

Entity

「個」からはじまる、組織の深化

—男女共同参画社会基本法と

公共サービス基本法が重なる地点から

渋谷 典子

特定非営利活動法人 参画プラネット代表理事

名古屋市男女平等参画推進センター指定管理者 センター長

特定非営利活動法人 UNWomen（国連女性機構） 副理事長

特定非営利活動法人 ウィメンズアクションネットワーク 理事

日本女性学会 幹事

桜花学園大学・名古屋短期大学 講師

キャリアナビゲーター

名古屋大学大学院 法学研究科博士後期課程に在籍

評価士（認定：日本評価学会）

「個」からはじまる、組織の深化

—男女共同参画社会基本法と公共サービス基本法が重なる地点から

渋谷典子

はじめに

2010年3月31日一名古屋市男女平等参画推進センター（以下、センター）指定管理者事業が修了した。指定期間としての4年間をどうにか無事に終えることができた。さまざまな場面で、お一人おひとりからご支援いただき感謝の気持ちでいっぱいである。

指定管理者事業は2006年4月1日にスタートした。事業を開始してみると、指定管理者としての業務は思いのほか多岐にわたっていた。センターの設置目的とわたしたちNPO法人参画プラネット（以下、参画プラネット）のミッションが合致したことで指定管理者事業へ応募したにもかかわらず、事業がスタートしたころは施設管理業務に追われ、「カギたば」を持って施設のなかを走りまわること一日が過ぎていった。このような毎日が4年間も続くのかと不安に思いながら「これぞ、キーパーソン！」と自分に言い聞かせて施設管理に邁進したことが思い出される。

本稿では、指定管理者事業の公募にエントリーすることを決定したときにたてた「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」という問いに着目し、指定期間の4年間における成果を報告する。

また、指定管理者事業の母体となった参画プラネットは、2010年1月に設立5周年をむかえた。5年という日々の積み重ねは、活動に関わる一人ひとりの状況と法人組織にどのような変化をもたらしているのか。このことについても着目し検討したい。

あわせて、筆者の研究テーマである労働法の視点もふまえて、「新しい公共」の担い手としてのNPO活動のあり方について提案する。

1 指定管理者事業の報告—三つの場からの成果

2005年夏—参画プラネットが指定管理者事業に参入することを決定したとき、「指定管理者制度は自治体の行政改革の一環として実施される制度であるため、指定管理料は適切な予算設定が行われず人件費が大幅に低くおさえられ、特に女性関連施設では女性の労働力を安価に活用することになるのではないかと危惧の声があがっていた。

また、『指定管理者制度導入施設についての調査結果分析』（独立行政法人国立女性教育会館）の「指定管理者制度を導入する過程における課題」¹では、参画プラネットの事例について次のように記されている。少し長くなるが引用したい。

.....

男女共同参画社会の実現というミッションをもつ NPO 法人が指定管理者となった場合でも、啓発事業（講座の企画や運営）はメンバーにとって、充足感が高いだろうが、人事的なトラブルの対処や施設管理業務ばかりだと、不満が募ることもあろう。ミッションを追求する活動と、指定管理者に求められる多様な業務の遂行とをどうバランスよく行っていくかが、NPO 法人にとっては重要な課題である。

こうした課題に挑戦しているのが名古屋市男女平等参画推進センター（愛称つながれっと NAGOYA）の指定管理者、NPO 法人「参画プラネット」であろう。事例報告によれば、「参画プラネット」は当初より事業型 NPO として設立された。事業型 NPO とは市民活動型とは区別され、社会的使命を持ち、かつ、事業収益をあげることを重視する、つまり活動と収益事業が一体化した NPO である。NPO 活動を通して女性がエンパワーメントを果たすことを目的とし、NPO 法人設立のための書類作成や事業企画の立案、プレゼンテーション、人材育成講座の実施といった実践を軸とした事業を行ってきた。

「参画プラネット」のミッションは、従来の企業労働とは異なった「新しい働き方」のモデルを実現させることを通じて、事業に携わる主婦女性のエンパワーメントを図ることである。女性関連施設の指定管理者になることより、活動自体を事業化、収益化することが、ミッションの実現へとつながる。

