例を定める基準」）、都衛生局および区保健所等に所属する一般技術系および医療技術系職員で主事の階層の者を対象とした人事交流基準（「保健所の特別区移管に伴う東京都・特別区一般職員人事交流実施基準の特例を定める基準」）、この二つが新たに定められた。

そして、任用・給与等、採用など、人事関係の実施細目等について、専門部会である職員制度協議会での検討が進められ、同年12月に決定した。

任用・給与等については、当分の間都区共通とする任用・給与等の範囲は全部で24項目（任用7項目、給与12項目、その他5項目）とされた¹⁸。24項目の多くは、職員の利害関係および配属職員制度の沿革を考慮するとともにに区配属職員等の身分切替の円滑な実施をはかるために必要なものという考え方であったが、管理職選考や人事交流などは、都区間および区相互間における人事交流の円滑な実施をはかるため必要であるという理由で都区共通項目とされた。

また、保健所関係の統一選考職種の職員（食品衛生監視、環境衛生監視、衛生検査、保健婦など）の充足については、都が採用候補者の確保に努め、採用手続きは区が引き継ぐこととなり、医師、保健婦等採用困難職種の職員の欠員補充は都において可能な限り努力をするとされた。また、区移管後の医師等の充足については、必要に応じて都区双方で協力することとなった。

そして、最大の焦点となる職員の身分切替については、先のとおり、区配属職員および区移管事

務従事職員の区職員への身分切替は、原則として一斉に行う方向で検討することとなっていたのである。

同年10月の都区協議会決定の後、都と都職労との間で身分切替等に関し、10数回に及ぶ交渉が行われた。1975年3月に入ってから、連日にわたって交渉が続けられた。しかし、都区は一斉切替、組合側は派遣制度の導入を主張して互いに譲らず、平行線をたどったのである。そうした中で、都側から併任案が提示されたが、これは保健所関係職員を全員併任にするという案であった。これに対しては、区側は、全員併任は認められないので、範囲を狭められないかとの指摘を行い、区側の申し入れを受けて、都から次のような回答があった。ア 保健所職員の併任を「必要な範囲で併任にする」とする。イ 併任期間は「3年」から「3年の範囲内」に改める。ウ 併任の「必要な範囲」については、「採用困難である一般技術系および医療技術系職種」に限定する。年度内ぎりぎり、この案で最終的に都区および都職労との間で合意がなされたのである。

特別区側としては、今後における保健所行政などを円滑に進めていくには、都区間において協力関係を維持していかなければならないことなどを考慮し、保健所関係職員のうち採用困難職員等については、一定期間（3年の範囲内）、都の身分を併任するという形をとることを了解したということである（特別区協議会1977：811-813）。

都区の一体性から脱却するという観点からすると、一定期間併任職員が生じたとしても、都の配属職員が原則的に特別区職員へと身分が切り替わったということは、大きな意味があったといえよう。

7 特別区人事委員会の設立 —23区相互間の一体性の強化—

1975年4月1日より、配属職員は特別区の職員となったが、任用・給与等の基準は都の基準であって、それを区が使用していたのであり、また管理職選考も都へ委託していた。人事行政面での都区の一体性は未だに残っていたのである。当時の地方公務員法の規定では特別区は人事委員会の

設置はできなかったが、法改正をして設置が可能となり、特別区人事委員会の設立によって、それらの残存していた仕組みは廃止される。それはまた、23区職員の勤務条件の均衡化をはかることで、23区相互間の一体性を強めることにつながったのである。

特別区政調査会（会長辻清明）は1975年3月31日、都配属職員制度が廃止されるその日に、『特別区政のあり方について』の答申（特別区政調査会1978：37-74）を特別区長会会長へ行った。これは、区長会から、①特別区の性格および権能について、②特別区の財政制度について、③都と特別区および特別区相互間の協力関係について、調査、検討を依頼されたのを受けて、特別区政調査会としての見解をまとめたものであったが、この答申では、人事行政のあり方や人事の運営と機関についても改革の方向を示していた。

