

## 序章 研究の背景と目的

### <研究の背景>

現代日本において NPO (Non-profit Organization:非営利組織) への注目度は増しつつある。増加する犯罪、子供への虐待、地球温暖化現象、食品に対する不安、地震や台風などの災害、地域紛争、薬物汚染、少子高齢化社会、若年失業者問題など、連日さまざまな社会問題が報道されており、その内容も多様化、複雑化している。これらの社会問題の多くは政府、行政による解決を期待するところが大きい、すべてに対応しきれないというのも事実であろう。また、「小さな政府」を目指した最近の政策方針の中で、これまで行政が担ってきた公共サービスを積極的に民間に委託するようになってきている。今後さらに NPO の果たすべき役割は大きくなっていくことは間違いない。

「ボランティア元年」といわれた阪神淡路大震災から 10 年余、この間の NPO 活動の活発化はめざましい。1998 年に特定非営利活動促進法 (以下、NPO 法という) が施行され、特定非営利活動法人 (以下、NPO 法人という) の数は毎年倍々に増加している。その数は 2005 年 12 月時点で 2 万 5 千団体を超えている<sup>1</sup>。また、NPO 法人の有給職員数はおよそ 10 万人と推計<sup>2</sup>されている。

中でも、最近増加しているのは、コミュニティ・ビジネスなどの事業を行う「事業型 NPO」である。「事業型 NPO」はサービス対価を得て事業を行う NPO で、旧来型のボランティア団体や慈善団体に比べ、組織形態や仕事内容が営利企業に近い。増加の背景には、介護保険制度や指定管理者制度といった新たな制度が出現してきたことが大きい。一方で営利の法人格を持ちながら社会的事業やコミュニティ・ビジネスを行っている「社会的企業 (Social Enterprises)」という形態も出現している<sup>3</sup>。NPO と企業の行う事業はオーバーラップし競争関係にあり、両者は近接した存在になりつつある。

NPO の行う事業内容が企業に近くなってくると、ボランティアで行っているというイメージが強い NPO の担い手にも変化が現れてくる。現在では多くの NPO では有給職員が雇用され、有給職員と無償のボランティアという二極的な活動形態だけではなく、その中間に位置するような「有償ボランティア」も出現している。NPO で働く人の活動形態は企業で働く人以上に多様化しているといっても過言ではない。

人々の意識も変化してきている。NPO を就業の場としてとらえ身を投じる者も出てき

---

<sup>1</sup> 内閣府ホームページ (<http://www.npo-homepage.go.jp>) による。

<sup>2</sup> 経済産業研究所『NPO 法人アンケート調査結果報告 (2004 年調査)』による。「有給常勤スタッフ数」の推計値 (46,652 人) と「有給非常勤スタッフ数」の推計値 (57,509 人) の合計。

<sup>3</sup> 特に欧州では Social Enterprise (社会的企業) の増加がめざましい。Social Enterprise は EU では NPO と同じ Social Economy のカテゴリで認識されている。また、イギリス、イタリア、フィンランドなどでは Social Enterprise に関する法人格も創設されている。

ている。NPO がハローワークを通じて求人を出すことも最近では珍しくない。NPO に働くことを希望する者の多くは、企業にはない「何か」を求めて入職してくるわけだが、企業に比べて低い賃金水準や、いくらがんばっても上がらない賃金システムに自らの将来を映しきれず、夢半ばにして辞める者も多い。現在の日本で、NPO に働くということは多くの生活上のリスクを背負わなければならないという現実がある。特に既婚男性にとっては家計維持者という社会の見方も根強く、生活を支えられるだけの収入がない場合、NPO で就業を継続していくことは難しい。

NPO が拡大をみせる中で、今後も NPO を「就労」の場として活動する者は増加していくであろうと考える。NPO を働く場として捉えた時に、企業などの職場と何が違うのか、人々はどうのような意識で活動しているのか、その実態を知ることは不可欠である。NPO は利益以外のミッション達成を目的に活動するために、活動者の働き方や意識が企業雇用者とは大きく異なる可能性が非常に高い。自らの利を求めず、自主的に働く。その意識が「就労」を多様化させる根源であり、同時に NPO の「就労」を紐解く際の本質的な難しさであると考えられる。

## <研究目的>

NPO に対する時代の要請が高まる中、NPO に関する調査研究の蓄積は次第に増えてきている。しかし、NPO で活動する個人に対して行った調査は極めて少なく<sup>4</sup>、その実態は必ずしも明らかでない。

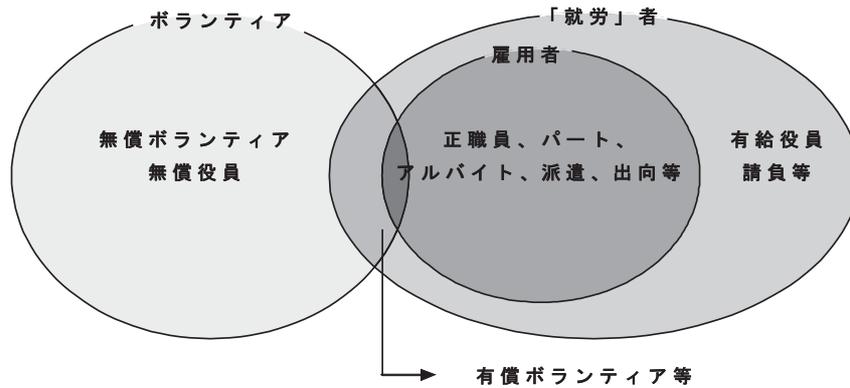
そこで、本研究では NPO での活動を「働き方の多様化」の 1 つと捉え、雇用者である有給職員のみならず、ボランティアの形態で活動している者も「就労」の範疇に含め調査研究を行うこととした。NPO で活動する人の企業で働く人と異なる意識と多様な働き方を丁寧にみていくことが本報告書の目的である。

本研究は NPO 「就労」の概念整理への第 1 歩でもある。NPO における「就労」の範囲を、ごく簡単に図示すると第 0-1-1 図のようになる。左円の集合がボランティア、右円の集合が「就労」者を表している。「就労」者の中には雇用者が含まれ、この範囲は通常の「労働者」として解することが出来る。NPO の「就労」の特殊性は、ボランティアと「就労」者の円が重なり、この重なるの部分に「有償ボランティア」などの中間的活動形態が存在することにある。さらにボランティアの円は雇用者の円とも重なり合っている。これは、雇用者の中にもボランティア的に働く者が存在するからである。