「参画プラネット」の中心メンバーは指定管理者制度導入以前から施設の管理運営業務の一部を受託していた NPO のメンバーでもあり、市との協働の実績があった。他の施設と同様、名古屋市男女平等参画推進センターでは午前・午後・夜のシフト勤務を必要とし、しかも勤務者には高い報酬は支払えないという制約がある。その制約を、キャリアを中断した主婦たちが社会参加するためのチャンスと前向きに捉え直し、事業の一部を位置づけたわけである。さらにこれを「新しい働き方」のモデルを構築することと積極的につなげた。男女共同参画の視点をもった事業型 NPO が、女性関連施設を自分たちが事業を展開する一つの場として捉えるなら、さらにあらたな場へと事業を広げていく道が開ける。

人件費を切り詰めざるを得ない指定管理者は、働く人への適切な報酬を確保することを大きな課題として抱えている。「参画プラネット」が女性関連施設での仕事を「低報酬の主婦パート」として終わらせることなく、働き始めた女性を次のステップにつなげる事業をどう展開するかは注目すべき課題である。

.....

こうした状況の下、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」と問いをたて、その問いに応えるために、指定管理者事業を女性が働くことで社会につながる場（①「新しい働き方」）として、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信（③政策発信）する場であると位置づけた²。

2006年4月から2010年3月まで4年間を経て、これらの三つの場の機能（①「新しい働き方」、②人材育成、③政策発信）が相乗効果を発揮し、さまざまな成果をあげている。

（1）「新しい働き方」—モデル構築から定着へ

「新しい働き方」は一年を経て「カスタマイズされた働き方」へと着実にシステム化された。そのプロセスは、次のとおりである。指定管理者事業では公募の際に業務内容が明確になっていることを活かし、事業運営のスタート時に業務の棚卸しをし「だれもが担当できる状況=見える化」をした。それを基にして、ジョブ・ディスクリプション（業務全体の見取り図）を作成し、25名前後のメンバー一人ひとりにヒヤリングを実施した。ヒヤリング内容は、①この事業に関れる時間帯と時間数、②1か月にどのくらいの対価が必要か、③どのような業務を担当したいのかの3点である。ヒヤリング結果をふまえ、ワークシェアリングと短時間業務を活用し、コーディネーター（担当理事：4名）が業務を調整する。あわせて、担当業務ごとの「日誌」「日報」を活用して、日々の業務の「見える化」を推進した。

当初は、育児や介護等といったケア・ワークを抱えた女性たちが指定管理者事業の担い手として参画することを第一の目的としていたが、指定管理者事業のスタートから1年目を経て、まずはこの目的が達成された。「新しい働き方」という「働き方モデル」を足がかりとして、無償労働のみの家庭生活を過ごしていた女性たちが指定管理者事業という有償労働に参画し、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。

（2）人材育成と政策発信—変化は三つの方向から

無償労働から有償労働へと女性たちが参入したことで、次の三つの方向で変化が同時並行して起き現在も進行中である。

まず、一人ひとりが自らを主体とした今後の人生の可能性に手ごたえを感じはじめ、資格取得を目指すメンバーが出てきたことである。取得した資格は、①士業系（社会保険労務士）、②キャリア系（キャリア・アドバイザー）、③パソコンスキル系（マイクロソフトオフィス/スペシャル・エキスパート）、④施設管理系（マンション管理士・管理業務主任）、⑤学術系（評価士<日本評価学会認定>）と多方面にわたっている。未だ資格取得には至っていないが、大学の保育学部（保育士を取得予定）に在籍中のメンバーや専門学校で福祉関連の資格取得を目指しているメンバーもいる。資格そのものは個人の実績となるため、組織貢献といった観点からの評価というよりも、一人ひとりのキャリアアップの確かな後押しとなっている。