それによれば、今後、特別区の人事行政は、公選区長の創意と責任のもとに各区が独自に推進することになるとしたうえで、1974年改革による急激な変化に伴う混乱を防ぎ、かつ広く人材を求め、秩序ある人事行政を維持するため、23区間および都区の間で、一定の基準にしたがって処理したり、共通して処理することが必要なものについては、当分の間、次のような協力体制のもとで人事行政を推進するとしていた。

第一に、選考事務の共同処理については、当時、事務、土木、建築等の職種の採用は、特別区人事・厚生事務組合が選考事務を共同処理していたが、このような統一選考が可能な職種は、従来どおり共同処理によることが望ましいとした。

第二に、人事交流は、各区の専門的技術職員の確保、勤労意欲の増進等をはかるために、従来から実施されている都区間および特別区相互間の人事交流制度を改善して、これを推進する。また、将来は、多摩地域の市町村との間の人事交流も検討を行う必要があるとした。

第三に、給与水準について、23区における職務の類似性を考慮し、給与の不平等をさけるために、少なくとも基本的給与については、ほぼ各区共通の基準を、区相互の間で、自主的に設定することが望ましいということであった。

第四に、人事委員会は、公務員の労働権に対する法的制限に代わって、職員の利益を保護し、公

正な人事権の行使を保障するために設けられた制度である。特別区の場合、従来、都配属職員については都人事委員会によって、区職員については都職員に準じる措置と23区共同の公平委員会とによってその機能が保証されてきた。区長の人事権の確立に伴い、都人事委員会に代わって、科学的かつ公正な人事行政を推進する体制を整えるため、特別区に人事委委員会を設置することができるように、地方公務員法の改正を求める必要がある。また、当面は、23区が共同して人事委員会を設置し、各区の協力のもとに運営できるようにすることが望ましいとしたのである。

当時、地方公務員法の改正に携わった鹿児島重治（当時自治省行政課長）によれば、改正はそれが急を要することと、勤労基本権論議の煩を避けるため、議員立法の形をとり立案から根回しのすべてを横田政次（特別区人事・厚生事務組合常務理事）とでお膳立てをしたとされる。立案の段階では、官僚OB議員から、法文上23区それぞれではなく、全体として1個の委員会を設置する旨規定すべきであるといったことを強く求められたとのことであり、また、この改正法は、事務分掌上は公務員課の所管であったが、属人的な特命事項として行政課長が担当したという（鹿児島重治1990：1）。要は、通常とは異なる、異例の法改正の過程であった。

人事委員会を共同設置した事例はこれまで特別区しか例がない。地方公務員法では、公平委員会の共同設置の規定（7条4項）はあるが、人事委員会のそれはないのである。そのため、23特別区は、地方自治法の一部事務組合の規定に基づいて人事委員会を共同で設置しているのである¹⁹。

鹿児島重治の見解では、特別区に公平委員会に代えて人事委員会を設置することになった最大の動機であり、目的は、特別区相互間および特別区と都の間の職員の勤務条件の均衡を維持することにあった。各区はそれぞれの任命権の下に多数の職員を管理するようになっており、そのまま推移すると各区で勤務条件が異なってしまうことが強く懸念されていた。この懸念は都区共通であり、都労連を含め、労使共通のものであった。こうした実態により、議員立法で一気に措置が可能だったのである。特別区人事委員会の発足の際のキーワードは、勤務条件の均衡を図ることと円滑な労

使関係を確保することにあつたとされる²⁰（鹿児島1990：1-2）。

こうして特別区人事委員会は1978年4月に設置されたが、先に人事委員会設置を提言した特別区政調査会はその3か月後、特別区が自主的に人事を運営できる独自の制度を樹立するうえで特に重要と思われる事項について改革の方向を示すため、『特別区人事行政の改革』（1978年7月6日）を特別区長会会長へ答申した。

