

行政サービスの民間委託における公共性に関する考察

1年 渡戸 千穂

はじめに

公権力の行使と「市場化テスト」についての考察が、内閣府公共サービス改革推進室「平成20年度地方公共団体との研究会 報告書～『市場化テスト』導入の手引き～」においてなされている。

「公権力の行使」がなぜ阻害要因となるのか、として、日本国憲法前文に「ここに主権が国民に存することを宣言し、この憲法を確定する。そもそも国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」との規定から明らかなように、『公権力』は主権と同義か、または主権から流れ出てくるものだと考えられるが、いずれにせよ主権は国民に由来するものであり、政府に主権者としての国民から信託されたものに過ぎない。以上の考察から、『公権力』または『公権力の行使』だという理由だけでは、公共サービス改革法の対象とならないという理屈は絶対に出てこない。国民から信託された『公権力』であれば、その一部を国民に『お返し』しても全く問題ないだろう。行政処分に当たるような業務についても、法特例措置を設け、『特定公共サービス』として位置づければ、市場化テストの対象業務とすることは可能である。」¹と言及している。

果たして、このように考えることが妥当なのであろうか。

また、行政サービスを民間委託する際に、公共性を如何に考えればよいのであろうか。

以下において、行政サービスの民間委託として、あっせん指導を行っている県の労働相談と消費生活相談を例に挙げて検討を行いたい。

第1章 労働相談及びあっせん指導の概要

第1節 神奈川県における労働相談及びあっせん指導の概況

神奈川県においては、職員が労働相談のみならず労働者と使用者の労使紛争のあっせん指導も行っている。以下において詳細を確認したい。

1.1.1 労働相談

神奈川県における労働相談は、労働センター等（労働センター及び地域総合行政センター労働課。地方自治法附則4条2項に基づく都道府県知事の任意設置機関である「労政事

¹ 内閣府公共サービス改革推進室(2009)「平成20年度地方公共団体との研究会報告書～『市場化テスト』導入の手引き～」p77

務所」である。)の職員が、労使関係のトラブル、賃金、労働時間等の労働条件に関すること、解雇問題、就業規則の作成や改定等、働くこと、雇うことに関して、労働者や事業主から受けるものである。

1.1.2 あっせん指導

神奈川県における労使紛争のあっせん指導は、紛争当事者が自主的な話し合いにも拘わらず、解決又は交渉の継続が困難であり、かつ、労働センターが必要と認めた場合において、紛争当事者一方又は双方からの要請に基づき行うものであり、中立の立場、複数職員による対応、解決困難な事案には組織的対応を行うものである。

第2節 労働相談及びあっせん指導の法的根拠及び法的性格

1.2.1 法的根拠

労働関係調整法 3 条に「政府は、労働関係に関する主張が一致しない場合に、労働関係の当事者が、これを自主的に調整することに対し助言を与へ、これによつて争議行為をできるだけ防止することに努めなければならない。」とあり、『労働法コンメンタール』によると、この「政府」には「地方公共団体における都道府県知事、都道府県労働委員会その他の行政機関もまた本条にいう政府に含まれるものであると解する。」とされている。

また、個別労働紛争解決促進法 20 条 1 項において、「地方公共団体は、国の施策と相まって、当該地域の実情に応じ、個別労働関係紛争を未然に防止し、及び個別労働関係紛争の自主的な解決を促進するため、労働者、求職者又は事業主に対する情報の提供、相談、あっせんその他の必要な施策を推進するように努めるものとする。」とされている。

1.2.2 あっせん指導の法的性格

「行政機関が一定の行政目的を達成するため、法律上の拘束力を有しない手段により、特定の者に一定の作為・不作為を求めること」『法律学辞典』(有斐閣)や、「行政機関が現実に行っている指導、指示、勧告、勧奨、助言、注意、警告、あっせん等の行為」『法令用語辞典』(学陽書房)である「行政指導」に該当する。

第3節 他県におけるあっせん指導の状況

「労政主管事務所が行うのは、労働相談までのところが多く、『あっせん』まで行うところは、都道府県労働委員会や都道府県労働局が個別的労使紛争のあっせんを開始した影響を受けて、2003 年度以降は、埼玉県、東京都、神奈川県、大阪府、福岡県、大分県の 6 都府県と減少している。」²