特筆すべきことは、施設管理系分野の資格（マンション管理士・管理業務主任）を取得したメンバーが出現したことである。施設管理系の仕事は従来から男性が主に担っており女性の参画はまだまだ少ない分野であった。参画プラネットが指定管理者事業へ参入したことをきっかけに専門知識取得の重要性が増し、主体的にチャレンジした結果、女性の進

出が立ち遅れている施設管理系分野へ進出を果たしたことは社会的意義としても大きい。現在は、マンション管理士・管理業務主任を取得したメンバーが施設管理の中枢を担い、取得した資格が日々の指定管理者事業に直接活かされている。さらには第二期指定管理者事業の公募の際にもこうした資格が重要視されたことも記しておきたい。

次に、転職や兼職である。資格取得したメンバーがその資格を活かして転職を果たすケースや指定管理者事業での実績を認められて自治体の相談員へと転職を果たした者、大学の非常勤講師（ジェンダー論、女性と労働、NPO 論等）を兼職する者も出てきた。自治体や大学等の仕事に就くためには、指定管理者事業に携わった実績が高く評価されている。転職した後も、参画プラネットの事業で①女性のチャレンジ「ロールモデル」として事例報告者を務めたり、②資格や専門性を活かして講師を担当したり、③法人のウェブサイトで自分自身のチャレンジについて語ってもらったりと多様なつながりが継続している。

さらに、研究分野へ進出—参画プラネットの実践活動を基に研究テーマを設定し、必要であれば大学・大学院へ入学—するメンバーが出てきたことである。それぞれの研究テーマは、①NPO 活動と労働法、②NPO 活動における女性のエンパワメント、③男女共同参画を推進する評価システム、④CSR/SR、⑤地域福祉、⑥女性のキャリア開発と多岐にわたっている。研究分野では、論文執筆や学会発表などにも積極的にチャレンジしており、日々の実践を基にしている研究に対する社会的関心の高さが報告されている。また、第二期の指定管理者事業に応募する際に「実践に基づく執筆活動資料」（表1）として、論文等を応募書類に添付し男女共同参画や公共分野に関する専門性を訴求することができた。

表1 特定非営利活動法人参画プラネット：実践に基づく執筆活動資料 <筆者作成>

「『国立女性教育会館研究ジャーナル』投稿論文掲載者フォローアップ調査」 『研究ジャーナル』第13号 2009年 国立女性教育会館	共著：渋谷典子 伊藤静香
「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」 『研究ジャーナル』第11号 2007年 国立女性教育会館	伊藤静香
「公を担う市民の可能性と課題—指定管理者制度をめぐって」 『無名戦士たちの行政改革』村尾信尚 監修 澤 昭裕 編集 2007年 関西学院大学出版会	共著：渋谷典子 林やすこ 澤 昭裕
「NPO「活動者」と労働法についての予備的考察—ジェンダー視点を踏まえて」 『ジェンダー研究』第10号 2007年（財）東海ジェンダー研究所	渋谷典子
「「境界線上に存在する者」たち—時代の変化と労働法的課題」 『トヨタイズムを生きる』鶴本香織・西山哲郎・松宮 朝 編著 2008年 せりか書房	渋谷典子
「NPO 活動における「人間発達」—NPO 法人参画プラネットの実践から」 『東海社会学会年報』第1号 2009年 東海社会学会	渋谷典子

資格取得・転職（兼職）・研究分野への進出といった三つの方向への動きは、メンバー一人ひとりの人間発達を促進しつつ、参画プラネットの組織そのものの変化へとつながっていった。

2 NPO として—組織の変化

法人としての参画プラネットは、「組織の成長は、個人の成長があってこそ」を基本とし、参画プラネットに関わる「個人が成長した結果、それにともない組織が発展する」という仮説をたて実験を重ねている。5年を経て、四つの方向から組織に変化が起きている。

第一に、参画プラネットがもつ専門性を活かしつつ多様なテーマで、自治体・教育機関・企業・NPO 団体等からの講師依頼が増えたことがあげられる。一人ひとりの専門性が高まりキャリアアップした成果を活かし、講師として活動できるメンバーも10名ほどになった。個人宛の依頼ではなく参画プラネットという組織への依頼がほとんどであるため、さまざまな要望と多岐にわたるテーマに応える体制も順次つくりあげられている。