答申では、「特別区は、できる限り早急に都および職員団体と協議し、人事に関する現行の24項目の都区共通基準を廃止し、そのうえで、なお必要な事項については、特別区共通の基準を設ける」（特別区政調査会1978：26）ものとした。これを受けて、24項目の「職員の任用、給与等にかかる都区共通基準」は廃止され、1979年度から特別区共通の任用・給与等の基準へと移行した。給料表などは、都とは異なる基準を持つことになったのである。

また、「特別区が、独自の人事制度を樹立し、自主的に人事を運営する方式を確立するためにまず必要なことは、管理職選考の実施を都に委託している現行の方式を改め、特別区の管理職にふさわしい人材を登用できる独自の管理職昇任の方式を導入することである。特別区独自の管理職昇任の方式としては、一定水準の能力評定の必要と従来の人事慣行を考慮し、当面、特別区人事委員会が行う特別区共通の選考によるものとするのが考えられる」（特別区政調査会1978：17）とされ、管理職選考制度についても、特別区人事委員会を実施機関とする特別区共通の選考制度が検討され、1979年度から実施された。

これまで跡付けてきたように、特別区は、人事面での都区の一体性の確保を目的としていた都配属職員制度を廃止するため、身分切替となる職員の勤務条件等について、当初は都区共通基準を用いることで身分切替を円滑に進めたが、配属職員制度の廃止後は、23特別区共同の特別区人事委員会を設置し、区長の人事権の下で、その特別区人事委員会が23区共通の基準により任用、給与などに係わる事務を行う仕組みをつくり、都の任用・給与等の基準からの離脱をはかったのである。そのため、1974年改革により、都区間の一体性は弱まったといえるだろうが、法制度面にお

ける23区相互間の一体性は強化されたのである。

8 23区の一体性意識 —意識調査の場合—

都区制度改革では、1964年改革を皮切りに、特別区の自主性・自律性を強化する方向での改革が積み上げられてきた。その一つの到達点が区長公選制の復活と配属職員制度を廃止した1974年改革であったが、それをさらに推し進めたのが2000年の都区制度改革であった。2000年改革は、特別区を「基礎的な地方公共団体」とするものであった。これらにより特別区は、公選の長と議会が置かれ、一般的な市町村の事務について処理する権能を有する基礎的自治体となったのである。

2000年改革では、清掃事業が特別区へ移管されたが、これは、ごみの分別収集などが住民に身近な仕事として市町村の象徴的な仕事であるので、基礎的自治体と位置づけるための必要条件とみなされていたところである。また、特別区には、都の内部団体として位置づけられたことに由来する、市には存在しない地方自治法上の特例措置があるが、区長委任条項や事務調整条例は廃止となり、廃置分合および境界変更については、従来都知事に発議権があったものを特別区に付与した。都区財政調整制度や都の留保事務規定を含め、都区間の特例規定は依然として残っているものの、法制度上は、1974年改革よりもさらに都区間の一体性を減退させたことは間違いない。

それでは、都区間の役割分担、23区間の格差や一体性の程度について、特別区の住民や職員はどのように考えているのであろうか。法制度改革の方向性を共有しているのであろうか。ここでは国や特別区が実施した意識調査を利用して、検討しよう。

第22次地方制度調査会での審議の用に供するため実施された都区制度に関する住民意識調査（1991年に自治省の実施）では、①「行政が行ういろいろな事業について、「都」と「区」のどちらが中心になって行う方がよいか」という質問について、「〔都〕が行う方が一体的に実施できるので、できるだけ「都」が中心になって行う方がよい」が31.7%。

「区」が行う方が身近で実施されるので、できるだけ「区」が中心になって行う方がよい」が41.4%であった。また、②「現在の都区制度を変えるとすれば、どのような方向が望ましいか」という質問について、「区」によって行政の内容や水準に差が生じて、今よりも「区」の自主性を強めるべき」が29.6%。「区」は今よりも「都」との一体感を増し、各「区」間の格差をなくすようにすべき」が41.8%となった。この結果について、自治省は、特別区の事務権能の範囲は拡大し、特別区の都に対する立場は強めつつも、特別区相互間の一体性の確保は重視すべきという常識的な住民意識が表れているものと解されるとしている（自治省2000：194-195）。

