

別紙1-1

論文審査の結果の要旨および担当者

報告番号	※ 乙 第 号
------	---------

氏 名 渋谷典子

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

論文審査担当者

主 査 名古屋大学大学院法学研究科教授 和田 肇

名古屋大学大学院法学研究科教授 愛敬浩二

名古屋大学大学院法学研究科教授 中野妙子

論文審査の結果の要旨

別紙 1 - 2

1. 論文の要旨

本論文は、NPO 活動者の雇用に関わる問題に関する研究が中心であるが、その前提として、NPO 法制定以来 20 年が経過した NPO 自体について、あるいは公的部門・業務の民間委託についても検討し、これらを有機的に関連付けた分析を行っている。

序章「NPO 活動者と労働法」では、本研究が NPO と行政との関係の問題、NPO で働く者の労働法・社会保障法の問題、あるいは NPO で働く者の多くが女性であることからジェンダーの問題を設定する背景や従来の研究業績を分析し、とりわけ労働法の視点から NPO 活動者問題を論じた研究がないことを明らかにしている。申請者の研究は、こうした経験に由来する独自の着想に基づくものであり、多くの研究者や NPO 活動者との交流を通じたヒアリングや関係した調査をも利用して行われている。ちなみに、「NPO 活動者」という用語は、申請者の造語であるが、NPO 職員、NPO 被用者あるいは NPO 労働者といった概念でこの問題を扱うことが難しいことと関係している。申請者は、この研究のためには、NPO 法や労働法の「業際」（領際）研究の視点が必要であると言う。

第 1 章「NPO および NPO 活動者が抱える課題」では、主として学者らの先行研究に依拠しながら、NPO 法の制定の意義や NPO 自体の意義、あるいは NPO の機能変化を分析する。当初のボランティアベースが主体の NPO から事業型 NPO、社会的企業型 NPO の登場という変化、地域行政密着型、地方行政の委託業務請負型あるいは新しい公共を担うタイプの NPO 等の増加といった、NPO の公共分野への進出も現象が出てきていること、そしてこれらが NPO やそこでの活動者に新たな課題を突きつけていることを明らかにする。NPO やそこで働く活動者に関する課題として、NPO の役割の多様化（自発性、市民性から公共性、事業性まで）や、活動者の多様化（ボランティアから有償を求める者まで、あるいは生きがいから雇用の受け皿へなど）が見られ、法制度等が十分にこれらに対応できていないこと、NPO が新たな公共を担うようになっていながら、行政効率化（財政負担軽減）を担わされているなど、両者の対等性が確保されていないこと、事業性を追求することにより本来もっていた市民性から乖離せざるを得なくなっている現状をあげている。

第 2 章「『新しい公共』と NPO」では、NPO に関する新たな動きの一つとして、自治体のアウトソーシングにおける NPO の機能を検討する。公共サービスの担い手として NPO が重視されるが、非正規公務員における格差問題とリエゾンしながら、NPO が安い業務委託先となる（申請者が関わった名古屋市男女平等参画センターの指定管理者での経験を紹介する）。この問題解決には、公と NPO との協働の視点、適正な指定管理料の算定が必要であることを説く。なお、この過程で派遣公務員と委託事業での固有職員との間の格差が問題となった京都市女性協会事件の分析が行われ、解決の方向性として同一労働同一賃金原則の導入が示唆される。

第 3 章「指定管理者制度と NPO および NPO 活動者」では、まず、指定管理者制度の導入の背景、同制度の法的枠組み、現状、運用上の問題、組織運営や活動者の勤務条件等を検討した後に、

その評価を行う。申請者は、同制度が官製ではない新たな公共を生み出す仕組みであると積極的に評価している。その上で、指定管理者制度を担う NPO では、市民に対する責任を果たしていく上で公共性と専門性が要求されるが、そのためには NPO 活動者の雇用安定と適正な処遇が必要になる。しかし、現実には、この制度が行政のスリム化や財政削減として利用されるケースが目立ち、十分にこの課題に対応できていないことが明らかにされる。

また、男女共同参画センターがしばしば政治の混乱に巻き込まれることがある例として、豊中市の男女共同参画センターで起こったバックラッシュ事例を紹介・分析する。この事案は、公的機関であるが故に起こった事案であり、共同参画事業の困難さを示してもいる。

