



労働政策研究報告書 No. 82

2007

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

# NPO就労発展への道筋

—人材・財政・法制度から考える—

労働政策研究・研修機構

NPO 就労発展への道筋  
—人材・財政・法制度から考える—

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

The Japan Institute for Labour Policy and Training



## ま え が き

NPO という言葉が一般に根付き始めたのは、この 10 年のことである。この間我が国は前例のない不況の中で、高齢者介護問題、ニートやフリーターの増加、子供への虐待、薬物汚染、食品に対する不安、地震や台風などの災害など、様々な社会問題に直面してきた。このような社会不安に対し、地域社会が自ら解決しようと NPO を立ち上げ活動を行うようになってきている。

1998 年の特定非営利活動促進法（NPO 法）施行を受けて、特定非営利活動法人（NPO 法人）の数は増加の一途をたどり、現在 3 万団体を数えるまでになっている。行政もこれまで自ら行ってきた公共サービスを民間に託す動きが活発になってきており、今後 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。

本研究は、「NPO の『就労』に関する研究」というテーマで 2003 年度から 3 年にかけて調査分析を実施してきた。これまでの研究の中で NPO の発展のためには人材の確保、財政の安定と法整備が必要であるとの課題を投げかけているものの、実際どのように充実させていけばよいのかについては漠然とした状況であった。本報告書では、過去 3 年間の調査データを使い、人材・財政の視点からさらに分析を深め、新たに聞きとり調査を実施し、より詳細な実態に迫ろうとした。また、先進諸外国におけるボランティアをめぐる法整備についてのまとめも行い、日本への示唆するものを提示することにした。

NPO と「就労」に関する研究はまだ緒についたばかりであり、本研究は今後進められるべき研究蓄積の最初の一里塚とも言うべきものであるが、これまで必ずしも整理されてこなかった数々の知見を提供できているのではないかと考える。本研究報告書が広く読まれ、今後の NPO の発展と、NPO の「就労」を考える上で政策担当者をはじめ、NPO に携わる人々の参考になれば幸いである。

2007 年 3 月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
理事長 小 野 旭

「NPO 就労発展への道筋—人材・財政・法制度から考える—」  
執筆担当者（五十音順）

氏名	所属	執筆担当
いけぞえ ひろくに 池添 弘邦	労働政策研究・研修機構 副主任研究員	第 8 章第 4 節
いしだ ゆう 石田 祐	財団法人 ひょうご震災記念 21 世紀研究 機構 安全安心社会研究所 研究員	第 4 章
いわなが まさあき 岩永 昌晃	京都大学 大学院法学研究科 研修員	第 8 章第 3 節
うらさか じゅんこ 浦坂 純子	同志社大学 社会学部 助教授	第 1 章
おの あきこ 小野 晶子	労働政策研究・研修機構 研究員	序章
こたぎり やすひこ 小田切 康彦	同志社大学 大学院総合政策科学研究科 博士課程	第 5 章
こばやかかわ まり 小早川 真理	三重大学 人文学部 専任講師	第 8 章第 2 節
たなか なおき 田中 尚輝	特定非営利活動法人 市民福祉団体全国協議会 専務理事	補論
はしもと ようこ 橋本 陽子	学習院大学 法学部 教授	第 8 章第 1 節
ふじもと たかし 藤本 隆史	労働政策研究・研修機構 アシスタント・フェロー	第 3 章、第 7 章
もりやま ともひこ 森山 智彦	同志社大学 大学院社会学研究科 博士課程	第 2 章
やまうち なおと 山内 直人	大阪大学 大学院国際公共政策研究科教授	第 6 章

\* 執筆者以外の研究参加者：浅尾<sup>あさお</sup> 裕<sup>ゆたか</sup>（労働政策研究・研修機構 主席統括研究員）

# 目 次

## まえがき

序章 研究の背景と課題	1
はじめに	1
1. NPO の新しい潮流	1
2. 多様な活動形態で構成される NPO	2
第 1 節 これまでの研究から得られた知見と課題	5
1. 有給職員をめぐる問題と課題	5
2. ボランティアをめぐる問題と課題	7
第 2 節 報告書の構成と調査概要	8
1. 報告書の構成	8
2. 調査方法	9
第 3 節 報告書の概要	9
1. 労働条件と継続意思—団体要因から考える— (第 1 章)	9
2. 事務局長のキャリア、役割、働き方—組織への影響を考える— (第 2 章)	11
3. 高齢者の NPO 参加 (第 3 章)	12
4. NPO 法人における財源の多様性と団体の自立性—行政委託事業収入が与える影響を中心に— (第 4 章)	13
5. 行政の事業委託が NPO 就労に及ぼす影響—事例調査からの考察— (第 5 章)	14
6. 指定管理者制度が NPO 活動に与える影響 (第 6 章)	15
7. NPO と企業の連携の可能性 (第 7 章)	16
8. ボランティアをめぐる諸外国の法制度 (第 8 章)	17
9. 労働の成果の分配論—利己を超える「労働」を考える— (補論)	19

## ● 第 I 部 人材面での充実をめざして

第 1 章 労働条件と継続意思—団体要因から考える—	23
第 1 節 問題意識	23
第 2 節 分析のフレームワーク：検証仮説	23
第 3 節 調査概要および結果	25
1. 団体 A	27
(1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件	28

(2) 経済的処遇の決定要因	29
(3) 労務管理上の工夫	29
(4) 行政などとの協働関係および事業受託	30
2. 団体 B	30
(1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件	30
(2) 経済的処遇の決定要因	30
(3) 労務管理上の工夫	31
3. 団体 C	31
(1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件	31
(2) 経済的処遇の決定要因	32
(3) 労務管理上の工夫	33
(4) 行政などとの協働関係および事業受託	34
4. 団体 D	35
(1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件	35
(2) 経済的処遇の決定要因	36
(3) 労務管理上の工夫	38
(4) 行政などとの協働関係および事業受託	38
5. 団体 E	39
(1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件	39
(2) 経済的処遇の決定要因	39
(3) 行政などとの協働関係および事業受託	41
6. 団体 F	42
(1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件	42
(2) 経済的処遇の決定要因	42
(3) 労務管理上の工夫	44
(4) 行政などとの協働関係および事業受託	44
(5) その他特記すべき実態	45
7. 団体 G	45
(1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件	45
(2) 経済的処遇の決定要因	46
(3) 労務管理上の工夫	46
(4) 行政などとの協働関係および事業受託	47
(5) その他特記すべき実態	48
8. 団体 H	48
(1) 有給職員雇用の経緯およびその後の変化	49

