

女性と NPO 活動 —新自由主義における「両義性」を超えて

Women and NPO Activity — Moving Beyond the Ambiguities of Neoliberalism

渋谷典子（NPO 法人 参画プラネット）

1. はじめに

新自由主義の潮流のなかで、将来につながるまっとうな NPO 活動をいかにして創出するのか。創出のみならず、ミッションをいかに達成し、持続可能な活動にしていくのか。この問いに向き合う前に、時間を巻き戻し、筆者である「わたし自身」について記しておきたい。

1956 年生まれのわたしにとって、教育の場では男女平等が当たり前であった。一方、生まれ育った家庭はイエ制度が存続している本家であった。そうした環境のなかで仕事に就きつつ家事と育児、さらには介護（1970 年代の当時は、介護という言葉もなかった）に奔走する母の姿があった。母がどんなに完璧に何かを成し遂げたとしても、親族からは批判ばかりが飛び出す状況を見て、小さいころから「なぜだろう？」と思ったものだ。社会人として仕事に就いたときにも、女性と男性への期待の違いが明確であったことで、教育の場との大きな差を感じた。さらに、結婚して退職し子育てに邁進している日々が続いているのに、自分が社会とつながっていないという不安が重くのしかかり、出口が見つからない、どうしようもない気持ちになっていた。そのときに出合ったのが、学びと活動を両輪としつつ女性の経済的自立を目指す女性グループ、ウイン女性企画である。1970 年代に設立されたウイン女性企画では、主に専業主婦であった女性たちがグループでビジネスを引き受けつつ、経済的自立を果たそうと活動を続けていた。1993 年、ウイン女性企画の活動に参加したこと、そのときが、フェミニズムと女性学との出会いである。フェミニズムと向き合い、女性学を学び、ジェンダーの概念を理解したことで、専業主婦として生きていくことに対して自分が疑問を持ったことが整理されていった。

1998 年に特定非営利活動促進法（NPO 法）、翌年には男女共同参画社会基本法が制定された。追い風を受けたわたしたちの活動は、さまざまな方向へと発展していった。「専業主婦」から「活動・専業主婦」、そして「活動専業・主婦」へ。2000 年にウイン女性企画は NPO 法人となり、持ち出しで続けていた女性のグループ活動が、いつの間にか仕事になっていった。男女共同参画計画の作成事業が自治体からの委託事業として舞い込み、男女共同参画をテーマにした講師活動も引き受けることとなる。さらに、男女共同参画センターの基本構想を描くことが仕事¹になり、自治体の審議会委員等として意見を述べる機会も増えていき、わたしたちの活動は、社会からの承認を得るようになった。

その後、2003 年 6 月、わたしが住む名古屋市中では、名古屋市男女平等参画推進センター（以下、センター）が開館し、センターの施設管理と企画事業の一部を、ウイン女性企画が受託することとなる。この事業の公募に際し、中心となって事業全体のビジョンを描き企画書を作成した経緯もあり、統括責任者となったわたしは、センターの運営に深く関わることになった。そこで、わたしの人生は思わぬ展開を遂げることになる。

ケア・ワーク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ができ、さらには「責任」をもって活動に参加し、社会とつながり、エンパワーメントをしている状況が生まれたのである。資格取得を果たした者、公募論文で入選した者、書籍（共著）を出版した者、起業した者、ステップアップして転職した者など、キャリアアップの視点でみると多彩な成果があがっていった。後述するが、大学院修了および大学院へ入学したメンバーがおり、指定管理者事業の運営に求められる男女共同参画分野での専門性の構築につながっていった。参画プラネットの活動では、メンバー一人ひとりの人格を認め、個人のキャリアアップを支援するという姿勢を明確に打ち出している。その結果、それぞれのメンバーが自発的に成長するという成果がみえてきており、法人の成長へとつながり相乗効果をあげている。さらに、こうした成果は、2007 年度に実施された自主事業—女性の再チャレンジ支援プログラム「わたしのキャリア発見塾」—へと発展し、再チャレンジを希望する市民（対象：女性）へのプログラムの構築につながっていった³。

その後、「新しい働き方」は「カスタマイズされた働き方」へとシステム化でき、人材育成に関しては参画プラネットに関わるメンバーそれぞれが能力を発揮しつつ成長し、政策発信の分野では参画プラネット独自の政策を発信するまでに到達した。拠点施設の指定管理者事業に関する問題点⁴の一つとして、人件費等の削減があげられている。その点について、国広陽子（2007）は、参画プラネットの実践を取り上げ、次のように課題提示している。

「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のキャリアにつなげる事業を今後どう展開するかは注目すべきである。」

日々の参画プラネットの活動を見ると、NPO にとって重要なのは、活動にかかわる一人ひとりの存在そのもの（人材）であると実感している。従来、活動にかかわる人材が成長するプロセスについて、人材育成・人材養成といった言葉が使われてきた。果たして、NPO 活動にとってこのような言葉がふさわしいのであろうか。自主性、自発性が重要視される NPO 活動であれば、育成（養成）する・育成（養成）されるといった受動・能動関係ではない関係性の構築が可能なのはずである。そこで、NPO 活動を「人間発達」という観点から見つめてみることにする。

まず、人間がどのように発達していくのかについて考えてみたい。生まれてから生涯を終えるまで、「日々、発達する」という考え方を基盤として「人間発達」の概念からのアプローチである。一般的には、「人間発達」を促進するために必要な場として、教育の場（義務教育・高等教育・生涯学習など）があげられる。あわせて、労働の場（企業・公共的な団体での労働や仕事など）も該当するであろう。そこで、労働の場における「人間発達」の認識について、企業を中心としたこれまでの日本社会における状況をみている。そこには、長期勤続などを特徴とする雇用慣行がベースにあり、企業が職員の「人間発達」をサポートすることが一般的であった。人事異動や配置転換、さらには能力開発まで企業の主導で行なわれ、“本人の意図とは無関係に「人間発達」が形成される”という側面が強かったといえよう。こうした状況は男性についてであり、女性にはあてはまらない。企業での長期勤続が不可能であった女性たちは、このような労働の場における「人間発達」から無縁であったともいえる。また、正規職員として働いていたとしても、「人間発達」を担保される一員としてのメンバーシップを持っていなかった側面もある。

参画プラネットでは、企業主体のこれまでの労働の場ではメンバーシップを持てなかった女性たちが、主体的に活動の場をつくり、指定管理者事業という対価を得る活動（新たな労働）に取り組んだ。