自治省の調査が行われたのは20年ほど前であるが、この調査と同じ設問により、近年に板橋区で実施された区民満足度調査（2009年実施）と職員意識調査（2010年実施：管理職と非管理職）の結果は次のようなものである（板橋区2011）。もちろん、調査の母集団が違うので、自治省調査と数字を比較しても意味はない。

板橋区区民満足度調査²¹と職員意識調査²²（括弧内数字：管理職／非管理職）では、①「行政が行ういろいろな事業について、「都」と「区」のどちらが中心になって行う方がよいか」という質問について、「都」が行う方が一体的に実施できるので、できるだけ「都」が中心になって行う方がよい」が11.5：区民（2.5：管理職／10.5：非管理職職員）%。「区」が行う方が身近で実施されるので、できるだけ「区」が中心になって行う方がよい」が52.4（65.4／50.3）%であった。また、②「現在の都区制度を変えるとすれば、どのような方向が望ましいか」という質問について、「区」によって行政の内容や水準に差が生じて、今よりも「区」の自主性を強めるべき」が29.5（46.9／31.4）%。「区」は今よりも「都」との一体感を増し、各「区」間の格差をなくすようにすべき」が38.5（11.1／32.7）%となった。

区民、職員ともに、行政の仕事は都よりも区が中心に行う方がよいと考えているが、区間の行政の水準に格差が生じることは、特に区民の方は望んでいないようである。また、非管理職の傾向は区民意識調査の結果に近いことがわかる。

ところで、板橋区の職員意識調査では、人事制

度に関して、特別区人事委員会と各区の役割についても調査をしている。管理職と非管理職の調査結果である（括弧内は非管理職）。①「23区の職員は、現行の特別区人事委員会で採用・選考されるのと、各区が独自採用・選考するのと、どちらが良いか」について、「特別区人事委員会が良い」が55.6（35.3）%、「各区独自が良い」25.9（35.9）%となっている。②「23区の管理職試験は、現行の特別区人事委員会で行われるのと、各区が独自に行うのでは、どちらが良いか」について、「特別区人事委員会が良い」54.3（41.8）%、「各区独自が良い」22.2（26.8）%。③「23区職員の給料は特別区人事委員会で定められていますが、現行の23区統一基準と、各区の独自基準ではどちらが良いか」について、「23区統一基準が良い」66.7（65.4）%、「各区独自基準が良い」14.8（14.4）%、であった。

管理職も非管理職も、それぞれ各区独自で行うよりも、特別区人事委員会で行う方への支持が高い傾向にある。給料をはじめ人事行政については、23区での一体的な運営への評価が高いようである。これは、板橋区に限ってであるが、配属職員制度を廃止した1974年改革が成功し、特別区人事委員会が職員の中で定着している表れともいえるだろう。

採用について「特別区人事委員会が良い」理由（自由意見）としては、スケールメリットがある。まとまった方が経費負担の軽減が図れる。人事交流をするためには特別区人事委員会が良い。1区あたりの採用人数が少ない職種についてはまとめて広く採用したほうが良いなどが挙げられている。

また、管理職選考について「特別区人事委員会が良い」理由（自由意見）としては、公平性や客観性が担保される。経費の面で有利である。管理職は23区全体の共有財産という回答もあった。給料について「23区統一基準が良い」理由（自由意見）は、財政力の違いが給料に反映されてしまう（板橋区の場合給料が下がる）という意見が多かった。

また、興味深いのは、管理職の調査結果である。管理職は、人事行政について特別区人事委員会の役割、つまり23区の一体性を重視しているが、他方で、「区」によって行政の内容や水準に