---

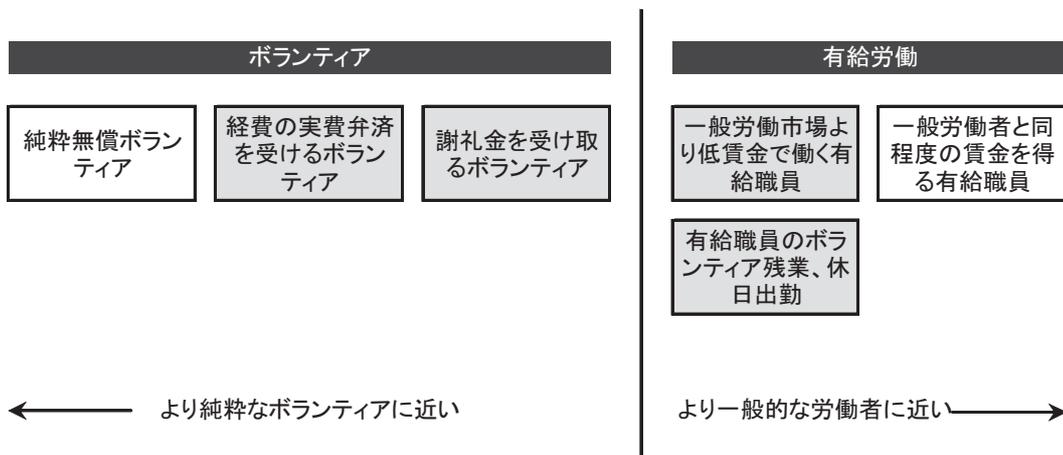
<sup>4</sup> NPO 活動者個人に対して行った主な調査の報告書は以下の通り。第一総合研究所『働く場としての NPO - 民間非営利組織 (NPO) の活動と労働行政に関する調査研究報告 (平成 9 年度労働省委託調査)』、1998 年。山内直人編『日本の NPO 労働市場 (「NPO 法人及びスタッフに関する実態調査」報告書)』日本 NPO 学会、NPO 労働市場研究会、2002 年。東京都産業労働局・東京都中央労政事務所『NPO における働き方の実態等に関する調査報告書』、2003 年。

第 0-1-1 図 NPO の「就労」の範囲



第 0-1-1 図の重なり部分（中間領域）の活動形態をさらに分類したものが第 0-1-2 図である。この図は一番左端の「純粋無償ボランティア」と、一番右端の一般労働者と同様の有給職員との間に多様な活動形態が NPO に存在することを示している（網がけ部分）。これら中間領域の活動者は一般の労働者よりも低い賃金水準（もしくは謝礼金額）で活動している。外形的にこれらの中間形態の労働をみれば、「有償ボランティア」も、廉価な賃金を享受する有給職員も、低賃金の不安定雇用に見える。しかし、これらの中間領域の働き方を単純に低賃金労働者の問題として捉えてよいのかという疑問も湧く。

第 0-1-2 図 「有給労働」と「ボランティア」にまたがる中間領域



（資料出所）『就業形態の多様化と社会労働政策—個人業務委託とNPO就業を中心として—』、労働政策研究報告書No.12、労働政策研究・研修機構、2004年。p18の図に基づき筆者加筆。

そもそも NPO で活動する目的は、企業で働く目的とは異なる。企業で働く第 1 の目的は収入を得るためであり、NPO で活動する多くの人々の目的は社会的貢献などの利他的動機からである。たとえ有給職員であっても、このような意志なく NPO に入職する者は

少ないだろう。働く意識が根本的に一般の「労働者」と異なるのであれば、NPOの「就労」は活動者の意識を無視して議論することは出来ないのではないか。中間領域の活動者を一般的な「労働者」の不安定雇用として捉えるのか、一般的な「労働者」の概念から離れた「新しい就労」として捉えるのか、という概念整理には、活動者本人の意識や活動内容の社会公益性も含めての検討が求められる。

本研究では、NPOのボランティアから有給労働へと活動形態が連続的に繋がっていることに鑑み、ボランティアも「就労」の範囲と考えて分析の範囲とした。その上で、NPOで活動する人達の、①働き方（仕事内容、労働（活動）条件等）、②意識（動機、満足度等）、③個人属性（性別、世帯収入、NPO以外の仕事等）を中心に、調査票調査によって実態を明らかにする。また、分析を深めることによって、NPOやボランティアの「就労」をどのように位置づけるのか、さらにはNPOの今後の活躍を支える有給職員やボランティアに対する政策はどうあるべきなのかについて考察する。以上の手順により、NPOの「就労」を立体的に捉え、概念整理に向けての一途としたい。

なお、有給職員やボランティアのキャリア形成についての詳細な分析について本報告書では行っていない。どのようなキャリアを持った人材がNPOを担っているのか、またNPOがキャリア形成に役立つのか等は、若年雇用や高齢者雇用を考える上で不可欠な要素である。今後の残された大きな分析課題としたい。

## 第1章 調査の概要と報告書の構成

### 第1節 調査方法

今回実施した個人調査（「NPO 活動と就業に関する実態調査」）は、2004 年 1 月に当機構で実施した「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する調査」と同年 9 月に実施した「企業の連携と有償ボランティアの活用についての調査」の 2 つの NPO 法人調査の双方に回答のあった団体（1,011 法人）で活動する有給職員およびボランティアを対象としている<sup>1</sup>。

団体ごとに配布する個人票の数は、基本的には 2004 年 1 月に実施した「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する調査」で把握した団体ごとの人数に基づいている。個人票の配布は団体に一括して送付し、団体から個人へ配布<sup>2</sup>してもらい、個人から直接返送してもらう形式をとっている。配布数は 2 部（一般用 1 部、事務局長用 1 部）を下限とし、上限は 21 部（一般用 20 部、事務局長用 1 部）とした。

当調査では事務局長の属性を測るためにもサンプルを多く入手する必要があり、あえて調査票を一般用と事務局長用の 2 種類用意し、識別しやすいように調査票の色を変えている（一般用は桃色、事務局長用は薄緑色、調査票の内容は全く同じ）。

本調査データの特徴は、前回実施した団体調査と今回実施した個人調査のデータをマッチングさせることにより、個人データを団体属性と合わせて分析出来ることにある。このことにより個人の働き方や意識が団体属性によってどのくらい変化するのか、団体属性が個人に与える影響を分析することが出来る。

