

### <書評と紹介> 渋谷典子著 『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』

笹沼, 朋子 / SASANUMA, Tomoko

---

(出版者 / Publisher)

法政大学大原社会問題研究所

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Journal of Ohara Institute for Social Research / 大原社会問題研究所雑誌

(巻 / Volume)

754

(開始ページ / Start Page)

72

(終了ページ / End Page)

75

(発行年 / Year)

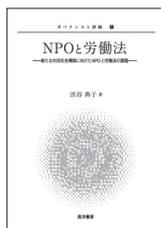
2021-08

渋谷典子著

## 『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』



評者：笹沼 朋子

### 権力から自立した働きは実現可能か

詩句を唱えて得たものを私は食べません。  
なにかの代償として渡されたものは布施には  
ならないのです。 ゴータマ・ブッダ<sup>(1)</sup>

本書は、男女共同参画センターの指定管理者として活動を経験した渋谷典子氏が、自身の博士論文に加筆して、まとめたものである。つまり、男女平等な社会構築をミッションとするNPOが、自治体の男女共同参画事業を受託した際に起きるさまざまな矛盾を対象とした研究成果である。

阪神淡路大震災を契機として、日本国内における市民ボランティアの活躍はめざましく発展し、ボランティアを中心とした市民活動に法的基盤を与えようと、特定非営利活動促進法は生まれた。法律が対象とする非営利団体の活動は、公共のための活動である。それでは、非営利団体の活動あるいは役割とは、国家や自治体が担うべき役割とどういう関係にあるのか。改めて考えてみると、明確に答えることは容易ではない。本来、住民が必要としている公的役務は、国家や自治体などの公的存在が担うことが

予定されている。そのためにこそ政治があり、納税の義務があり、民主的手続きが存在している。それに対して、公益のために働く非営利団体はどのような位置づけになるのだろうか。わたしたちはこうした問題を深く考えることなく、非営利団体を受け入れ、非営利団体を支援し、あるいはそれに支えられて生活している。本書の功績は、こうした問題がここに存在しているということを明らかにし、その上で、実務的に複雑な状態にある非営利団体の法的問題について丁寧に紐解いていることにある。さらに重要なことに、複雑な状況の中であって、非営利団体で働く人々の権利保障が置き去りになっていることを告発している。

昨今、特に介護保険制度の行き詰まりから、公共サービスの担い手として有償無償のボランティアに期待する財務省の思惑が明らかになっている<sup>(2)</sup>。この傾向は、介護保険制度見直しの議論よりずっと以前から垣間見られていたものであるが、政府や自治体とボランティアの間には、ボランティアを組織し、管理する団体が存在している。この公権力、ボランティアを組織して管理する中間団体、そしてボランティアという三つの当事者の関係を明らかにし、問題を顕在化したという意味でも、本書は大きな役割を果たしたものと言えよう。

中でも本書の真髄は、著者自身がNPOの代表として自治体の男女共同参画センターの管理運営事業を受託したという、その実体験と分析にある。自身の経験の中で、実際に、自治体がNPOに対して何を求め、どんな手続きをもってそれを実践させ、そして受託したNPOはどのような成果を実現してきたのか、自らの行為を丁寧に振り返りつつ、検証し、すべてを詳かにしたのである。具体的で実践的な検討によって、指定管理者制度など、行政の事業を委託し、受託する関係にある、あらゆる関係者に必

読の文献が出来上がったと言えよう。

### (1) 政府および自治体との協働から生まれる課題

著者が「政府および自治体との協働から生まれる課題」(本書27頁)と呼ぶ課題は、政府や自治体などの公権力の義務が、NPOのミッションとどうかかわるのかという根本原理を問う課題である。男女共同参画などの根本理念を社会に根付かせる事業とは、社会や市民を教育し、意識改革を求めるものである。それは市民に対して考え方を变えるよう誘導するものであって、個人の精神的自律に働きかける改革である。したがって、事業を行う者は、その理念の実現について明確で強い意志を持たなければならない。自分の心が定まらずに、他者の心を動かすことは不可能であるというのは当然の理だからである。したがって、センターの運営や相談業務などの現業的な仕事は格別として、啓蒙や教育といった事業を包括的に他の団体に委託することについては、評者はかねてより疑問を感じている。