労政事務所以外では、平成 13 年に施行された個別労働紛争解決促進法 20 条 1 項の施策として、地方自治法 180 条の 2 の規定に基づく都道府県知事に委任を受けて都道府県労働

² 「資料 都道府県労働相談事業の現状」全日本自治団体労働組合(2005)『第 4 回地方労働行政交流集会』pp34

委員会が、あっせんを行うようになっている。

第2章 消費生活相談及びあっせんの概要

第1節 地方自治体における消費生活相談及びあっせんの概況

消費生活センターは、都道府県、市町村の行政機関であるが、地方公共団体が条例等によって独自に設置するものであることから、その名称も規模もさまざまである。

そこで行われている消費生活相談は、①消費者が事業者の提供する物資等によって生じた消費生活上の苦情に関する相談、②消費者が物資等その他消費生活に関する情報の提供を求める問合せの相談、③消費者が物資等その他消費生活に関して、消費者の保護その他消費生活の安定及び向上に役立つ希望を要望する相談、に大きく分かれる。

①の苦情相談に対しては、消費者が自主交渉できるように情報提供や助言を行った上でなお自主交渉が難しい場合にあっせんを行っている。②の問合せについては情報を提供する中で相談者が納得し、③の要望はほとんどないのが実態である。

法令違反であったり悪質な場合には、国や都道府県が法令に基づいて行政処分を行ったり、行政指導を行っている。

また、国民生活センターが全国の相談を把握する仕組みがあり、都道府県間の情報交換は密になっている。

第2節 神奈川県における消費生活相談の状況

「平成19年度神奈川県における消費生活相談概要」によると、平成19年度に神奈川県及び県内市町村の消費生活センター等で受け付けた消費生活相談件数は71,226件であり、その内訳は、苦情66,188件、問合せ5,028件、要望10件で、苦情相談が消費生活相談全体の92.9%を占めている。

相談の処理状況（平成20年3月31日現在）をみると、処理日数では当日中に処理が完了したものが、54,826件で最も多く、全体の82.8%を占めている。

処理結果をみると、自主交渉の方法等をアドバイスした「助言」が47,801件で全体の72.2%であり、消費生活センター等が「あっせん」にかかわった相談は合計6,304件で全体の9.5%を占めている。

なお、あっせんにかかわった相談のうち、あっせんにより解決したものは5,878件で93.2%、あっせんが不調に終わったものは426件で6.8%となっている。

第3章 公共性の概念

第1節 法律に定められた行政の公共性

現代社会においては、高度に分業化され、人口が増大しているため、「直接デモクラシー」の完全実施は物理的に不可能である。その代替として、自由で理性的な個人が代表を選出し、代表による議会による立法に基づく政府に権力を信託するという、「間接デモクラシー」を便宜的にとっていると言える。

そのように信託された「政府＝行政」における公務員は、憲法 15 条 2 項においては「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」とされ、これは「公務員が国民の信託によって公務を担当する者として、国民全体のためにその職務を行わなければ、国民の中の一部を占める特定の政党や階級・階層の利益のために行動してはならないこと」³を意味する。

憲法 15 条 2 項の規定に基づき、地方公務員法 30 条も「すべて職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当つては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」と同様に規定しており、「国、地方の政治は、国民または住民の全体から信託を受けたものであり、この信託に基づく政策を実施する公務員が国民全体に対して奉仕すべきこと、およびその奉仕の内容が国民または住民全体の利益（公共の利益）を増進することにあることはきわめて当然の帰結であるからである」⁴とされている。

つまり、公務員は「全体の奉仕者」という、「国民または住民全体の利益（公共の利益）に奉仕する者」として法的に位置づけられているのである。

第 2 節 歴史上の公共性の概念

公共性は、英語では public と表記され、歴史上、15 世紀においては「the people（人民）あるいは a community as a whole（共同体全体）に関わる」ものとされ、17 世紀においては「the state（国家）あるいは commonwealth（共通善）に関わる」ものとされた。

この public という言葉は、res publica という言葉に由来するものであり、キケロは「res publica は人民のものであるが、人民とは、方法はどうであれ全部の人間を集めたものというのではなくて、法についての合意と利益の分有とによって結合された多数の人びとの集合のこと」と定義した。