差が生じて、今よりも「区」の自主性を強めるべきと回答しているのである。管理職は、区民から職員給料は23区統一なのに、行政の内容や水準が違うのはなぜか、また、職員の待遇だけが守られているのではないかと疑問が出されたときに説得的に答えられるのだろうか。「他の区と行政サービス・基準の違いについて、区民から要望、意見、苦情等が寄せられたとき、どのように答えているか」という設問では、76.5%（管理職）が「自治体が異なるので止むを得ない」と回答しているのである。もっとも、そうした批判は覚悟のうえで、それだけ現在の特別区人事委員会が担う採用、管理職選考、研修および給与制度などについて合理的という評価があるのかもしれない。

さらに、現在のところ、各区の格差が大きく問題になるほど行政サービスの内容や水準に差が出ていないこともあるのだろう。すなわち、23区には都区財政調整制度によって、調整3税（固定資産税、市町村民税法人分、特別土地保有税（2003年度以降課税停止））を原資として、都心区での余剰財源を周辺区に配分する仕組みがあり、全国的見れば財政は恵まれた状況にあって、例えば職員数なども周辺自治体と比較して多い傾向にあるためである（板橋区2011：127）。

おわりに

これまで、区長公選制を廃止し特別区を内部団体とした1952年の都区制度改革を出発点にして、特別区の自治権拡充運動や戦後の主要な都区制度改革の展開を振り返りながら、特別区側の人事行政の共同処理のはじまり、都配属職員制度の問題点、配属職員の区職員への身分切替に伴う過渡的な人事行政の仕組み、そして特別区人事委員会の設立までを分析してきた。特別区は、事務権限を引き受けることでの分権を成功させてきたともいわれる。人事行政の場合、それは採用事務、昇任選考事務、研修事務、定数管理事務および給与勧告事務などであり、都からの権限移譲に対し、任用や給与関係の根幹的な業務について共同処理をする仕組みを確立したことに特徴があり、特別区

人事委員会が受け皿となったのである。すなわち、人事面での都区間の一体性を弱め、かつ改革による混乱を防ぎ秩序ある人事行政を維持するために、労使が協調して23区相互間の一体性を強化してきたといえるのである。

配属職員を円滑に身分切替させ区長の人事権を確立するには、たしかに人事委員会の共同設置は必要だったのかもしれない。板橋区での職員意識調査の結果にあるように、職員の特別区人事委員会の役割への評価も高い。しかし、現在のような23区一体的な人事行政を実施できる一つの理由は、都区財政調整制度により、23区間の行政水準がある程度保たれているからであろう。

本稿では、人事行政について、定員管理と都区財政調整における人件費算定との関係については十分扱うことができなかつたし、今日求められている能力実績主義的な人事評価制度の各区での導入状況などにも触れていない。そのため、人事行政の共同処理のメリットや課題を多面的に検討することはできていない。また、都区制度改革全般へと視野を拓けるならば、都区間での事務権限移譲が中心的な課題となっており、事務移譲に係わる分析や都区財政調整制度のあり方などの検討も必要である。これらは今後の課題である。

[注]

- 1 大都市地域における行政の一体性および統一性の確保に関して、2000年都区制度改革における地方自治法等の一部を改正する法律案（都区制度改革関係）想定問答では、「人口が高度に集中する大都市地域は、きわめて小さな区域の中にきわめて膨大な人口が生活をしているという特殊性をもっており、事実上は一つの大都市社会を形成している。このような特殊性をもった地域において合理的、能率的に行政が行われるためには、ばらばらに独立した主体により行政が行われるのではなく、当該地域における行政が一元的にまとめて行われること、また、当該地域において同一の意思の下に同一の内容の行政が行われることが必要となるものであることから、その確保が問題となる」との説明がなされている（自治省2000：209）。
- 2 特別区制度の変遷については、地方自治総合研究所／村上（2000）、森（1987）による。
- 3 地方自治法施行令210条（当時）の規定に関しては、「都と特別区の一体性は人事の面においても配慮されなければならない」（長野1953：879）と解釈されていた。
- 4 地方自治庁設置法4条により置かれ、地方公共団体の

