

Action

NPOと指定管理者制度 —マイナスをプラスに転換する 「惑星プロジェクト」

渋谷典子

参画プラネットで前向きに活動を実践しつつ、
名古屋大学大学院法学研究科博士後期過程に在籍。
岐阜県人材チャレンジ・センターでの就業支援と、
「労働法とNPO」をテーマに、
「わたしの問題」を理論化する日々が続いています。

NPOと指定管理者制度 —マイナスをプラスに転換する「惑星プロジェクト」—

はじめに

New Public Management <NPM>を理論的支柱として、さまざまな方策で公務の市場化が進んでいる。指定管理者制度もその一つであり、NPO法人の参入も増えてきている。特に、男女共同参画を推進するための拠点施設（いわゆる男女共同参画推進センター、以下、拠点施設）においては、NPOが指定管理者を担当しているケースが多く、他の施設と比較してもNPO法人の優位性が伺われる。

こうした状況の下、「指定管理者としての活動が主権者としての住民参画の形態であれば評価ができるが、実際にはNPO法人の労働力を安上がりに活用するための方策にすぎないのではないか」といった危惧の声があがっている。さらに、「拠点施設の指定管理者となっているNPO法人のスタッフは、ほとんどが女性である。働く場において男女の均等待遇を推進するはずの拠点施設が女性の労働力を安価に活用しており、ねじれ現象になっているのではないか」といった批判もある。

指定管理者制度に参入するプラス要因は、どこにもないのであろうか。そこで、NPO法人参画プラネットは、「マイナス要因とされている安価な労働力化を、プラスに転換する方法はあるか」という問いを立てた。

2006年4月、その問いに対して実践で応えることを目標に、参画プラネットは名古屋市男女平等参画推進センター（以下、センター）の指定管理者として始動した。

1 三つの場とその機能

参画プラネットは「マイナス要因をプラスに転換する」という共通認識のもと、指定管理者事業を女性が働くことで社会につながり（①「新しい働き方」、キャリアアップ（②人材育成）を果たせる場であり、そのような状況に置かれた女性たちが当事者として発言（③政策発信）する場であると位置づけた。

本稿では、指定管理者事業の業務内容について記した後、上記の三つの場がどのように機能してきたのかについて一年間の実践から報告する。

2 指定管理者としての業務内容

指定管理者としての業務としては、①事業運営関係、②情報交流関係、③管理運営関係、④外部委託関係などであり、具体的には以下の内容である¹。

事業運営関係としては、男女共同参画をテーマとした①企画事業（イベント）、②展示を実施することである。

情報交流関係としては、①名古屋市からの情報を掲載した公式メールマガジンの発信、②名古屋市公式ホームページの原稿アップ、③情報誌「つながれっとレター」の編集、④「つながれっとクラブ」²の運営、⑤指定管理者が運営するウェブ・サイトの企画編集・制作、⑥指定管理者からの情報を掲載したメールマガジンの発信などである。

管理運営関係としては、①インフォメーション業務（窓口対応、電話対応、情報提供）、②貸室利用および予約受付（窓口、電話による予約調整）、③利用受付（窓口にて利用料を徴収）、④名古屋市主催講座、指定管理者主催講座の申し込み受付および参加費徴収、⑤駐車場、駐輪場の管理、⑥利用者数、貸室稼働率等の管理、⑦貸室および交流ラウンジ、生活アトリエ、印刷工房の管理運営、⑧館内の掲示（ポスター、「今月のつながれっと」など）、⑨ライブラリ・ワゴンの書籍配架、⑩情報提供コーナーの運営（チラシなどの配架）、⑪託児の連絡調整および申し込み等受付、⑫男女共同参画を推進する団体のための登録システムの運営、⑬運営協議会の運営、⑭外部評価委員会の運営などである。

外部委託関係としては、警備、清掃、空調、防火管理等、業務委託団体との契約管理および調整があげられる。

上記の業務は、指定管理者制度が導入される以前は公務労働の一部であり、週40時間業務であれば4名から6名程度で可能であると想定される³。参画プラネットは、この業務を25名のメンバーが携わることで「新しい働き方」を実践している。

なお、2006年度の指定管理者事業の収支予算は、下記のとおりである。

収支予算書（2006年度）

収入		支出	
・指定管理料	27,586,000	・事業費	2,800,000
・自主財源収入*	1,950,000	・人件費	14,700,000
・その他	0	・施設管理費	12,036,000
		・その他	0
■合計	29,536,000	■合計	29,536,000