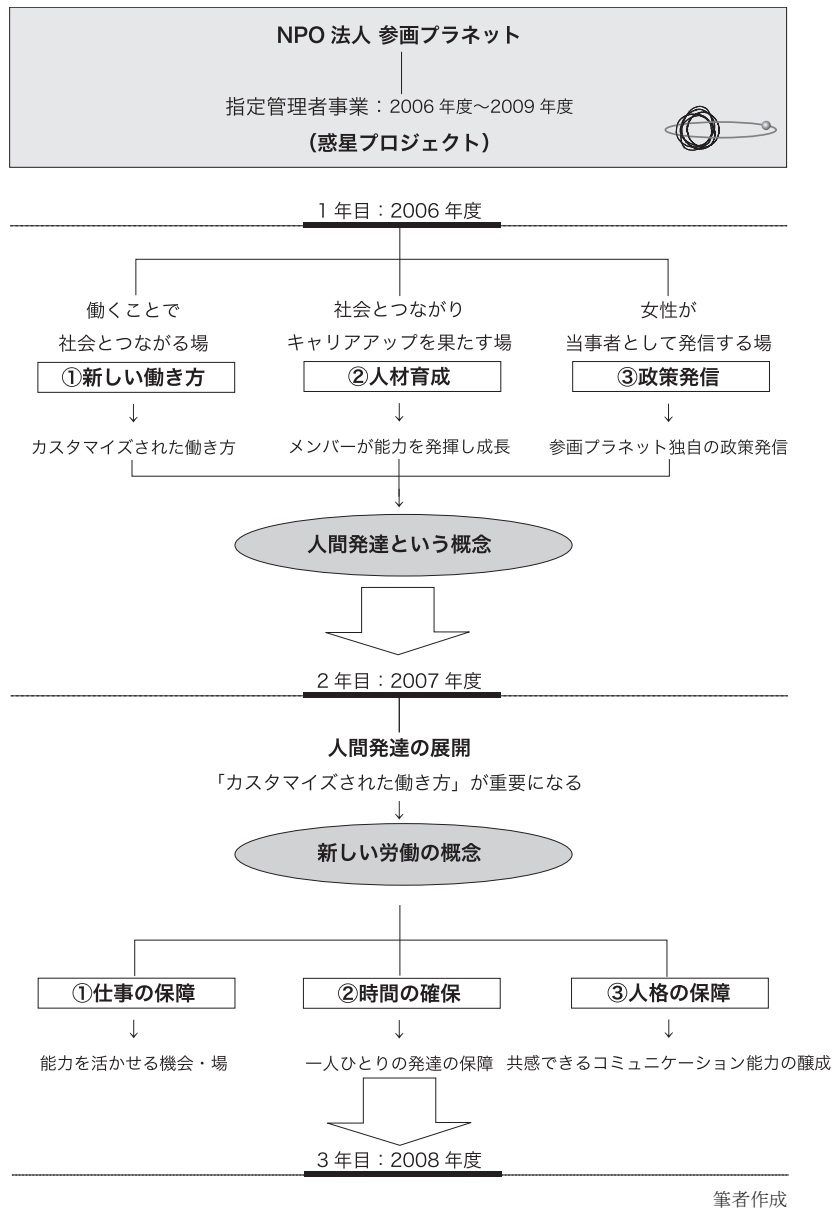


図1 NPO 法人参画プラネットにおける「人間発達」の概念図

そこで、「人間発達」という観点でとらえ検証してみると、参画プラネットの活動において、「仕事」「時間」「人格」が保障されることが重要であり、その三つの保障のためには、三つの場（「新しい働き方」の場、人材育成の場、政策発信の場）が確かに機能していることが前提であることが判明した（図1を参照）。

では、具体的に、三つの保障はどのような仕組みで担保されているのであろうか。まず、「仕事の保障」が担保されている理由は、女性が参入しやすい働き方の実践を取り入れたことであろう。指定管理者事業は、「カスタマイズされた働き方」を活用して運営することができた。次に、「時間の保障」こそ、メンバーの「人間発達」を保障するための重要な考え方となってくる。1日の大半を参画プラネット

での活動に費やすだけでなく、メンバーには日々のケア・ワークや地域活動等の時間が確保されることが重要である。「時間の保障」があることにより、たとえば、資格取得のために準備をする時間や大学／大学院に入学し研究する時間など、一人ひとりの能力を醸成できる時間が確保され、個人の業績確保や専門性の深化につながっていく。同時に、個人の専門性が深化することにより、法人としての専門性も深化していくことが明確となった。最後に、「人格の保障」である。現代社会においては、企業や団体内でのパワー・ハラスメントやセクシュアル・ハラスメント、長時間労働や心の病による過労死や過労自殺が後を絶たない。NPO 活動において、そのような状況が存在するとすれば本末転倒である。そこで、重要となるのが「人格の保障」という考え方である。そのためには、共感できるコミュニケーション能力や多様性（ダイバーシティ）を受け入れる力といった、人間関係に求められる能力が必要となるであろう。個人の能力とともに法人としても共感性を養い、参画プラネットが多様性を受け入れる力を統合していくことが重要となってくる。

指定管理者事業での成果を見つめてみると、次のようになる。参画プラネットがかかげている「カスタマイズされた働き方」で「仕事」を保障することにより、一人ひとりが仕事以外の「時間」を保障される。そして、「仕事」と「時間」が保障されることによって生き方にゆとりが生まれ、やがて社会から情報を得る力が醸成され、社会性が育まれる。さらに、社会的な視点をもつことにより、他者の「人格」を尊重する場が形成され、一人ひとりが「人間発達」を果たす。「仕事」「時間」「人格」が保障されている参画プラネットの活動の場が、人間としての発達を遂げる場となっていく。男女共同参画の視点からみると、女性たち一人ひとりの「人間発達」こそが、男女共同参画社会の実現につながる。さらに、「仕事」「時間」「人格」の三つが保障された NPO 活動から生まれる新たな労働のあり方は、実践が生み出す概念につながる可能性がある。