他方で、NPOに限らず、社会に対して意識改革を求めることをミッションとする組織が、自ら独立した理念を持たないはずはない。そして、行政の理念と、NPOなどの理念が、全く等しく同じになるということは、ほとんど奇跡であろう。にもかかわらず、なぜ、男女共同参画社会構築という理念を推し進めるための啓蒙啓発事業を、行政は民間に委託しようとするのか。おそらく、行政が自ら掲げた理念について真剣に考えたこともなく、それを実践していく覚悟もないのだろう。サービスの受け手としての評者には、こうした矛盾に振り回されることは、現実にはなかった。しかし、実際に、業務委託を受けた団体にとっては、運営は容易ではないだろうと想像することができる。

著者が代表を務めるNPO法人「参画プラ

ネット」は、男女共同参画センターの管理運営を受託し、あるいは指定管理者として、自治体に代わって業務を行ってきた。本書では、その経緯や手続き等の詳細が、具体的に紹介され、分析されている。特に、2003年にはじめて事業を受託した第1段階と、指定管理者としての公募である第2段階および第3段階の手続きにおいて、いかに行政との関係が変わっていったか、その記録と分析は興味深い。

つまり、2003年の第1段階手続きにおいては、「NPOの皆さんの創意・工夫を生かした市民参加型の管理運営」と明記して、積極的にNPOを位置づけていた自治体も、指定管理者制度が導入された第2段階の手続きにおいては、「『指定管理者と名古屋市との協働により、両者が一体となって施設の管理運営』と施設の管理運営が優先となった協働へと変化がみられ」た。そして、第3段階の手続きの際には、ついに「指定管理者と名古屋市の協働に関する関係を示す文言は見当たらず」になったという(本書74頁)。「参画プラネット」は、この第3段階の手続きにおいては指定管理者としての応募を辞退したのであるが、この決断と勇氣には感銘を覚えるだろう。

しかしながら、前述したように、もし仮に自治体が男女共同参画社会の実現について深刻に考えていたならば、本来は、自治体自身が責任を持ってその理念の実現を目指すべきであり、自治体ではない第三者は、その手足となって作業を実践することができるだけである。厳しいようだが、そもそも、男女共同参画推進の事業は、第三者が協働して行うべき事業ではないだろうと、評者は考えている。

### (2) 「官製ワーキングプア」について

このような曖昧な自治体の仕事のやりかたの背景には、自治体の男女共同参画社会の実現と

いう理念に対する軽視と、覚悟の欠如が存在しているように感じられる。そして、そうした姿勢は、そこで働く人々の労働条件に反映されることによって顕在化されることになる。いわゆる「官製ワーキングプア」の問題であり、あるいは豊中市・とよなか男女共同参画推進財団事件（本書95頁）に象徴されるようなハラスメントである。そして、「官製ワーキングプア」の改善を取り繕うためにも、指定管理者制度は利用されているわけである。その点、本書の丁寧な分析によれば、公的機関で必要な経費は、民間でやっても同じように必要となるということが明らかであることが分かる。さらに、民間の事業とは、年を重ねる毎に成長していくことが望ましいにもかかわらず、自治体より委託される事業は、厳しい財政事情から、毎年縮小していくことが余儀なくされている。本書では、このような生々しい現状が、数字と共に明らかにされていくのであって、日本全国の自治体で行っている指定管理者制度への関与に対して警鐘を鳴らすものになっている。

### (3) ボランティアとは何か

厳しい財政状況のため、多くの関係者が期待を寄せている存在が、無償の労働力としてのボランティアである。そして、実際に参画プラネットのようなNPOも有償ボランティアを使用しているため、有償ボランティアの労働者性が問題となる。著者は、ボランティアはやはり無償であるべきであると考え、有償ボランティアはいわゆる「新しい公共」が成熟していくまでの過渡的な存在と捉えている（本書177頁）。活動資金を潤沢に持たない日本のNPOの現状にあって、NPOが作業を行う人々と労働契約を取り交わすことは容易ではなく、NPOを運営する者の率直で正直な主張であると思う。

しかしながら、評者には、著者の考えるボラ

ンティアとは何なのかが明確になっていないように感じられた。確かに、労働法の一般的な解釈においては、ボランティアとは、使用される関係がなく、対価が存在していないという二つの要素によって決定されるものである。しかし、それでは著者の考える「使用される関係がない」ということは、どういうことなのか。また、「対価」とはどんなものなのか、具体的なイメージが乏しいように感じられた。