以下に今回実施した個人調査の内容を記す。なお、調査票および基礎クロス集計については本報告書末尾の資料編を参照いただきたい。

- 【調査名】 「NPO 活動と就業に関する実態調査」<sup>1</sup>
- 【調査期間】 2005 年 7 月 27 日～8 月 15 日（葉書による督促後 8 月末まで受付）
- 【調査方法】 団体へ郵送、団体に個人への配布を依頼し、個人からの直接返送。
- 【配布数】 12,575 件（一般用 11,564 件、事務局長用 1,011 件）
- 【回収数】 2,224 件（一般用 1,736 件、事務局長用 488 件）

<sup>1</sup> 「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する調査」の調査対象は全国の NPO 法人 14003 件（2003 年 12 月末日時点全数）、回収数（回収率）：3501 件（26.0%）、有効回答数：3495 件であった。「企業の連携と有償ボランティアの活用についての調査」の調査対象は前出調査の有効回答 3495 件に対し追調査として行われ、回収数（回収率）：1012 件（29.0%）、有効回答数：1011 件であった。

<sup>2</sup> 配布対象者については、同封の注意書に「有給職員と無給職員（ボランティアなどで半年以上定期的に活動を続けていらっしゃる方）を対象に配布してください」と明記し、それ以外の選定方法は指定していない。

【回収率】 17.7%（一般用 15.0%<sup>3</sup>、事務局長用 48.2%）

【有効回答数】 2,200 件（一般用 1,717 件、事務局長用 483 件）

【有効回答率】 17.4%（一般用 14.8%、事務局長用 47.8%）

## 第 2 節 言葉の定義<sup>4</sup>

### 1. NPO の定義

本論に入る前に、NPO とはどのような団体として定義されていて、本調査で対象とした NPO 法人が NPO の範囲の中でどこに位置するのかを述べておきたい。

NPO という言葉の定義は国によって異なっている。日本で一般的に NPO は市民団体や NPO 法人を示すことが多いが、アメリカでは NPO は民間の病院や学校なども含んで考えられている。ヨーロッパではそもそも一般的に NPO という言葉自体が使われていない。ヨーロッパでは、国によっても異なるが「ボランティア団体」や「慈善団体」(Voluntary organizations、Charities、Associations) といった言葉が用いられている。

世界的にみて NPO という言葉は、往々にしてジョンズ・ホプキンス大学 NPO 国際比較プロジェクト (JHCNP) の定義で示された範囲を表している。この定義は、ばらばらで国際比較が出来なかった非営利団体の調査を進めるために 1990 年にジョンズ・ホプキンス大学のレスター・サラモン教授の指揮の下、各国の学識者によって作られた。

その定義は、①正式に組織されたものであること、②政府とは別組織であること、③営利を追求しないこと、④自己統治組織であること、⑤ある程度自発的な意思によるものであることの 5 つに、宗教組織、政治組織でないという条件をつけている<sup>5</sup>。

JHCNP の定義に基づき、具体的に JHCNP が調査対象を選定した結果が第 1-1-1 表の左端の列の○×になる。「広義の NPO」には医療法人である病院や学校法人も含まれ、狭義はいわゆる市民活動と呼ばれる NPO 法人や任意団体に限られる。当然、「広義の NPO」は、一般的に想像する NPO の姿からはかけ離れて大きく、組織立っているし、日本では一般的に NPO とは認識されていない。一方、「狭義の NPO」は一般的に NPO やボランティア団体という言葉で認識されている、いわゆる市民活動や草の根団体である。その組織は未熟で規模も小さい。

当報告書で「NPO」という場合には「狭義の NPO」を示していることを念頭に読んでいただきたい。

<sup>3</sup> ただし一般用の調査票の回収率は、団体への配布数に対する回収数の割合である。実際に何枚が個人に渡ったか分からないので、必ずしも正確な回収率といえない。

<sup>4</sup> 当節は小野[2004]の pp.116-119 に加筆したものである。

<sup>5</sup> 定義や調査についての詳細は、Salamon and Anheir [1994]を参照。

第 1-1-1 表 JHCNP と本調査における NPO の範囲

類型		JHCNP *	本調査			
最 広 義	▲	政党・政治団体	×	×		
		認可地縁団体	×	×		
		地縁団体	×	×		
		労働組合	○	×		
		商工会・商工会議所	○	×		
		公益信託	○	×		
		一部公共法人等	○	×		
		宗教法人	×	×		
		広 義	***	更生保護法人	○	×
				医療法人	○	×
学校法人	○			×		
公益法人	○			×		
社会福祉法人	○			×		
狭 義		特定非営利活動法人 (NPO 法人)	(-) **	○		
		市民活動団体 (任意団 体)	○	×		

出所)小野[2004]。

\*)JHCNP の調査については Salamon and Anheier [1994]を参照。

\*\* )NPO 法が施行されていない時期に調査されたために対象になっていない。

\*\*\* )広義の NPO をどの範囲に定めるかは各調査によって異なる。例えば、経済企画庁[1998]が行った調査では、JHCNP とは異なり宗教法人が調査対象に含まれている。逆に公益信託は含まれていない。

## 2. 活動形態の定義

本論に入る前に、NPO で属する人々の活動形態にかかる用語の説明をしておきたい。NPO は企業とは異なり多様な活動形態で担われている。第 1-1-2 表は、NPO で活動に参加する人々の類型である<sup>6</sup>。なお、各活動形態の呼称は団体によってさまざまに異なるが、本報告書ではこの類型の名称で統一する。

NPO で活動する者は、大きく分けて労働の対価として賃金を受け取る者と受け取らない者に分けられる。前者が有給職員で、後者が無償ボランティアである。有給職員は労働の対価として賃金を受け取り、指揮命令を受けて働くことから NPO との間に労働契約関係が生じ、よって雇用関係が生じる<sup>7</sup>。よって、企業で働く者と同じように労働基準法が適用される。一方、ボランティアと NPO との間には、労働契約関係は生じないことから労働基準法は適用されない。

近年、NPO での活動形態は多様化し、上記二極の活動形態だけでは NPO の担い手を語れなくなっている。中でも無償ボランティアと有給職員という 2 つの活動形態の中間的に位置すると考えられる「有償ボランティア」は、活動に対して経費や謝金を受

<sup>6</sup> それぞれの活動形態についての説明は、小野[2004]を参照されたい。

<sup>7</sup> 役員の場合は、理事長以外で労働報酬がある場合には雇用関係が認められる。

け取る者で、主に福祉や介護分野に多い活動形態である。最近、有償ボランティアの「労働者」性をめぐる解釈が注目されている。その争点は法的に有償ボランティアが「労働者」であるか、ないかということである。有償ボランティアの場合は、支給される報酬の内容が賃金と解釈される可能性も有り、法的には微妙な立場にある<sup>8</sup>。