特筆すべきは、新たに大学／大学院で学ぶようになったメンバーが多いことである。Sさんは、「指定管理者制度」を修士論文のテーマにして名古屋市立大学の修士課程を修了した後、その間に取得したキャリアアドバイザーの資格を活かし「若者サポートステーション」の仕事に就いた。Hさんは、参画プラネットの事務局長を担当しつつ放送大学大学院を修了し、参画プラネットを事例として評価について研究するために同志社大学の博士後期課程に入学した。Iさんは、短大卒であったにもかかわらず参画プラネットに関する実践論文が国立女性教育会館の『研究ジャーナル 11 号』に掲載され、名古屋市立大学大学院博士前期課程へ入学し博士後期課程へと進学した。Nさんは、参画プラネットと地域連携協定を締結している龍谷大学大学院博士前期過程で、「社会的責任に関する国際規格 ISO26000 の可能性を探る：企業の男女共同参画推進の視点から」をテーマに修士論文を執筆し、大学院を修了した。それぞれのメンバーの学びや研究のテーマは、参画プラネットの日々の実践を基盤としている。さらに、研究分野での論文執筆にとどめることなく、インターネットを活用して執筆した文献を公開しさまざまな方面へと発信している。参画プラネットでは、こうした学びや研究を「実践研究」として位置づけ、その担い手を「実践研究者」と名付けている。わたしも、この「実践研究者」の一人である。NPO 活動という実践の場（日常）で直面している問題を解決するために、わたしは大学院の門をくぐった。そして、実践に基づく分析をふまえ「労働法と NPO 活動者」をテーマに研究を継続している。つまり、自らが当事者である NPO 活動で発生した問題から研究テーマを見出し、その研究手段として大学院での研究を選択したわけである。そして、当事者視点からの研究成果は、現在の NPO 活動に反映されている。そればかりか、その研究成果は NPO 活動者に対して従来の労働法の枠に当てはまらない、あるいはその枠を越えた存在として、新たな概念を生み出す可能性を含んでいる。それは、従来の労働法の概念の軌道修正につながる「実践研究」といえよう。そこで、

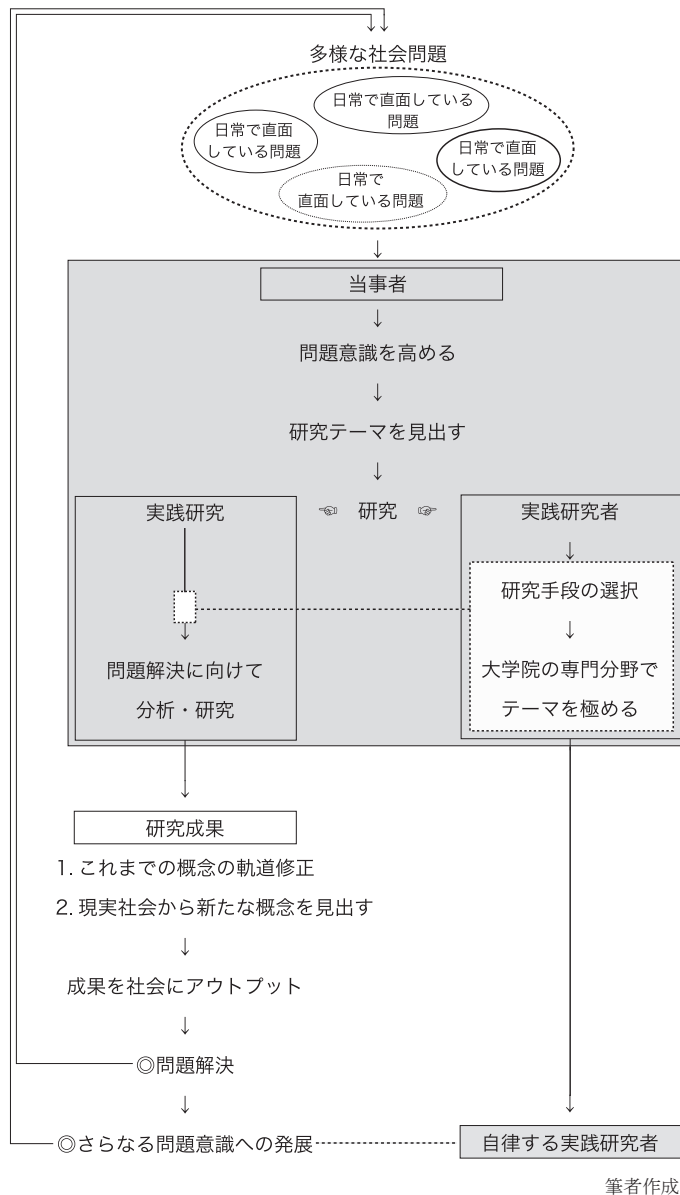


図2 「実践研究」全体像

「実践研究」の全体像を表してみたい（図2を参照）。

日常に直面している問題を社会的な課題としてとらえ、その課題解決に向けての実践と研究をつなぐテーマを見出すことが最初のステップである。研究テーマが具体的になったときには、「実践研究」として問題解決に向けて分析・研究する「実践研究者」となり、研究手段の一つとして大学院で専門分野を究める場合もある。次に、研究成果が社会にアウトプットされ、①これまでの概念が軌道修正され、②現実社会から新たな概念を生み出す方向へとつながる。さらに、③研究成果を実践に活用することで、具体的な課題解決へと結びつき、そこからまた、④さらなる問題に直面して課題解決に向けて、研究テーマを見出すこととなる。「実践研究者」は、実践から研究へと、新たな概念を探ろう

とする研究の領域に魅力を感じる一方で、実践者としての実践分野における行動への執着がもう一方に存在する。この挟間で実践者は常に「揺らぎ」のなかに存在するといえよう。こうした「揺らぎ」のなかで、参画プラネットは、新自由主義の波を受けた社会全体の問題を発見し、さまざまな問題と向き合うこととなる。

3. 自治体と NPO の協働

(1) 国と自治体のアウトソーシング

1990年代後半から、「官から民へ」の潮流が生まれ、従来は政府と自治体が担っていた任務が民間企業や民間団体へと移されていくようになっていった。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」を紡ぎだしていくためには、公的分野（政府および自治体等）と、NPOの間で一定の協力関係が必要となってくる。その際の協力関係のあり方として「協働」という用語（異質なアクターが、共通の目標のために、対等かつ相互に自立した形で協力すること、また、そのような関係性を構築するために、相互の理解や信頼関係を醸成すること）が定着し、理念的に語られてきた（原田、2010）。

