

地方自治体における消費生活相談への市場化テストの導入について

自治制度演習 A 2009 年前期第 3 クール 1 年 渡戸 千穂

はじめに

消費者庁発足が話題となっているが、地方自治体においては従来から職員が消費生活相談のみならずあっせんを行い、悪質な業者に対しては行政指導及び行政処分も行ってきた。

一方、平成 18 年に施行された「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」（以下「公共サービス改革法」という。）においては国における相談業務が市場化テストの対象となる「公共サービス」とされた。

公共サービス改革法により「市場化テスト」の手法が定められ、「法令の特例」を講じなければ民間委託し難い業務については公共サービス改革法により「法令の特例」が定められた。一方、「法令の特例」を講じなくとも民間事業者が公共サービスを実施できる業務については、地方公共団体の判断により地方自治法等による入札制度を活用するとともに条例等で市場化テストに必要な手続を定めることにより、市場化テストが実施できることが明確になった¹。

消費生活相談は、民間委託する際に個別法による法律の制約がなく、法令の特例の必要のない業務に当たるので、地方自治法等による入札制度を活用でき、条例等で市場テストに必要な手続を定めることにより市場化テストを導入できる公共サービスである。

このように消費生活相談への市場化テストの導入は地方公共団体の判断に任せられているのだが、民間事業者が消費生活相談を行うことが県民にとって望ましいのか、その導入の可否を検討してみたい。

第 1 章 地方自治体における消費生活相談及びあっせんについて

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

¹ 内閣府公共サービス改革推進室『『市場化テスト』の手引き～地方公共団体における公共サービス改革の推進～』p2 2009 年 7 月 2 日 HP 閲覧

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度相談件数は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5878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2章 市場化テストについて

第1節 地方公共団体における市場化テストの概要

市場化テストは、公共サービスの質の維持向上及び経費の削減を図るための手法の一つであり、透明かつ公正な競争の下に地方公共団体と民間事業者との間又は民間事業者の間において、公共サービスを実施する者を決定するための手続であり、官民競争入札や民間競争入札と呼ばれるものである。

法令上、地方公共団体しか行い得ない公共サービスについては、平成18年に施行された公共サービス改革法により「特定公共サービス」として法令の特例を設けて地方公共団体の官民競争入札等を行えるようにした。現在、公共サービス改革法34条により法令の特例を設けられた「特定公共サービス」として、戸籍謄本等・納税証明書・外国人登録原票の写し等・住民票の写し等・戸籍の附票の写し・印鑑登録証明書の交付の請求の受付及び当該請求に係る当該証書の引渡しについて、市場化テストが行われている。

「特定公共サービス」以外のものについては、地方自治法及び地方自治法施行令167条の10の2第3項に基づいて条例又は規則に手続を整備することにより、官民競争入札及び民間競争入札を実施することができる。

市場化テストにより公共サービスを実施することとなった民間事業者は、公共サービス

改革法 25 条 1 項により秘密保持義務を課せられ、同条 2 項により刑法その他の罰則の適用について法令により公務に従事する公務員とみなす「みなし公務員」に規定される。

第 2 節 公共サービス改革法制定の経緯

平成 15 年 12 月の総合規制改革会議の「規制改革の推進に関する第 3 次答申」を受け、平成 16 年 3 月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進 3 ヶ年計画」において「市場化テスト」（官民間の競争入札制度）の導入について調査・研究を行うこととされた。

その後、平成 16 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」において「平成 16 年度中に制度設計を行うとともに、平成 17 年度の試行的導入に向けて検討を進める」とされた。

平成 17 年 3 月に閣議決定された「規制改革・民間開放推進 3 ヶ年計画（改定）」においては「市場化テスト（官民競争入札制度）の本格的導入に向けて、法的枠組みも含めた制度の整備を検討する」とされ、平成 17 年 6 月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005」において『公共サービス効率化法（市場化テスト法）案』（仮称）を平成 17 年度中に国会に提出するべく、速やかに準備し、地方公共団体における導入を円滑化するため、導入を阻害している法令の改正等、所要の措置を講ずる」とされた。