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、指定管理者の一事例として申請者が関わった男女共同参画センターについて現状と課題を検討する。同様のセンターは各地にできたが、自治体とセンターとの間に政策や意見の齟齬が生じており、この点での矛盾が露呈してきていることが明らかにされる。名古屋でも 2006 年から申請者が代表を務める NPO が指定管理者となるが、2013 年以降は諸事情からこれに応募していない。同様の事情が各地で起こっているが、各種データに基づきその原因分析を行う。名古屋の事例では、男女平等参画センターの性格の変化、予算の削減、活動者の専門性の消極的な評価等があげられる。

こうした公務サービスを担う NPO には、とりわけそこでの活動者の評価に当たっては、公務との対等・協働の視点、公務員との同一労働同一賃金、ジェンダー視点が重要であることが強調される。さらに、NPO 活動者のデイセネットワークの実現にとって、その労働環境を維持するための公契約条例が不可欠であるとして、先行例を分析し、法制定の提言と結びつける。

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、公共部門を担う NPO を中心に、そこで活動する者にとってどのような制度が求められているかについて分析する。公共サービス基本法では、公共サービスの実施に従事する者の適正な労働条件・労働環境の整備が求められているが、現実には安上がりの担い手となっているケースがままあり、その解決策として公務と民間協働事業の担い手との均等処遇が不可欠である。また、数は少ないが公契約条例を制定する自治体（野田市など）が登場しており、徐々に改善が進んでいる。これらは、ILO「公契約における労働条件に関する条約」（1949 年採択、日本は未批准）に合致するものでもある。NPO との関係では、NPO と自治体との対等性の確保、協働のための適性な政策評価の実施等を含めた協働条項を導入すべきと提案する

第 6 章「有償ボランティアと NPO」では、NPO で働く人（申請者はこれを活動者という）の法的取り扱いに検討する。労働法（社会保険法も基本的に同様）における伝統的なシェーマは、労働者と非労働者（自営業者）という二分法であるが、NPO 活動者はこれでは対応できないのが現状であり、それに対する対案も十分に検討されていない。本章では、学説での新たな試みを検討した後、NPO 無償ボランティア・NPO 有償ボランティア・NPO「有給職員」（労働者）という分類を示し、有償ボランティアについて、NPO 成長期にはこうした存在も認められるが、それは過渡的な働き方で、成熟期には市民性を完全に備えた無償ボランティア（社会的労働従事者）と事業性から来る有給職員（通常の労働者）とに分化していくという構想を示す。ここには、NPO を

市民性と事業性を備えた組織として昇華させていこうとする申請者の基本的なモチーフがある。
終章は、以上のまとめを行う。

2. 論文の評価

(1) 研究の背景

申請者は、応用法政コースに属していた大学院生であり、その博士論文には、「職業的経験を踏まえ、・・独自の着想、調査に基づく研究論文であること」が求められている。

申請者は、長年 NPO 法人である「市民参画プラネット」や「国連ウィメン日本協会」などの理事として活動している。申請者が大学院で本格的な勉強・研究を行おうとした経緯は、NPO 法人の活動の中で、自らも含め多くの職員を雇用するなど、その者と協働してきたが、そこで働く者の労働法・社会保障法の問題、行政との関係の問題、あるいは NPO で働く者の多くが女性であることからジェンダーの問題にぶつかり、これらを解決しなければならなくなったからである。これらはいずれも従来の法的枠組みでは適切に処理できないテーマであり、大学院で学び直すことによって問題処理の道筋を見つけようとした。

(2) 学術的に評価できる点

本論文は、以下の諸点で学術的価値が高いと評価できる。

本論文の第 1 の意義は、NPO に期待される機能と役割の中で、そこで働く活動者の法的保護を如何に確保すべきかという問題を取り上げ、公的部門を民間との協働なども踏まえた総合的な観点から検討した初めての研究という点にある。NPO 自体についての研究（法の背景、趣旨、現状と課題等）は多々あるし、そうした組織で働く者を労働法上どのように扱うべきかを論じた研究も、少ないながら存在している。本研究は、後者の問題を直接的な対象としながら、NPO の役割やその変化との関係、あるいは指定管理者制度など公的部門との関係なども考慮しながら、これを多面的に論じており、その試みは、相当程度に完成を見ていると言える。NPO 研究としても一定水準にあると評価できる。また、たとえば NPO の存在意義を市民性と事業性に求める議論など、斬新でもあり、興味深い指摘である。