第二に、他団体と協働事業を実施できたことがあげられる。主な協働先は、自治体・NPO 団体・大学等である。協働に至ったプロセスは、参画プラネットに関わるメンバーと協働先のメンバーとの個人的なネットワークが基礎となり組織としての協働へと発展していったケースが多くみられた。

こうして協働することにより、それぞれの団体の特長を活かして事業を実施することが可能となった。さらに、男女共同参画という分野にとどまらず多様な分野に関わる団体と協働することができ、分野を越えてのコミュニケーションとつながりが生まれている。協働先は、表2のとおりである。

表2 参画プラネットの協働先

<筆者作成>

年度	協働先
2005年度	・NPO 法人 男女共同参画フォーラムしずおか
2006年度	・NPO 法人 宇宙船地球号 ・We! Elderman
2007年度	・くらしを耕す会 ・We! Elderman ・国立女性教育会館
2008年度	・名古屋市立大学 人文学部 人間文化研究科 ・NPO 法人 手しごと屋豊橋 ・IIHOE [人と組織と地球のための国際研究所] ・日本財団 CANPAN

	<ul style="list-style-type: none"> ・ NPO 法人 フェミニストカウンセリングなごや ・ NPO 法人 男女共同参画フォーラムしずおか ・ NPO 法人 地域と未来・志援センター ・ NPO 法人 宇宙船地球号
2009年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中央大学研究開発機構 ・ We! Elderman ・ 国連女性開発基金ユニフェム日本国内委員会 ・ エイボン・プロダクツ (株)

第三に、助成金の獲得があげられる。男女共同参画の視点をもった事業を複合的な視点で提案することにより、下記の表3のように助成金獲得へとつながっていった。なお、助成金獲得のために個人レベルで参加できる自主的な研修講座も実施し、応募書類を執筆できるメンバーを増やしている。

表3 参画プラネットが受けた助成金等

<筆者作成>

年度	助成内容等	助成額
2005年度	—	
2006年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ トヨタ財団 「女性の視点」で考える防災・災害復興プロジェクト 	150万円
2007年度	—	
2008年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ 独立行政法人福祉医療機構長寿・子育て・障害者基金 団塊と子育て世代の“学・育”交流事業 	240万円
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 名古屋市福祉基金（地域福祉推進・子育て支援基金） DV 被害者就労支援“ビーズ講座”事業 	30万円
2009年度	<ul style="list-style-type: none"> ・ あいちモリコロ基金 DV 被害女性のための「暮らし復興」プロジェクト 	98万円
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 全国女性会館協議会（マイクロソフト助成） 経済的に困難な状況にある女性のためのパソコン講座事業 	50万円
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国連女性開発基金ユニフェム日本国内委員会（エイボン基金助成） DV 被害女性のための「暮らし復興調査」から実効性ある仕組みづくりと政策提案事業 	50万円
	<ul style="list-style-type: none"> ・ 名古屋市福祉基金（地域福祉推進・子育て支援基金） DV 被害者就労支援“ビーズ講座”事業 	20万円

最後に、参画プラネットが企画運営する自主事業の継続を記しておきたい。特に、キャリア・ナビゲート事業とトライアルワーク事業（「キャリア発見塾」、「暮らし発見塾」）に代表される女性のための就労支援事業は、設立時期より企画しつつ運営へと結びつけることができた事業である。また、2008年度よりスタートしたポータルサイト構築事業では、インターネットを活用して情報発信に取り組み、これまでは出会うことができない分野（例えば、中間支援系 NPO・環境系 NPO 等）の方々と一緒に事業をつくりあげている。こうした自主事業が今後どのように展開されるのか。そして、収益を生む事業となっていくのかどうか。課題は満載だが、時間をかけてじっくり育てていきたい。

参画プラネットに関わる個人の変化、そして個人の変化に伴う組織の変化。二つの変化の動きが相乗効果をあげて、参画プラネットという存在そのものの「個性」をつくりあげた5年間で終了した。次の5年間は、個人と組織—それぞれの「個性」を伸ばす時間として位置づけたい。