(2) 調査対象者のキャリアおよび労働条件	49
(3) 経済的処遇の決定要因	49
(4) 行政などとの協働関係および事業受託	50
9. 団体 I	50
(1) 有給職員雇用の経緯およびその後の変化	50
(2) 調査対象者のキャリアおよび労働条件	51
(3) 経済的処遇の決定要因	52
(4) 労務管理上の工夫	52
(5) 行政などとの協働関係および事業受託	53
10. 団体 J・団体 K	54
(1) 団体 J	54
(2) 団体 K	55
第 4 節 考察	56
<b>第 2 章 事務局長のキャリア、役割、働き方</b>	<b>59</b>
はじめに	59
第 1 節 所属団体の属性	61
1. 所属団体の総人数、活動分野	61
2. 所属団体の財政規模、存続年数	63
第 2 節 事務局長という人々	64
1. 個人属性	64
2. 活動のスタイル	65
3. キャリア	66
(1) 現在までの仕事経験	66
(2) 過去の NPO 活動経験	67
4. 活動のきっかけ、動機	68
5. 意識	70
6. 社会活動	72
第 3 節 事務局長の業務とキャリア、属性との関連	73
1. 活動内容	73
2. 団体属性、個人属性と活動内容との関連	75
3. キャリアと活動内容の関連	76
第 4 節 業務の集中と活動時間の超過	77
1. 活動時間の分布	78
2. 活動時間、長時間労働の規定要因	80

3. 活動時間の超過がもたらす影響	85
(1) 心理面への影響	85
(2) 継続意思への影響	86
第5節 まとめ	90
<b>第3章 高齢者のNPO参加</b>	94
はじめに	94
第1節 NPO活動の主な担い手としての高齢者	95
第2節 NPOにおける高齢者参加の実態	98
第3節 高齢者のNPO活動に対する意識	103
第4節 まとめ 多様なライフコースの選択肢としてのNPO	109
<b>●第Ⅱ部 財政面での安定をめざして</b>	
<b>第4章 財源の多様性と団体の自立性</b>	
—行政委託事業収入が与える影響を中心に—	115
はじめに	115
第1節 先行研究—NPOにおける財源の多様性と自立性—	118
1. NPOのミッションと自立的マネジメントの必要性	118
2. NPO自立のための財源の多様性がミッションの遂行に与える影響	119
3. 行政委託事業収入の獲得がNPOの雇用環境に与える影響	122
第2節 財源の多様性—NPO法人の収入構造の状況から—	123
1. 年間収入	124
(1) 団体の属性で見た年間収入—活動分野、所在地、設立年—	124
(2) 年間収入の変化—2000年度から2002年度にかけて—	126
2. 行政委託事業収入	127
(1) 活動分野別に見た行政委託事業収入の受託団体数比率と収入額	129
(2) 年間収入に占める行政委託事業収入	130
(3) 2000年度から2002年度への行政委託事業収入の変化	131
3. 企業会員費収入	132
4. 企業からの寄付金・協賛金等収入	134
5. 自主事業収入	135
6. 財源の多様性	138
第3節 行政委託事業収入と雇用環境・労働条件の関係性	141

1. 有給職員の雇用基盤—正規・非正規職員の比率と増減、過不足感—	141
2. 有給職員の労働条件—正規職員の年収、非正規職員の雇用環境・条件、 保険加入—	144
3. 活動状態—活動頻度、任意団体設立年—	146
第4節 NPO 法人における財源の多様性と自立性の関係	148
1. 財源の多様性が自立性に与える影響	148
2. 財源の多様性指標	149
第5節 おわりに—財源の多様性の視点からの考察—	150

## 第5章 行政の事業委託が NPO の雇用・労働環境に及ぼす影響

—事例調査からの考察—	157
第1節 問題の所在	157
第2節 分析の視点	158
第3節 事例分析	159
1. 事例 NPO の概要と事業委託の実態	159
(1) 団体の概要	160
(2) 事業委託の状況	160
(3) 事業委託の背景・目的と団体内での位置づけ	161
2. 事業委託に伴う雇用・労働条件の変化	163
(1) 雇用調整	163
(2) 雇用形態の変化	164
(3) 業務量の変化	165
(4) 組織体制の変化—配置転換・異動—	166
第4節 考察と政策的含意	167

## 第6章 指定管理者制度が NPO 活動に与える影響

第1節 指定管理者制度とは	172
第2節 指定管理者制度に関する先行調査・研究	173
第3節 指定管理者制度の導入状況と NPO の実績	174
第4節 地方自治体の指定管理者制度導入の背景	175
第5節 指定管理者制度と NPO 法人	176
第6節 指定管理者 NPO 法人の特徴	180
第7節 NPO の経営及びスタッフの待遇に与える影響	182
第8節 結論と政策的含意	183

第7章 NPOと企業の連携の可能性について	186
はじめに	186
第1節 企業の社会的貢献	186
第2節 企業から見たNPOとの関係	189
第3節 NPOと企業の連携の実態	192
第4節 NPOと企業の協働の可能性	196

●第Ⅲ部 法制度の整備—諸外国の法制度からの示唆—

第8章 ボランティアをめぐる諸外国の法制度	205
第1節 ドイツにおけるボランティアの社会的保護	205
はじめに	205
1. ボランティアに対する労働法・社会保険法の適用の有無	205
(1) 労働法の適用の有無	205
(2) 社会保険の適用の有無	206
(3) 労災保険の適用可能性	206
2. 税法上の取扱	208
(1) 費用補填 (Aufwandsersatz; Aufwandsentschädigung) に対する課税免除	208
(2) 就労免除 (ボランティア休暇)	209
3. ボランティアに対する特別法の有無	209
(1) 若者のための社会的活動年度および環境活動年度のための法律	209
(2) 名誉職裁判官	210
4. さらなるボランティア活動促進のための提案—損害賠償責任の軽減、 第2失業手当の資力調査における費用補填の控除、老齢年金の保障—	210
5. まとめ	211
第2節 フランスにおけるボランティアの地位	213
1. ボランティア就業者の法的地位	213
2. ボランティア就業者のセーフティネット	213
(1) 活動中の事故・病気	213
(2) 年金取扱い	215
3. 特別法	215
(1) 国民役務法典改正に伴い導入された制度	215
(2) その他個別法によって導入された制度	217
(3) 職業訓練としての有償ボランティア	218

4. まとめ	218
【資料1】国民役務法典（抜粋）	219
【資料2】2005年2月23日の法律（Loi no 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale）（抜粋）	223
【資料3】2006年5月23日の法律（Loi no2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif）（抜粋）	225
第3節 イギリスのボランティアをめぐる法制度	228
1. 労働法の適用	228
(1) 労働法の適用対象	228
(2) ボランティア活動に対する労働法の適用について	229
(3) 学説	231
2. セーフティネット	232
(1) 活動中の負傷に対する保護について	232
(2) 年金の処遇について	233
3. その他—ボランティアに関する法律（特別法的なもの）について—	233
第4節 アメリカ合衆国におけるボランティアの法的取扱い	235
はじめに	235
1. ボランティア活動の実態	235
2. ボランティアに関する制定法	236
3. ボランティアと雇用労働法	238
(1) ボランティアとその労務受領者との雇用関係性の有無	238
(2) 雇用労働法の人的適用範囲①—「労働者」の定義—	238
(3) 雇用労働法の人的適用範囲②—「使用者」の定義—	238
(4) 個別制定法	238
4. まとめ	243