平成 17 年 9 月に公表された規制改革・民間開放推進会議の『小さくて効率的な政府』の実現に向けてにおいて『公共サービス効率化法（市場化テスト法）案（仮称）』を平成 17 年度中に策定し、国会に提出すべきであるとされ、平成 17 年 12 月の規制改革・民間開放推進会議の「規制改革・民間開放の推進に関する第 2 次答申」においては、『公共サービス効率化法（市場化テスト法）案』（仮称）を次期通常国会に早期に提出すべきであるとされた。

これを受け、政府は平成 18 年 2 月に「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律案」を国会に提出し、同法案は同年 5 月に成立し、同年 7 月に施行された。

第 3 節 国における市場化テストについて

国の行政機関等においては、公共サービス改革法 2 条 4 項 1 号により、「その内容及び性質に照らして、必ずしも国の行政機関等が自ら実施する必要がない業務」が対象となっており、その具体例として「施設の設置、運営又は管理の業務」「研修の業務」「相談の業務」「調査又は研究の業務」が法に例示されている。

平成 17 年 9 月に規制改革・民間開放推進会議が発表した『小さくて効率的な政府』の実現に向けて「公共サービス効率化法（市場化テスト法）案の骨子等」においては、民間開放が考えられる業務を 14 類型に分けた後に、「給付・徴収業務」「施設等管理業務」「検査・検定業務」「研修・研究業務」の 4 つの分野に区分・整理していたが、平成 18 年 2 月に内閣府が公共サービス改革法を国会に提出した際には、「相談の業務」が追加された。

そのほか、公共サービス改革法 2 条 4 項 2 号及び同条 5 項により定められた「特定公共サービス」として、法 32 条及び 33 条により法律の特例を適用されて、職業安定法に基づいて人材銀行事業やキャリア交流プラザ事業などや、国民年金法に基づいて国民年金保険

料収納事業について、市場化テストが行われている。

第 3 章 地方公共団体が行う消費生活相談へ市場化テストを導入することについて

地方自治体における消費生活相談への市場化テストの導入は、公共サービス改革法による法令の特例を講ずることなく、地方自治法 2 編 9 章 6 節及び地方自治法施行令 167 条の 10 の 2 に基づく「総合評価一般競争入札」として条例又は規則に手続を規定することに委ねられている公共サービスであるため、この手続にのっとり条例等を定めて民間事業者が消費生活相談を行うことが県民にとって望ましいのか、条例等の制定の可否を検討してみたい。

第 1 節 憲法等の解釈から

憲法 15 条 2 項に「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。」という規定があり、この規定の意味は「公務員が、国民の信託によって公務を担当する者として、国民全体の利益のためにその職務を行わなければならない、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ということである。」²

地方公務員法 30 条にも「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、職務の遂行に当たっては、全力を挙げてこれに専念しなければならない。」という規定があり、これは憲法 15 条 2 項に基づくものであるが、地方公務員法 30 条前段の規定の「社会的意義であるが、この公共の利益は国民全体に奉仕するという公務員の使命そのものである。なぜならば、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。そして、具体的に何が公共の利益であるかということは、社会の実態に即して判断されなければならないものである。それはその時々、政治的、経済的、社会的状況と、国民、住民の価値観を前提として具体的に決定されていくべきものといつてよい。」³

また地方公務員法 38 条 1 項に「職員は、任命権者の許可を受けなければ、営利を目的とする私企業を営むことを目的とする会社その他の団体の役員その他人事委員会規則で定める地位を兼ね、若しくは営利を目的とする私企業を営み、又は報酬を得ていかなる事業若しくは事務にも従事してはならない。」との規定があるが、「職務は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務するものであり、職務の遂行に当たっては特定の利益に偏することなく、常に中立かつ公正でなければならない。このような見地からすると、職員が特定

² 樋口・佐藤・中村・浦部(1984)『注釈日本国憲法 上巻』青林書院 p352

³ 橋本勇(2006)『新版逐条地方公務員法（第 1 次改訂版）』学陽書房 p572

の会社の役員などを兼ねていたり、また報酬を伴う事務、事業に従事していたりすると、その利益を念頭に置いて職務の公正を害するおそれがあるといえる。とくに、地方公共団体との間で取引関係を生じるときはなおさらである」⁴とし、私企業と距離を置き、常に中立かつ公正であることが求められていると言える。