- 行財政・職員に関する法令案などは当会議の議決を経ることとなっていた。委員12人は、内閣総理大臣の任命で、議長は地方自治庁長官である。
- 5 大森／特別区協議会（2010：26-27）は、都側が権限移譲を是認しなかった理由として、当時の地方自治法附則第2条ただし書の規定により、市としての権能を持つことが定められていただけでなく、「都こそ基礎的地方公共団体であるべき」という旧東京都制（事実上の東京市）の考え方が払拭できなかつたことにあるとする。
- 6 特別市は都道府県の区域外とし、都道府県および市に属する事務を処理する大都市自治体制度である。1956年の地方自治法改正で特別市制は削除され、政令指定都市制度が成立した。
- 7 普通地方公共団体ならびに特別市および特別区は、その事務の一部を共同処理するため、協議により規約を定め、都道府県および特別市の加入するものにあつては内閣総理大臣、その他の者にあつては都道府県知事の許可を得て、地方公共団体の組合を設けることができる（旧284条1項）。ただし、当時は、公益上必要がある場合においては、都道府県知事は市町村および特別区の組合を設けることができるとの規定が置かれていた（旧284条4項）。1994年の地方自治法改正により、この一部事務組合の強制設立制度は廃止された。
- 8 板橋区地方自治制度研究会（2011：6）では、「23区それぞれが事務処理することは非効率であると思われる事務であっても、都が決めるのではなく、特別区の仕事とした上で23区が共同して処理の仕方を決定し、協力して処理する方法は、特別区の自主性・自律性を拡大させる観点から重要なこと」と指摘する。
- 9 なお、区長公選制については、勧告に関する説明書（東京都に関する事項）（問23）で、「勧告が前提としていような、性格および権能を有する特別区が憲法第93条第2項にいう『地方公共団体』に該当しない旨の明確な結論に達することができなかつたので、勧告においては、特別区の区長の選任方法については、一切触れないこととしたのである。従つてそれは現在のような方法による特別区の区長の公選制を是認したことを意味するものである」（浅井1970：501）とし、区長公選制の廃止を説くものではなかつた。
- 10 特別区人事事務組合（後に特別区人事・厚生事務組合）を共同設置したのは、当時としては人事行政の簡素化や能率化がもちろん主たる目的であろうが、当初の旧特別区人事事務組合が設置された（1951年8月）のは、一部事務組合に着目していた23首都市の構想（1950年12月）と同時期であり、事務の共同処理方式により23区側の自主性・自律性を高める意図もあつたと考えられなくもない。しかし、参考文献の中に、それを明示する記述は見つけられなかつた。
- 11 高木（1966～1971）では、1964年改革の背景、法改正の概要および法改正に至る過程について詳細な分析がなされている。
- 12 特別区職員定数の推移（特別区政調査会1978：182-183）に基づき筆者作成。派遣職員の任命権者は都教育委員会であり、区の学校事務職員の大部分（671／788人）を占めていた（1974年度）（特別区政調査会1975：128）
- 13 改正の具体的な内容については、砂子田（1974）。区長選任制の行き詰まり状況や当時の自治権拡充運動については、高木（1968：88-93）、高木（1976：187-194）を参照。
- 14 第14次地方制度調査会「大都市制度に関する答申」（1970年）では、「特別区が与えられた権限を責任をもって処理することができるよう、現行の都配属職員制度は、廃止するものとする。ただし、都と特別区および特別区相互間の緊密な関係にかんがみ、職員の共同採用、人事交流の促進、給与等についての共通の基準の設定等の措置を講ずるものとする。」とした。
- 15 特別区政調査会（1978：129）の答申付属資料「都からの人事権移管の経緯」では、1965年4月1日に都区および区相互間の人事交流実施（1965年2月19日知事決裁）とあり、配属職員の本格的な人事交流はこの時期から始まったものと思われる。
- 16 「（1）自主責任の原則 都・区の今後の人事行政は、地方自治の本旨にしたがひ、民主的能率的な行政の確保を目的として、それぞれが自らの創意と責任にもとづき自主的に運営することを基本とする。
（2）相互協力の原則 区相互間または都・区相互間における住民サイドからみた行政サービスや職員サイドからみた勤務条件等の調整についても無視することはできないので、それぞれの今後の人事行政については、次のような対等な協力関係を確立する。ア 区相互間においては、必要な範囲内で共通基準を設定し、共同処理を行うとともに、これらを実質的に担保するための人事行政機構を整備する。イ 都・区相互間においては、必要な範囲内で前記アに準じて協力関係を確立するほか、都は区からの求めに応じて、必要な助言等を行う。」（特別区協議会1977：755）。
- 17 例えば、管理職候補者研修、課長研修、部長研修は、都の職員研修所と特別区職員研修所との共同実施となつた。
- 18 任用関係で7項目①職名等（職名、職層名（例示：参事・副参事・主事）、職務名（部長・課長・係長・一般事務）、職種（事務系・一般技術系・医療技術系・技能系・労務系・業務系）、②採用（採用資格基準（職種ごとの基準）、③昇任（昇任資格基準（部長級への昇任：課長級在職6年以上）、④管理職選考（選考方法、対象職、実施機関）、⑤退職（退職基準（幹部職員57歳、一般職員63歳）、⑦人事交流（幹部職員交流、一般職員交流）。また、給料表（等級、号給、額）及び給料調整額、等級格付、初任給、昇格（課長昇任に伴う昇格、特別昇格（都歴28年以上、係長歴10年以上など）、名誉昇格（退職時に都歴30年以上