（自主財源収入*の内訳は、参加費が450,000円、トヨタ財団より助成金が1,500,000円）

3 「新しい働き方」の場

「新しい働き方」、それは当事者（女性）が責任を持ってセンターの業務を推進し、従来の企業とは異なる（つまり、従来の働き方では負荷が高い状況の人々が参画できるような）新しい組織形態を持った働き方のモデルを構築することである。そして、参画プラネットが設立当初から独自事業として実施している「キャリア・デザイン事業」⁴との連携でトライアル・ワーク制度を実施する。独自の「新しい働き方」のモデルの構築により、女性が社会とつながる機会を増やし、そのプロセスで力をつけて次のステップを踏み出すこと（Education Empowerment）⁵を目標とする。

こうした提案を実現するために、ジョブ・ディスクリプションを明確にし「カスタマイズされた働き方」を具体化したのである。

まず、指定管理者事業の取り組みにあたって、業務のすべてを棚卸ししジョブ・ディスクリプションの明確化から始めた。指定管理者の公募の際に名古屋市から提示された「応募要項」には、細部にわたって事業内容の記載があったため、棚卸しはその「応募要項」に基づいて進めることとした。

次に、メンバーへのヒヤリングを実施した。内容は、①この事業に関われる時間帯と時間数（1週間あるいは1か月単位）、②1か月にどのくらいの対価が必要か、③どのような活動がしたいのか、という3点である。ヒヤリング終了後、メンバーからの申し出を調整し業務を分担した。そして、ジョブ・ディスクリプションの作成に取り組んだ。

従来の日本企業では、社員がすべてそろって仕事をするか、あるいは企業主体でシフトが組まれて仕事をする状況であろう。対して、参画プラネットは、業務に関するメンバーが主体的に活動可能な時間帯を決定できる「カスタマイズされた働き方」を基本としたため、業務担当を知るうえで、ジョブ・ディスクリプションは重要な考え方となった。また、「カスタマイズされた働き方」を実現するためには、メンバー全体の要望と組織運営をポジティブに調整する「コーディネーター」の存在も必須であった。

ジョブ・ディスクリプションが明確になった時点で、「カスタマイズされた働き方」を実現する手段として、短時間業務とワークシェアリングの実施に必要なマニュアル作成とシフト調整に取り組むことにした。

メンバーの活動は、①責任者業務（3名の責任者が担当）、②インフォメーション業務（スタッフ16名が担当）、③情報発信業務（スタッフ2名が担当）、④事務局業務（スタッフ2名が担当）、⑤在宅業務（在宅スタッフ2名が担当）に分類することができる。

①責任者業務

責任者業務は、指定管理者事業全体のマネジメント、利用者対応、名古屋市および外部委託業務団体との調整、および企画事業業務として毎月の企画事業と展示の実施である。毎週火曜日から金曜日の午前9時から午後6時30分まで、毎週日曜日の午前9時から午後1時30分までの間は、センターに常駐し上記の業務を行うこととなっている。

この業務は、3名の責任者がワークシェアリングで実施し、業務の引継ぎには「日誌」を活用している。

②インフォメーション業務

センターの受付窓口や市民からの電話対応、貸館業務などは、インフォメーション業務のスタッフが担当している。この業務は、20代から60代の女性たち、16名のワークシェアリングで実施し、業務の引継ぎには「日報」を活用している。

③情報発信業務

名古屋市の主催講座の管理運営や名古屋市ホームページ、メルマガの制作とウェブ・サイトへのアップを担当している。業務上、必要とされる時間を2名のスタッフが自らタイム・マネジメントをしつつ業務を進めている。

④事務局業務

人事、労務、会計関係業務および関係資料整理等を担当しており、2名のスタッフがワークシェアリングで行っている。

⑤在宅業務

「つながれっとクラブ」のウェブ・サイト制作とメールマガジンの作成と発行を担当しており、インターネットを活用して業務を行っている。1名はカナダのトロントで、もう1名は鹿児島市に在住しており、2名とも夫の転勤により名古屋から転居したスタッフである。

次に、契約条件と社会保障について記しておきたい。

契約にあたっては、責任者およびスタッフ（インフォメーション業務、情報発信業務、事務局業務）に関しては「雇用契約書」を作成し、また、在宅業務のスタッフについては「在宅業務契約書」を作成し、契約内容を明確にした。指定管理者事業は、名古屋市との契約が4年間であるため、有期雇用契約とした。賃金については月給制と時給制のメンバーがいるが、どちらも最低賃金以上で設定した。