6 労働法の視点から

参画プラネットが NPO 法人として認証された5年前に比べると、NPO 法人の数も順調に増え「有給労働」と「無給（無償）ボランティア」との間で多様な就業形態がさらに広がり、それに伴い NPO は「働く場」としても定着しつつある。さらには、自治体や企業といった枠組みだけでは解決できない様々な社会的課題に直面する時代をむかえ、新たな就業の枠組みとして社会的企業という事業体が出現している。

社会的企業とは、社会的課題の解決をミッションとしてもち事業として取り組む新しい事業体のことである。例えば、伝統的なチャリティ活動をベースとするのではなく、ビジネスの手法を取り入れ社会的事業に取り組む NPO、利潤追求を基本とするのではなく、社会的課題の解決をミッションとして事業に取り組む会社あるいは中間法人の形態によるものなど、社会的ミッションをもった新しい事業体を総称して、社会的企業（ソーシャル・エンタープライズ）をとらえることができる。こうした事業体における就業は、今後も増加するはずである。

特に、これまで社会的な活動主体として認知されていた政府（自治体等も含む）と市場（企業等営利団体）のみでは解決できない様々な社会的課題を抱える現代社会において、サードセクターとして NPO の存在が注目され、その役割に期待が集まっている。ただし、NPO のセクターだけが問題の解決を担えるわけではなく、三つのセクター（政府・市場・NPO）の協働（コラボレーション）で社会的課題を解決することが求められている。

こうした背景のもと、NPO においては、社会的課題を解決するために積極的にビジネスの手法を取り入れ社会的事業に取り組む団体が増加し、雇用場としての期待がより高まっている。しかし、NPO における契約内容、就業環境などについての問題も多く、こうし

た中間領域での多様な働き方に対して、雇用と自営、雇用とボランティアの連続性に配慮した法的な政策展開が必要となっている。

社会的企業について考える際に重要なことは、政府（自治体等含む）との協働という視点である。これまで政府（自治体等含む）が実施してきた政策と協働して事業を実施する機会が多いからである。

例えば、参画プラネットが参入した指定管理者制度があげられる。2003年、地方自治法第244条の2の改正により公の施設の管理主体の制限が廃止され、民間の事業者（企業、NPO法人など）も含め、自治体が「指定」する法人その他の団体（個人を除く）に管理を行わせる指定管理者制度が導入された。指定管理者制度の導入による労働の問題では次のような課題が想定されている。

第一に、担い手となるスタッフ等の労働対価の低賃金化が予測される。その理由は、制度そのものが自治体の行財政改革の一つの目的としており経費節減が求められているからである。そのため、指定管理者として応募する団体は、指定管理料を低く設定する可能性がある。あわせて、指定管理者の選定は公募で実施され、事業内容だけでなく指定管理料も選定の対象となることを明記しておきたい。

第二に、低賃金化のみならず、対価が設定されない「労働」の可能性もある。指定管理者として参入することを第一の目的とした場合、施設の管理費や光熱費、事業運営費などは削減しにくく、人件費へしわ寄せがくるからである。たとえば、サービス残業が常態化する場合や人件費節約のために少人数で事業を担い人手不足になるといったケースも考えられる。また、「有償ボランティア化」「無償ボランティア化」も問題となってくる。具体的には、「無償ボランティア」として残業をする場合や最低賃金以下の対価で活動する有償ボランティアを制度化する可能性である。

第三に、指定期間（3年から5年）が定まっていることにより、スタッフ等は期間の定めのある雇用として契約する可能性が高く、雇用の不安定化を招くことになる。次期の指定管理者として選定されれば雇用の継続が見込まれるが、万が一、選定されない場合には雇用の継続が困難な状況となる。

