

地方公務員法制定

上 林 陽 治

一九五〇（昭和二五）年二月一三日公布（法律第二六一号）、一九五一年二月一三日施行の地方公務員法（以下、「地公法」という）は、その二条で、地方公務員とは地方公共団体のすべての公務員をいうと定義し、旧憲法下の吏員以外のその他の職員である雇員、備人、嘱託も含め、地方公共団体のすべての公務員を一律に扱うこととした。

旧憲法下の吏員と雇員・備人・嘱託

旧憲法下において、地方の政府機関に敷かれていた東京都制、府県制、市制および町村制には、それぞれ、都吏員、府県吏員、市吏員、町村吏員の設置についての規定が設けられていた。吏員は都道府県または市町村に対して公法上の勤務関係に立つものとされていたが、これら吏員とは別に、身分的に区別された存在として、雇員、備人、嘱託といわれる職員があり、これら雇員等は、私法上の雇用契約によって都道府県または市町村に雇用されるものとして取り扱われていた（角田禮次郎『地方公務員法精義』学陽書房、一九五五年、三頁以下）。

吏員と雇員等の区別は、採用の形式によるべきとされ、すなわち任命の形式によって採用される

ものが吏員であるとされされており、裏を返せば、雇員等は任命行為にかからないので、私法上の雇用契約であるとされたものである。

なお、雇員と備人の区別は、前者が吏員の補佐として事務を担当していたのに対し、後者は主に肉体労働的な職に従事するというもので、今日の技能労働職にあたるものであった。また嘱託は、官吏の定員不足を補う場合や、任用・給与上適切に採用しがい場合さらに本人の希望によって官吏として採用しないことにしたい人を官吏的に勤務させる場合などに採用された、というものであった。

地公法制定までの紆余曲折

地公法制定以前の一九四七年五月に地方自治法（以下、「地自法」という）は施行しているが、同法では従前の官吏制度に準ずる暫定措置が講ぜられたのみであった。すなわち、制定時の地自法一七二条は、旧憲法下において吏員であったものについてのみ規定を置き、これを事務吏員、技術吏員、警察吏員及び教育吏員に区別し、その勤務関係は、旧憲法下と同様に長の任免にかからしめることを通じて公法上の勤務関係とした。一方、雇員等についても公法上の規律の範囲外とし、その

勤務関係はなお私法上の雇用契約によるものであった。すなわちこの時点では、雇員、備人、嘱託は「吏員とは身分的に差別されていたから、これらを含めた地方公務員という概念はなかったし、これらの職員のすべてを対象とする地方公務員制度もなかった」（角田前掲書三頁）のである。

新憲法施行にあわせて施行することを第一義として制定された地自法に關し、総司令部は、同法施行直後からその改正について日本政府と協議を重ねていた。この過程で、総司令部民生局地方行政課は、地方吏員の任免、給与、分限、懲戒、職務等身分取扱に関する規定が欠けていることを指摘し、これらの点については別に定める旨及びその定める期限を地自法で明示するよう求めた。この要求に基づき同年二月の地自法改正案では、一七二条四項を新設し、「第一項の吏員に関する職階制、試験、任免、給与、能率、分限、懲戒、保障、服務その他身分取扱に關しては、この法律及びこれに基く政令に定めるものを除く外、別に普通地方公共団体の職員に關して規定する法律の定めるところによる」とし、この法律は「昭和二十三年四月一日までに、これを制定しなければならぬ」（附則第一条第二項）と定めた。しかし、地公法の制定は大幅に遅れた。

労働基本権の制約と地公法制定

一九四八年七月三二日、公務員の争議行為を禁止し、労働協約締結権を否認する「政令二〇一号」が公布・施行される。この「政令二〇一号」は、国家公務員のみならず地方公務員にも適用された。すでに施行していた国家公務員法に關しては、「政令二〇一号」に即した改正作業が進められ、