など)、昇級(普通昇級、特別昇給)、退職手当、諸手当など、給与関係で12項目。自己申告・職務記録(適性希望職務等の申告又は記録など)、勤務時間・休暇等、職務専念義務の免除など、その他5項目であった。

- 19 人事委員会の共同設置については、「1952年の地方公務員法の一部改正の通達では、政令指定都市以外の人口15万以上の市が改正後において人事委員会を置くときは共同で設置することできず、必ず単独で置くべきものと述べており、特別区についても同じ趣旨によって人事委員会を共同で設置することはできないのではないかという疑問があった。しかし、この通知は、その改正前の地方公務員法が市の人事委員会の共同設置を認めていたのを、改正後はこれを削除したことに伴うものであって、地方公務員法によっては人事委員会の共同設置ができなくなったことを明らかにしたにとどまるというべきであろう。」(橋本2006:106)との解釈がある。
- 20 関連して、職員組合が首長、議会、住民に匹敵する新たな一極を形成する場面が増えたことについては、寄本(1986:186-188)を参照。
- 21 調査対象は20歳以上の板橋区民3,000人(住民基本台帳から無作為抽出(板橋、常盤台、志村、赤塚、高島平の5地域ごとの登録人口規模で3,000人を按分抽出))。回収率は50.6%。調査期間は2009年11月4日～11月24日。調査方法は郵送法。
- 22 調査対象は全管理職88名(悉皆調査)と非管理職200名を合わせた288名(非管理職は、一般職の常勤職員のうち職員配置データ(2010年4月1日現在)から200名を無作為抽出)。回収率は管理職92%、非管理職78.5%。調査期間は2010年6月3日～6月17日。調査方法は郵送法(庁内交換便)。