## ●補論 現場からの視点

補論 労働の成果の分配論—利己を超える「労働」を考える—	247
はじめに	247
第1節 支払い労働と不払い労働	248
1. 労働とは	248
2. 支払い労働と不払い労働	249
3. 労働の再配分方式	251
第2節 労働の転機	251

1. 産業社会の弊害	251
2. 利他主義としての労働	252
3. 利他行動（主義）	253
4. 利他労働と利己労働の分業	254
第3節 新しい労働	255
1. 不払い労働の利用主義	255
2. ボランティア支援か、行政施策か	256
3. 利他としての労働の成立	258

●資料編

「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する調査」調査票	261
「企業との連携と有償ボランティアの活用についての調査」調査票	271
「NPO 活動と就業に関する実態調査」調査票	275

## 序章 研究の背景と課題

はじめに

### 1. NPOの新しい潮流

NPO (Non Profit Organization:非営利組織) で「働く」というイメージはどのようなものだろうか。おそらく、一番に思い浮かぶのは無償のボランティアであろう。ボランティアは高い社会貢献意識を持ち、慈悲深い心を持って、人のために尽くす存在として認識されているに違いない。また、無償で働ける経済的そして時間的余裕を持つ、限られた富裕層の人々が行うものだと思われるかもしれない。確かに、そのイメージは間違っていない。けれども近年、NPO は量的、質的にも転換の時を迎え、そこでの働き方も変化しつつある。

その契機となったのは、10 年余り前の阪神淡路大震災と、1998 年の特定非営利活動促進法 (以下、NPO 法という) の施行である。また NPO 活動の促進の背景には、少子高齢化社会、若年失業問題、子供への虐待の増加、地震や台風などの災害、地球温暖化現象など、多様化そして複雑化する社会問題がある。これら社会問題の多くは行政主導で解決しなければならないが、地域社会による助け合いや個人による自助努力も求められる。そして、より多様な問題やニーズに対応し、より効率的なサービスを提供するために、行政が民間に事業を委託するケースも多く見られるようになってきている。

NPO 法施行から 8 年が経ち、非営利活動法人 (以下、NPO 法人という) の数は 3 万団体を越えた。NPO 法人の約半数は「保健・医療・福祉」分野で活動しており、多くは高齢者介護分野で介護保険事業を展開している。また、その他の分野でも行政からの事業を委託して活動する NPO も多くみられるようになった。事業を行うことにより収入を得る NPO は「事業型 NPO」と呼ばれ、特に 1980 年以降に増加傾向にあるが、従来型の寄付や会費で運営している NPO とは収益構造が異なり、組織の構成員も営利企業に近くなってくる<sup>1</sup>。

そもそも NPO の活動目的は社会的ミッションの達成であり、収益を上げることではない。ここが利潤最大化を目的とする企業との根本的な違いである。NPO が行う活動の多くは企業にとって魅力に乏しいものである。例えば、国際協力の現場で災害や貧困の援助を活動目的にしても、砂漠に水を撒くように寄付や会費は右から左へと消えていき、常に財政難にさらされる。高齢者の庭の草むしりを手伝ったり、話し相手になったりする地域の助け合い活動もしかりである。このような NPO 独特のミッションに基づいた活動は「本来事業」と呼ばれ NPO 活動の中核となる。一方で、介護保険事業や指定管理者制度などの行政からの委託事業、その他の自主的事业で収入を得られる事業については「収益事業」と呼ばれる。収益

---

<sup>1</sup> 谷本 [2002]、[2004] 参照。

事業は収入を見込めるために、しばしば営利企業と競争関係になる。市場競争しながら事業を遂行するためには、責任ある仕事を行い、パフォーマンスを上げる必要性がでてくる。そうすると、これまでボランティアだけで行っていた組織に、有給職員が雇用されるようになる。実際、これまでの調査分析<sup>2</sup>からみても、事業型 NPO である対人サービスを行う「ヒューマン・サービス型」の NPO 法人の規模は、他の団体に比べて大きく、有給職員がいる割合が高い。過去そして今後 3 年間のうちに有給職員を増やそうと考える割合も高くなっている。「収益事業」の運営は、主に有給職員が携わることが多く、他方「本来事業」はボランティアが行うことが多い。しかし、介護分野の NPO で働くヘルパーは時にボランティアとして「助け合い活動」に参加することを求められる。「本来事業」を理解しないヘルパーと「本来事業」が大事とするボランティアの間で軋轢が起り、組織が分裂するということもしばしばみられる<sup>3</sup>。最近では「収益事業」だけを行う NPO や、有給職員のみで運営される NPO も多くみられるようになってきている。

多くの NPO では、「本来事業」と「収益事業」の 2 つの事業を同時に運営し、「収益事業」で得た利益を「本来事業」で支出している。「本来事業」に重心を置きすぎれば常に財政難に頭を悩ませることになり、「収益事業」に重心を置きすぎれば、財政的には安定するものの団体のミッションがおろそかになるといったジレンマに陥ることになる。NPO のマネジメントにおいて重要なのは、この 2 つの事業をいかにバランスよく運営していくかということにある。

## 2. 多様な活動形態で構成される NPO

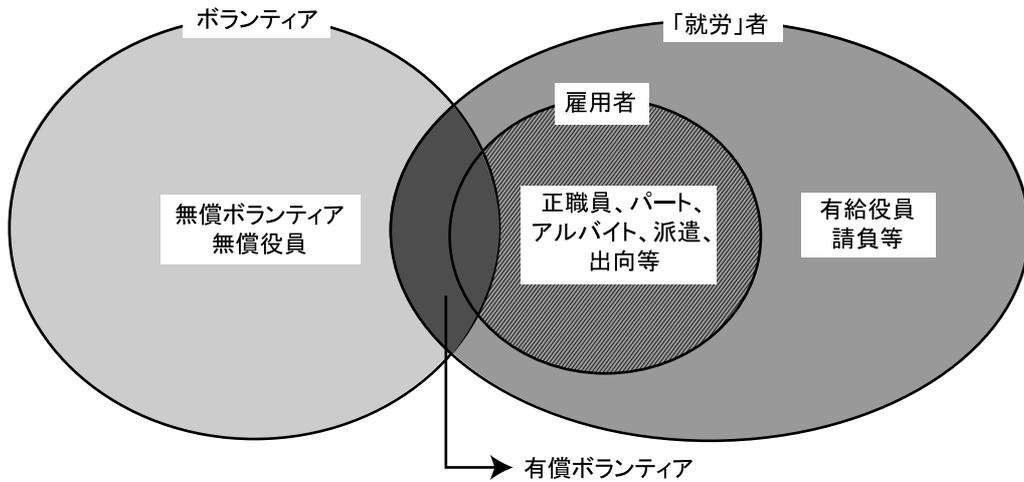
このように、NPO では事業を行って収入を得る団体が増加しており、同時に無償ボランティアだけでなく、有給職員や有償ボランティアといった多様な人材が働く場になりつつある。NPO における活動者をごく簡単に図示すると第 0-1-1 図のようになる。左円の集合がボランティア、右円の集合が「就労」者を表している。「就労」者の中には雇用者が含まれ、この範囲は通常の「労働者」として解することができる。NPO の「就労」の特殊性は、ボランティアと「就労」者の円が重なり、この重なりの部分に「有償ボランティア」などの中間的活動形態が存在することにある。さらにボランティアの円は雇用者の円とも重なり合っている。これは、雇用者の中にもボランティア的に働く者が存在するためである。