第 1-1-2 表 NPO で活動する人々の類型

		内容	民間企業に存在する形態
有給 役員職員	役員	理事長、理事、監査役など。NPO 法人の場合は、理事報酬を支給される者は全役員 <sup>8</sup> の 3 分の 1 と法で定められている。ただし実際の労働を伴う報酬の支給についての規定はない。	○ 「役員」
	正規職員	管理職、一般職員で団体の中心となる者で、比較的長時間勤務（フルタイム勤務）する者。主に月給制。専従、常勤職員とも呼ばれる。	○ 「正社員」「正規従業員」「常勤」
	非正規職員	専従職員に比較して短時間（短日数）勤務する者で、「パート」「アルバイト」等職員。登録制で個人の都合にあわせて働く場合もある。主に時給制。専従、非常勤職員とも呼ばれる。	○ 「非正社員」と総称されるパート、アルバイト、契約、派遣社員など
	出向職員	自治体の職員や企業の社員などで出向、派遣で活動している者。出向元の仕事を兼務している場合もある。賃金支払いは出向元の場合が多い。	○ 「出向社員」
有償ボランティア		経費や謝金の支給を受ける者。大きく次の 3 通りが考えられる。 1) 交通費など活動経費の実費支払いを受ける者 2) 活動経費として一定額の支給を受ける者 3) 謝礼的な金銭の支給を受ける者 この他に海外派遣などで、生活費などの支払いを受ける者も少数存在する。	×
無償 ボラ ンテ ィア	役員	有給の役員と同様。理事長、理事、監査役など。専従で熱心に活動する者もいれば、理事会のみ出席する者もいる。	×
	事務局ボランティア	比較的長時間活動し活動の中心となるスタッフで、主に事務局の役割を担う。	×
	その他ボランティア	依頼された場合など不定期に活動する者。事務局ボランティア以外のボランティア。	×

注)小野[2004]。

前に行った団体調査も含め、一連の調査は上記表の分類によって労働構成をきいている。今回の個人調査票の中で認識出来るのは、「事務局長（有償、無償）」「正規職員」、「非

<sup>8</sup> いわゆる「流山裁判」（2004 年 11 月 17 日東京高裁判決）の争点は、「有償ボランティア」の活動による収益が法人税課税の対象になるかであり、間接的に「有償ボランティア」の働き方が「労働」にあたるのかを判断することであった。判決では「有償ボランティア」で行っている事業は客観的にみて「請負業」と解され法人税課税は妥当とされた。ただし、このケースの争点である「労働者」は税法上での解釈であり、「労働者」は請負を含む広いものと解釈されている。労働法では基本的に請負人は「労働者」とは解釈されない。

正規職員」、「有償ボランティア」、「無償事務局ボランティア」、「無償その他ボランティア」である。「事務局長」は実務の最高責任者であり、活動形態は第 1-1-2 表の分類を横断的に網羅する。すなわち、有給で「事務局長」に就く者のほとんどは「正規職員」であるが「非正規職員」の場合もある。また、無償で「事務局長」に就く者は「事務局ボランティア」が多いが、「無償その他ボランティア」や「有償ボランティア」の場合もある。また、「事務局長」が理事や理事長などの役員を兼任している場合もある<sup>9</sup>。

活動形態は調査票の中で任意に選択してもらうようになっており（「事務局長」の調査票の場合も同様に選択）、文言は以下のようにになっている。

問 8. 現在の NPO でのあなたの活動形態をお答えください。（○は 1 つ）

1. 正規職員（フルタイムで働き、一般企業では正規職員と呼ばれるタイプの有給職員）
2. 非正規職員（パート、アルバイト、契約、派遣社員と呼ばれるタイプの有給職員）
3. 有償ボランティア（必要経費や謝金などの支給を受けているボランティア）
4. 無償事務局ボランティア（主に事務局業務を担うボランティア）
5. 無償その他ボランティア（事務局業務以外の活動を担うボランティア）

回答者には、上記から自分の活動形態を選択してもらうこととしたが、NPO では企業で働いている者のように自分の立場が明確でないために判断が難しい場合もある。例えば、短時間で働いていて非正規職員のような正規職員であるとか、ボランティアで活動していて、通常は無償だけれど、仕事の内容や場合によっては経費や謝金を受け取る場合もあるとか、というケースが NPO では頻繁に起こる。このため、サンプルの中には正規職員であるのに NPO からの収入（調査票項目 F6）が非常に少なかったり、労働時間が短かったり、無償ボランティアであるのに、NPO からの収入（同）があったり、といったデータも存在する。今回、このようなデータも NPO 活動の実態を表すものとして、説明できる範囲の矛盾についてはあえてそのままにした。第 1-1-3 表は当調査におけるサンプルの活動形態別分布である。

<sup>9</sup> 本調査では「事務局長」の回答票 475（100.0%）の内訳は、「正規職員」34.1%、「非正規職員」12.8%、「有償ボランティア」10.1%、「無償事務局ボランティア」37.1%、「無償その他ボランティア」5.9%であった。役員を兼任しているかどうかは認識することは出来ない。

第 1-1-3 表 活動形態別のサンプルサイズとパーセンテージ

活動形態		N	%
事務局長	有給	223	10.1%
	無給	252	11.5%
有給職員	正規職員	408	18.5%
	非正規職員	453	20.6%
ボランティア	有償ボランティア	288	13.1%
	無償事務局ボランティア	137	6.2%
	無償その他ボランティア	391	17.8%
無回答		48	2.2%
合計(N)		2200	100.0%

### 第 3 節 報告書の構成と要旨

本報告書の構成は「実態調査の報告」、「調査分析」、「NPO の現場からの視点」、「資料編」の大きく 4 つに分かれている。

「実態調査の報告」は第 2 章にあたり、今回実施した「NPO 活動と就業に関する実態調査」に基づいて、NPO 法人で活動する有給職員とボランティアの働き方や意識についての全体像を単純集計とクロス集計で観察している。

