

独立行政法人通則法改正法案の廃案を求める意見書

2012年11月7日

東京都文京区小石川2-3-28
DIKマンション小石川201号
TEL03-3814-3971
FAX03-3814-2623
自由法曹団

1 本意見書の目的

野田内閣は、2012年通常国会において、独立行政法人通則法（以下「通則法」という。）を一部改正する法律案（以下「本法律案」という。）を上程し、この法案は継続審議扱いとなっている。すでにこの法案について自由法曹団は公共サービスの後退と職員の雇用不安を引き起こすおそれが懸念されることから反対を表明し、日本労働弁護団等複数の団体も反対の意見を表明しているが、本意見書では、改めてこの法案の問題点を指摘して本法案の廃案を求める。

2 独立行政法人としたこと自体が失敗との批判は免れない

本法律案によれば、独立行政法人（以下「独法」という。）の「独立」をとり、「行政法人」に名称変更し（第2条）、「中期目標行政法人」と「行政執行法人」に二分するとしている。

独法は2001年省庁再編に際して、「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施されることが必要な事務事業であって、国が自ら主体となって直接に実施する必要のないもののうち、民間の主体にゆだねた場合には必ずしも実施されないおそれがあるもの又は一の主体に独占しておこなわせることが必要であるものを効率的かつ効果的に行わせることを目的として」（現行通則法第2条）個別法により設立されてきたものである。2012年4月現在、102の法人が、国の財政責任により、医療、生命安全保障、社会資本整備、学術文化、試験研究等の、国民生活に必要な不可欠な公共サービスを担っている。

これらの国の組織を独立させて法人としたのは、「国民生活及び社会経済の安定等の公共上の見地から確実に実施することが必要な事務・事業につき、一般的な行政組織とは別に実施することが必要な専門性の高い分野、あるいは運営費交付金制度等により機動的かつ柔軟な実施が求められる分野等について、国からの一定の関与を保持しつつ国から独立した組織体が政策を実施することによって、より質の高い行政サービスの提供」するためであった（平成24年1月24日付閣議決定『独立行政法人の制度及び組織の見直しの基本方針』（以下、単に「閣議決定」と言う。）より）。

今般、政府は、閣議決定において、①主務大臣や監事による法人の外部・内部のガバナンスが不十分であった、②運営費交付金の使途が不透明であり、無駄や非効

率な業務運営が生じている、③目標設定が不明確であり、客観的な評価が困難であり、また、評価に府省横断的な統一性がない、④業務運営に対する第三者のチェックが不足しているほか、不要資産の保有、不透明な取引関係の存在など業務運営の透明性が低い、などとして、「国の政策を実施することを端的に示すため」に「独立」の文言を外した。

このように「独立」させたことの弊害をあげつらうのであれば、もともと国の機関であったのを独立行政法人としたこと自体が失敗であったとの批判は免れないといふべきであろう。

3 整理・淘汰ありきの仕組み

また、本法律案による改正案は中期目標行政法人についてははじめに整理・淘汰ありきの仕組みをもうけている。

(1) はじめから整理・統廃合を意図

現行法では、独立行政法人は、毎事業年度の実績等について主務省内に設けられる評価委員会の評価を受け（現行法32条1項）、3年ないし5年の中期目標期間終了時点でさらに評価委員会の評価を受けることとなっている（同法34条）。そして、主務大臣が評価委員会の意見を聞いたうえで、「当該独立行政法人の業務を継続させる必要性、組織の在り方その他その組織及び業務の全般にわたる検討を行い、その結果に基づき、所要の措置を講ずるものとする。」（35条2項）としている。

これを改正案では、中期目標行政法人は毎事業年度において直接主務大臣の評価を受けなければならないとし（改正案32条1項）、主務大臣はその評価に基づき業務運営の改善その他の必要な措置を講ずることを命ずることができるとしている（改正案32条7項）。そして、主務大臣は中期目標期間終了時まで、「当該中期目標行政法人の業務の継続又は組織の存続の必要性その他その業務及び組織の全般にわたる検討を行い、その結果に基づき、業務の廃止若しくは移管又は組織の廃止その他の所要の措置を講ずるものとする。」としている。

評価の結果、中期目標行政法人の業務の執行のあり方や組織の見直しはありうるどころであるが、その選択肢は様々である。しかし、改正案はまずもって「業務の廃止若しくは移管又は組織の廃止」をあげているのであり、これははじめから中期行政目標法人の整理・淘汰を考えているものといえる。

(2) 各独立行政法人の特性・専門性を考慮しない評価体制

また、現行法では毎事業年度の実績等については主務省内に設けられる評価委員会の評価を受け（現行法32条1項）、中期目標期間終了時点で主務大臣が評価委員会の意見を聞いたうえで所要の措置を講ずることになっている。

これを、改正案では、毎事業年度において直接主務大臣の評価を受けなければならないとし（改正案32条1項）、主務大臣はその評価に基づき業務運営の改善その他の必要な措置を講ずることを命ずることができるとして（改正案32条7項）、評価委員会による評価を排除している。