1998年に制定された中央省庁等改革基本法4条（中央省庁等改革の基本方針）では、「国の事務及び事業のうち民間又は地方公共団体にゆだねることが可能なものはできる限りこれらにゆだねる」（3号）ものとされ、「政策の企画立案に関する機能とその実施に関する機能とを分離する」（企画と実施の分離、4号）と、かかげられた。また、同法32条（国の行政組織等の減量、効率化推進方針）では、「民間事業への転換、民間若しくは地方公共団体への移譲又は廃止を進め」（1号）、次善の策として「独立行政法人の活用等を進め」（2号）、あるいは「民間への委託を進めること」（3号）とされている。

同法の制定により、実施部分については、国から自治体へ、自治体を実施できない事業はアウトソーシング（外部化）することが、明確に打ち出された。自治体においても、これと同様のコンセプトでアウトソーシングが進められてきた。その結果、人件費はコストとして位置づけられ、コストを削減して価格に見合った品質のサービス提供をめざす、新自由主義的な行政経営手法が展開された。この手法は、アウトソーシングされた部分だけではなく、アウトソーシングされない部分においても、人件費コスト削減のために可能な限り低賃金労働者である非正規公務員が、公共サービスの担い手となっていったのである。

自治体アウトソーシングには、公務を市場化し、利潤追求の場にしようというねらいもこめられている。たとえば、総合規制改革会議は、第二次答申（2002年12月12日）に「民間の多様なサービス産業が発展してきている今日、公共サービスの提供についてもできる限り民間事業者にゆだねていくことにより、今まで以上に消費者の多様なニーズに対応した良質で安価なサービスを提供することが可能となっていると考えられる」などとして「民間でできるものは官は行わない」とした。そして、第三次答申（2003年12月22日）では、「公共施設・サービスの民間開放促進」の一つとして「指定管理者制度の活用促進」がかかげられた（城塚、2004）。

(2) 指定管理者制度について

2003年6月、地方自治法が改正され「公の施設」の管理については指定管理者制度に一本化された。制度導入の背景には、2002年の総合規制改革会議による「官製市場の見直し」があったことは、よく知られている。官民関係を抜本的に変えようという意図のもとに、市場メカニズムを積極的に導入する方針は、指定管理者制度においても、貫徹されることになった。

<特集論文>

多様な運営主体が指定管理者となることは、自治体以外にも、公権力行使にかかわる主体が登場したことを意味する。それは、従来の公共部門のあり方を、NPO あるいは地域住民団体や企業などの民間部門との協働によって組み替え、「新しい公共」あるいは「新たな公」と呼ばれる、地域社会の担い手の再構築を探る動きとも連動している（新川、2008）。ただし、参入する民間事業者は、競争力を強化するために、低賃金雇用労働者を活用してコスト削減を図ることになり、市場化による雇用の劣化をもたらす可能性もある。また、「官から民へ」の新自由主義的改革と、それにとまなう公務と公務員の範囲の縮小が、行政の公共性の後退と行政責任の放棄をもたらすものであり、国民・住民の権利保障の観点からみて大きな問題を生じることになり、改めて、公務員および公務員制度の存在意義は何なのか、という問題を投げかけている（晴山、2004）。

4. 「新しい公共」と NPO

(1) 「新しい公共」の動き

「協働」をキーワードの一つとして議論が進んだ「新しい公共」論⁵は、NPO 等のセクターへの社会的な関心の広がりを受けて出てきたことを考えれば、「市民社会」の構築をめざす動きともいえる。これを市民主体の地域運営を促進しようとする動きとすれば、公共サービス⁶の提供は政府が決定する、あるいは公共サービスは政府の責任で政府が提供するといった、従来の権威主義的で上意下達的な考え方と仕組みではなく、公共サービスの企画や提供に市民や NPO が参加し、発言するシステムとして評価すると考え方が生まれてくる。その場合、「新しい公共」は、市民、NPO などからの従来の行政主導の公共サービスに対するある種の批判であり、市民の参加にもとづいた公共サービスを新たに構築しようとする動きということになる。それは、政府の政策や行政に対して市民の参加を促し、公共政策を市民の求める政策として、行政へと提案するという考え方であり、「新しい公共」に市民主導の社会を構築するという理念があるといえる。

一方、2005 年の総務省研究会の報告書「分権型社会における自治体経営の刷新戦略」にみられるように、「新しい公共」は、地方分権、地域政策との関係で論じられる傾向がある。そこでは、公共サービスを住民自らが担うことを強調し、「公共サービスの提供主体となり得る意欲と能力を備えた多様な主体」が、これからの公共を担うといった考え方が明らかになっており、公共サービスのアウトソーシングを進めて、行政責任の縮減をめざしているとみることができる。「新しい公共」は、こうしたかたちで取りあげられてきたこともあり、新自由主義の立場に立って、政府の公的な責任を回避し「小さな政府」をめざすものであって、社会サービスの市場原理の導入、民間アウトソーシングを進め、安上がりの行政を推進しているとの批判もある（二宮、2010）。

このように、「新しい公共」論は、公共サービスにおける市民の主体性を尊重する「市民参加の論理」か、あるいは、公共部門の縮小のために市場化と市民の動員をねらった「行財政改革の論理」かという、2つの立場から異なった理解や評価が行われてきた。「新しい公共」には、「市民参加の論理」と「行財政改革の論理」といった、2つの側面からの動きがあるといえよう。

(2) 「新しい公共」論—その2つの動きを受けて

① 実践事例の検討

「新しい公共」における「市民参加の論理」と「行財政改革の論理」といった2つの側面からの動きを真正面から受けた事例として、参画プラネットが指定管理者事業を担当した名古屋市男女平等参画推進センター「つながれっと NAGOYA」（以下、センター）を取りあげる。

センターは、名古屋市男女平等参画推進センター条例に位置づけられており、第2条で、「男女平等及び参画（以下「平等参画」という。）の推進に関する施策を実施するとともに、市民及び事業者による平等参画の推進に関する取組を支援することを目的とする。」とされている。「前項の目的を達成するため、次の事業を行う。」として、調査研究、情報収集・提供と発信、講座・研修、相互交流、相談等の事業が掲げられている。

2003年6月、名古屋市総務局主管で設置されたセンターは、11年を経た2014年4月に教育委員会所管の女性会館と併設されるに至った。11年間のセンター運営方式は、第1段階「NPO法人への業務委託（3年間）」、第2段階「指定管理者第1期（4年間）」、第3段階「指定管理者第2期（4年間）」の3段階となっている⁷。この3段階には、管理委託公募プロポーザル、指定管理者募集（第1期）、指定管理者募集（第2期）が実施されている。本稿では、名古屋市が作成したそれぞれの募集要項⁸を参考にし、「市民参加の論理」として協働のパートナーとしての視点と「行財政改革の論理」として契約額／指定管理料積算の視点から検討していきたい⁹。