「調査分析」は第 3、4、5 章で、調査データに基づいてそれぞれのトピックを深く掘り下げて分析を行っている。第 3 章では有給職員の賃金の分析を行っている。賃金関数の推計や、活動の継続や満足度に賃金水準や決定方法がどの程度影響を与えているのかを分析している。第 4 章では有償ボランティアに注目し、その働き方や意識を掘り下げ、また謝礼が活動のインセンティブとなっているのかを分析している。第 5 章では、活動者の参加経路と人のネットワークに注目し、どのような経路で活動を始めた人が組織の担い手となるのか、また彼（女）らの満足度や意識を分析している。

「NPO の現場からの視点」は第 6 章にあたる。ここでは今回の調査結果や分析内容を受けて、実際に現場の状況と照らし合わせて見たときに、どのように考えることが出来るか、実際に NPO で長く実務にあたっている筆者がその見解を述べている。

「資料編」には、調査票、基礎クロス集計表、自由回答欄の代表的回答を分類して掲載した。

以下は、各章の要旨である。図表に関しては各章を参照いただきたい。

#### 1. NPO 法人活動者の個人属性・働き方・意識－「NPO 活動と就業に関する実態調査」から－（第 2 章）

第 2 章では全体的な調査報告を行っている。ここでは主に NPO 活動者の個人属性と働

き方、賃金について得られた知見を述べる。

#### <個人属性について>

- ① 事務局長は男性比率が高く、有給職員や有償ボランティアは女性比率が高い。(第 2-1-2 表)
- ② 平均年齢は一般の有給職員よりも事務局長やボランティアのほうが高い。前者は壮年層と若年層が中心であるのに対し、後者は高齢層と壮年層が中心である。(第 2-1-3 表)
- ③ 事務局長や無償ボランティアは、大卒・大学院卒者の比率が高く、有給職員や有償ボランティアは、中卒・高卒者の比率が高い。(第 2-1-5 表)
- ④ 無償ボランティアや事務局長の世帯収入は、有給職員や有償ボランティアの世帯収入より平均的に多い。(第 2-1-6 表)

#### <働き方について>

- ① 有給の事務局長や有給職員、有償ボランティアは、「保健・医療・福祉分野」の NPO に所属している割合が高く、無給の事務局長や無償ボランティアは、「その他の分野」の NPO に所属している割合が高い。(第 2-1-8 表)
- ② 正規職員の雇用保険加入率は 8 割弱。非正規職員では 3 割に満たない。ボランティアは任意のボランティア保険に頼ることになるが、保険加入率はおよそ 3 割である。(第 2-1-9 表)
- ③ 活動年数がもっとも長いのが事務局長で、次に無償事務局ボランティアとなる。有給職員の活動年数は短く、労働力が流動的であると考えられる。(第 2-2-1 表)
- ④ NPO は長時間活動する事務局長や正規職員と、短時間のみ活動する多くの非正規職員やボランティアによって支えられている。(第 2-2-2、3 表)
- ⑤ 資格保有者は有給職員に多い。福祉分野、財政規模の大きな NPO では資格保有者が活動する割合が高い。(第 2-4-4 表)
- ⑥ NPO 運営の中心的役割を担う事務局長や無償事務局ボランティアは、「経営・管理」の仕事を経験している割合が高い。また、正規職員は医療・福祉といった専門的な職業経験を持ち、以前の職場での経験を NPO で活かしている可能性が高い。非正規職員は一般事務の経験をしている割合が高い。(第 2-5-2 表)

#### <賃金について>

- ① フルタイム活動している NPO スタッフの平均年収は、事務局長が 296.3 万円と最も高く、正規職員が 223.0 万円、一般の非正規職員が 140.2 万円である。これらは一般労働市場に比べ、かなり低い値である。(第 2-2-5 表)

- ② 性別や年齢による NPO からの収入の格差は小さい。これは NPO 特有の平等性によるもの、もしくは NPO が抱える財政的な問題に起因するものと考えられる。(第 2-2-5 表)
- ③ 正規職員の賃金は、職務や職種によって決定されている割合が高く、非正規職員の賃金は時給などで一律に決定されている割合が高い。明確な賃金制度がない割合も高く、この点は「抜本的に改善すべき」という意識が高い。(第 2-2-6、7 表)
- ④ 正規職員の 3 割強は、賃金が上昇傾向にある。その変化額(最高の時と最低の時の年収差額)は、事務局長で平均 141.4 万円、一般正規職員で平均 80.3 万円である。(第 2-2-8 表)
- ⑤ 一般の有給職員の場合、処遇に対する満足度は、正規職員よりも非正規職員のほうが高い。(第 2-2-9 図)

## 2. 団体要因・労働条件・継続意思－有給職員の賃金分析を中心に－(第 3 章)

第 3 章では、有給職員の賃金に注目し、その賃金決定要因を探る他、継続意思、満足度等、6 つの項目について実証分析を行っている。ここでは「NPO 労働者の賃金関数」、「NPO 労働者にとって賃金は活動の継続意思や満足度を左右する要因か」の 2 つの分析について要旨を述べる。

### <NPO 労働者の賃金関数>

ここでは有給職員のみを対象として賃金関数を検討している。被説明変数には「現在の NPO からの本人収入」を用い、4 通りの推定を試みた。(最小二乗法による。推定結果は第 3-4-1 表。)

4 通りの推定で、かなり安定的に有意な正の結果が得られたのは、「1 週間当り活動時間」「正規職員ダミー」「賃金制度ダミー」「活動分野ダミー」であった。すなわち、保健・医療・福祉分野であり、企業などの営利団体に近い成熟した賃金制度を持つ NPO で働く正規職員で、活動時間が長い人ほど高賃金であるということになる。ホームヘルパーなどによるサービス提供で、対価をきちんと得ている状況を容易に想像することができ、実感と見合った結果であるといえる。

一方、通常の賃金関数において主要な決定要因である「性別ダミー」や「満年齢」は、有意な結果がほとんど得られていない。「高学歴ダミー」にいたっては、むしろ負で有意な結果を得ている。NPO 活動以外に平行してなされているであろう一般的な「就業」やその勤続年数、「他の NPO での有給職員としての就業経験年数」なども、「現在の NPO からの本人収入」には影響を与えていない。ただし、一種の勤続年数であるとも見なせる現在の NPO での「活動年数」は、ひとまず正の影響を与えており、他にも「世帯全体の収入」や団体の「活動年数」などでは同様の結果を得ている。

以上を概観すると、組織としての基盤が堅牢であり、賃金制度なども整った保健・医療・福祉分野の NPO で、正規職員として介護などに従事しながら長く活動し続けている人が賃金面では恵まれているということになる。NPO 労働者の賃金関数は、通常の賃金関数とは若干性質を異にしており、性別や学歴、就業経験などで示される個人属性よりも、むしろ「どのような NPO で活動しているか」「どのような形態でどれだけ活動しているか」のほうが、賃金の決定要因の比重としては大きいように思われる。