しかしながら、評価委員会は、「独立行政法人の業務の実績に関する評価が、専

門性及び実践的な知見を踏まえ、客観的かつ中立公正に行われるようにするため、府省に、当該評価の基準の作成及びこれに基づく評価等を行うための委員会を置く」（中央省庁等改革基本法39条）としてもうけられたものである。

こうした委員会の評価を経るのではなく、主務大臣が直接評価をおこなうというのは実務的でないし、非現実的ですからある。こうした専門的な評価機関における検討を排除したのでは、各独立行政法人の特性や専門性を考慮しない評価がなされ、これに基づく措置がとられることとなりかねない。

（3）総務省主導によるリストラ推進体制

しかも、現行法では、独立行政法人は、（1）で指摘したように、主務省内に設けられる評価委員会の評価を受け、同委員会の意見を主務大臣が聞いたうえで所要の措置を講ずることとなっている。

これに対し、改正案では、総務大臣が評価に関する指針を定めて主務大臣に通知し、各主務大臣はこの指針に基づいて評価をおこなわなければならないとされており（28条の2・1項および3項）、主務官庁の外である総務省に行政法人評価制度委員会がもうけられ（改正案12条）、主務大臣は中期目標について同委員会の意見を聞かなければならず（改正案29条3項）、かつ、中期目標終了時点での措置に関して同委員会に通知をし、同委員会は意見および勧告を主務大臣におこなうことができ、しかも委員会は主務大臣に対し勧告に基づいて講じた措置の報告を求めることができるようにしている（以上、改正案35条3から7項）。

これにより主務大臣の判断では存続することとなる中期目標行政法人でも総務大臣の監督のもとにおかれる行政法人評価制度委員会の意見により廃止に導かれるおそれもある。これは総務省主導によるリストラ推進体制といってよい。なお、閣議決定では、通則法改定の理由の一つに、「主務大臣による実効的で一貫性のある目標・評価の仕組みを構築する」ということをかかげているが、この閣議決定と実際の法文上の体制には齟齬があることも指摘しておかなければならない。

4 公共サービスの後退のおそれ

行政法人が廃止されたり、その担う業務が廃止されたりする場合はもちろん、整理統合等により業務が移管・継承される場合でも、閣議決定によれば、事務・事業及び組織の「徹底した合理化」をすることを前提にしている（本文11ページ参照）。

このため、知識と経験を蓄積した職員の身分の承継が保障されず、結局「中期目標行政法人」においては数年の中期目標期間の経過ごとに、職員の雇用問題とともに公共サービスの質の低下を引き起こすおそれが高い。独立行政法人制度移行の際に職員の身分が原則として承継されたことと対比しても、国の責任で公共サービスの後退と職員の雇用問題を引き起こすおそれの著しく大きなものである。

すでに国は、法務省が従前民事法務協会に委託していた登記簿等の公開事務（乙号事務）を2007年から競争入札に付すようにしたが、低価格競争により派遣会社等が同事務を受託する一方、知識と経験のある民事法務協会の職員は千数百名が離職を余儀なくされた。そして、全国最多の受託業者であったATG Company及びアイエーカンパニーは健康保険料等の滞納の結果、2012年7月、委託契

約解除という事態が起きている。

また、未だ法案としては提出されていないが、国の各省庁の出先機関を廃止して自治体にその業務を移管することが構想されている。これに対して地方自治体の首長らが「地方を守る会」を組織して、地方の切り捨てになると厳しい反対の声をあげている。

郵政民営化の際にも問題となったが、公共サービスを全国同一の水準で等しく提供をすることが国には求められるのであり、こうした公共サービスは民間企業として採算をとることが難しいために税金で運営する公共サービスとされている。その公共サービスを担うものとして各独立行政法人が設立されているのであり、それを減らすということは公共サービスの後退・縮小を意味する。このような公共サービスの後退は、国民の生存権保障（憲法25条）に照らし、有害となることは間違いないが、この点をどう手当するのかも本法律案には示されていない。

5 職員の大量解雇のおそれ

（1）国際的な雇用保障のルールを考慮しない不備

さらに閣議決定では、行政法人の組織のあり方について、「① 国の政策実施機能の強化等の観点から、国や民間との関係も視野に入れて組織をゼロベースで見直し、廃止や、自律的な経営が可能な法人の民営化等を実施する。」としており、改正案35条でも、中期目標行政法人について、中期目標期間経過時点での所要の措置としてまずもって「業務の廃止若しくは移管又は組織の廃止」をあげている。すでに政府は、2011年に雇用・能力開発機構を解散して、その権利義務を独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構及び独立行政法人勤労者退職金共済機構に承継させたが、これと同じように、政府がいまある独立行政法人の廃止や業務の移管等による整理・統合を想定していることが閣議決定および改正案の条文から見てとれる。