② 協働のパートナーとしての視点

第1段階として、2003年6月のセンター設置に向け、名古屋市は2003年4月に「男女平等参画推進センター管理委託公募プロポーザル」を実施し、NPO法人への業務委託をスタートさせた。参加要領の趣旨には「センターでは、管理運営・事業展開の面で、NPOと行政との協働を進めていくことを予定しています。本委託は、「名古屋市男女共同参画推進センター（仮称）設定に向けた提言」「名古屋市男女共同参画推進センター（仮称）基本構想」「名古屋市男女平等参画推進センター条例」の内容をふまえ、（中略）NPOの皆さんの創意・工夫をいかした市民参画型の管理運営をセンターで実施するものです」とNPOの専門性をいかすという趣旨が記されている。参加資格には「センターの管理能力を有し、かつ、男女共同参画社会の形成の促進を図ることを目的とするNPO法人<中略>で、活動の拠点が名古屋市内であるものとします」と名古屋市内のNPOへと限定がかかっていた。企画提案事項のその他管理業務のなかには、「行政へのフィードバック ①管理運営上の改善点について行政スタッフとの調整、②交流企画の実施を通して、センター事業として展開した方が良いと思われる企画についての行政スタッフとの調整」といった業務が配置されており、男女共同参画を推進する施策を実施する協働のパートナーとしてNPOを位置づける姿勢が読み取れる。

第2段階では、2003年の地方自治法改正によりセンターへ指定管理者制度（第1期）が導入されることとなり、2005年6月から指定管理者の募集が行われた。募集要項の「指定管理者が行う業務」において、「センターは、名古屋市男女平等参画推進センター条例（中略）に規定されている設置目的を達成するため、『市民との協働運営』という基本方針のもと、様々な面で市民参画の手法を採り入れながら、市民や事業者等を対象に取組を進めています」と現状を記した。そのうえで、「センターの一部の施設への指定管理者の導入は、これらの取組を実効性の高い形で推進し、条例に定める設置目的をより効果的に達成するもので、導入後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を行うこととなります」と記されている。この時点で「指定管理者と名古屋市との協働」と明記されてはいるが、第1段階で明記されていた設置根拠となる「名古屋市男女共同参画推進センター（仮称）設定に向けた提言」「名古屋市男女共同参画推進センター（仮称）基本構想」についての表記は削除され、フィードバックや調整といった具体的な文言はすでに表出していない。指定管理者制度導入という背景のもと、指定管理者に対して、協働のパートナーとしての位置づけについて、以前より消極的な姿勢がみられる。

第3段階となる指定管理者第2期は、2009年7月に応募が実施された。募集要項の「指定管理者

<特集論文>

が行う業務」の部分には、「センターは、『市民との協働運営』という基本方針のもと、「男女共同参画プランなごや21」などの施策の実現に向け、この地域の拠点施設として、様々な面で市民参画の手法を採り入れながら、市民や事業者等を対象に取組を進めていきます」となった。第2段階で記されていた「名古屋市男女平等参画推進センター条例(中略)に規定されている設置目的を達成するため」が削除された結果、「市民との協働運営」の市民とは、指定管理者も含まれるのかどうか。その位置づけがとらえにくくなっている。また、第2段階でみられるような「両者が一体となって施設の管理運営を行うこととなります」という文言についても削除されており、「名古屋市と指定管理者」の関係を明記する文言は見当たらない。第3段階で、男女共同参画を推進するための施策の実施と施設管理が、完全に分離されている。

第1段階から第3段階をとおしてみると、第1段階では、「NPOの皆さんの創意・工夫を生かした市民参画型の管理運営」として、センター運営をとおして政策を推進する協働のパートナーとして、NPOを積極的に位置づけている。第2段階は、指定管理者制度の導入により「指定管理者と名古屋市の協働により、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る。第3段階では、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、「市民参加の論理」から「行財政改革の論理」へと明らかに舵がきられている。

③ 契約額／指定管理料積算の視点から

第1段階では管理委託という契約にもかかわらず、「契約は原則として1年単位で行い、3年を限として契約を更新する予定」とされ、「3年後には改めて公募を実施し、選考委員会で審査・選考を行います。なお、再選は可とします」と、複数年契約と再選の可能性について明記している。なお、契約額(年間16,000,000円以内)について「契約は、選考された団体と本市との交渉を経た後、予算額の範囲内で締結させていただきます」となっている。自治体とNPOが、対等に協働で管理運営するという姿勢が盛り込まれた「公募プロポーザル参加要領」であるといえよう。

第2段階における指定管理料に関する記載は、参考として、前年度の年間費用が公開されている。選定基準には、「センターの設置目的を最も効果的に達成するとともに管理経費の削減が図られるものであること」と明記し、指定管理者制度を導入することによるコスト削減が明確に打ち出され、「行財政改革の論理」へと大きな転換点となっている。

続いて、第3段階の指定管理者(第2期)における指定管理料積算にあたっては、センター全体に関する責任を、指定管理者が担うこととなるため、一般的には、それまで名古屋市職員が担っていた責任に対する対価(人件費)も、設定されるはずである。ところが、募集要項に記された「過去の実績に基づく参考金額」には、センター全体に関する責任に対応する対価(人件費)は計上されていない。また、利用料金制がとられることとなり、男女共同参画の施策を実施する協働のパートナーから施設管理者へと、その位置づけが変化している。

センターは、全国各地の自治体が設置している男女共同参画を推進する拠点施設と同様の位置づけであり、一般的には、こうした拠点施設で実施されるさまざまな事業は、自治体の政策・施策と密接に関わっている。指定管理者事業等についても、政策・施策へのインパクト(有効性)が常に問われているのが現状である。センターの場合、第1段階から第3段階において、政策・施策へのインパクト(有効性)を求める表記がほとんど表出していない。

センターの運営に、スタート時点から深く関わってきた筆者は、「市民参加の論理」と「行財政改革の論理」の2つの動きの渦のなかに巻き込まれ、自治体とNPOとの協働のあり方を模索する日々が続いていた。その11年間を支えてくれたのが、NPOとして実施してきた評価である。評価は、自