---

<sup>2</sup> 詳細は小野 [2004] 参照。調査は 2004 年に実施された①「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する調査」。

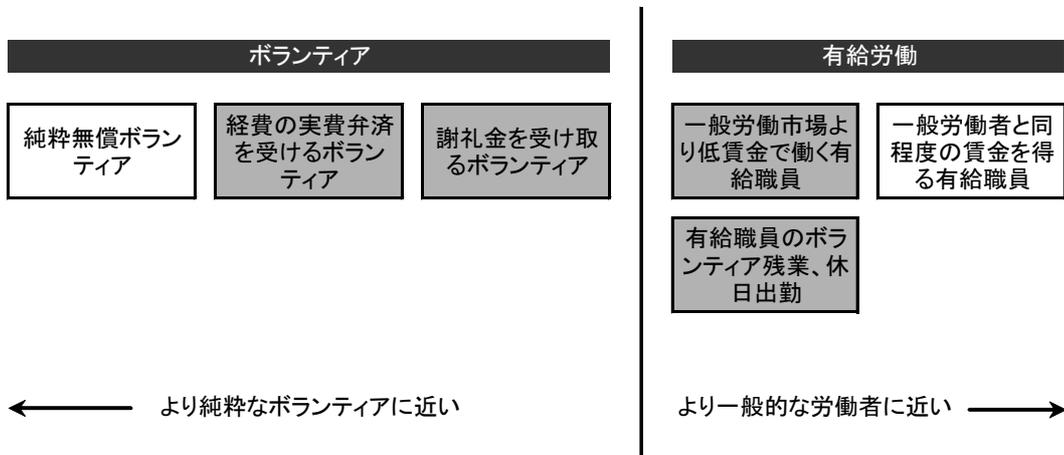
<sup>3</sup> 田中 [2006]、pp.181 参照。

第 0-1-1 図 NPO の「就労」の範囲



第 0-1-2 図は、ボランティアと有給労働者が連続的に繋がっていることを示している。ボランティアの中にも活動の経費や謝礼金を受け取る者がいる一方で、有給労働者の中にも廉価で働く者や、休日や残業時にはボランティア（無償）で働く者が存在している。

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。

なお、本報告書では、調査時に NPO の活動形態を第 0-1-3 表のように分類している。各活動形態の呼称は団体によってさまざまであり、また活動（雇用）形態は企業のようにはっきりとしたものでない場合が多い。以下、本報告書の中では第 0-1-3 表の定義に基づいて統一して使用する<sup>4</sup>。

<sup>4</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。

本報告書は2つのNPO法人調査と1つのNPOで働く個人調査によっているが、NPO法人向けの調査では第0-1-3表のように、各活動形態の説明の後に設問に答えてもらい、個人向けの調査では第0-1-4表のように記入者本人の主観により活動形態を選択してもらう形式を取っている。調査全体の概要については第2節を参照されたい。

第0-1-3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	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]。

第0-1-4表 個人調査票での設問

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)

第 1-0-5 表は本調査で得た活動形態別の分布状況を表している。右側の NPO 法人に向けた調査による分布は悉皆調査によっているため、より正確である。これをみると、NPO 法人を支える活動者の約 5 割は無償のボランティアであり、NPO には不可欠な人材であることがわかる。一方で、有給職員も全体の 4 分の 1 を占めており、NPO においてある一定の雇用者が存在していることを示している。また、中間領域に位置する有償ボランティアも約 2 割と NPO では定着した存在であることが推察される。一方、左側の個人調査における分布は、団体調査で得た活動形態の構成比に比べ有給職員の比率が高くなっている。個人調査は NPO 法人調査で回答のあった団体の人数によって配布されたが、NPO 法人調査で知り得た職員数よりも過小に配布された団体<sup>5</sup>では、事務局に常駐することの多い有給職員へ優先的に配布されたことによるものと考えられる<sup>6</sup>。

第 0-1-5 表 活動形態別分布状況（個人調査と法人調査の比較）

	NPO個人調査サンプル		NPO法人調査による推計	
	度数	%	推定構成比率	<sup>1</sup> 団体あたり平均 人数
正規職員	408	24.3	7.6	1.40
非正規職員	453	27.0	19.1	2.95
有償ボランティア	288	17.2	22.5	3.34
無償事務局ボランティア	137	8.2	7.0	1.33
無償その他ボランティア	391	23.3	43.7	7.06
	1677 <sup>注)</sup>	100.0	100.0	

注)個人調査サンプル2200のうち、事務局長サンプルを除いた数。

## 第 1 節 これまでの研究から得られた知見と課題

本研究では、2003 年度から 3 年に渡って調査を行なってきた。これらの分析は労働政策研究・研修機構 [2004]、[2006] および小野 [2005] にまとめられている。これまでの研究から得られた知見と課題を本論に入る前に整理し、本報告書のねらいを明確にしたい。

### 1. 有給職員をめぐる問題と課題

NPO が事業型へと変わりつつある中で、アマチュアのボランティアリズムに頼った運営か

<sup>5</sup> 20 人以上の団体には上限は 21 部（一般用 20 部、事務局長用 1 部）とした。

<sup>6</sup> なお、調査に関する詳細については、労働政策研究・研修機構 [2006] を参照されたい。

らプロフェッショナルな有給職員が中心の運営に変わりつつあり、その数が増加してきている。しかし、有給職員の労働条件は一般企業に比べて低いといわざるを得ない。

調査結果<sup>7</sup>からみると、NPO 法人の有給職員の平均年収は、正規職員で約 200 万円、パートなどの非正規職員では約 80 万円である。正規職員の週あたりの労働時間は平均で約 40 時間だが、中には 50 時間を超える長時間労働に従事する者も存在する。長時間労働者の中には、時給換算すると最低賃金を下回る者も存在する。また、社会保険の加入状況も正規職員を雇用している団体に限ってみても 7 割弱にとどまっている。

NPO における賃金の特徴は年齢、学歴、男女による格差があまりないことであり、浦坂 [2006] の研究からは、一般的な賃金関数（勤続年数、学歴、性別、職種、役職）などでは説明できないことがわかっている。これは裏を返せば、能力が上がっても、年齢が高くても、また勤続が長くなっても賃金は上昇しないということの意味する。一方で NPO 側の要因（特に財政状況）によって大きく処遇が変化するという傾向がある<sup>8</sup>。