【参考文献】

- 浅井幸七(1968)『特別区政の変遷(連合組織篇)』特別区協議会
- 浅井幸七(1969)『特別区政の変遷(総括篇その1)』特別区協議会
- 浅井幸七(1970)『特別区政の変遷(総括篇その2)』特別区協議会
- 浅井幸七(1972)『特別区政の変遷(総括篇その7)』特別区協議会
- 砂子田隆(1974)「特別区制度の改正について」『自治研究』50巻8号
- 板橋区地方自治制度研究会(2011)『板橋区の自治力UP!のための制度改革—「区民の自治体」であるための制度と政策(板橋区地方自治制度研究会最終報告)』
- 今井照(2010)「東京都区制度から考える「大阪都」構想」『市政』169号
- 大川武(1978/1979a/1979b/1980)「都区財政調整制度の変遷(1)～(4)」『経済と貿易』125、126、128、129号
- 大杉覚(2007a)「東京の自治制度をめぐる改革論議の展開」『都市政策研究』1号
- 大杉覚(2007b)「都区制度改革をめぐる改革論議と東京の自治」『聖学院大学総合研究所紀要』No.41
- 大杉覚(2009)「都区制度改革と大都市東京」『都市問題研究』61巻4号
- 大杉覚(2011)「大都市制度をめぐる改革論議の課題と展望」『地方自治』761号
- 大森彌監修/特別区協議会編(2010)『東京23区自治権拡充運動と「首都行政制度の構想」』日本評論社
- 鹿兒島重治(1990)「特別区人事委員会のキーワード」特別区人事委員会『人事委員会年報平成2年度』
- 鹿兒島重治(1995)『要説地方公務員制度第三次改訂版』学陽書房
- 金井利之(2008)「都区制度改革」『るびゅ・さあんとり』No.8
- 神原勝(1989)「都区関係と制度改革の展望」新藤宗幸編『自治体の政府間関係』学陽書房
- 小原隆治(2006)「分権改革と大都市」指定都市市長会企画/東京市政調査会編『大都市のあゆみ』東京市政調査会
- 佐藤草平(2010)「1950年代中旬の「特別区—東京都—」の政府間関係」『とくきょうの自治』No.77
- 自治省(2000)『改正地方制度資料第25部』
- 高木鉦作(1966/1968/1971)「特別区への事務移譲(一)(二)(三)」『國學院法学』3巻3号、6巻1号、8巻4号
- 高木鉦作(1974)「区長公選と事務移譲」『都市問題』65巻11号
- 高木鉦作(1976)「区長公選制の復活と特別区の自治」日本行政学会編『社会変動と行政対応(年報行政研究12)』ぎょうせい
- 高木鉦作(1993)「特別市制の制定と実施」東京市政調査会編『大都市行政の改革と理念 その歴史的展開』日本評論社
- 地方自治総合研究所監修/村上順『逐条研究地方自治法V』敬文堂
- 特別区協議会(1977)『特別区政の動き—昭和50年度特別区政改革の記録』
- 特別区協議会(1978)『特別区政の動き—昭和53年度版』
- 特別区協議会(1997)『「特別区」事務の変遷』
- 特別区人事委員会(1998)『20周年記念誌』
- 特別区政調査会(1975)『特別区政のあり方について—区長公選と特別区の自治—付属資料(特別区政調査会答申)』
- 特別区政調査会(1978)『特別区人事行政の改革—答申及び付属資料(特別区政調査会答申)』
- 特別区制度調査会(2007)『「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想(第二次特別区制度調査会報告)』
- 長野士郎(1953)『逐条地方自治法』学陽書房
- 乗富光義(1964)『新しい特別区制度』学陽書房
- 橋本勇(2006)『逐条地方公務員法』学陽書房

松田研一 (1970) 「特別区制度の沿革と職員の身分取扱い
等に係る問題点について」『自治研究』46巻8号
森祐二郎 (1987) 「都区制度の変遷—特別区の位置づけを
中心に」『地方自治』471号

寄本勝美 (1986) 「四極構造による政治化—革新自治体の
ディレンマ」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政
府』東京大学出版会

土屋 耕平 (つちや こうへい, 1977年生)

所 属 立正大学法学部非常勤講師

最終学歴 早稲田大学大学院政治学研究科博士後期課程 単位取得満期退学

所属学会 日本行政学会, 日本政治学会, 日本地方自治学会

研究分野 行政学, 地方自治論

主要著作 『新しい自治のしくみづくり』(共著, ぎょうせい, 2006年)

『日本の自治体外交』(共訳, 敬文堂, 2009年)