らの活動を、常に社会全体の視点をもって問い直す仕組みとなる。

5. NPO と評価～新自由主義の両義性をとらえて

(1) 参画プラネットと評価

指定管理者事業への応募にあたって、参画プラネットは、評価システムを構築することを企画提案書に明記した。応募した当時、評価について、重要視されていない項目であった。しかし、NPO としてのミッションと自治体の男女共同参画政策の推進を、的確に判断するためにも、評価は必須アイテムと考えたからである。

まず、評価に関する参画プラネットの姿勢を記したい（渋谷、2008）。行政の活動は、政策—施策—事務事業という三層の構造（図3を参照）¹⁰をもって成り立っている。指定管理者事業は、「男女共同参画を進める」ための事業である。そこで、政策は「男女共同参画の推進」とし、その手段としての施策として「男女平等参画推進センターの設置」とした。さらに、施策を具体的に実現する手段としての事業として、「センターで実施されるさまざまな事業」を位置づけた。参画プラネットは、内部評価および外部評価の2種類の評価を行うこととした。内部評価は、「参画プラネットが、市民に対して、指定管理者事業の実施状況について、毎年、担い手としての責任を果たすために、制度として、内部評価を実施する」とその趣旨をかかげた。外部評価は、「第三者として専門家が、市民に対して、指定管理者事業の実施状況について、毎年、事業概要が的確であるかどうか判断するために、制度として、外部評価を実施する」ことを決定した。

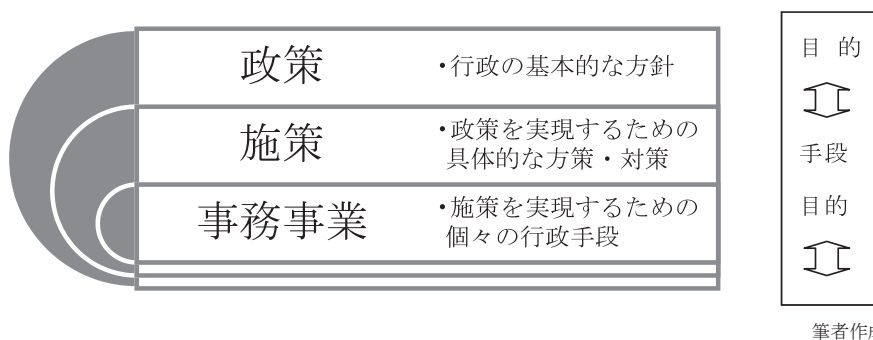


図3 行政活動の三層構造

なお、専門家としては、弁護士、税理士および他都市で男女共同参画政策を担当していた行政職員が委員を担当した。いずれも、「市民主体」の視点を最優先するために、公開先を指定管理者事業の協定先である名古屋市ではなく、「市民に対して」とかかげ、「市民主体」の評価であることを明確に打ち出した。さらに、「制度として」とかかげたことにより、毎年、実施することが公約となった。

評価を客観的に示すためには、どのような表し方がよいのか。参画プラネットでは、時系列に、以下の4つの「ものさし」を設定し、これに沿って評価を表すこととした。この「ものさし」は、筆者が行政評価委員として事務事業を評価していたときに、チェックポイントとして常に意識していたことである。

- ① どれだけ使ったか（インプット）＝コスト（人件費も含むトータルコスト）
- ② どのようなサービスをしたのか（活動、事業）＝サービス業務の内容等

<特集論文>

③ どれだけ生み出したか（アウトプット）＝提供したサービスの量等

④ どれだけ効果をあげたか（アウトカム）＝成果、結果、影響

それぞれの事業について、第1段階では、上記の4つの「ものさし」にあてはめ数値化（量的評価）し、第2段階においては継続的な調査研究をすることにより、アウトカムを明確化する評価（質的評価）へと発展させていった。

評価をする目的は、評価のための評価ではなく、事業を継続するための評価でもない。「市民主体」の視点に立った評価であり、市民が選択した「男女共同参画を進める」ための評価であるという考え方を、常に中心に据えることが重要である。参画プラネットは、評価システムそのものが、市民にとっての男女共同参画推進に結びつくよう、次の3つの視点をもって活かし方を考えた。

（ア） 市民ニーズの把握につながるマーケティング調査として活かす

（イ） 質と効率を明確化し、事業計画へ反映して活かす

（ウ） 公共経営の中心としての評価を政策形成に活かす

上記の3つの活かし方が達成されてこそ、生きた評価となるはずである。

(2) サンセット方式¹¹を取り入れた指定管理者事業

名古屋市男女平等参画推進センター指定管理者事業の枠組みは、次のとおりである。

	第1期	第2期
所管	名古屋市総務局	名古屋市総務局
指定期間	2006年4月～2010年3月（4年間）	2010年4月～2014年3月（4年間）
形態	名古屋市との協働運営	単独運営
予算規模	28,000千円	43,000千円
人件費	16,000千円	20,000千円
事業内容	①事業運営関係（一部） ②情報交流関係 ③管理運営関係 ④外部委託関係	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
人員配置	名古屋市職員（所長、係長、主査、主事2名） 指定管理者職員（統括責任者、責任者2名、職員15名）	指定管理者職員（センター長、副センター長3名、職員15名）

筆者作成

表4 名古屋市男女平等参画推進センター「つながれっとNAGOYA」指定管理者事業の推移

第1期は、名古屋市との協働運営という形式をとり、5名の名古屋市職員が常駐していた。第2期には組織改編によりすべて本庁へ引き上げることが決定し、2009年7月に指定管理者が主体となる単独運営となった。第2期は名古屋市との協働運営ではなくなるため、責任分担表と業務分担表が作成された。責任分担表によれば、「広報（講座・講演会・セミナーについての広報体制）」、「苦情対応等（利用者からの一般的な苦情等への対応）」は指定管理者が特に責任を負う部分と記された。利用料金制による「利用料金収入の減」や運営費の上昇についてもすべて指定管理者の責任とされた。また、業務分担表によれば「災害及び事故等の不測の事態（緊急事態等）の対応に関すること」は、指定管理者の担当となり、台風や地震による施設待機が必要となったのである。さらに、施設の維持管理についても、1件250万円以内の修繕は指定管理者の費用分担となり、指定管理者がセンターに関する全責任を担うことが、募集要項で明記された。