たとえ 20 代で年収が 200 万円であったとしても、自らのがんばりや年齢が上がることによって賃金の上昇が将来見込めるならば、NPO で継続して活動しようという気にもなろう。がしかし、現状はそうではない。特に既婚男性にとっては、年収 200 万円の家計を支えることは難しい。男性に「寿退社」があると皮肉られるのが NPO の労働市場の現実であり、家計補助的な役割にある女性と定年退職後の高齢層の男性が活動の中心となるのはこういう賃金事情が背景にある。

NPO における賃金の低さは、有給職員個人の活動継続を阻害し、NPO の成長を抑制するという悪循環を招いている。浦坂 [2006] は、処遇の高さや賃金の上昇が確認できる個人は、より NPO 活動に対する満足度が高く、活動の継続につながっている可能性を示唆している。逆に考えれば、NPO における勤続年数の短さ（正規職員で約 3 年）は活動の満足度の低さを示しており、その要因の 1 つには賃金の低さも考えられる。田中 [2006] もまた NPO における労働条件の低さを指摘しており、特に NPO を担う中核的人材の労働時間の長さや責任の重圧がバーンアウトや挫折につながるとする。特に小規模な NPO では、ある一定の個人に仕事と責任が集中する傾向にある。週労働時間が 100 時間を超える者もあり、企業に比べて低い賃金や、能力や勤続などにも左右されない硬直的な賃金システムと過重労働との狭間でやがて疲れてしまう。小野 [2006] の分析によれば、正規職員は他の活動形態に比べ、「拘束時間が長い」、「責任や仕事の負担が重い」、「体力、能力的に負担を感じる」、「資格・免許の取得や勉強すべきことが多い」、「人間関係がうまくいかない」、「団体の方針や考え方に合わない」といった活動に対するデメリット感が強い<sup>9</sup>。

NPO を発展させるには、一般労働市場から有能な人材を流入、定着させる必要があり、賃

<sup>7</sup> 労働政策研究・研究機構 [2006] 参照。

<sup>8</sup> 中田・宮本 [2004] の研究においても、NPO の賃金は財政状況に左右され据え置きになることが指摘されている。

<sup>9</sup> 小野 [2006]、p125、第 4-3-12 図参照。

金水準の向上が欠かせない。そのためにはいかにして財政基盤を安定させるかという根本的問題を考える必要がある。安定的雇用と NPO のミッションの遂行をいかに実現させるかということが大きな課題である。また、限りあるパイ（賃金原資）をいかに配分するかという、組織内部での納得性、公平性、透明性を高めるマネジメントが求められる。

## 2. ボランティアをめぐる問題と課題

労働問題の視野からボランティアをめぐる問題と課題を考えると、大きく 2 つ考えられよう。1 つは雇用者とボランティアの中間領域にあたる「有償ボランティア」の労働者性をどう考えるか。もう 1 つは無償ボランティアも含めた NPO 活動者全体の安全衛生および社会保障の問題である。

まず、有償ボランティアについてであるが、有償ボランティアの存在については、発祥当初の 1980 年代からその存在の可否について議論されてきた。その中心議論はボランティア<sup>10</sup>であるにもかかわらず「有償」であることで、本来重視されるべきボランティアの精神性が問われるというものであり、さらにパートタイム労働市場の労働条件を脅かすものであるということであった。また、ボランティアであることを前提とした活動で本来労働者であれば受けられるさまざまな法的保護から有償ボランティアが阻害されるというものであった。ただ、実態として有償ボランティアがどのような働き方をしているのか、またその意識はどのようなものなのかということは、きちんと把握されてはおらず、我々が実施したこれまでの調査でようやくその一端を垣間見ることが出来たといつてよいだろう。

小野 [2005] [2006] によれば、有償ボランティアの謝礼金の平均額は 1 時間当たり約 775 円であるが、中央値では 650 円と約半数の有償ボランティアの謝礼金は最低賃金以下に抑えられている。年間収入で見ると、約 23 万円、月当たりになると 2 万円程度と収入的には多くない<sup>11</sup>。月の活動時間も 38.5 時間と非正規職員と比べれば約半分である。有償ボランティアの仕事内容をみると、非正規職員と無償ボランティアに重なりをみせており、仕事への拘束性からみた使用従属性は非正規職員よりも淡いことがわかっている。また、有償ボランティアの意識は有給職員と無給ボランティアの中間に位置し、参加動機は無償ボランティアに近く、利他的動機が強い傾向にあることもわかっている。また、注目すべき点は、活動で感じるデメリットの分析において「怪我や事故などの危険が伴う」と答えた有償ボランティアのポイントが有給職員（正規職員、非正規職員）とほぼ一緒ということであり、にもかかわらず社会保障の対象から外れているということに社会的、法的な欠落を感じざるを得ない。

これらの研究からいえることは、有償ボランティアは高齢社会を支え、地域の人々を繋ぐ

<sup>10</sup> 国連による定義によればボランティアとは「金銭的な対価なく、法的義務付けなく、当人の家庭外の者のために提供される仕事」を行う者と解される。Anheier et al.[2003]、pp.16.

<sup>11</sup> 少額とはいえ、有償ボランティアの活動継続の要因分析からは、謝礼金の支給が活動継続につながっていることが実証されている（小野 [2006]）。

「助け合い活動」に不可欠な存在となっており、その存在を否定することは出来ないということ、しかしながら有給職員と同様の仕事を行っている者については、その意識が有給職員に近づく傾向にあり、有給職員と同様に処遇することが望ましいということである。さらに、活動中の事故や怪我に対してどのような対策をとるのかを考える必要があるということである。

安全衛生や社会保障の適用については、有償ボランティアだけの問題にとどまらず、無償ボランティアも視野に入れて考える必要がある。現在、社会において重要な役割を果たす人々を「無償」労働というだけで、保護の枠外においてしまっている。池添〔2004〕は、憲法や社会法各法の関連規定において、内発的な社会貢献意欲の実現によって活動する者（社会において生活を維持するために行う賃金等対価を得る目的の活動ではない活動を行う者）は、法令上の「勤労者」や「労働者」には該当しないと述べている。現行法でボランティアを規定することが難しいのであれば、より上位の憲法や社会法による規定か、もしくはNPO法の中か、ボランティアに関する特別法により規定する必要がある。諸外国をみれば、法律の中でなんらかの規定があり、議論も進みつつある。いずれにしても田中〔2006〕が指摘するように、ボランティアを社会の維持・発展にとって重要であるもう1つの「労働」として社会的な位置づけが必要な時期にきているのかもしれない。

