

「民営化と説明責任——イギリスにおける公法のあり方」

講師：公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所 和田 武士 氏

指導教員：久末 弥生

日時：2016年5月20日（金）午後6時30分～9時20分

場所：梅田サテライト6階107教室

議事録担当：M1 横田 早紀

日本でもしばしば紹介されるように、イギリスでは民営化の取り組みが様々に進められており、民営化や非公的セクターの規律に関する行政法理論を考察するうえで参考とされることもある。そのイギリスにおいて、「公法は民営化にどれほど対応できているのか」ということを、オックスフォード大学法学部学部長の Davis 教授の論説をもとに、今回の講師である和田研究員に講演いただいた。

- ・民営化と呼ばれるものは、①厳密な意味での民営化（特定事業を行う企業の所有を、公的セクターから民間セクターへと変更すること）と、②外注（政府が非公的セクター以外からサービス供給者を雇い入れ、契約に基づきその者にサービスを供給させること）の2種類に区別できる。
- ・外注では、イギリスにおいては取引当事者間の法的地位は明確であるが、他方、サービスの利用者と公共サービスの供給者の関係は、契約関係にあたるとは限らない。外注によって公共サービスを供給する者は、公共サービス供給の直接の担い手であった公的な組織と同様、公法上の義務を負うのだろうか。この問題を考えるには、イギリスにおける憲法や人権の保障制度をふまえる必要がある。
- ・イギリスには単一の成文憲法典がない。国会が非常に強い立法的権限を持つ。
- ・ヨーロッパ47か国が参加するヨーロッパ人権条約は、個人及び条約締結国が、ヨーロッパ人権裁判所に他の締約国の人権侵害について訴えを提起することができる。イギリスでも、国内法化（1998年人権法）されている。
- ・人権法には「公的機関」という概念が存在する。あらゆる「公的機関」は、ヨーロッパ人権条約上の権利に適合するよう行動する義務を負い、そして「公的機関」がなした権利不適合な行動の被害者は、裁判所による救済を受けることができる。
- ・私人が公的性質を有する行為をする場合、その者は人権法上「公的機関」とされ、ヨーロッパ人権条約上の権利に適合するよう行動しなければならない、ということになる。このような「公的機関」は、「混合的な公的機関」（hybrid public authority）と呼ばれる。
- ・以上のことをふまえて、サービス利用者の保護をめぐる問題をみる。
民間の公共サービス供給者の責任を司法審査で争ったケース（サーヴァイト事件）や人権

法の適用を争ったケース（*YL v Birmingham City Council* 事件）では、政府が当該民間組織の法的性質をあらかじめ定めていないため、裁判所は民間の組織が公的職務を遂行しているのか具体的に判断し、公法上の規範または人権法に服しないと判断した。公共サービスの供給者にとってもサービス利用者たる市民にとっても、法的責任のありかたに課題が残されているところである。

- ・ 公法と外注との関係を理解するうえでは、「公益」の分析を深めることも重要となる。イギリスでは、公共サービス供給者について、国や自治体といった公的セクター、自身の利益を追求する私的セクター、そして社会生活の向上などに取り組む、チャリティを中核とするサードセクターとに区別されることがある。人権法との関係ではその法的性質が問題となるが、通説的な解釈は確立していない。
- ・ 以上のようにイギリスでは民営化をめぐる責任の所在や内容について政府が明確にしてこなかったため、裁判所が個々の事案ごとに対処せざるをえない状況になり、有効な救済を提供できなかったといえる。日本では、イギリスの動向を批判的にとらえ、行財政運営の効率化を議論する際に法的責任のあり方を明確に示すことで、公的機関の責任、サービス供給者の権利利益や義務、そしてサービス利用者の権利利益をあらかじめ確定し、人々が安心して行動できるよう、予測可能な制度を構築すべきである。

主な質疑応答

Q1: 「チャリティ」とは日本でいうと何にあたるのか。社会福祉法人や NPO など様々あるが。

A1: 日本法とのパラレルで考え、法制度の経緯からみると、公益社団・財団法人だろう。

Q2: 日本でも同様に、民営化における法的責任に関して何か不都合や問題が起こっているのか。法的責任のあり方は明確にしていくべきなのか。

A2: 今後は高齢者の住宅問題が増えると思込まれるので、特にその分野で法的責任のあり方が問われるのではないかと。

Q3: イギリス法にアメリカ法の暫定的措置のようなものはあるか。

A3: イギリスにもあり、「中間的差止命令」（*interim injunction*）と称される（ニール・アンドリュース（著）、溜箭将之、山崎昇（訳）『イギリス民事手続法制』（法律文化社、2012）62 頁参照）。

