

官製市場の民間開放と公務員の行方

齊藤徹史
text by Saitoh Tetsushi

東北大学法科大学院 / 前みずほ情報総研株式会社都市・地域研究室研究員

過去5回の連載では、官製市場の民間開放が、そこで働く公務員の雇用や処遇にどのような影響を与えるかを検討し、その解決策の提示を試みた。今回は、本連載を終えるにあたり、公務員の雇用と処遇を考える際の前提となる総論的なテーマに触れておきたい。

(1) 身分保障

第4回で触れたとおり、公務員は分限制度によってその身分が保障されていることはつとに知られるところである。身分保障の内容として、職員は、法定の事由によらなければ、その意に反して免職等の処分をされることはなく、その官職をみだりに奪われない権利を有する(ただし、あくまでも「職員が保持している官職そのもの」を保障するのであり、「公務員という身分ないしは職業を保障する」ものではないとされることに注意を要する)¹⁾。

こうした身分保障の存在については、公務員が公正に職務を遂行するために必要な政治的中立性や公務員人事の自律性を確保するためのメリットシステムと表裏一体をなす近代公務員制度の基本原則としての特徴を持つもの²⁾、あるいは「職員は全体の奉仕者として自らの能力を最大限発揮して職務に専念し、創意と工夫を怠ることなく公務の円滑な推進をはかる」ためのもの³⁾などと説明される。

しかし、昨今の官製市場の更なる民間開放を求める文脈から、このような公務員に認められた身分保障の見直しを求める声が上がっている。例えば、経済同友会は身分保障による政治などの影響からの公正・中立性確保の必要性は認めつつ、「現在では、政府のスリム化・効率化を図る上での大きな障害となっている」とし、自衛隊・警察等を除く公務員へ労働基本権を付与する方向での議論とともに、「公務員の身分保障の撤廃と雇用保険加入も議論すべき」という⁴⁾。たしかに、民間開放に直面した公務員につき、身分保障を緩和ないし撤廃する方向で見直すことにより民間並みの雇用の流動性にさらすのであれば、処遇方法としても多様な検討が可能となりそうではある⁵⁾(反面、当然のことながら身分保障が認められている下での処遇に比べれば職員には厳しいものとなる可能性もある)。

ただ、こうした身分保障の見直しは、それに伴うデ

メリットが生じかねないことを改めて確認する必要がある。すなわち、身分保障は、先述のとおり公務員の「全体の奉仕者」性に由来する側面があり、特定の政党や階級・階層の利益のために行動することなく、国民全体の利益のために職務を遂行するための重要な機能を果たす⁶⁾。したがって、身分保障の緩和・撤廃によって、政治の行政活動への介入により、結果として行政の公正性を害するのみならず、公務員の萎縮・沈滞を招くおそれもあり、その代償は大きいと言わざるを得ないだろう⁷⁾。したがって、「政府のスリム化・効率化のため」といった趣旨には一定の理解を置きつつも、公務員の公正・中立な職務の遂行の確保と国民の平等な行政サービスの受益の観点から身分保障の見直しには慎重であるべきと思われる。

一方、公務員の身分保障については、こうした本来の存在意義とかけ離れた運用の実態に対する批判がある。すなわち、一部の職員の間には、身分保障を「逆用」して「休まず、遅れず、仕事せず」といった三無主義の気風があるとの指摘⁸⁾がある。こうした「逆用」は、公務員の身分保障制度の問題ではなく、むしろ職員個人の勤務実績の不良や能力不足、適格性の欠如の問題として論じる必要がある。適正な評価制度の実施を通じて、問題のある職員については分限処分(地方公務員法第28条第1項第1号および第3号)を実施する必要があると言えよう⁹⁾。

(2) 「民間開放」の範囲と公務員

「官製市場の民間開放」と公務員との関わりを考える際には、その前提として、どのような業務を民間に委ねることができるかといった検討を行う必要がある。このとき、もしその業務が民間開放に馴染まなければ、それは公務員が担うべきものということになる。

では、「公務員が直接行うべき事務・事業」(裏を返せば「民間に委ねることができる事務・事業」とは何だろうか。この問題を考えるには、平成9年に行われた行政改革会議における議論(「最終報告」)が参考となる。

これによると、21世紀にふさわしい行政組織を構築するには、「官から民へ」などの原則を基本に行政のスリム化・重点化を積極的に進め、官民の役割分担の適正化を図ることで、行政機能の減量(アウトソーシング)を実現することが必要であるとされた。そして、「国

が自ら主体となって直接実施しなければならない事務・事業」として、「私人の権利義務に直接かつ強度の制限等を及ぼす公権力の行使に当たる事務・事業」、「その性質上、国が自らの名において行うのでなければ成立しない事務・事業」、「災害等国の重大な危機管理に直結し、直接国の責任において実施することが必要な事務・事業」が挙げられた。