## 第2節 報告書の構成と調査概要

### 1. 報告書の構成

本報告書では、NPO 発展への課題を①人材面、②財政面、③法制度の3つのパートに分けて論じたい。これまでの研究の中で、NPO の発展のためには人材の確保、財政の安定と法整備が必要であると課題を投げかけているものの、実際どのように充実されていけばよいのかは漠然とした状況であった。本報告書では、これまでに実施してきた調査データを使い、人材・財政の視点からさらに分析を深め、聞きとり調査により詳細な実態に迫りたい。また、先進諸外国におけるボランティアをめぐる法整備についてまとめ、日本への示唆を考える。

第I部は「人材面での充実をめざして」とし、組織で重要な位置を占める有給職員と事務局長について分析を深める。また、団塊世代の大量退職に伴いNPO での活躍が期待されるが、その可能性についてみる。

第II部は「財政面での安定をめざして」とし、近年活発となってきている行政との協働に関わる委託事業、指定管理者制度が組織に与える影響を考えたい。これらがNPO に働く人々にどのような影響を与えているのか考察する。また、NPO と企業との連携も新たな財政面や人材面での安定につながると考え、その可能性をみる。

第III部は「法制度の整備—諸外国の法制度からの示唆—」とし、先進諸外国においてNPO で働く人々、特に雇用の枠組みから外れるボランティアがどのような制度によって保護され

ているのかについてみていくことにする。

## 2. 調査方法

本研究は、2003年度から3年間にわたり実施してきた。この間、3つの調査票調査を実施した。調査対象は、NPO 法人と NPO 法人で活動する個人である。また 2005、06 年度には、さらに深く NPO における「就労」の実態に迫るため、聞きとり調査を実施している。本報告書で使用するデータは下記の3つの調査によっている。聞きとり調査については各章末のインタビューリストを参照されたい。

- ① 「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する調査」(団体調査):2004年1月実施。調査対象は全国の NPO 法人 14003 件、悉皆調査(2003年12月末日時点)、回収数(回収率):3501件(26.0%)、有効回答数:3495件。
- ② 「企業の連携と有償ボランティアの活用についての調査」(団体調査):2004年9月実施。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実施。回収数(回収率):1012件(29.0%)、有効回答数:1011件。
- ③ 「NPO 活動と就業に関する実態調査」(個人調査):2005年7月実施。調査対象は前出調査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<sup>12</sup>。回収数 2,224 件、回収率 17.7%、有効回答数 2,200 件。

## 第3節 報告書の概要

### 1. 労働条件と継続意思—団体要因から考える—(第1章)

浦坂[2006]では、NPO が持続的に発展するために、有能な人材が安定的に活動することのできる環境整備が必要不可欠であるという問題意識から、どのような要因が NPO 活動の担い手の満足度を高め、継続して活動し続ける意思に寄与しているのかを、明らかにすることを目指した。その結果、個人よりも団体の状況が賃金などの労働条件に大きな影響を与え、そのことが満足度や活動の継続意思と深く関わっていることが分かっている。

本章では、ある政令指定都市における NPO 法人を対象として聞きとり調査を実施し、①有給職員雇用の経緯およびその後の変化、②調査対象者のキャリアおよび労働条件、③経済的処遇の決定要因、④労務管理上の工夫、⑤行政などとの協働関係および事業受託、の5点について考察する。

---

<sup>12</sup> 団体ごとに配布する個人票の数は、NPO 法人調査で把握した団体ごとの人数に基づいている。個人票は団体に一括して送付し、団体から個人へ配布、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。

団体設立から現在までに、新たに有給職員を雇用した団体では、活動範囲の拡大に伴い、責任を持って活動に専従できる職員の需要が高まっている。ただ雇用が実現できた決め手は、いずれの団体も行政からの事業を受託することによる収入増であり、その後着実に実績を積み重ねている様子が見える。

調査対象者のキャリアおよび労働条件、さらに職員の労働条件を見ると、その勤務時間の長さに対して、十分な経済的処遇がなされているとはとてもいえない。団体からの収入だけで生活するのは極めて厳しく、余裕は一切ない。さらに、事業受託や助成金の変化の影響が、直接処遇に跳ね返る事例も観察されており、変化の内容次第では、逆に処遇が改善されることももちろんあり得るものの、継続性が担保されるわけではなく、不安定要因であることに変わりはない。

個人のキャリア形成における NPO 活動の位置づけという側面から見ると、今回の調査対象者については、主婦の社会活動を出発点とする傾向が強く、NPO 活動が一つの到達点であるという印象を受けた。企業などにおけるキャリアと平行して NPO 活動に関わり、就業の場を移行した例もみられたが、少数派であるといわざるを得ない。

経済的処遇の決定要因については、ほぼ例外なく「生計費」という側面を斟酌して分配することが大前提であった。したがって、有償・無償のボランティアの「活動者」には、有給職員である「労働者」にパイを譲るといった価値観が浸透しており、それを受け入れられる人のみが活動を継続する。しかし、その斟酌に対する納得性を職員の間で保ち続けるためには、それぞれが抱える事情や労働条件に相応の透明性が必要であり、職員数の増加に当たっては難しくなる。事例の中で最も規模が大きい団体 J では、時給の決定に相当システムチックな方法を導入せざるを得ない状況に置かれている。

経済的処遇に仕事ぶりや成果を反映させることは、複数団体で運用が確認されている。その一方で、就業の場を提供すること自体がミッションの一部になっている場合、仕事ぶりや成果を査定して、その結果を経済的処遇へ反映させるのは馴染まないという考え方、あるいは分業体制のあり方によっては、仕事ぶりや成果を完全に個人に帰することができないので、査定は困難であるという考え方にも遭遇した。前者は「NPO specific」な問題であるが、後者は企業などにおける査定のあり方とも関連する問題であり、やはり団体の規模にも依存する可能性がある。

経済的処遇が不十分である中での労務管理上の工夫は、主に①教育訓練の充実、②勤務時間の柔軟性、③自主性の尊重の3点が挙げられた。

最後に、行政などとの協働関係および事業受託については、各団体の節目節目で、必ずといっていいほど行政からの助成金や事業の受託が大きな役割を果たし、その状況次第で職員にも影響が及んでいることが改めて確認された。そのあり方については、手続きの簡素化や速やかな入金など、行政のわずかな努力で事態の改善が見込める部分が少なくないことは指摘しておきたい。

## 2. 事務局長のキャリア、役割、働き方（第2章）

NPOは、企業や官公庁といった既存のものとは組織特性が異なっているため、そのマネジメントに関しても独自のものが必要であるとの見識があり、NPOが行っている事業が成功するか否かは、よくも悪くもリーダーの手腕に懸かっている部分が多いことが言われている。本稿では、事務局長のサンプル（483件）を使用し、事務局長の属性、キャリア、業務内容、意識について分析を進めた。