第 2 の意義は、NPO について、学説による理論的な分析、各種統計資料を用いたマクロ的な現状分析にとどまらず、申請者自身の経験や実践家・研究者らとの交流が分析に巧みに生かされている点である。申請者は、長年 NPO 活動に従事してきただけでなく、その活動の中で指定管理者制度に遭遇し、男女共同（平等）参画センターでの横の交流、あるいはジェンダー論についての研究や教育に携わった経験を通じ、問題意識を深化させてきた。こうした点で、本研究は、理論研究としての側面とともに、実務家による実践を含んだ研究となっている。とりわけ実務経験から来た問題意識は、研究者には気がつかない様々な論点を示してくれている。たとえば公契約条例・法の重要性については、行政学分野での研究は若干あるが、労働法分野での研究は始まったばかりで、鋭い着眼点でもある。労働法研究にも大きく寄与するものと言える。

第 3 の意義は、各論点についても、先行研究をよく渉猟し、深い分析を行っている点にある。特に第 3 章の指定管理者制度の背景、新しい公共との関係、同制度の運用上の論点、そして問題

点の指摘（公務による評価視点の問題や行政改革の中で取り組まれており、継続性に欠ける点など）の分析、第 5 章の中の公契約条例・法の先例や意義についての分析は、文献渉猟の点と分析力の点で高い水準にある。後者については、その部分を取り出しても、重要な論考となり得る。これらの点で、研究論文としての水準もかなり高いと言える。

第 4 に、このテーマに関する裁判例について、丁寧に検討を加えている点も評価できる。取り上げている裁判例は、NPO、とりわけ男女共同参画を担うセンターに関する重要な裁判例であり、その問題点の検討も、概ね妥当である。判例研究としても、一定水準に達している

(3) 課題の指摘

他方で、本論文には、いくつかの問題点や弱点も残されている。

第 1 に、最終章で論じる NPO での活動者の法的位置づけについて、伝統的な二分法に従い、無償ボランティアと有給職員に分け、有償ボランティア的な働き方について過渡的な形態で、NPO の成熟期にはなくなるとの展望を述べるが、果たしてそうなるのか、この点の論理がまだ説得的ではない。もしそうだとすると、現状では、あるいは成熟期に至るまでは有償ボランティアがいるのであるから、その法的な処遇について論じる必要がある。

実は、この問題は、先進国の各労働法の抱えているもので、労働者と非労働者(自営業者)という 2 分法を採っている限り、常につきまとう性格のものである。現在政府が進めようとしている雇用契約・労働契約に拠らない働き方を推進していくと、問題はさらに深刻化する。申請者には過度な期待であるが、できたら外国（中間的な形態を広く認めようとするドイツの例など）の制度研究なども踏まえながら、検討を進めてもらいたい課題でもある。

なお、申請者は、労働者協同組的な働き方のモデルや、昨今のジェンダー法学で登場してきているケア労働論に関心を示しているが、ここでも同じ課題を指摘できる。これらは興味深いテーマであるが、未だ煮詰まっていない初歩的な段階の議論でもある。

第 2 に、いくつかの重要な労働裁判例を分析しているが、その位置づけが必ずしも明確ではない点がある。たとえば豊中市のセンター館長雇い止め事件は、男女共同参画センターと地方自治体、あるいはジェンダーバッシングの問題としては重要であるが、NPO 固有の問題ではない。ただし、こうした政治的問題が、申請者が関わっているジェンダーNPO で重要になっていることは、申請者の問題関心の中では不可欠の問題と言うことなのであろう。福岡市の NPO 職員雇い止め問題でも、同じような難点を抱えている。こうした背景や基礎的な問題についてももう少し丁寧に叙述してほしかった。

第 3 に、細かな点ではあるが、何カ所（第 1 章と第 3 章）かで公的機関の統計資料や調査を紹介しているが、紹介にとどまり分析が十分になされていない点もある。また、各章では必要かも知れないが、説明の重複する部分があり、この点も整理が必要であった。さらに、希望を言えば、申請者の個人的な体験を踏まえて問題を摘出し、それを検討しているが、これらをももう少し普遍化すれば、より高い水準の研究に仕上がったと言える。

本論にはこうした問題点はあるが、それは論文の学術的価値を損なうものではない。

3. 結論

本論文は、NPOにおいて様々な活動に従事している者の法的保護を、公務と市民との協働、新しい公共、指定管理者制度、男女共同参画やジェンダー論等の分析を踏まえて検討したものであり、高い理論水準に達している。また、申請者は、NPO法人の代表として、あるいは名古屋市の委員などの公職を務めた経験から、NPO法人や男女共同参画施策の実情にも通じており、本研究にはその人的ネットワークを通じて得た情報などが存分に生かされている。

以上のことから、本論文は博士（法学）の学位授与に十分に値する優れた論文であると評価できる。