一二月三日に国家公務員法改正案が公布施行し、労働組合法、労働関係調整法、労働基準法を適用除外し、その労働関係は国家公務員法体系で規定されることとなった。

一方、地方公務員に関しては、労働三権を抑制し、その代替となるべき体系のもととなる地公法そのものが制定されていない状態であった。

その原因は、総司令部民生局内において、地方公共団体においても国の制度に準じた職階制等を基盤とする詳細な規定の画一的適用を指向する公務員制度課と、中央による職員制度の画一的な押し付けは地方自治権の侵害にあたるとする地方行政課との対立があったためである。さらに、内務省の後継機関が定まらなかったことのほか、地方公共団体の職員の労働法制の適用に関して政府部内や総司令部内の意見の隔たりが大きかったためであった。

最終的に地方公務員法の原案作成を委ねられたのは当時の地方自治庁であったが、原案が閣議決定されたのは、一九四九年一〇月一四日のことであった（一〇月一四日案）。しかし労働三権の適用の可否、労働基準法の適用の可否、教職員への地方公務員法適用の可否、単純労働職員を特別職とすること等をめぐり総司令部ならびに政府部内の意見はまとまらず、結局、一〇月一四日案は廃案となった。

その後、地方自治庁では第二次案の作成作業を進め、一九五〇年一〇月三〇日にこれを仕上げ、総司令部との協議を重ねて最終案を取りまとめ、一二月一七日に地方公務員法案は閣議決定された。地方公務員法案は一二月二日に招集された第九回国会に提出され、衆議院では一二月五日に可決成立、一二月九日に参議院で一部修正して可決

したため衆議院に回付され、同日、衆議院で同回付案に同意し、地公法は成立することになった。

地公法の成立により、地方公務員に關しても、政令二〇一号はその効力を失った。しかし、地公法五八条により労働組合法及び労働関係調整法の適用が除外され、その代替措置を規定する地公法と、原則適用の労働基準法とで構成される新たな地方公務員労働関係体系が形成することになった。いかなれば労働基本権の制約を埋め込んで地方公務員法は成立したのである。

私法上の雇傭関係に準ずる公法上の契約

一九五一年、地公法の制定に伴う関係法律の整理に関する法律により、地自法一七二条の条文全体が改正され、吏員に加えて「その他の職員」についても規定し、従前の雇傭等も「職員」とすることとした。この改正で重要な点は、吏員であれその他職員であれ、地公法上の勤務関係において両者が区別して取り扱われているわけではなく、地自法一七二条二項により両者とも長の任免にかからしめることを通じて公法上の勤務関係となり、地公法制定以前のような私法上の雇用契約による勤務関係が排除されたとみなされることになったことである。

しかしながら地公法制定当初の考え方は、今日のような、これを行政処分の一環としての任用行為により勤務関係が成立すると硬直的に捉えるのではなく、むしろ「地公法二条にいう「地方公共団体のすべての公務員」とは「私法上の雇傭関係に準ずる公法上の契約によつて、勤労を地方公共団体に提供する関係にある者」というもので（角田前掲書一〇頁）、その勤務関係は公法上の契約

に基づくというものであった。

地公法制定から四年を経過した一九五四年に設置された公務員制度調査会は、翌一九五五年に「公務員制度の改革に関する答申」を行ったが、この答申は、公務員の範囲について、任命行為に基づき特別の勤務関係に立つ者と私法上の雇用契約に基づく者とに二分して、前者のみを公務員として公務員法制を適用し、公営企業職員、現業職員、臨時・非常勤職員等は雇用契約に基づくものとすることを提言した。同答申は、旧憲法下の官吏及び公吏と雇員・傭員・嘱託員の区別への回帰と受け取られ、法案化されることはなかったが、このうち急速に、勤務関係任用行為説が広まることになり、勤務関係契約説は省みられなくなった。

地公法は、その制定当初から、未完の戦後改革の残滓を色濃く反映したまま、六〇年以上も生き延びてきた稀有な法律だといえよう。残滓とは、第一に、労働基本権制約を埋め込んだ体系であること、そして第二に、世界で類のない臨時・非常勤職員等の非正規公務員を含めたすべての地方公務員の勤務関係を行政処分たる任用行為としてい

【参考文献】坂弘二「地方行政と公務員制度」（ぎょうせい一九八〇年）、総務省自治行政局公務員部編『地方公務員制度の展望と課題』（ぎょうせい二〇一一年）、濱口桂一郎「非正規公務員問題の原点」（『地方公務員月報』二〇一三年一二月号）