事務局長の属性に関していえば、男性が多く、平均年齢も一般のスタッフよりやや高い。また、学歴も高いが、世帯収入は他のスタッフと大きな差がない。彼らはほぼ大半が有給職員か無償ボランティアとして活動しており、前者よりも後者のほうが平均年齢が高い。彼らの中では、NPO専従で活動している人が最も多いが、組織の規模が小さく、また保健・医療・福祉以外の分野に所属している人の場合、相対的に企業経営や自営業と兼務している割合が高い。過去のキャリアについても同様であり、一般のスタッフに比べて、経営・管理職の経験が長い人が事務局長を務める割合は高く、保健・医療・福祉以外の分野に所属している傾向が高い。一方、保健・医療・福祉分野で事務局長を務めている人の中で最も多い職歴は営業・一般事務である。また、過去に他のNPOでの有給職員としての経験がある人は、総人数の多い団体の事務局長を務めている割合が高い。彼らの中には団体の発足当初から活動に参加している人が3割強存在するが、それは保健・医療・福祉分野のほうがより見られる。また、活動を始めた動機として、社会貢献への意識や自身の経験・能力を活かそうとする意識は他のスタッフよりも大きい。さらには、彼らは他の職員、ボランティアよりも社会活動全般に対する興味が深く、実際に他の社会活動、とりわけボランティアや市民活動に参加している人が多い。

事務局長の業務内容は非常に多岐に渡っているが、その組み合わせから、①組織全体の多様なマネジメント業務に従事するタイプ、②「会計・経理」を中心とする事務業務に特化したタイプ、③現場での活動に重きを置いているタイプの3つに分類できる。①は過去の仕事経験として、経営に携わってきた人が多いのに対し、②は人事・総務などの総合職や事務職、③は福祉や教育を含む専門職の経験が長い人が相対的に多い。しばしば問題視される事務局長の長時間労働に関して、活動の長短はほぼ彼らのボランティアか有給かという活動形態によって説明されるが、1ヶ月あたり200時間を超える長時間労働は主な業務内容に規定されている。組織全体のマネジメントを中心的に行っているタイプの事務局長が、長時間労働に陥りやすく、以下、現場中心に行うタイプ、事務業務を中心に行うタイプとなる。このような長時間労働は、拘束時間の長さや責任・仕事の負担の重さ、怪我や事故などの危険性といったNPO活動に関するデメリット意識に結びついているが、それで活動をやめることを考えているわけではなく、むしろ活動継続、並びにより一層の団体の発展を第一に考えている。デメリット感を抱えながらも団体の発展を考え長時間NPO活動に費やすことが、彼らのバーンアウトを引き起こしているのかもしれない。

### 3. 高齢者の NPO 参加（第 3 章）

少子高齢社会の進展による労働力不足が懸念されているが、その不足を補うのに期待されているのが女性（特に子育て期の）と高齢者である。これはそのまま NPO 活動（NPO 労働市場）にもあてはまる。特に高齢者は、団塊の世代が定年を迎え、どのような生活スタイルを選択するのか注目されている。再雇用や再就職などで働く人も多いただろうが、長年培った技能や知識、経験を社会に還元する方法は、そのような雇用労働だけではない。非営利の分野でも労働力が必要とされている。

本章では、高齢者の NPO 活動の担い手としての位置付けや、高齢者が NPO 活動に対してどのような意識を持っているのかなど、高齢者の NPO 活動への参加の状況を示す。

労働政策研究・研修機構が NPO 法人で活動する個人を対象として 2006 年に実施した調査では、全体としては 50 歳代と 60 歳代の割合が最も多いが、男性は 60 歳代が 4 割近く、70 歳以上をあわせると 5 割を超える。男女別・年齢別に、NPO 活動以外に就いている主な職業の分布を見ると、男性の 60 歳以上では、「現在の NPO 以外では仕事をしていない」割合が約 6 割となっていて、60 歳未満の値と大きな開きがある。つまり、60 歳を超えてリタイアし、NPO 活動以外に仕事をしていないということになる。女性は 40 歳代以上は「専業主婦」の割合が高い。男女別に、活動に参加し始めた年齢の分布を見てみると、女性は 40 歳くらいから 50 歳代前半が比較的多いが、男性は 50 歳代後半と 60 歳代前半が多い。

NPO 団体における高齢者の位置づけについて、50 歳以上を有給職員として採用した理由についてたずねたところ、「経験・知識が豊富である」、「熱意・意欲が高い」などが主要な理由となっている。つまり、即戦力としての期待が高いと言える。

NPO など非営利活動は人材・マンパワーが不足している。NPO 活動において、知識や経験の豊富な高齢者に対する需要はある。特に、これから団塊の世代が退職期を迎えるので、NPO 側も、彼らの能力を活用できるようにアピールする必要がある。一般に、NPO 活動へ参加しない理由として、情報へのアクセスがないことが多い。NPO 自体が情報を発信することも必要だが、より多くの情報に触れられる場とマッチングの仕組みを、公的な機関や NPO の支援団体などによって充実していく必要がある。NPO 活動に参加する人の多くは、知人や友人に誘われたことが直接のきっかけとなっている。退職してから活動を探すというよりは、普段から地域社会と何らかの関わりを持つような機会があれば、NPO 活動などへつながる可能性も高まるだろう。

雇用の流動化が進み、働き方の多様化も進みつつあると言われるが、NPO 活動が多様化の選択肢のひとつとなって定着していくには、様々な活動がより社会的に認知されることと、より参加しやすい仕組みづくりが必要である。

#### 4. 財源の多様性と団体の自立性—行政委託事業収入が与える影響を中心に—（第4章）

NPOが公共財や公共サービスを社会に継続的に供給するためには、活動資源の安定的な確保が必要条件となる。また、有能な人材を確保する上でも財政の安定は不可欠である。調査データから資産を見ると、平均約569万円であり、ほとんどの団体において資産が3,000万円程度まで、年間収入も1億円程度までの規模に集中している。したがって、「どのようなところから、どのように財源を獲得すればよいのか」ということがNPOの継続的な活動にとって課題となる。財源獲得の可能性は、資産運用や収益をあげることでできる事業を自身で行い、その収益をミッションとなっている本来事業である活動に充てるような内部補助の方法を活用することや、政府や企業の補助金や助成金を獲得すること、また、個人や企業の寄付や会費を獲得したり、NPOによるNPOの支援を得るなど、さまざま考えられる。

本章の問題関心は、NPOが自立的に活動していくためにはどのような財源を確保していく必要があるのか、また確保できるのかという点にある。先行研究から財源の多様化がもたらす変化は、団体のミッション遂行に関する方針や組織運営において制約となり得ることが指摘されている。また、法人格を得る以上は継続的に活動を行っていくということを認識することが必要であるが、その意識が薄いのではないだろうかという指摘がある。いずれの論点もNPOの発展可能性と存在意義という観点において重要であり、議論および検証が必要であるだろう。

