

報告番号	※ 乙 第 号
------	---------

主 論 文 の 要 旨

論文題目

NPO と労働法

— 新たな市民社会構築に向けた NPO と労働法の課題

氏 名

渋谷 典子

論 文 内 容 の 要 旨

1998 年の「特定非営利活動促進法」（以下、NPO 法）制定・施行以来、まもなく 20 年がたとうとしている。この間、多種多様な NPO が登場し、市民社会構築に向けた活動が展開され、発展してきたかのように見える。しかし、政府と自治体の政策からの影響を多大に受け、「自治体との協働をかかげて公共サービスの担い手となる NPO」と「市民からの賛同を得て自立して自発的な動きを進める NPO」という 2 つの潮流に巻き込まれ、NPO および NPO 活動者にとって数々の課題が生じている。

特に、「男女共同参画社会の形成の促進を図る活動」を行い、自治体との協働で「男女共同参画センター」の指定管理者事業に取り組んでいる NPO と NPO 活動者が抱える問題は、他の分野の NPO と比べより複雑な要因が絡んでいる。本稿では、この分野の NPO 活動に携わる「活動者」に着目し、筆者が代表理事を務める NPO 法人参画プラネットの事例もふまえ、労働法の視点から問題を分析し、新たな市民社会構築に向けた NPO と労働法の課題を考察する。

序章では、労働法の視点から NPO 活動者に着目し、新たな市民社会のありようを研究することは、労働法における「業際」研究 と位置づけられることをふまえ、先行研究の検討および本研究の目的と意義について記した。

第 1 章「NPO および NPO 活動者が抱える課題」では、社会変動と国および自治体政策の影響を受けている NPO の組織の変化に呼応して、NPO 活動者の位置づけも変化を遂げていることを示した。政府・民間営利セクター（企業等）とは異なる多元的価値観を携え、両者と対等なパートナーシップを築きつつ、協働して社会経済システムの変革を担う存在として、NPO には大きな期待が寄せられている。とはいえ、さまざまな課題を抱え、活動の発展の妨げにもなっている。第 1 は「ボランティアを起源とする課題—有償ボランティア」であり、第 2 は「政府および自治体との協働における課題—公務との均等待遇」、第 3 は「市民性と事業性のバランスについての課題—市民性からの乖離」

である。

第2章『新しい公共』とNPO』では、1990年代後半からの「官から民へ」の流れのなかで、大きく変化した公共圏において、正規公務員以外のアクターが公務における活動領域を拓げていることに着目した。それらは、アウトソーシング、民間開放、規制改革であるとともに、「新しい公共」の領域である。「新しい公共」における協力関係のあり方として「協働」が定着し、理念的に語られてきた。しかし、行政機関が行う行政評価が、政策立案部門・政策実施部門・正規公務員以外のアクターといった三者に対して実施されることにより、さまざまな混乱が生じている実態が浮き彫りとなった。本章では、自治体との協働事業にNPOとして参入した実践事例として、筆者が代表理事を務めているNPO法人参画プラネットの指定管理者事業を参考とした。

第3章「指定管理者制度とNPOおよびNPO活動者」では、行財政改革のもとコスト削減の手法として定着しつつある指定管理者制度を取り上げ、NPOがその制度のなかに取り込まれている状況を確認した。指定管理者制度の確立は、これまでは参入できなかった官の分野に民が参入し、NPO等を含めた団体を指定して、民にも行政処分を行わせるという意味で新たな展開となった。この場合、指定管理者事業に参入するNPOとNPO活動者には、施設運営と設置目的に関する専門性を確保し、市民に対して責任を果たしていくという「専門性」と「公共性」が求められる。これら「専門性」と「公共性」を担保するために、NPO活動者に対する雇用の安定、適正な賃金と処遇の確保を具体化することは必須である。

第4章「男女共同参画センターにおけるNPOおよびNPO活動者」では、NPO法人が指定管理者となっている比率が高い男女共同参画センターに着目し、男女共同参画センターの現状と課題を検討した。筆者は、2003年6月から2014年3月までの11年間にわたって、名古屋市の男女共同参画政策の拠点施設である男女共同参画センターの運営に携わり、実践のなかから数々の課題を見出している。その実践をふまえ、男女共同参画政策を推進する目的のNPOと自治体との思惑が合致しなくなったとき、NPOとの間で齟齬が生じ摩擦が起きる可能性もあること、さらに、自治体が策定する男女共同参画計画における労働政策と、男女共同参画センターにおける労働環境が合致していないケースが多々あることを示した。

第5章「NPOおよびNPO活動者が求める公共サービスに関する法制度のあり方」では、NPOと自治体との協働における均等待遇の確保に関して、同一価値労働同一賃金原則を基盤とした「公務員と民間化された協働事業の担い手に関する職務評価システム」の構築が必要であることを提案した。法および制度を問い直したうえで、市民社会構築のための政策的な動きをサポートするためには、重点的に何が必要なのかという問いに向き合うこととなった。その結果、「新しい公共」論の第一のベクトル「市民参加の論理」と第二のベクトル「行財政改革の論理」に対して、

NPOこそが主体となって第三のベクトル「担い手のディーセント・ワークを実現し確かな市民社会を構築する論理」をつくりあげる役割を担う時期にあることが判明した。

第6章「有償ボランティアとNPO」では、近年になり出現した有償ボランティアが、労働法上どのように位置づけられるのかについて問い直した。その結果、有償ボランティアは、時間的な経過に作用されるという判断に至った。「市民性」と「事業性」を両輪とするマネジメントの実現を目指すNPOにとって、有償ボランティアはNPO成長期に出現したものであり、NPO成熟期においては淘汰されるという結論である。中・長期的には、有償ボランティアが淘汰され成熟したNPOとなるためには、「社会的時間」の確保に向けて、社会全体での長時間労働の是正、および、市民社会構築を前提とした労働時間法制に関する立法政策が求められる。ただし、現段階では、ボランティアに対する安全衛生関連法規および労災保険への適用が困難であるため、ボランティア保護法などの立法政策、加えて、寄付や遺贈といった「市民性」が担保された資金がNPOへ資金循環するための立法政策が必要であることを提案した。

新たな市民社会の構築に向け、NPOは従来と比較して拡充された「新しい公共」の場を生み出しえるのか。いま重要な分岐点に立っている。NPOの発展のためには、NPO活動者に対しての法的保護と安定した法制度の後押しといった視点から、労働法の支援が有効となる。労働法におけるNPO活動者の課題を解決していくことは、確かな市民社会構築への道すじとなるにちがいない。

NPOと労働法における課題追究を継続していくことは、新たな市民社会の構築へ結びつくことを確信する。