晴山一穂は、「現在の国家公務員法・地方公務員法は、現行公務員制度について、職階制、成績主義、平等取扱い原則、身分保障、私企業からの隔離、職務専念義務、人事院・人事委員会制度などさまざまな原則や制度を定めているが、これらのなかには、憲法 15 条 2 項における公務員の位置づけが少なからず反映されていると見ることができる。以上のような日本国憲法における公務員の地位を踏まえるならば、日本国憲法は、国民の福利ないし権利の実現にとって必要な事務・事業は、国や地方公共団体の『公務』として原則として『公務員』の手によって行われるべきことを予定していると見ることができる。」⁵と言及している。

これらのように、現在の憲法及びそれに基づく地方公務員法は、政治活動の自由の制限や営利企業等の従事制限や労働基本権の大幅な制限を受ける公務員が、全体の奉仕者として公共の利益つまりは公共性のために職務を遂行することを予定している。

消費生活相談に市場化テストを導入し、サービスや商品を提供している民間事業者が市場化テストにより公共サービスを実施することになった場合には、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、結果として当該民間事業者が提供するサービスや商品に対する苦情を言いにくくなるだろう。

そうした状態は、公共サービス改革法により公共サービスを実施する民間事業者には、秘密保持義務やみなし公務員規定が課せられ適正な監視もかかり、公共サービス改革法は「公務員が公共サービスを実施する場合と同じ状態」を作ることに関心した筈であるにも関わらず、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」⁶という趣旨からはずれてしまう状態であるのではなかろうか。

⁴橋本勇(2006)『新版逐条地方公務員法（第 1 次改訂版）』学陽書房 pp679～680

⁵ 晴山一穂(2005)「第 I 部『強い国家』『小さな政府』と公務の未来」晴山・自治体問題研究所編『資料と解説 自治体民間化』自治体研究社 p58

⁶ 樋口・佐藤・中村・浦部(1984)『注釈日本国憲法 上巻』青林書院 p352

また、市場化テストにおいて公共サービスを実施することとなった民間事業者は「みなし公務員」とされ刑法その他の罰則が適用される。しかし罰則のない「公務員への制約」が存在する。例えば、公共性の担保のために設けられている地方公務員法 38 条 1 項の「営利企業等への従事制限」には罰則規定がないため（現実には公務員は自治体の条例等により懲戒処分を受ける。）、当然に「公共サービスを実施することとなった民間事業者」にも罰則規定はない。そのことにより、営利目的の私企業にもともと従事する民間事業者が公共サービスを実施することによって、消費者が消費生活相談をためらうことが生じたり、職務の中立・公正が失われて行政に対する不信が生じるおそれがあるかもしれない。

国においては「相談業務」への市場化テストの導入が公共サービス改革法により法定されているが、国と同じ「相談業務」であるから導入に問題は生じないであろうという見方により消費生活相談に市場化テストを導入することは、とりわけ民間企業の商品やサービスに対する苦情を扱う消費生活相談にはなじまないであろう。

第 2 節 規制改革・民間開放推進会議の「中間取りまとめ」に対して

ここで、平成 16 年 4 月に設置された規制改革・民間開放推進会議が同年 7 月に出した「中間取りまとめ」に触れておきたい。

これにおいては、公務員によって直接遂行されなければならないとされる際に挙げられてきた論拠を整理してそれらに反論し、公務員以外のものがそれを行うことに問題はないとし、そうした観点からも競争規律の下、当該事務・事業の市場性・効率性等を客観的に図ることができるようになる「市場化テスト」を早期に導入することが重要であるとしているが、それらの主な論点は以下のとおりである。