社会保障については、次のとおりである。まず、労働保険については、責任者のうち2名（1名は代表理事のため加入ができない）およびスタッフ20名が労災保険に加入し、雇用保険は、責任者のうち2名（1名は代表理事のため加入ができない）および週20時間以上就業しているスタッフ2名が加入している。

社会保険については、責任者3名および週30時間以上就業しているスタッフ1名が厚生年金と健康保険に加入している。

「新しい働き方」の実践により、これまで働くことに対してハードルが高かった女性たちが指定管理者事業に参画することとなった。無償労働のみの家庭生活から指定管理者事業という有償労働にも参画するといった変化が起き、経済的な視点からは消費活動のみであった毎日から生産活動への参入を果たしたのである。

こうした変化はメンバーの社会的な視点を持った言動へと進化し、政策発信の場へと結びついている。とはいえ、NPO法人で活動するスタッフは、組織のミッションを共有し活動プロセスで多くの成果を得ることによってモチベーションが高まるため、今後は、スタッフ一人ひとりの自己開発こそ、組織としての重大なテーマとなる。

4 人材育成の場

特筆すべきこととして、参画プラネットでは女性（特に主婦）のプレゼンスが大きい。その背景として、企業における女性労働者は非正規雇用が多く雇用上の地位が不安定なこと、いったん企業労働から離れた後には再就職が困難なことがあげられる。

一方、フレキシビリティが担保されたNPOで、これまでケア・ワーク⁶が中心である無償労働に携わっていたメンバーが対価を得ることにより、「責任」をもって活動に参画し社会とつながりエンパワメントをしている状況がある。

表1でみると、それぞれが家事、育児、介護など、何らかのケア・ワークを担当（程度の差はあるにせよ）していることがわかる。一方、指定管理者事業に携わりつつ、大学や大学院で学んでいる者や他の仕事を兼業している者も多い。

一年を経て、資格取得を果たした者、公募論文で入選した者、起業をした者、ステップアップして転職した者など、多彩な成果があがっている。特に、相談事業に携わりたいという強い希望を持ち資格取得に励んでいたメンバーが、自治体の相談員として新たな職を得たことを記しておきたい。

人材育成の視点から、指定管理者事業のジョブ・ディスクリプションを構築する際に、一つの業務を複数の担当者が担うシステムをつくり、力をつけたメンバーが新たなステップを踏むときには引継ぎがスムーズにできるような工夫もしている。「世代交代が進まない」といった悩みを抱えている女性グループの声も聞かれるが、意識的に世代交代が可能となるようなシステムづくりこそ、重要である。

表1 「NPO法人参画プラネット メンバーの状況」(2007年3月現在)

ポジション	業務内容	年代	77・ワーク	特記事項	1年を経て
責任者A	・業務日数：3日/週 ・責任者間でのワークシェアリング	50代	家事	・大学院在籍・講師活動 ・自治体審議会委員 ・他のNPO法人常任理事	・大学院修了 後期課程進学
責任者B	・業務日数：3日/週 ・責任者間でのワークシェアリング	50代	家事	・大学院在籍 ・自治体審議会委員 ・講師活動・予備校講師	・資格取得 キャリア・アドバイザー
責任者C	・業務日数：3日/週 ・責任者間でのワークシェアリング	30代	家事 育児	・放送大学在籍 ・講師活動 ・地域活動	
スタッフD 事務局	・業務日数：2日/週 ・スタッフ間でのワークシェアリング	50代	家事 介護	・自治体審議会委員 ・地域活動	
スタッフE 事務局	・業務日数：2日/週 ・スタッフ間でのワークシェアリング	30代	家事 育児	・地域活動	・資格取得 マイクロソフト オフィス/スペシャリスト・エキスパート
スタッフF 情報発信	・業務日数：2日/週 ・スタッフ間でのワークシェアリング	40代	家事 育児	・地域活動	
スタッフG 情報発信	・業務日数：2日/週 ・スタッフ間でのワークシェアリング	30代	家事 育児	・地域活動	
スタッフH ｲﾝﾌｫﾐｴｰｼｮﾝ	・業務日数：5日/週 (30時間/週) ・シフト制	40代	家事 育児	・地域活動	・自治体相談員として 転職
スタッフ I~W ｲﾝﾌｫﾐｴｰｼｮﾝ	・業務日数：希望による シフト制	20 ~ 60 代	家事 育児 介護	・大学在籍(2名) ・大学院在籍(1名) ・地域活動(5名) ・他の仕事と両立(2名) ・起業(1名)	・60代のスタッフ は、写真展に入選。個 展開催。・40代のス タッフは、自ら起業を 果たす。
スタッフX 在宅業務	・業務日数：申告制	40代	家事	・ボランティア活動	・トロント在住 ・公募論文に入選
スタッフY 在宅業務	・業務日数：申告制	30代	家事	・地域活動	・鹿児島在住