この「業務の廃止若しくは移管又は組織の廃止」の措置によって生じる職員らの地位の問題につき、改正案は「離職」として想定しているが、閣議決定や改正案35条で行政法人の廃止やその事業の廃止等をうたっていることから、この「離職」には、辞職のほかには行政法人の廃止や移管に伴う退職勧奨による退職や解雇も含まれていることはあきらかである。

現在の102独法のうち、中期目標行政法人に移行する72法人には約5.5万人の労働者がいるとされる。このすべてで整理解雇がおこなわれるかは未確定であるが、閣議決定「基本方針」で統合される法人と、組織等を大幅に見直すとされた法人では大規模な「合理化」が進むことが懸念される。中期目標行政法人では3年ないし5年の中期目標期間ごとに評価・見直しをすることが予定されているため、これらの、独法職員の削減は他の独法における職員削減の「実験場」とされる恐れも高い。

しかし、業務の移管や統合をおこなう場合、職員の雇用も承継されてしかるべきである。事業・業務を他に移転させる際にこれに従事していた労働者の雇用を承継させなければ労働者は自動的に職を失うこととなるが、これが認められるのであれ

ば使用者・事業者はいつでもその都合により大量の労働者を解雇できるという不公正な結果となる。このため、たとえば欧州連合においては、EUのいわゆる「企業譲渡指令」ないし「既得権指令」（「企業・事業または企業・事業の一部移転の際の労働者の権利保護に関する加盟国法の接近に関する2001年3月12日の2001/23/EC理事会指令」）によって、企業がその事業の全部又は一部を他に譲渡等する全ての場合に、労働者の雇用を譲受先に引き継がせるとともに譲渡等を理由とした労働者の解雇を禁止している。また、これを受けてドイツ・フランス等において、それぞれの国内法により同様の規制を設けている。このように、事業・業務を他に移転させながら労働者をその意に反して移転先に承継させないことは許されないという法理が、国際的な雇用保障のルールとなっているのである。ところが、改正案では「業務の廃止若しくは移管又は組織の廃止」の際の雇用の保障については何ら規定することなく、かえって50条の4以下で、再就職のあっせんの禁止（一部例外あり）を規定している。これでは、業務や組織の廃止・移管を決めるだけで職員の雇用・生活にはなんら責任をもたないと言っているかのようである。このような国際的な雇用保障のルールを考慮しない改正案は撤回し、雇用保障のルールを盛り込んだ内容に改定されるべきである。

（2）整理解雇法理をふまえた対応が必要

また、国内法から見た場合にも改正案には問題がある。独法中期目標行政法人とその職員との関係は、労働契約であるから、労働契約法の適用下にある。したがって、行政法人が労働者の解雇をおこなうのであれば、当然に労働契約法16条の適用を受け、さらに、当該解雇が労働者の責によらない使用者の事情による解雇（整理解雇）であれば、判例法理となっている整理解雇の4要件（①解雇の必要性、②解雇回避努力、③人選の合理性、④説明協議）を満たさなければならないことになる。32条7項や35条に定める評価に基づく「所要の措置」として解雇が行われるのであれば、それは整理解雇となることは明らかである。

国民には勤労の権利が保障されているところであり（憲法27条1項）、この保障は当然に独法職員にも及ぶから、整理解雇を強行する場合は独法職員の勤労の権利を侵害することになる。また、独法の職員にも労働基本権が保障されているのであり（憲法28条）、解雇にいたる過程において使用者は誠実に団体交渉等に応じる義務があるが、これをないがしろにして解雇を強行することは労働基本権の侵害となる。

よって、各行政法人においては、いざ職員の整理解雇に踏み切ろうとする場合にはこの点に十分に留意した対応が求められる。

（3）整理解雇法理をふまえたルールの不備

さらに、実際の解雇にいたる手順としては、個別の法人の廃止法あるいは業務の移管等をおこなう法律が定められ、次いで職員の解雇がおこなわれることになるが、上述したように、労働者の権利が不当に侵害されることのないように労働契約法16条で解雇理由について規制をかけており、さらに判例法理として整理解雇の4要件の法理が定立されているところであるから、このことは各行政法人の廃止あるいは業務の廃止ないし移管を定める個別法の制定にあたって十分にしんしゃくされ

る必要がある。

たとえ法律であっても上位規範の憲法に反することはできないのであるから、立法府たる国会は個別の行政法人の業務および組織を見直す法改正をおこなうにあたり憲法で定められた労働者の勤労の権利および労働基本権を侵害しないよう配慮することが求められるのであり、そうした配慮を欠いた法改正は勤労の権利および労働基本権を侵害するものとして違憲・違法となると言うべきである。そして、全行政法人に適用のあるものとして行政法人の廃止や業務の廃止ないし移管等を予定しながらこうした職員の雇用に対する配慮を何ら定めない本法律案は不備があるというべきである。

よって、自由法曹団は、上記で指摘した問題点をクリアできない本法律案には反対の意思を表明せざるをえず、本法律案の廃案を求めるものである。

以上