第 3 節 検討のスタンス

第 1 節において、憲法 15 条 2 項及び地方公務員法 30 条の法律に定められた、公務員は「全体の奉仕者」という、「国民または住民全体の利益（公共の利益）に奉仕する者」として法的に位置づけられているという「公共性」の観点を確認した。

次に、第 2 節において、「公共性」は英語では public と表記され、歴史上、15 世紀においては「the people（人民）あるいは a community as a whole（共同体全体）に関わる」ものとされ、17 世紀においては「the state（国家）あるいは commonwealth（共通善）に関わる」ものとされた、ことを確認した。

³ 樋口・佐藤・中村・浦部(1984)『注釈日本国憲法 上巻』学陽書房 p352

⁴ 橋本勇(2009)『新版 逐条地方公務員法(第 2 次改訂版)』学陽書房 p610

歴史上の公共性の概念は、「the people（人民）に関わるもの」「a community as a whole（共同体全体）に関わるもの」「the state（国家）に関わるもの」「commonwealth（共通善）に関わるもの」の4つの観点であるが、行政は、現代の日本では「the state（国家）」そのものであるため、「the state（国家）に関わるもの」の観点をはずした、3つの観点が重要であると考えられる。

そして、「the people（人民）に関わるもの」「a community as a whole（共同体全体）に関わるもの」「commonwealth（共通善）に関わるもの」の3つの観点は、憲法15条2項及び地方公務員法30条の法律に定められた、公務員は「全体の奉仕者」という、「国民または住民全体の利益（公共の利益）に奉仕する者」という現代の日本の法律に定められている「公共性」の概念に合致するものと見受けられる。

歴史上の観点をを用いて現代の日本の法律に定められている「公共性」の概念を表現すると、「全体の奉仕者」、つまりは「国民または住民全体の利益（公共の利益）に奉仕する者」である「公務員」は、『the people（人民）』の『a community as a whole（共同体全体）』の『commonwealth（共通善）』に奉仕する者」と言い換えることができる。

よって、現代の日本の法律（憲法15条2項及び地方公務員法30条）に、歴史上の「公共性」の概念が生きていると言える。

そこで、憲法15条2項及び地方公務員法30条の法律に定められた、公務員は「全体の奉仕者」という、「国民または住民全体の利益（公共の利益）に奉仕する者」として法的に位置づけられているという「公共性」の観点から、あっせん指導を行っている県の労働相談及び消費生活相談の民間委託における公共性について、次章において考察したい。

第4章 行政サービスの民間委託における公共性に関する考察

第1節 労働相談の場合

あっせん指導も行っている県の労働相談及びあっせん指導を民間企業に委託した場合、その民間会社に雇われている労働者が当然に存在し、当該労働者が自分の会社が行っているそうした労働相談に「自分が勤める会社から解雇された件」「自分の勤める会社が賃金未払である件」「自分が勤める会社の上司からパワーハラスメントを受けた件」などを相談する気になるとは考えられない。自分の勤める会社と利害が相対する件を、一般的には使用者よりも弱い立場の労働者が自分の勤める会社に対して言うことができる労働者はいない、と考える方が常識的に考えて普通であろう。

民間会社でなくとも、社会保険労務士や弁護士に委託するのであれば可能であるとの見方があるかもしれない。しかし、社会保険労務士や弁護士は通常、自身の事務所においていろいろな事案を抱えたり、企業の顧問を務めている。また、民間企業と同じく、自身の事務所において労働者を雇っていることが多い。相談を受けても、「自身が抱えている事案に関係する相談を受けられない」「自身が顧問を勤めている企業の労働者からの相談は受けられない」といったことが生じる可能性があるのである。さらに、民間企業と同じく「自身が雇っている労働者からの相談」は実質上、受けられないに等しいであろう。

どんな企業に勤めようとも、県の労働相談をひとしく受けられ、解雇された場合にはひとしくあっせん指導を県に依頼できることができなければ、憲法 15 条 2 項及び地方公務員法 30 条の法律に定められた、公務員は「全体の奉仕者」という、「国民または住民全体の利益（公共の利益）に奉仕する者」として法的に位置づけられている「公共性」の観点を守られず、法が禁じている「一部の奉仕者」に成り下がってしまっていると言えるのではないだろうか。