このうち、「公権力の行使に当たる事務・事業」は民間に委ねることができないとの考え方は、現在においても唱えられることが多い¹⁰。しかし、こうした事務・事業の実際の運用をみると、例えば、行政が検査・資格試験の実施などを特定の法人に行わせる「指定法人」、「指定機関」制度では、非公務員からなる私法人が「公権力の行使に当たる事務・事業」を行っており、このような「私人による行政」をどのように位置付けるかが問題となる。これについては、歴史的に、統治権（公権力の行使の権限および責務）は国家に独占させることが近代統一国家成立の出発点であったものの（「国家による統治権（公権力）の独占」の原則）、今日ではそれが厳格に貫かれているわけではないとし、原則（国による直接実施）に対する例外が認められるためには、私法人への委託のために明確な法律の根拠を定める必要があるほか、私人が行うことに伴い事務の執行に適正さ・公正さを確保することや、当該事務に従事する私人に「みなし公務員規定」を設けるなど公務員法上の職務規律に替わる代替措置を置くことが最低限の条件であるとされる¹¹。このようにみると、それぞれの事務・事業に備わった「公権力」性の固有の意義や程度などを検討し、その上で民間開放を可能とする具体的な条件を定めることで、「公権力の行使に当たる事務・事業」であっても民間開放を可能とする余地はあるものと思われる。

では、改めて「公務員が直接行うべき事務・事業」とは何だろうか。これについては、先の「最終報告」を基本とし、例えば、民間委託の妥当性は、事務ごとに（ ）法令適合性、（ ）行政責任の確保、（ ）住民サービスの確保、（ ）経済的効果といった基準¹²から検討すべきと言える¹³。

とはいえ、公務員でなければならない分野の外延を画することは全くもって容易ではない。それは、中核的な政府の機能とされる治安や防衛であってもガードマンや私兵が担うことができないわけではなく、「官がどうしてもやらなければならないか否かは、思想上の決断の問題である」と言えるためでもある¹⁴。しかし、この問題がいかに難しくはあっても、時代の状況に応じた外延を画するための努力はこれからも行われる必要がある¹⁵。

(3) おわりに

わが国の財政状況は、周知の通り深刻な状況にあり、国や地方公共団体の機能・役割が見直された効率的で「小さな政府」の実現は喫緊の課題である。官製市場の民間開放の必要性は今後いっそう高まるであろうが、そのためには本連載で述べてきた公務員の雇用・処遇問題について早急に具体的な対応策を打ち出すことが望まれる。そして、これを考える際には、個別的な問題解決に向けた処遇制度の検討にとどまらず、現在の公務員の任務の範囲など公務員制度や行政組織制度などの本質に触れる議論が広範に行われることを期待したい。（了）

- 1 塩野宏『行政法』230頁（第2版／有斐閣・2001）
- 2 成田頼明「地方公務員法の回顧と行革・分権時代にむけた展望」190頁（総務省自治行政局公務員部『地方公務員制度の展望と課題』《ぎょうせい》2001）
- 3 原田尚彦『地方自治の法としくみ』135頁（新版改訂版／学陽書房・2005）
- 4 社団法人経済同友会「開かれた公務員制度の構築を」（平成17年5月13日）10頁
- 5 稲葉馨・高橋滋・西尾隆「鼎談・公務員制度改革大綱をめぐる論点」（『ジュリスト』1226号）20頁〔西尾発言〕参照
- 6 樋口陽一ほか『注解法律学全集1・憲法〔前文・第1条～第20条〕』347頁（青林書院・1994）〔中村執筆〕
- 7 成田・前掲（2）190頁。この他に、上田敏士「地方公務員制度あるいは人事行政の現状と近未来」（『自治研究』80巻9号）68頁など併せて参照。
- 8 原田・前掲（3）136頁
- 9 稲葉・高橋・西尾・前掲（5）21頁〔稲葉発言〕など参照。
- 10 規制改革・民間開放推進会議「中間とりまとめ」（平成16年8月3日）13頁
- 11 藤田宙靖『行政組織法』186頁（新版／良書普及会・2001）
- 12 西山裕「『都市における事務事業の外部委託の課題』（地方自治協会報告書）について」（『自治研修』269号）56頁。なお、「法令適合性」の基準については、今日では個別の事業法で民間委託の導入に制約があっても、各地方公共団体の意欲次第で構造改革特区制度の活用などにより解決する余地がある。
- 13 労働法学の立場から「公務」の意義や範囲などを論じるものとして、清水敏「『公務』従事者の多様化と『公務』労働の規制」（『法律時報』75巻5号）20頁参照。また、NPM（ニュー・パブリック・マネジメント）の観点からも、民間委託など官製市場の民間開放が可能な領域を検討する視角がある（大住莊四郎「New Public Managementの展望と課題」『神戸大学経済学研究』44号）33頁ほか参照）
- 14 長谷部恭男「独立行政法人」（『ジュリスト』1133号）103頁
- 15 長谷部・前掲（14）104頁は、官と民との機能分担の境界線につき、ともかくどこかに引かれていること自体には必然的な理由があり、それは異なる生のあり方や異なる価値のあり方の象徴で、通約不能な世界を境界線の両側に別個に維持していくために存在するといふ。併せて、わが国の行政法一般理論では、「民間化できる事務」と「民間化できない事務」との区別や限界を論じる場がなく、「行政が果たすべき役割や責任を正面から議論する場」の構想が必要とするものに、巨理格「公私機能分担の変容と行政法理論」（『公法研究』65号）192頁以下参照。

1971年生まれ。1996年北海道大学法学部卒業。2002年東北大学大学院法学研究科博士前期課程修了。日本電信電話株式会社などを経て、2001年株式会社富士総合研究所入社。2004年同社の会社合併でみずほ情報総研株式会社となる。2005年より東北大学法科大学院在学。著書として、『概説 市場化テスト』（共著／NTT出版・2005）論文として、「民間委託と公務員の雇用」（『都市問題』95巻6号）、「弁護士会綱紀委員会の調査と独禁法」（『公正取引』630号）などがある。