新たな制度導入が進むなか、雇用創出が期待されている社会的企業としてのNPOを取り巻く多様で複数のアクターが絡んだ労働の問題が、序々に顕在化しつつある。

4 今後に向けて

公共サービス基本法が2009年5月13日に成立し、同年7月1日に施行された³。「公共サービス基本法」は、11条で構成される理念法である。法の目的は、第1条にあり、公共サービスの基本理念を定め、国・地方公共団体の責務を明らかにし、国民が安心して暮らすことのできる社会の実現に寄与することとしている⁴。

ここでの基本理念として、第3条では、「安全かつ良質な公共サービスが、確実、効率的

かつ適正に実施されること」や多様化する国民のニーズに的確に対応し、選択の機会が確保されることなどが定められている。そして、国・地方公共団体の責務として、これらの基本理念に則した施策を策定し実施することが定められている（第4、5条）。

さらに、国・地方公共団体がこれら業務を委託した場合について、第8条においてそれぞれの役割分担と責任の所在を明確化することを求めている。第11条では、公民を問わない公共サービスの従事者の適正な労働条件の確保と環境整備に関し必要な施策を講じるよう国および地方公共団体は努めるものとしている。

本来、専門性や経験、情報をもっていることから、良質なサービスが提供できるとして取り入れられている指定管理者制度や業務委託などに携わる人々も、「公共サービスの実施に従事する者」として位置づけられている。こうした視点をふまえ、第11条は、指定管理者事業を担当している参画プラネットが法の当事者となる条文であり、業務を委託している国や自治体は「公共サービスの実施に従事する者」に対して、適正な労働条件の確保と労働環境の整備について責任を負う立場となる。あわせて、「公共サービスの実施に従事する者」は「新しい公共の担い手」として社会からの期待が高まっている人々である。

一方、参画プラネットがミッションとして掲げている「男女共同参画社会の実現」を規定する基本法—「男女共同参画社会基本法」は1999年に成立し施行された。「男女共同参画社会基本法」が施行されてからの10年をとらえつつ、「公共サービス基本法」がこれからのように実効性を持っていくのか。

「男女共同参画社会基本法」と「公共サービス基本法」という二つの基本法が重なる地点—そこが、参画プラネットの立ち位置となった。二つの基本法からエネルギーを得て、日々の実践から相乗効果をあげていきたい。

1 国広陽子「指定管理者制度を導入する課程における課題」（第3章4）国立女性教育会館編『指定管理者制度導入施設についての調査結果分析』（国立女性教育会館 2007）81-88

2 渋谷典子「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」」『プラネットの軌跡2006』（NPO法人参画プラネット 2007）15-23、同「NPOからつながる「人間発達」—日々の実践から概念を生み出す」『プラネットの軌跡2007』（NPO法人参画プラネット 2008）11-20、同「わたしをつくる、仕事をつくる、社会をつくる。一扉をひらく、参画プラネット」『プラネットの軌跡2008』（NPO法人参画プラネット 2009）53-60

3 公共サービス基本法の主な内容は、行政サービスについて、①公共サービスについての国民の自主的かつ合理的な選択の機会の確保等が国民の権利であり、国民が健全な生活環境の中で日常生活及び社会生活を円滑に営むことができるようにすること、②安全かつ良質なサービスの確保、効率的かつ適正な実施、③社会経済情勢の変化に伴い多様化する国民の需要への的確な対応を基本として行わなければならないとしている。

4 同様な動きとして公契約条例の制定があげられる。千葉県野田市は、公契約に係る業務に従事する労働者の適正な労働条件を確保し、当該業務の質の確保及び公契約の社会的な価値の向上を図り、市民が豊かで安心して暮らすことのできる地域社会を実現することを目的として2009年9月に「野田市公契約条例」を制定し2010年4月から施行している。

■参考文献

市民政策 編（2010年）『市民政策—市民と議員をつなぐ制作情報誌 特集：公共サービス
基本法』NPO 法人市民がつくる政策調査会事務局

谷本寛治編著（2006年）『ソーシャル・エンタープライズ—社会的企業の台頭』中央経済社
塚本一郎・山岸秀雄編（2008年）『ソーシャル・エンタープライズ—社会貢献をビジネスに
する』丸善