第 2 節 消費生活相談の場合

あっせんも行っている県の消費生活相談及びあっせんを民間企業に委託した場合、その民間会社が提供している商品やサービスを提供している場合には、当該民間事業者が提供しているサービスや商品に対して消費生活相談をしても企業内相談室と同じ対応であろうと消費者は思って消費生活相談をしにくくなることが想定される。そうした状態は、憲法 15 条 2 項及び地方公務員法 30 条の法律に定められた、公務員は「全体の奉仕者」という、「国民または住民全体の利益（公共の利益）に奉仕する者」として法的に位置づけられている「公共性」の観点を守られず、法が禁じている「一部の奉仕者」に成り下がってしまっていると言えるのではないだろうか。

第 3 節 総括

第 1 節及び第 2 節において、憲法 15 条 2 項の「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」という規定により体现しようとした、公務員が「全体の奉仕者」として「国民全体の利益のためにその職務を行い、国民の中の一部を占める特定の政党や階級・階層の利益のために行動してはならない」⁵という趣旨からはずれ、「国民または住民全体の利益（公共の利益）に奉仕する者」として法的に位置づけられている「公共性」の観点を守られず、法が禁じている「一部の奉仕者」に成り下がってしまう可能性がある事例を取り上げた。

「民」に対峙する行政サービスを民間委託することは、「全体の奉仕者」という「国民または住民全体の利益（公共の利益）に奉仕する者」として法的に位置づけられている「公共性」が守られないばかりか、県民が最後のよりどころとする「セーフティネット」としての機能も果たせず、県民にとっても好ましくないことと言えるのである。

「行政が行政サービスの直接の提供主体でなければ実現できない公共性」というものがあり、「行政が直接の提供主体でなければ実現できないセーフティネット」というものがあるのである。

「はじめに」において取り上げた「問題提起」である、『公権力』は主権と同義か、または主権から流れ出てくるものだと考えられるが、いずれにせよ主権は国民に由来するものであり、政府に主権者としての国民から信託されたものに過ぎない。以上の考察から、『公権力』または『公権力の行使』だという理由だけでは、公共サービス改革法の対象となら

⁵ 樋口・佐藤・中村・浦部(1984)『注釈日本国憲法 上巻』青林書院 p352

ないという理屈は絶対に出てこない。国民から信託された『公権力』であれば、その一部を国民に『お返し』しても全く問題ないだろう。行政処分に当たるような業務についても、法特例措置を設け、『特定公共サービス』として位置づければ、市場化テストの対象業務とすることは可能である。」⁶と言及していることについては、国民から信託を受けたものを国民に返す、という言葉ではお返しという印象を受けるだろうが、国民に返す場合の「国民」は「一部の国民」であって「全国民」ではなく、「全国民の代表たる国民」でもない。全国民の信託を受けたものを一部の国民に返すことは、一部の国民への利益誘導につながる危険性があり、憲法が禁じている「一部の奉仕者」に成り下がってしまう可能性がある。このことを持って「公権力の行使」は市場化テストの阻害要因とはならないことの根拠とはなりえないものと考ええる。

繰り返すが、「行政が行政サービスの直接の提供主体でなければ実現できない公共性」というものがあり、「行政が直接の提供主体でなければ実現できないセーフティネット」というものがあるのであり、それは、憲法 15 条 2 項の「すべて公務員は、全体の奉仕者であつて、一部の奉仕者ではない。」という規定により体现しようとした、公務員が「全体の奉仕者」として「国民全体の利益のためにその職務を行い、国民の中の一部を占める特定の政党や階級・階層の利益のために行動してはならない」⁷という趣旨からはずれ、「国民または住民全体の利益（公共の利益）に奉仕する者」として法的に位置づけられている「公共性」の観点を守られずに法が禁じている「一部の奉仕者」に成り下がってしまう状態を作ってはならないと考える。

⁶ 内閣府公共サービス改革推進室(2009)「平成 20 年度地方公共団体との研究会報告書～『市場化テスト』導入の手引き～」 p77

⁷ 樋口・佐藤・中村・浦部(1984)『注釈日本国憲法 上巻』青林書院 p352