#### <NPO 労働者にとって賃金は活動の継続意思や満足度を左右する要因か>

ここでは政策的含意を提示する上では最も重要である NPO 労働者の活動の継続意思や満足度の決定要因について全職員対象、有給職員限定で分析を行っている（ここでは前者の分析には言及しない）。被説明変数には、①「活動変化見通しダミー」②「現状肯定ダミー」、さらに③「現在の NPO 活動に対する評価」と④「NPO 活動満足度ダミー」の 4 通りの変数を用い、ランクデータである③に関しては順序プロビットで、それ以外はプロビットで推定する（推定結果は第 3-4-4AB 表）。

有給職員に限定した推定では、「活動形態一致ダミー」はほぼ共通して有意な正の結果が得られている。「処遇全般満足度ダミー」「賃金決定方法満足度ダミー」も有意な正の結果を得ており、NPO 活動を繰り広げる中で、自身が NPO からどのように扱われて、その扱われ方に納得しているかどうかによって、活動の継続意思や満足度が左右されるということになる。逆にこの推定では、「現在の NPO からの本人収入」をはじめ、賃金に関わる「賃金レンジ」や「賃金上昇傾向ダミー」はほぼ有意な結果を得られていないが、「処遇」に対する満足度に賃金が強く関わっていることから、先に触れた「処遇全般満足度ダミー」「賃金決定方法満足度ダミー」を通じて活動の継続意思や満足度に影響を与えていると考えられる。

#### <考察>

NPO 労働者にとって、NPO 活動における労働条件、特に賃金は、たとえば古くからある、賃金制度や評価制度がしっかり構築された、対価の得やすい事業を手がける福祉系の NPO などで、正規職員として働き続けることこそが重要であり、そのような NPO で、そのような活動の仕方をしなければ、たとえ男性だろうが、学歴が高かろうが、就業経験が充実していようが、労働条件には恵まれようがないという状況にある。したがって、NPO 側の要因が揃っていなければ、正規職員で長時間、長期間活動することがむしろ劣悪な状況を生み出す恐れさえあり、処遇の納得性や満足度、将来展望にも悪影響を及ぼす側面は否めない。ただし、活動形態を改善することで状況を好転させるという経路は、依然として NPO 側の状況変化が前提となるものの、個人の努力による知識や能力の向上に基づいて、自らの働きかけにより見出すことができそうである。そうするこ

とによって、理想的な活動形態を達成し、それが賃金の上昇につながれば、処遇にも納得でき、活動自体の満足度も高まり、ひいては活動の継続意思を涵養することになる。NPO 労働者にとっては、この部分に個人としての対応の余地があるのではないか。

これらのことから、NPO 労働者の活動への動機づけはさほど特殊なものではなく、「ボランティア精神」や「利他心」のみで支えられ続けるものでは決してないことは明らかである。ゆえに NPO にとっては、特に対価が得られにくい事業を手がけている場合、いかに財政的基盤を固めて賃金面へしわ寄せしないようにするか、いかに公平性や透明性、納得性を担保しながら賃金を支給するか、そしていかに本人が望む形態での活動を保障するかといった点を配慮することによって、有益な人材の参入や活動継続への隘路の形成を回避することが、さらなる発展のためには必要不可欠となるだろう。

### 3. 有償ボランティアの働き方と意識－謝礼は活動継続につながるか－（第 4 章）

第 4 章では有償ボランティアの働き方や意識の実態を分析し、有償ボランティアの位置付けを考察している。ポイントは次の 3 点である。1 点目は個人属性や働き方について丁寧に分析し、どのような属性やバックグラウンドを持つ人が有償ボランティアとして活動しているのか、またどのような活動内容なのかをみていく。2 点目は意識の分析である。有償ボランティアの意識は「労働者」に近いのか「ボランティア」に近いのかを分析する。3 点目は継続要因の分析である。有償ボランティアの「有償」部分が活動継続のインセンティブとなっているのかをみていく。なお、事務局長のデータを除いたサンプルで分析する。

#### <有償ボランティアの属性>

まず、有償ボランティアの属性であるが、高齢者の割合が高く、中学・高校卒の割合が高い。世帯収入は 500 万円程度で他の活動形態に比べて低い傾向にある。また、専業主婦や無職者が多く、定年退職後の男性や専業主婦が有償ボランティアを行っている可能性が高い。（第 4-2-1 表）

有償ボランティアの活動時間は 1 ヶ月あたり 40 時間程度で、これは無償その他ボランティアの倍、そして非正規職員の半分の活動時間である。（第 4-2-5 表）

謝礼についてみると、有償ボランティアの中で「謝礼」を受けているのは、およそ 6 割（第 4-2-6 図）、謝礼金額は年間で 12 万円（中央値）、時間あたり金額は 650 円（中央値）となっている（第 4-2-7 表）。

仕事内容についてみると、有償ボランティアの仕事内容は「助け合い活動」など現場の仕事が中心で、どちらかといえば定型的、補助的な仕事が多く（第 4-2-11 表）、その内容は非正規職員と無償その他ボランティアの間に位置すると考えられる。（第 4-2-12 表）

### <有償ボランティアの意識>

有償ボランティアの意識についてしてみると、参加動機は無償ボランティアに近い(第4-3-1図)。動機を4つに分類してみると、有償ボランティアは利他的動機が強く、利己的動機が弱い(第4-3-4表)。ただ、仕事内容が有給職員と同じである場合、より利己的動機が強くなる傾向にある。仮に「ボランティア」性を利他的動機と利己的動機の大きさから測るとすれば、有償ボランティアの「ボランティア」性は有給職員と無償ボランティアの中間に位置する(第4-4-1表)。

次に活動を行う中で感じるメリットとデメリットについてみると、有償ボランティアは無償ボランティアに近い意識を持っていることがわかる(第4-3-7、12図)。有償ボランティアでは「怪我や事故などの危険が伴う」というデメリットが有給職員並みに高く、憂慮する状況にある。「助け合い活動」では高齢者宅での作業や家から家への移動も多い。今後、いかにセーフティネットを張るかが大きな課題であろう。

NPOで活動する人たちは、自らのことを「労働者」と思っているのだろうか。ここでは被説明変数を「労働者意識」とし、順序プロビット分析により、どのような属性や意識の人が「労働者」という意識を持ちやすいのかを分析している。(推定結果は第4-4-4表。)