上記をふまえ、第1期指定管理者事業の内部評価、外部評価、自治体からの評価を分析した結果、法人としてミッションを具現化できる事業として、第2期も公募に応じることを決定した。積算に関しては、責任分担表と業務分担表等を基に、センター長はじめ職員全体に「判断と責任」への対価を付加し、応募書類では、人件費積算額を約3,000万円とした。ところが、ヒアリング審査前に、提出した応募書類に関する質問事項が届いた。その内容は、「管理運営業務に要する収支の見込み額の詳細を知らせてほしい」との申し出だったのである。名古屋市の募集要項で提示した「過去の実績に基づく参考金額」と対比すると、人件費が1,000万円ほどプラスして積算されていたからである。この申し出を受け、理事会で議論を重ねた結果、人件費の積算を約2,000万円として再提出した。そして、指定管理者として選定されることとなった。

このプロセスは、参画プラネットにとって、大きな転換点となった。政策そのものに対して評価が確実に実施されている場合、政策推進に対応して施設への予算が配置され、担い手に対しても、適切な対価設定が可能となる。一方、行政評価による「コスト削減が第一」という観点であれば、施設への予算は削減され、担い手の雇用処遇も劣化する。政策の評価、施設の評価、担い手の評価、つまりこの3つの評価が総合的に行政内部で実施されないことによる、指定管理者事業の限界がみえてきたのである。

その後、センターは事業仕分けの対象となり、2014年4月に名古屋市女性会館（所管：教育委員会）と統合された。新たな施設においても、指定管理者が公募されることとなったが、名古屋市が募集要項で提案している指定管理者事業の枠組みでは、法人としてのミッションを果たせないと理事会で判断し、2013年6月に実施された指定管理者への公募を見送る決断をした。評価の視点でいえば、事業の終了というサンセット方式を取り入れたことになる。

参画プラネットは、指定管理者事業に参入する段階で、指定期間があることが特徴ととらえ、4年ごとに終了できるよう、評価においてサンセット方式の視点を取り入れていた。サンセット方式を取り入れた背景には、次のような示唆があったからである。公の施設をNPOが管理運営していくことは、NPOにとって仕事を得るための手段ではなく、ミッションを実現してためてなければならない。であるならば、ミッションと極めて近い意味合いを持つ、長期的なアウトカムを見据えた、成果主義の発想に基づく評価を基礎に据えて事業を行っていくことの重要性が理解できる。これにより、NPOによる指定管理の質が向上し、指定の継続の可能性を高めていくとともに、公の施設の社会的意義も引き上げていくことができる。この意味で、成果主義に基づく評価の実践は、指定管理者制度におけるNPOの役割を、最大限に発揮させていくひとつの重要な手法になる（柏木、2007）。具体的には、指定期間が終了するごとに、名古屋市の男女共同参画政策と参画プラネットのミッションとの整合性、男女共同参画政策を進めるための手段として拠点施設の有効性、担い手の処遇（対価を含む）の的確性を見極めていたのである。

6. 新たな市民社会構築に向けて

ここで、新自由主義の両義性をとらえる視点から、「新しい公共」論の担い手として注目されてきたNPOに着目する。NPO活動の先駆的な実践者であり、日本のNPO界をリードしてきた加藤哲夫によれば、それまでの日本社会を、『『国家—国民』社会』と考えると、それは「公共性を国家が独占していた社会」ということになり、それに対して「市民社会」とは、「多様な人々や組織によって公共性が担われていることを、多くの人々が実感している社会」と定義している¹²。また、「市民社会」では、自治体はその政策決定プロセスのさまざまな段階に専門性を持ったNPOとの協働や、多くの

<特集論文>

市民にひらかれた運営をめざしていると NPO への期待を語っている (加藤、2001)。こうした期待を背負い、「市民社会」構築の担い手として位置づけられている NPO が、国家の主導性を残す形で制度化され、地方自治体等の公共サービスの担い手として、自治体と同化傾向をたどることになれば、「市民社会」の主体化は、擬似的で形式的なものとなる可能性が高い。

さらに、ボランティア活動から発展した市民活動において、NPO はボランティア・ワークの受け皿ではあっても、雇用を提供するものとは考えにくかった時代を経て、現在、雇用の提供は、NPO の重要な機能の一つであると認識されるようになってきている。雇用という視点で考える場合、労働法の遵守は必須である。特に、公共サービスの担い手となる場合には、地方自治体における公務労働の雇用劣化を引き受けたくないよう、常に自らの立ち位置を客観的に確認するために、担っている公共サービスの事業全体を、担い手の視点から主体的に評価することが重要となってくる。

新自由主義の潮流のなかで生まれてきたと考えられる「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 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¹³」を実現し確かな市民社会を構築する論理」をつくりあげる時期がやってきている。

ワーカーズ・コレクティブ等の研究を、女性と生活者の視点で進めてきた社会学者の天野正子は、「ジェンダーと政治」への模索をテーマに、政治参加の形態について、①投票行動 (インフォーマル・レベル)、②自発的な市民運動・政治運動 (セミ・フォーマル・レベル)、③選挙または任命による公職への就任等の政策形成への参加 (フォーマル・レベル) の3つの形態とレベルを設定している。また、政治参加は①から②、③へとレベルが上に進むほど、政策過程全体にあたる影響力が大きくなり、同時にそれだけ参加コストも高くなり、より強い自発性と積極性が要求されるとしている。そのうえで、個々の女性の①投票行動を③政策形成の場へと架橋し、市民の生活領域を政策発生源として活性化する役割を果たすものは、セミ・フォーマル・レベルでの②市民運動にほかならないと言及している (天野、1997)。

NPO 活動が、天野正子のいうセミ・フォーマル・レベルでの②市民運動と限りなく近いものであるとすれば、NPO が主体的に担うべき「新しい公共」は①投票行動を③政策形成の場へと架橋し、市民の生活領域を政策発生源として活性化する役割を果たすはずである。新自由主義の両義性を超えて、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。自治体との協働に「社会的承認」を求める段階を超え、新たな市民社会構築に向けて、いま、分岐点に立っている。