(1) 「公権力の行使」は公務員が行う必要があるという議論について

「公権力の行使」であっても、これを公務員以外の者に行わせるか否かは、一般には立法政策上の問題であり、したがって、少なくとも法律上民間に授権すれば、民間開放は可能である。法律による授権に際しては、当然、「公権力の行使」の程度・態様により、公平性、中立性、継続・安定性等の面から必要な措置（守秘義務・みなし公務員規定等）が講ぜられることとなるのであり、それとは別個に「公務員であること」を求める合理性はない。現実には、指定管理者による公の施設の使用許可、土地区画整理組合が行う換地処分、市街地再開発組合による建築物等への立入調査、健康保険組合による強制徴収、地方公営企業の行う水道事業に係る料金の徴収及び収納の民間委託等の例に見られるように、「公権力の行使」に該当する行為であっても既に民間に開放されている事例は少なくない。

(2) 憲法上、行政権は内閣に属するため、行政権の行使は公務員が行う必要があるという議論について

行政権は内閣に属するという意味は、行政権の行使についてはその発動・結果に対して内閣が責任を負うという理を示すものであり、そのことの故に個々の行政権の行使に当たる事務・事業を必ず公務員が遂行しなければならないということにはならない。内

閣が行政権の行使たる事務・事業の実施を、民間に委ねたとしても、その結果に対して内閣が責任を負いうる措置を講ずるときは、この関係で何らの問題も生じない。

(3)裁量性がある行政権の行使については、公務員の裁量に委ねるべきであるという議論について

行政裁量については、そもそも、その妥当性を検証し、マニュアル化・ガイドライン化することにより裁量性を極力減少させるのが本来である。その結果、判断に至るプロセスが根拠に基づき、かつ、透明なものとなり、それが外部から検証可能なものになるならば、その事務・事業を民間開放することは可能となる。なお、民間人よりも公務員に裁量権を行使させた方がなぜより望ましい結果が得られるのかという根本的な問題については、これまで説得的な説明はなされていない。

(4)公平性、中立性、継続・安定性、高度な守秘義務等がもとめられているものについては公務員が行う必要があるという議論について

公平性、中立性、継続・安定性、守秘義務等については、上記(1)において指摘したとおり、授權する際に、必要な措置を講ずることで足り、また、そのような先例は数多く存在する。特に守秘義務については、民間事業者が違反した場合、損害賠償の責を負うばかりでなく、ブランドイメージも著しく傷つけられ、場合によっては市場から退場を余儀なくされることもある。したがって、民間事業者については、自ずと守秘義務を最大限遵守するような緊張が働くことが期待できることから、この点では、むしろ公務員よりも民間事業者の方が優れているとの指摘さえある。

これに対して、晴山一穂は次のように述べて、その見解を否定している。「公権力の行使についていえば、命令・強制を伴う本来的な公権力の行使から給付行政における形式的行政処分のようなものまで、その内容と機能はさまざまなものが含まれており、後者の場合には、立法政策上行政処分の形式をとることの是非の検討も踏まえて、個別的にその民間開放の問題点を検討することが必要になる。このような検討を抜きにして(1)のように『公権力の行使を公務員以外の者に行わせるか否かは、一般的には立法政策の問題である』とあっさりと言い切ることは、きわめて乱暴な議論といわなければならない。また、(4)の公平性・中立性等の要請は、公務員の存在理由の核心的な要素としてこれまであげられてきたものであり、公務員以外の者について法律上定められている例があることをもって一般的に立法措置を講じることで足りるとする議論は、あまりに性急で短絡的な議論といわざるをえない。」⁷

筆者も晴山の「公務員以外の者について法律上定められている例があることをもって一般的に立法措置を講じることで足りるとする議論は、あまりに性急で短絡的な議論といわざるをえない。」という意見のとおり、現実の問題を生じている指定管理者制度などの前例

⁷ 晴山一穂「第5章地方公務員制度改革」三橋・榊原編(2006)『行政民間化の公共性分析』日本評論社 p97～98

があることをもって、一般的に立法措置を講じることで足りるとは考えられない。

当該民間事業者が提供するサービスや商品がある以上、当該民間事業者に利害を有する消費者が存在するため、授権する際に必要な措置を講じても当該民間事業者に利害を有する消費者が消滅する訳ではないので、消費生活相談の公平性・中立性を保つことはできないと考えられる。

第3節 内閣府公共サービス改革推進室による「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～」について

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～」においてなされており、「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。行政処分にかか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。⁸と言及している。

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、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思う。

