

神奈川県における労働相談及びあっせん指導への指定管理者制度の導入について

自治制度演習 A 2009 年前期第 1 クール 1 年 渡戸 千穂

はじめに

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が、神奈川県における労働相談及びあっせん指導業務への指定管理者制度の導入の可能性について検証することにより、労使紛争解決のための公共サービスのありべき姿の一部をここで検討したいと思う。

第 1 章 神奈川県における労働相談及びあっせん指導について

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

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ン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。」¹

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委員会が、あっせんを行うようになっている。

第2章 指定管理者制度等について

第1節 制度の概要

指定管理者制度は、平成15年の地方自治法（以下「法」という。）の一部改正により導入され、地方公共団体が設置する「公の施設」の管理を地方公共団体が指定する民間事業者等に行わせることができるものである。松本英昭²によると「従来は、公の施設の適正な管理を確保するため、公の施設の管理を行う主体の公共性の要素に着目して、公共団体、公共的団体、地方公共団体の出資法人で政令で定めるものに限定して委託することができるととされていた。」

2.1.1 「公の施設」とは

ここでいう「公の施設」とは、「住民の福祉を増進する目的をもつてその利用に供するための施設」（法244条1項）であり、「住民の福祉を増進する目的」「住民の利用に供する」「施設」の3点を満たさなければならないものである。

¹ 「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

² 松本英昭(2007)『逐条地方自治法 新版（第4次改訂版）』学陽書房、pp976

2.1.2 運営上の留意点

法 244 条の 2 第 3 項により「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」ことが指定管理者に求められている。これは松本³の解釈によると「公の施設の管理を指定管理者に行わせることにより、地方公共団体が自ら管理するよりも一層向上したサービスを住民が享受することとなり、ひいては住民の福祉がさらに増進されることとなる場合をいう。すなわち、公の施設は公共の利益のために多数の住民に対して均等に役務を提供することを目的とし、その公正な管理を確保する必要がある」（筆者傍線）ことである。松本は「公共の利益」という言葉を用いて「公の施設の公共性」に言及している。

この規定は、「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し」（傍線筆者）ているという法 10 条 2 項の趣旨を、公の施設に関して具体的に定めたものである。

三橋良士⁴は法 10 条 2 項を「そのような役務の提供を、性別、門地、思想、信条の差別なく、住民ならば何人も同じ資格で平等に享受できることを意味する。換言すれば、地方公共団体はその役務の提供を公正かつ平等に行う義務を負うことになる」（傍線筆者）と解釈しているが、この規定は、現行の地方自治法に体现されている「地方公共団体の公共性」であると考ええる。

ほかに、法 244 条 2 項により指定管理者は「正当な理由がない限り、住民が公の施設を利用することを拒んではならない」、また、同条 3 項により指定管理者は「住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない」ことになっている。

第 2 節 指定管理者になることができるもの

2.2.1 指定管理者の指定

指定管理者の指定は、「普通地方公共団体は、公の施設の設置の目的を効果的に達成するために必要があると認めるときは、条例の定めるところにより、法人その他の団体であつて当該普通地方公共団体が指定するもの（「指定管理者」という。）に、当該公の施設の管理を行わせることができる」と規定された法 244 条の 2 第 3 項を根拠に行われる。

2.2.2 指定管理者となることができる団体への制約

指定管理者となることができる団体への制約は、法 244 条の 2 第 3 項において、「法人その他の団体」であれば指定管理者となることができる、とされており、指定管理者となることができる団体に地方自治法上は特段の制約はない。また、法人格についても、必ずしも必要ではないが、個人を指定管理者として指定することはできない、とされている。

申請資格については、募集要項に記載されることが一般的であり、神奈川県では手引きにより、「指定管理者の指定は行政処分であるが、入札事務における制限等を参考にして、あるいは安定した経営状態であることを前提とする趣旨から、募集要項等において、次の事項に該当する団体等について、申請を認めない」取扱いとしている。①法施行令 167 条

³松本英昭(2007)『逐条地方自治法 新版（第 4 次改訂版）』学陽書房、pp977

⁴『別冊法学セミナー基本法コンメンタール第 4 版 地方自治法』（2001）日本評論社、pp45

の 4 の規定により一般競争入札の参加を制限されている団体等、②神奈川県から神奈川県指名停止等措置要領により、競争入札の参加に関して指名停止を受けている団体等、③会社更生法、民事再生法等に基づき更正又は再生手続をしている法人、④最近 1 年間の法人県民税、法人事業税、消費税及び地方消費税を完納していない団体等、⑤暴力団（暴力団員による不当な行為の防止等に関する法律 2 条 2 号に規定する暴力団をいう。以下同じ。）、⑥暴力団又はその構成員（暴力団の構成団体の構成員を含む。以下同じ。）若しくは暴力団の構成員でなくなった日から 5 年を経過しない者の統制の下にある団体等、⑦暴力団の構成員若しくは暴力団の構成員でなくなった日から 5 年を経過しない者を役員に含む団体等