5 政策発信の場

自らの実践や経験を基にして社会的な課題と向き合い、当事者の視点で発信していく場、すなわち政策発信の場からの成果は、以下の三つがあげられる。

第一に、トヨタ財団の助成を受け「女性の視点で考える、防災・災害復興」をテーマとした指定管理者事業が政策提言へと結びついたことがあげられる。愛知、岐阜、三重、静岡の四県でそれぞれセミナーを実施し、最後に全体フォーラムを開催し、女性たちが検討した内容をまとめ、政策を提言することとなった。その後、全体フォーラムの内容は新聞で取り上げられた⁷ことも含め、社会的な視点で情報発信することにつながっていった。

第二に、前述したように公募論文で入選⁸したメンバーがいたことである。テーマは、「再チャレンジする女性たちの現状と課題～男女共同参画センターにおける人的資源活用をめざす実践事例から～」で、「参画プラネットの指定管理事業の中核を担う8名が再チャレンジを果たした主婦であることに注目し、彼女たちのキャリア形成のプロセスを具体的な事例をたどりながら検証」した内容である。2007年夏には、国立女性教育会館で開催される「男女共同参画のための研究と実践の交流推進フォーラム」において、実践事例研究の報告者を担当することとなっている。

第三に、まだまだ発展途上ではあるが、筆者が執筆した修士論文をあげておきたい。「労働法とNPO」をテーマとした修士論文では、実践事例として参画プラネットを取り上げ、実践から見えてきた四つの課題（①社会全体での働き方の見直し、②社会保障制度の課題、③「労働者」性の問題、④公務の民間化に関わる問題）を提示した。現在は、四つの課題を解決するために、労働法の観点からのさらなる研究を進めているところである。

まとめにかえて

2005年に『日本を変えるプランB』⁹で「女性NPOによる名古屋市との協働事業」を執筆して2年がたった。2006年4月から、筆者は参画プラネットの代表理事として指定管理者事業の仕事に取り組んでいる。同時期に執筆した修士論文「労働法とNPO～労働法を通してみる新たな市民社会の形成のあり方～」では、NPOが重要視される時代に即した労働法のあり方について提案を試みた。

その結果、NPO「活動者」については、「市民活動」あるいは「社会的有用労働」という価値観のもと、労働法の枠組みから排除されている傾向がみられ、特に、ケア・ワークを担ってきた女性たちが「生きがい」や「自己実現」を得られるとしてNPO活動に参画

しており「NPOにおける有給労働とボランティアにまたがる中間領域に存在する者」として労働法の枠組みに入ることができない状況であることが判明したのである。

実践から見えてきた数々の課題は、筆者自らの研究課題とも重なり重くのしかかってきた。また、NPOと労働法について考え続けているなかで「労働者とはいかなるものなのか」というさらなる問いに出会い、後期課程へ進学するモチベーションにもなった。

現在は、現場からの情報発信を大切にし、当事者が研究者になる「action research」の実践に取り組みつつ、仕事と研究の両立を目指している毎日が続いている。

本稿は、その「action research」の第一歩として位置づけていただけたら幸いである。

1 資料1を参照。

2 市民と指定管理者の双方向コミュニケーションを目的とした組織。指定管理者が運営している。

3 名古屋市男女平等参画推進センターの開館時間は、火曜日から金曜日が午前9時から午後9時まで、日曜日は午前9時から午後5時までである。休館日は、毎週月曜日、第三水曜日、祝日、年末年始などである。

4 女性（特に主婦）が社会とつながり、さらには働くことへと結びつけることを目的とする事業である。そのプロセスをサポートするためのセミナー、カウンセリングなどを実施しており、参画プラネットの自主事業として位置づけられている。

5 一人ひとりが持っている個人的な資源を社会的な資源へと変化させることにより得ることができる力のことである。政治的側面や経済的側面へと波及していくことも想定している。

6 本稿では、「家族圏でなされる家事・育児・介護など」の総称をケア・ワークとする。くわしくは、浅倉むつ子「労働法と家族生活―「仕事と生活の調和」政策に必要な観点―」法律時報78巻11号通巻975号（2006年）を参照。

7 資料8を参照。

8 『国立女性教育会館研究ジャーナル』第11号（編集・発行／国立女性教育会館）に掲載予定である。

9 村尾信尚（責任編集）2005『日本を変えるプランB』関西学院大学出版会

著／渋谷典子