第4節 このほかの公共性に関する議論について

宮本憲一が大阪空港公害事件の高裁で主張した「公共事業・公共サービスの公共性の尺度」は次のとおりである。「(イ) その事業やサービスが生産や生活の一般的条件、あるいは共同社会的条件であること。(ロ) その事業やサービスが特定の個人や私企業に占有されたり、利潤を直接間接の目的に運営されるのではなく、すべての国民に平等に安易に利用されるか、社会的公平のために運営されること。(ハ) 公共施設の建設、改造、管理、運営にあたっては、周辺住民の基本的な人権を侵害せず、かりに必要不可欠の施設であっても、できうるかぎり周辺住民の福祉を増進しうること。公共サービスについても基本的人権を侵

⁸ 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

害してはならない。(二) 公共施設の設置、改善や公共サービスの実施については住民の同意をうる民主的な手続きを必要とすること。この民主的手続きには、事業・サービスの内容が住民の地域的な生活と関係するような場合には、住民の参加あるいは自主的な管理をもとめることをふくんでいる。～この基準にしたがって、現実の公共財・サービスを判断すると、公共性の序列がつけられるであろう。これらの諸条件を満足させるようなものは公共性が高次である。」(傍線筆者)⁹

宮本が(ロ)で触れている「その事業やサービスが特定の個人や私企業に占有されたり、利潤を直接間接の目的に運営されるのではなく、すべての国民に平等に安易に利用されるか、社会的公平のために運営されること」については、地方自治法 10 条 2 項の「地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利」に通ずるものである。また、特定の個人や私企業の占有や利潤目的の運営を否定されているが、市場化テストにより公共サービスを実施することになった民間事業者に対しては、県民は当該民間事業者のサービスや商品に対する苦情を言いにくくなるのではなかろうか。それはある民間事業者による社会の独占と言える状態を作り出すのと同じと考えられる。そうした意味で、公共サービス実施民間事業者は宮本が言う公共性の尺度を満たすことはできず、市場化テストによる民間事業者の公共性は極めて低いものとなる。

ある大手自動車メーカーが消費生活相談を公共サービス実施民間事業者として行う場合を想定してみた場合、かなり多くの人がある自動車メーカーが行う消費生活相談に当該自動車メーカーの自動車に対する苦情を言い難くなるだろうことが予想される。

また、白藤博行によると『市場化テスト法』の目的が、公共性そのものの否定ではなく、公共性の担い手を公行政主体（以下、単に『公』）から民間企業体（以下、単に『民』）へと転換することにあるとするならば、少なくともその公共性を担うことになる『民』の正当性（正統性）の確保と『民による行政』に対する法的統制の可能性だけは確保されなければならない。この点、行政法のレヴェルでは、『公』が公共性を担うにあたって、行政手続の適正化・透明化・公正化、情報の提供・公開、行政過程への国民参加といった法的統制の仕組みが最近ようやく一定の水準に達したところであるが、『民による行政』の公共性担保の法的仕組みは、まだまだ未整備である。たとえば指定管理者制度にかかる情報公開制度にかかる情報公開の実際一つを見ても、きわめて不十分であることがわかる。『公』と『民』の責任の分担に関しての覚悟も体制も決まらないままの早計な行政の民間化には、十分な注意を要するところである。」(傍線筆者)¹⁰

憲法及び地方公務員法により公務員が帯びている原則や制限や制約を、白藤は『公』が公共性を担うにあたって、行政手続の適正化・透明化・公正化、情報の提供・公開、行政過程への国民参加といった法的統制の仕組みが最近ようやく一定の水準に達したところである」と最近の行政法の動きを踏まえ、「公」による行政の公共性が生来完全に備わってい

⁹ 宮本憲一「公共性の政治経済学を」宮本編(1989)『公共性の政治経済学』自治体研究社 p35

¹⁰ 白藤博行(2007)「博物館と学術・文化行政の公共性」『学術の動向 2007.2』財団法人 日本学術協力財団 p12

るものではなく整備されてきたものであること、そしてそれらの整備が最近ようやく一定の水準に達したとして、「民」による行政の公共性の担保の法的仕組みの未整備をもって早計な行政の民間化に注意を喚起している。