まず個人属性からみると、自己を労働者として認識する傾向にあるのは、年齢が若く、中高卒であり、現在のNPOからの収入が高い者、活動形態については無償その他ボランティアよりも、正規職員か非正規職員か有償ボランティアである者の方が労働者としての意識が高いということになる。正規職員と非正規職員が自らのことを労働者だと認識していることは、ごく当たり前のことと思われるが、有償ボランティアもまた、「労働者」としての意識を持つ傾向にあることがわかる。

### <「有償」部分は活動継続につながるか>

ここでは、「有償」部分が活動継続に影響を与えているのかどうかを分析する。被説明変数を活動継続年と「活動継続(活動継続年/年齢)」の2つとし、最小二乗法で推定を行った(推定結果は第4-5-4表)。

個人属性では「世帯年収」と「時間あたり謝礼金額」が有意に正の結果となっている。この結果は世帯年収が高いほど、時間あたりの謝礼金額が高いほど、活動が継続しているということを示している。つまり、有償ボランティアの「有償」部分は活動継続につながるインセンティブとなっているといえそうである。

有償ボランティアの活動継続の要因をまとめると、活動を継続している有償ボランティアは、財政基盤がより大きなNPOで活動し、時間あたりの謝礼金額が高く、世帯年収が高い。活動参加時の動機は「利他的動機」、「利己的動機」、「収入動機」が小さく、活動を通じて自分自身が活躍していることを認識し、NPOでの人間関係が良好で、やりが

いや生きがいを感じている、ということになる。

#### <考察>

高齢社会を支え、コミュニティ・サービスを提供する NPO では有償ボランティアはもはや不可欠な存在となっている。今回の分析結果では、有償ボランティアの「有償」部分が活動継続のインセンティブとなっている可能性が示唆されている。ただ、活動の対価として謝礼を支払うだけでは活動継続には繋がらない。有償ボランティアの意識は無償ボランティアに近く、そうであればやはり、NPO はいかに自己が活躍できる場を与えるか、やりがいや生きがいにつなげた活動を提供するかを第一に考えるべきだろう。

今後の最大の課題として残されているのは、有償無償に関わらず、社会的有用労働としてボランティアをどうやって保護していくのかを考えていくことにあるだろう。分析の中でも、有償ボランティアの活動のデメリットとして「怪我、事故などの危険が伴う」割合が有給職員並であった。事故などへのセーフティネットが任意の保険加入で済まされている実情を考えると、ボランティアを保護する法的方向性を検討する必要があるだろう。ボランティアに担い手として期待を掛けるならば、社会は早急にボランティアを保護するしくみを整備すべきである。

#### 4. NPO 活動への参加経路について（第 5 章）

第 5 章では、NPO 活動への参加の経路によって NPO の活動や組織との関わり方に違いがあるのかを明らかにしている。NPO 活動に関わるようになるきっかけとして、「知り合いを通じて」という割合が多い。実際に人を介して参加した人と公募などその他の経路によって参加した人について、組織への関わり方や満足度の違い等を探っている。

#### <属性、意識の違い>

活動形態による違いを確認すると（第 5-1-2 表）、正規職員や非正規職員など有給職員は公募の割合がボランティアなどに比べると少し高い（正規職員や非正規職員では「ハローワークを通じての公募」が 1 割程度いる）。また、有給職員については若い世代のほうが公募を利用している割合が高いことが示されている。

次に、紹介による参加と公募による参加を、活動を始めた動機や活動から得られるメリット・デメリット、組織への関与度、活動の内容、活動に対する満足度、活動の継続意向などについて比較を行った。

活動を始めた動機や活動のメリットについては、紹介の場合は他人の役に立つなど社会的な要素への意識が強く、公募の場合は収入が得られるなどの個人的な要素への意識が強かった（第 5-1-5、7 表）。これは、ボランティアでは差は見られなかったが、有給職員では紹介と公募に前述の傾向が多く残った（第 5-1-6、8 表）。

## <組織への関与>

組織への関与度をみると、紹介のほうがすべての項目について、「かなり関与している」あるいは「やや関与している」と回答した割合で公募よりも高い（第 5-1-11 表）。仕事の具体的な内容についてみると（第 5-1-13 表）、「組織全体の事業計画・運営・管理」は、紹介による参加の割合が公募よりも少し高い。それに対して、「専門的な仕事（福祉、教育、IT、医療など）」では公募のほうが紹介より割合が少し高い。ただその差はそれほど明確ではない。

次に「紹介」のサンプルに絞って、どのような人に紹介されたかによって組織の関与度合いをみる（第 5-2-6 表）。転職に関するアメリカの研究では、いわゆる「弱い紐帯」が「良い転職」につながるといふ議論があるが、日本では「強い紐帯」が望ましい転職結果をもたらすことが示されている。

組織への関与の度合いは、「その NPO の役員」に紹介されたサンプルで「かなり関与している」や「やや関与している」の割合が他に比べ若干高い。逆に「関与していない」割合は最も低い。つまり、当時 NPO の役員など組織で中核的な地位にある人から紹介を受けている場合、組織への関与度が高くなる傾向が見られた。

さらに、紹介者との共通の知り合いがどのくらいいたかで、組織への関与程度をみると（第 5-2-13 表）、知り合いの人数が多いほど「かなり関与している」あるいは「やや関与している」の割合が高くなる傾向がある。これは、ソーシャル・キャピタルの議論でいう“結合型”の結びつきであり、組織に対する関与の度合いが強い人は閉鎖型のネットワークを通じて参加しているということを示唆している。

## <考察>

NPO におけるスタッフのリクルーティングは人脈に頼るところが大きい。それには、NPO という組織の性質上、そして現状として選択されているところがある。1 つには NPO の場合に活動の理念など価値観の共有が重要なため、適当な人を自分で探したり、自分が信頼できる人に探してもらったりするということがある。また一方では、NPO の財政基盤の脆弱性から労働条件が厳しくてマッチングがうまくいかず、知り合いあるいは知り合いを通じて何とか人を探すということがある。

NPO 労働市場の広がりということを考えると、人脈によるリクルーティングでは限界があるため、その他の経路の活用も進みつつあるものの、現状としては大きな広がりにはつながっていない。きっかけ待ちの潜在的な参加者の数は多いと思われるので、より開かれた市場とするために、より効果的な情報提供とマッチングの方法などについて、行政を含めた取組みが必要である。