Q4: イギリスでは電力の自由化が進んでいるが、上手くいっていないと聞く。どのような問題があるか、日本でも電力自由化が進んでいるがそれとの絡みで。

A4:電力自由化について事業規制機関の位置づけをめぐる議論があるが、具体的問題は勉強不足のため不明である。今後の課題とさせていただきたい。

Q5:チャリティについて。必要な公益の提供について、市民の側から働きかけるなど、様々なあり方が想定される。イギリスにおいても、あり方が揺れているところがあるのではないかと。

A5:チャリティの基本的な考え方は、1601年のいわゆる公益信託法（通称・エリザベス法）に表れている。その後チャリティ概念は公益信託（チャリタブルトラスト、慈善信託）と関連付けて論じられてきた。現在は、さまざまなチャリティ目的が2006年（2011年）チャリティ法に規定され、チャリティが利用しやすくなっている。

チャリティの活用が促進される一方で、テロリスト組織によるチャリティの利用をはじめ、様々な問題が生じていることから、規制が重要な課題となっている。チャリティ法は継続的に改正され、直近の2016年改正ではチャリティ理事に対する統制が強められた。

Q6:三権分立について。

A6:今回の話はイギリスにおける三権分立とも関わる。

<司法+立法と行政> 司法審査に関連して言及した権限踰越の法理とは、伝統的には、国会制定法の授権を前提として司法が行政を統制する原理だった。司法審査の限界が表面化するのには、制定法を根拠としない組織の活動（決定）を統制する局面である。例えば、シティ（いわゆる金融街）の自主規制団体による自主規制基準に基づく決定を司法審査の対象としうるかが争われた。国会制定法を根拠として司法審査の対象性を判断するという伝統的な考え方について、議論が活発に行われてきたものの、裁判実務は基本的にこの考えに沿ってきた。現在のイギリスにおいてもなお、裁判所が国会の存在を前提とせずに行政を統制しようとは考えられていない。

<司法と立法> イギリス国内の裁判所は、ヨーロッパ人権条約と人権法のもとで、適合的解釈と不適合宣言を駆使し、国会の立法活動を統制してきた。そこで、現在の政権与党である保守党は、先のイギリス総選挙で、裁判所による統制を排除するためか、「イギリス権利章典」(British Bill of Rights)の制定を提唱した。この点は最高裁判所のニューバーガー長官の講演録を参照のこと（Lord Neuberger, ‘The UK Constitutional Settlement and the Role of the UK Supreme Court’ (10 October 2014) <<https://www.supremecourt.uk/docs/speech-141010.pdf>> accessed 18 May 2016, [32].）。

Q7:チャリタブルトラストについて。活動が国際的に及ぶと団体も多いと思うが、その場合、規制はどのようにされているのか。

A8:チャリティ委員会はあくまでイングランドを活動基盤としており、そこでの情報収集をもとに監督が行われる。

Q8:日本への示唆について。日本では、福祉の普及に際し、憲法 89 条に対応するために、厳格な統制の下、社会福祉法人にも福祉の提供を行うことができるようにした。パブリックに該当するのは第一種社会福祉事業で、利用者に重大な影響がでるもの。行政か、行政の厳格な統制におかれた社会福祉法人など限られたもののみが提供できるようにされてきた。ところが最近になって、社会福祉法人だけでは対応できないので、第二種社会福祉事業（保育も第二種事業）については社会福祉法人以外の民間の主体なども提供できるように拡張してきた。その際に問題となったのが、貧困ビジネス。東京の石原都政時代に、無料定額宿泊所が急増し、貧困ビジネスだといわれていた。一方で福祉の需要が高まり、サービス提供者を増やすことが求められるが、その一方でこういった貧困ビジネスの問題もでてきた。民主党政権時代、これに対処すべく、規制を強めるため、貧困ビジネス法案が検討された。これは第一種か第二種かという問題について、第 1. 5 種だということ話が出ていたが、結局、この法案は成立しなかった。

日本では、細かい点は議論されてきたが、パブリックの概念についてのそもそもの議論はされてこなかったように思う。

A8:今回はそもそもパブリックの話とどういうのかどうかも少し疑問。サービスを提供する主体（組織）の性質に力点を置くならば、プライベートの領域だろうか。しかし、現に提供されているサービスの内容（機能）や歴史的経緯に注目すればパブリックの領域だといってもよいだろう。ここで問題となるのは、パブリックの概念が、伝統的に言われる政府、それに属する場合と、政府に属さないが公衆向けに広く提供される場合、これらをどれほど融合的に考えるのか、あるいは区別して考えなければいけないのかであり、このことが重要だと考えている。