この二つの要素は、ボランティアを考える上では、法解釈の表面的な理解を超えて、より深淵な考察を必要とする。例えば、マザー・テレサや彼女と同じように奉仕している人々には、その生存を支える存在がいるはずであるが、にもかかわらず、彼女たちのことを有償ボランティアとは呼ばない。つまり、問題は、なんらかの金銭や生活の糧を他者から得ているかどうかではない。その金銭等が、彼女たちの奉仕と交換関係にないことが重要なのである。彼女たちに差し出される金銭等は、彼女たちの生存のために彼女たちが求めているものではない。彼女たちの仕事は、ただ奉仕のためにだけ差し出されている。そして、彼女たちに差し出されている金銭等も、純粋な献金であって、彼女たちの奉仕に対する報酬ではない。おそらく、倫理的には称賛も感謝も不要であり、不純なものではない。そうした感情は、交換されるものだからである<sup>(3)</sup>。彼女たちになんら金銭等の支えがなかったとしても、彼女たちは仕事を止めることはないし、逆に彼女たちが具体的な作業をしなかったとしても、金銭等は差し出されるはずなのである。ここには交換関係がなく、あるいは、所有の観念が抜け落ちている。そして、だからこそ、ここには労働法の入り込む余地はないのである。逆に、なんらかのものを所有し、交換する関係が見出されるならば、たとえそれが感謝や承認など心理的なものであった

としても、当事者は交換をめぐる権力関係から免れることができず、したがって、最低賃金や労働時間規制など、労働法の基本的な規制に従うべきことになる。ましてや、自治体と委託関係にある事業にあっては、なおさら、職員との同一価値労働同一労働条件は当然の前提でなければならない。

それでは、マザー・テレサのような奉仕によってもたらされるものは何なのか。それは、完全に自由な人々の行動である。完全に自由な人々の行動は、権力に対しても当然に自由であり、自立しているため、自らの主張を押し通すだけの絶大なる力を持つ。これこそがボランティアの真骨頂であろう。もちろん、このような崇高な境地に至ることは容易ではなく、多くの人々が失敗を繰り返して到達していくのだろう。とはいえ、ボランティアの精神に、交換を認めず、所有を捨てる覚悟がないならば、人々は簡単に称賛の奴隷と化していくことになる。

そして、称賛の奴隷から脱却できないならば、著者が過渡的なものであると主張した有償ボランティアは、ほとんど永遠に低賃金労働者として存在し続けるだろう。

したがって、承認や称賛、やり甲斐や生き甲斐というものさえ放棄し、完全な自由という理想を抱いて仕事をしようとするならば、真の意味での「新しい公共」へと、社会は生まれ変わる希望を見出すだろう。著者は、男女共同参画社会の実現という高い理想を持つNPO活動家として、現実の中で悪戦苦闘を繰り返しており、「新しい公共」の意義と希望を失っていない。未来に向かって、ますます活躍されていくことを期待したいと、評者は思う。

(渋谷典子著『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』ガバナンスと評価7, 晃洋書房, 2019年6月, iv + 206頁, 2,970円(税込))

(ささぬま・ともこ 愛媛大学法文学部講師)

(1) 川西蘭『ブッダ』本願寺出版社(2009年)122頁。

(2) 「負担増 本格議論へ／ケアプラン有料化焦点／低所得者の利用控えに懸念／介護保険制度見直し」2019年8月15日愛媛新聞。この記事において掃除や洗濯といった生活援助サービスについて、「財務省は、市区町村の事業とした上で、地域のボランティアらにサービスの担い手になってもらうべきだと主張」していると記述されている。この場合の「地域のボランティアら」とは、具体的には誰を指しているのか。おそらく、狙われているのは学生を含む子どもたちであろう。特に学生は、高い学費の支払いの中、現実には、安い労働力として基幹的に使用されている。この点に関して、財務制度等審議会『令和時代の財政の在り方に関する建議』(令和元年6月19日)では、「軽度者へのサービスについては、平成27年度から平成30年度末にかけて訪問・通所介護サービスの要支援者に対する介護予防給付を、国による一律の基準によるサービス提供ではなく、各地方公共団体の創意工夫で、多様な主体による地域の実情に応じたサービスの提供を可能とする『地域支援事業』に移行してきた。……この移行により、サービスの質を確保しつつ、介護給付費の伸びが一定程度抑制されることが期待されている」と記載されている(21頁, 傍点評者)。また、2021年開催予定の東京オリンピックにおいて、経済的利益が介在するイベントであるにもかかわらず、多くのボランティアを利用することが、当初から前提となっていたことも、記憶しておくべき問題である。

(3) 障害者の介助について、立岩真也教授は次のように指摘する。「介助する人がその行いから得るものがあることによってこの行いが支えられるのとなれば、介助を得る側にとっては、その介助する人が得るものを、与えなくてはならないことになる。介助というサービスを行う人に対して、充足感を与えなくてはならない、そのようなサービスをしなくてはならないということである。」立岩真也『弱くある自由へ——自己決定・介護・生死の技術』青土社(2000年)248頁。これが交換関係である。