## 5. NPOにおける労働とボランティア—現場の視点から—（第6章）

第6章では、今回の調査を踏まえて、NPOの現場の視点からその労働とボランティアについて考察している。NPOにおける現場での人材の変化は、次の3点に集約できる。第1は、NPOへの新しい人材の大量の流入であり、第2は、NPOが掲げるミッションと現実の労働条件の乖離であり、第3は、団体内部における正規職員（労働者）とボランティアの分化である。

まず、NPOへの新しい人材の大量の流入である。NPO法人にはNPO法施行から6年の間にNPO法人という新しく生まれた社会システムに大量の人材が流入している。市民セクターが社会的に成立しているとは言い難い状況にある中で、NPOや「市民公益」の概念が希薄な人も多く参加している。新しくNPOに参入した人々の意識は、企業などの既存の社会集団の常識にひきずられることになる。

次にNPOが掲げるミッションと現実の労働条件の乖離である。NPOは現在の日本社会がかかえる多様な課題に挑戦する役割を担っている。これらの課題は、社会システムの根幹からただしていかなければ是正されることはない。このような巨大な課題に立ち向かっているのにもかかわらず、NPOの財政は不安定で労働条件は低い。このような状況では一般の労働市場からNPO法人へ優秀な人材を流入させることは困難である。その理由は3点挙げられる。1点目は、NPO法人に（制度的にあっても実質的に）寄付等の優遇税制のないことである。この影響もあり日本のNPO法人の寄附確保はきわめて少ない。2点目は行政がNPO法人をパートナーとして想定していないことである。行政からのNPO法人への事業委託、また、指定管理者制度などが進んでいるものの、その実態を見る限りは「安い労働力をもつ事業者への下請け」になっており、人件費は行政の雇用する臨時職員のもっとも低い基準、あるいはボランティアの活用を前提としたきわめて安価な水準である。3点目はボランティアが有給職員の賃金を引き下げている可能性があることである。そもそもNPO法人の賃金水準はきわめて低いことは、直接的には団体要因（支払い能力）の問題であるが、それ以外の要因として有償ボランティアの存在がその水準を引き下げているのではないかと想定できる。

最後は労働者とボランティアの分化である。現代のNPOは賃労働者とボランティアによって運営されている。NPO法人における労働者の発生は、労働者としての生活背景をもった意識と行動様式を展開することを意味する。労働者としては、NPO法人のサービスの社会的な意義よりも、事業者としての維持・存続が優先される。他方、ボランティアの側からすれば、NPO法人の運営の主導権は有給職員の手に移り、自らは主に現場のサービス部分的な役割を短時間果せばよいこととなる。この傾向がいきつくところは、NPO法人としての主要な事業をリスクの高い自主事業の開発と展開よりも、行政からの受託事業に求め、確保した受託事業の更新にエネルギーを注ぐことになる。

### <現場の事例から>

では NPO 法人の現場でどのような事態がおこっているのか。行政関与型事業である介護保険事業や指定管理者制度、行政委託事業など、NPO 法人が企業と同じ条件のもとで事業展開をする場が広がってきている。こうした競争条件の下では、NPO 法人の本来の事業よりも収益事業を重視する方向になる傾向をもつ。介護保険事業に参入した当初は多くの NPO 法人が収益事業である介護保険事業に重点をおいた。ところが、5 年を経た現時点においても収益事業 9：本来事業 1 というような団体が存在する。あるいは一切のボランティア活動をせずに介護保険事業のみというような NPO 法人もわずかであるが出現している。これでは、株式会社や有限会社など営利企業との差はなくなり、NPO 法人そのものの存在意義が根底から問われることになる。

次にミッションと労働条件の乖離が現場でどのように生まれているのかだが、この一般的な傾向は、NPO 人材のバーンアウト、そして、NPO 法人を希望の場とした人物の挫折、そして、NPO 法人の営利部門の分裂・独立として現象している。

NPO 法人の中核メンバーの労働時間の長さとその責任の重圧は並大抵のものではない。実感からいえば、企画作りについていえば、大手広告代理店の 5 分の 1 から 10 分の 1 の価格、仕事量と質からいえば通常のサラリーマンの 1.5~2 倍をこなしている NPO 法人の中核メンバーはかなりいるというのが現場での実感である。この結果、中核人材のバーンアウトが起こる。また、NPO 法人に希望をもって就職したものの、いくら頑張っても賃金の上昇がないので退職する者もいる。NPO 法人では、収益があがるとそれを本来事業に投下する傾向が強く、有給職員の労働条件を向上させる方向へ活用しない場合が多いからである。

このようなバーンアウトや希望喪失による退職によって有為な人材を NPO 法人に定着させず、また、混乱している NPO 法人がいくつかある。

### <考察>

NPO 法人が生まれて、単なるボランティア活動だけではなく、その中に賃労働に従事する労働者を生み出した。このことは日本社会に働き方についての大きな問題を提起している。私たちの常識としている労働の概念は NPO 法人の出現によって揺るがされることになるのではないか。新たに形成されつつある市民セクターにおいては賃金労働とボランティアというだけでは分類しにくいもう一つの働き方である「社会的有用労働」が登場してきているようにみえる。

振り返れば、人類の働き方は賃労働の時代は数百年しかないわけであり、それ以前の数百万年間には生きるための生産と地域共同社会維持のための労働があり、それは文化、お祭り、遊びなどと混在したものであった。そこには賃労働ではなく、社会的有用労働という広い概念が存在したと思われる。

現代社会が逆流することはないが、賃労働を軸にし、社会的有用労働として労働の対価を求めない（あるいは、その評価が低い）、かつ、社会の維持・発展にとって重要なもう 1 つの働き方として登場しつつあるのではないか。今後、日本社会における市民セクターの形成にともなって、この社会的有用労働がもう 1 つの働き方としての社会的な地位を与えられる時期がくるのではないだろうか。

#### <参考文献>

- Salamon, M. L. and Anheier K. H. [1994], *The Emerging Sector*, The Johns Hopkins University (邦訳『台頭する非営利セクター』、今田忠監訳、ダイヤモンド社、1996年) .
- 小野晶子[2004]、「NPOの就業環境とその担い手」、『就業の多様化と社会労働政策—個人業務委託とNPO就業を中心として—』、労働政策研究報告書 No.12、労働政策研究・研修機構、pp.115-163。
- 経済企画庁国民生活局編[1998]、『日本のNPOの経済規模—民間非営利団体に関する経済分析調査報告書—』。