注

- 1 あごろ 224 号『女性と女性センター～つくる・つかうを考える』(発行: あごろ MINI 編集部、1996 年) をウイン女性企画のメンバーとして編集し、政策提言活動を展開したことがきっかけとなり、自治体からセンターの基本構想作成に関する事業を委託することとなった。
- 2 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 (日本評論社、2006 年): 26
- 3 中村奈津子「インターンシップを導入した女性の再チャレンジ支援プログラム—「わたしのキャリア発見塾」開講までのプロセスをたどる」、伊藤静香「女性の再チャレンジ支援プログラム—「わたしのキャリア発見塾」成果と課題を検証する」NPO 法人参画プラネット編集局編『プラネットの軌跡 2007』(NPO 法人参画プラネット、2008): 21-44。本プログラムは、全国女性会館協議会第 2 回事業企画大賞にて奨励賞を受賞した。
- 4 指定管理者制度に関する課題は山積しているが、本稿では参画プラネットの実践をもとに報告する。
- 5 民主党の鳩山内閣が掲げた「新しい公共」は社会的な注目を浴びたが、これは 2000 年ごろから自民党政権 (小淵内閣、小泉内閣、福田内閣) の下で議論がはじまっていた。「新しい公共」については、奥野信宏、栗田卓也『新しい公共を担う人々』(岩波書店、2010 年)、奥野信宏、栗田卓也『都市に生きる新しい公共』(岩波書店、2012 年)、社会政策学会編『社会政策』第 5 巻第 1 号 (2013 年、ミネルヴァ書房) 等から示唆を得ている。
- 6 公共サービス基本法 (成立: 2009 年 5 月 13 日、施行: 2009 年 7 月 1 日) 第 2 条で公共サービスについて、以下のよう規定されている。「この法律によって「公共サービス」とは、次に掲げる行為であって、国民が日常生活及

- び社会生活を円滑に営むために必要な基本的な需要を満たすものをいう。一 国(中略)又は地方公共団体(中略)の事務又は事業であって、特定の者に対して行われる金銭その他の物の給付又は役務の提供 二 前号に掲げるもののほか、国又は地方公共団体が行う規則、監督、助成、広報、公共施設の整備その他の公共の利益の増資に資する行為」とされている。
- 7 筆者は、第1段階では業務委託を受託したNPO法人ウイン女性企画常務理事として、第2および第3段階では指定管理者を担当したNPO法人参画プラネット代表理事として、センターの運営に幅広く、責任をもって関わることとなった。詳細は、渋谷典子「女性によるNPOと名古屋市の協働事業」村尾信尚編著『日本を変えるプランB』(関西学院大学出版会、2005年):85-100および渋谷典子「NPO活動における「人間発達」」東海社会学会年報編集委員会『東海社会学会年報』第1号(2009年、東海社会学会):136頁-145頁。
 - 8 名古屋市『男女共同参画センター管理委託公募プロポーザル参加要領』(名古屋市、2003年):1-7、名古屋市『名古屋男女平等参画推進センター指定管理者募集要項』(名古屋市、2005年):1-10、名古屋市『名古屋男女平等参画推進センター指定管理者募集要項』(名古屋市、2007年):1-23を参照した。
 - 9 NPO法人への業務委託(3年間)から、指定管理者第1期(4年間)の間は、名古屋市職員とNPO法人または指定管理者職員がセンターに駐在し施設管理と事業運営を分担していたが、指定管理者第2期(4年間)の段階では指定管理者のみが駐在し施設管理と事業運営を担っていた。
 - 10 石原俊彦「自治体行政評価の基礎知識」INPM行政評価研究会編『自治体行政評価ケーススタディ』(東洋経済新報社、2005年):16の図表1-1「政策体系図」を参考に筆者が作成。
 - 11 個々の事業に寿命(期限)を入れて、その年限が来たときに自動的に事業は終了する、延長したいのであれば評価を行って効果があることを証明する、あるいは継続によってさらなる効果が出ることを証明する立証責任を、事業継続・延長の主張者に負わせるのが「サンセット」である。山谷清志『政策評価』(ミネルヴァ書房、2012年):148を参照。
 - 12 加藤哲夫『NPOその本質と可能性』(特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンター、2001年):19。なお、NPOと市民社会については、佐藤慶幸『NPOと市民社会—アソシエーション論の可能性』(有斐閣、2002年)、山口定『市民社会論—歴史的遺産と新展開』(有斐閣、2004年)、入山映『市民社会論—NPO・NGOを超えて』(明石書店、2005年)、松下圭一『市民・自治体・政治 再論—人間型としての市民』(公人の友社、2007年)、田中弥生『市民社会政策論—3.11後の政府・NPO・ボランティアを考えるために』(明石書店、2011年)、今田忠『概説市民社会論』(関西学院大学出版会、2014年)他多数、論じられているが、ここでは、あえて実践の場からの言説を取り上げた。
 - 13 ILOは、1999年以来「ディーセント・ワーク」(decent work) —「働きがいのある人間らしい仕事」—の実現を最も重要な目標として掲げている。詳細は、ILO駐日事務所ホームページ<http://www.ilo.org/tokyo/about-ilo/decent-work/lang-ja/index.htm>(2017年1月5日閲覧)を参照。ディーセント・ワークに関する文献としては、西谷敏『人権としてのディーセント・ワーク—働きがいのある人間らしい仕事』(旬報社、2011年)および伍賀一道、西谷敏、鷲見賢一郎、後藤道夫、雇用のあり方研究会編著『ディーセント・ワークと新福祉国家構想 人間らしい労働と生活を実現するために』(旬報社、2011年)等がある。

参考文献

- 天野正子(1997)『フェミニズムのイズムを超えて』岩波書店:265-267
- 柏木宏(2007)『指定管理者制度とNPO—事例研究と指定獲得へのマネジメント』明石書店:284
- 加藤哲夫(2001)『NPOその本質と可能性』特定非営利活動法人せんだい・みやぎNPOセンター:19-21
- グループみこし編著(2007)『変わった?変わらない?男女共同参画センター—指定管理者制度導入をめぐる—』グループみこし:39-41.
- 国広陽子(2007)「事例報告」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:81-88.
- 城塚健之(2004)「自治体アウトソーシング—地方独立行政法人と指定管理者制度を中心に」西谷敏、晴山一穂編『公務の民間化と公務労働』大月書店:152.
- 渋谷典子(2008)「「新たな公共」の担い手と評価のあり方—市民主体で行政をとらえる」NPO法人参画プラネット編集局『プラネットの軌跡2007』(NPO法人参画プラネット:49-55.
- 新川達郎(2008)「指定管理者制度の成果と課題」『地方自治体職員研修—師弟管理者再選定のポイント580号』公職研:4.
- 二宮厚美(2010)「新しい公共と自治体のローカル・ガバナンス」『議会と自治体』第149号:41-48.
- 原田晃樹(2010)「NPOと政府との協働」原田晃樹、藤井敦史、松井真理子『NPO再構築への道—パートナーシップを支える仕組み』勁草書房:26.
- 晴山一穂(2004)「構造改革下の公務員制度とその改革」西谷敏、晴山一穂編『公務の民間化と公務労働』大月書店:40.