「民」が落札した時に、秘密保持義務やみなし公務員、報告徴収、立入検査などの措置が講じられるが、例えば情報公開に関しては、「民」に対し自治体と同じ請求権を明記しているところはまだ少なく、契約への明記や努力義務にとどまっているところが多く、「公」における情報公開のレベルに達していないと言える。

万一、「民」による行政の公共性の担保の法的仕組みが整ったとしても、前述したとおり消費生活相談という「民」に対峙することを、同じ「民」が担うことでは「民」による自己防衛が働いたり苦情を減らす圧力となってしまう、消費生活相談行政の公共性は担保できないであろう。

第5節 まとめ

これまで以下の点を確認してきた。

- (1) 現在の憲法及びそれに基づく地方公務員法により、政治活動の自由の制限や営利企業等の従事制限や労働基本権の大幅な制限を受けて、公務員が全体の奉仕者として公共の利益つまりは公共性のために職務を遂行することが決められている。サービスや商品を提供している民間事業者が市場化テストにより公共サービスを実施することになった場合には、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、そうした状態は、公共サービス改革法により公共サービスを実施する民間事業者には、秘密保持義務やみなし公務員規定が課せられ適正な監視もかかり、公共サービス改革法は「公務員が公共サービスを実施する場合と同じ状態」を作ることに腐心した筈であるにも関わらず、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現しようとした、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」¹¹という趣旨からはずれてしまう状態と言える可能性があること。
- (2) 市場化テストにおいて公共サービスを実施することとなった民間事業者は「みなし公務員」とされ刑法その他の罰則が適用される。しかし罰則のない「公務員への制約」が存在する。例えば、公共性の担保のために設けられている地方公務員法 38 条 1 項の「営利企業等への従事制限」には罰則規定がないため（現実には公務員は自治体の条例等により懲戒処分を受ける。）、当然に「公共サービスを実施することとなった民間事業者」にも罰則規定はなく、そのことにより、営利目的の私企業にもともと従事する民間事業者が公共サービスを実施することによって、消費者が消費生活相談をためらうことが生じたり、職務の中立・公正が失われて行政に対する不信が生じるおそれがあること。

¹¹ 樋口・佐藤・中村・浦部(1984)『注釈日本国憲法 上巻』青林書院 p352

- (3) 消費生活相談という公共サービスを実施する際には公平性・中立性が求められるものであり、民間事業者が消費生活相談を行う場合には当該民間事業者が提供するサービスや商品に関しては公平性や中立性を保つことが難しいと考えられるため、条例や規則で必要な措置を講じて解決できる問題ではないと考えられ、消費生活相談は公共サービスの提供主体がサービスや商品を提供していないということに依拠しなければ、全ての商品やサービスに対して公平性や中立性を保った消費生活相談を提供することが難しいものになると考えられること。
- (4) 「公権力の行使」が市場化テストの阻害要因とならないとの内閣府の言及については、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」でもないため、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、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こと。
- (5) 宮本が大阪空港公害事件の高裁で主張した「公共事業・公共サービスの公共性の尺度」の一つである、「その事業やサービスが特定の個人や私企業に占有されたり、利潤を直接間接の目的に運営されるのではなく、すべての国民に平等に安易に利用されるか、社会的公平のために運営されること」ということが、公共サービス実施民間事業者が消費生活相談を行う場合は、当該民間事業者が提供するサービスや商品に対して県民が苦情を言いにくくなることが想定される。それはある民間事業者による社会の独占と言える状態を作り出すのと同じと考えられる。そうした意味で、公共サービス実施民間事業者は宮本が言う公共性の尺度を満たすことはできず、市場化テストによる民間事業者の公共性は極めて低いものとなること。
- (6) 「民」による行政の公共性の担保の法的仕組みの未整備が問題であるが、法的仕組みが整ったとしても、消費生活相談という「民」に対峙することを、同じ「民」が担うことでは消費生活相談行政の公共性は担保できないであろうこと。

以上の点をもって、民間企業の商品やサービスに対する苦情を扱うばかりかあつせんも行い、「民」に対峙する消費生活相談に、条例や規則に手続や必要な措置を規定して市場化テストを導入して民間企業が実施することは、県民にとって好ましくないと考える。