第 3 章 神奈川県における労働相談及びあっせん指導へ指定管理者制度を導入することについて

ここでは、神奈川県における労働相談及びあっせん指導に指定管理者制度を導入できるかどうか、法の解釈の上での可能性について検討を試みることにしたい。

第 1 節 労政事務所は公の施設か

労働相談やあっせん指導を行う、労働センター及び地域総合行政センター労働課、いわゆる法附則 4 条 2 項に基づく都道府県知事の任意設置機関である「労政事務所」が「公の施設」に該当するかどうかだが、当該施設の設置目的が「労働関係に関する指導、教育、調査等」（神奈川県行政機関設置条例 14 条）にあり、住民が労働相談及びあっせん指導に利用することが主であるため、「労働者の福祉を増進する目的」で、「労働者や使用者の労働相談に供して」おり、「労政事務所という物的施設を中心とする施設」であることから、法 244 条 1 項の「住民の福祉を増進する目的をもってその利用に供するための施設」である「公の施設」に該当すると解釈できる。（なお、労政事務所は法 156 条 1 項の行政機関にも該当する。）

第 2 節 労働相談及びあっせん指導業務に指定管理者制度を導入できるか

3.2.1 個別法との兼ね合いからはどうか

学校や公立病院などは個別法に「特定主体」が「管理」する規定が置かれているために、公の施設であっても指定管理者制度は導入できないものとされている。

労政事務所の場合は、労働関係調整法 3 条や個別労働紛争解決促進法 20 条 1 項においては「特定主体」による「管理」の規定は置かれていないため、上記の個別法との兼ね合いからは指定管理者制度は導入できるように見受けられる。

3.2.2 地方自治法の解釈からはどうか

公の施設の指定管理者による不当な利用拒否及び不当な差別的取扱は法 244 条 2 項及び 3

項で禁じられているが、指定管理者には利害関係者がいる点を、つまり指定管理者である、ある民間企業には利害関係する労働者や関連子会社の労働者がいることを忘れてはならないのではないかな。

法 244 条 2 項や同条 3 項により、その者達への公共サービスの提供を不当に拒むことはなく不当に差別的取扱をすることもなくとも、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だろうか。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。つまり、指定管理者となっている民間企業の従業員は労働相談を実質的には受けることができないことになる。指定管理者が労働相談及びあっせん指導という公共サービスの提供主体となった場合には、全ての住民が役務の提供をひとしく受けることができないのである。さらに、指定管理者になる民間企業が県内で有力な大企業であればあるほど、労働相談及びあっせん指導をひとしく享受できる住民が減ることになり、業務が形骸化するだろう。

これらのことは、指定管理者制度の設置目的である、平成 15 年 7 月 7 日総務省自治行政局長通知の「多様化する住民ニーズにより効果的、効率的に対応するため、公の施設の管理に民間の能力を活用しつつ、住民サービスの向上を図るとともに、経費の削減等を図ること」を、形式的には指定管理者となれる民間企業が「住民サービスの向上を図ること」という点で設置目的を充足できない場合があることを示している、と言えるであろうし、そもそも第 2 章第 2 節 2.1.2 で挙げた「地方自治法に示された公共性」である、法 244 条の 2 第 3 項の「公の施設の設置の目的を効果的に達成する」という規定に体现される「公の施設の公共性」や、法 10 条 2 項の「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し」ている規定に体现される「地方公共団体の公共性」に抵触することになるだろう。

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法の定めるところであると考ええる。

「行政が公共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」というものがあるのである。

第 3 節 まとめ

これまで見てきたとおり、神奈川県における労働相談及びあっせん指導への指定管理者制度の導入は、「住民は地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有する」という現行の地方自治法に体现されている「地方公共団体の公共性」に抵触するため難しく、行政が公共サービスの直接の提供主体であることが求められるケースであると言えるだろう。

裁判外紛争解決法が施行されても、「住民が地方公共団体の役務の提供をひとしく受けられる」ことによる、「公が担うセーフティネット」という役割の意義は変わらないのである。

なお、立法論からの検討は、またの機会に行うこととしたい。