調査データから見えたことのひとつは、NPO法の制定から4年後においては依然として小規模な団体が大半であり、有給職員の構成においても正規職員の比率が小さい団体が大半を占めることである。アメリカにおける先行研究によれば、非正規職員は流動性が高いため、質の高いサービスを提供する動機が薄く、団体にとっても流動性が高い職員への訓練等はコストが高くなることから訓練等も薄くなる。したがって、それらがサービスの質を低くさせることを示唆している。また、行政との契約がいつまで継続して得られるかが明らかでないことから、団体は契約業務に対して正規職員を雇わず、非正規職員で補填する傾向にあることが指摘されている。ただ、調査データからは日本ではそのような結果は明確に見られなかった。データでは非正規職員は増加しているが、同時に正規職員も増加しており、日本のNPOは現在においていまだ発展途上ということが影響しているとも考えられる。

2点目は、行政委託事業収入がある団体の方がいない団体に比べて雇用条件が整っている点である。調査データによる分析によって、行政委託事業収入が保険の整備状況など雇用環境・条件を高めていることが明らかとなった。行政委託事業によって団体の規模が大きくなると、雇用環境が改善されていくことが予想される一方、雇用条件の整っている団体の方が行政委託事業を受ける基盤があるということも言える。

今後の展望について考えられる点としては以下のことがあげられる。NPO自身が資源を持っていることは稀であるため、今後行政とのパートナーシップをうまく使っていくことが求められるだろう。ただし、パートナーシップ（協働）と委託や契約、そして補助はそれぞれ役割が異なる

り、NPO に与える影響は異なる。たとえば、イギリスのコンパクトによる契約文化が NPO を行政の下請けにさせていると指摘されるように、日本でも NPO が行政の下請け化となることが懸念される。

NPO 法人にとって行政委託事業収入は大きな比率を占める一方で、各 NPO 法人にとっては毎年必ず得られる財源である保障はない。行政委託事業収入は大きな財源であり、各団体にとって収入比率が高いだけに、その行政委託事業を受託できなくなったときに本来事業への内部補助の形が取れなくなることも含め、団体の運営を不安定にしかねない。また、行政委託事業収入の特徴としてしぼりが大きくなることがあり、職員の配置や労働時間、施設の管理方法などの制約が NPO の行動を従来からの形から変化させるだろう。結果的に、雇用環境や労働条件に影響が及ぶことが推察されるし、それを想定に含めた行動を NPO が取ることとなる。したがって、財政基盤および雇用基盤を確立し、継続的かつ質の高い財やサービスの供給を NPO が行っていくためには、社会の信頼を保持した状態における財源の多様性の確立が必要となるであろう。

## 5. 行政の事業委託が NPO の雇用・労働環境に及ぼす影響—事例調査からの考察—（第 5 章）

NPO における雇用環境安定化の支援という観点から、本章では行政からの「事業委託」に焦点をあてる。近年、この行政から NPO への事業委託は急激に増加しており、行政と NPO との距離を急速に縮めている。というのも、NPO への事業委託は、単なる「業務の委託」ではなく、NPO への「支援」として捉えられるという定義の拡大解釈が起こっている。事業委託は、NPO へ資源を直接的に提供でき、その事業費金額も相対的に大きいため、NPO の「成長の促進剤」として活用される側面がある。むろん、こうした傾向は、活動費やスタッフの安定的確保を目指す NPO 側としては格好の機会であり、今後も両者の事業委託関係が進展することは予想に難しくない。

しかしながら、こうした両者の関係について、行政の事業委託が NPO の組織基盤の拡大やサービス水準の向上といった影響をもたらす一方、組織ミッションの歪曲や収入の不安定化などの影響をもたらすという指摘もある。事業委託によって、団体の活動費、スタッフの人件費等の確保が見込める反面、スタッフの労働時間の増加、業務内容の変更等、団体全体へ大きな影響を及ぼしている可能性がある。

本章では、このような二面性を持った行政の事業委託が、NPO の組織、そして雇用環境へ及ぼしている影響を、NPO への聞き取り調査を通じて明らかにする。その上で、影響が生じる過程に内在する問題点を抽出し課題を適切に整理することで、実践的なインプリケーションを引き出すことを試みている。

事業委託は、大きく NPO の財政、サービス、戦略、人的資源、組織構造に影響を及ぼすことがわかっている。本稿の分析の視角として人的資源への影響に主眼をおいた。具体的には、

事業委託によって①雇用創出や雇用形態の変化、②職員の配置転換や異動（業務内容・量の変化）があるか否かを、分析の軸とし、聞き取り調査による分析を行った。調査は、近畿圏における NPO 法人 8 団体を対象とした。本調査の主要な結果は下表の通り、事業委託の位置づけの違い（ミッションとの距離）によって、その影響が分類できる。

第 0-3-1 表 委託パターン別にみた雇用環境への影響

	NPO による事業委託の位置づけ	
	本来事業型（ミッション）	自主事業型（収益）
委託とミッションとの距離	近い	遠い
委託事業実施体制	事務局（全体）	事業部門
雇用創出（雇用形態）	ボランティアを有給職員へ	新規職員（非常勤）を雇用
採用経路	内部中心（つて含む）	ハローワーク等外部中心
配置転換・異動	なし	あり（委託事業部門へ）
業務量	増加	増加（リーダー）

これらの結果を総合すると、政策的含意として大きく以下の 3 点が指摘できる。

- ① 行政の事業委託は、NPO の成長（組織化）という点で貢献可能である。したがって、NPO の組織基盤拡大という意味で、事業委託を通じた行政 - NPO の関係強化を図る必要がある。具体的には、行政事業のうち、NPO へ委託可能な事業の見直しを行い、事業委託枠を増加させることが考えられる。
- ② 事業委託が自団体のミッションと近接する NPO は、既存業務と委託業務を同時進行するケースが増えるため、職員の役割分担、業務量に留意した運営が必要である。
- ③ 事業委託を自主事業として実施している NPO は、事業部門が拡大に対応するため、特に、新規職員を統括するスキルを持ったサブリーダーの育成が求められる。また、団体の本来の事業との整合性にも配慮する必要がある。

## 6. 指定管理者制度が NPO 活動に与える影響（第 6 章）

本章では、パブリック・プライベート・パートナーシップの一つの手法として 2003 年に創設された指定管理者制度について、地方自治体の導入状況を概観するとともに、自治体が指定管理者制度を導入する要因、地方自治体が NPO 法人を管理者に指定する背景、さらには、指定管理者制度が NPO の事業規模やスタッフの待遇に与える影響について検討している。

指定管理者制度は、NPO にとって、大きなビジネスチャンスをもたらすものであると同時に、大きなリスクファクターでもある。指定管理者になれば、地方自治体の施設を管理するための指定管理料が、安定的に入って来るようになる。金額は、年間数千万円から数億円におよぶこともあり、NPO の事業規模が指定前と比較して一挙に数倍に拡大することもめずらしくない。このような大規模な指定管理事業を、NPO 本来のミッション関連事業の拡大、発

展につなげることができれば、NPOにとって、指定管理者制度は大きな発展機会をもたらすことになる。

しかし、一方では、施設管理に忙殺されて、NPOのミッション性が希薄になる恐れも多分にある。また、スタッフの雇用関係にも大きな影響を及ぼす可能性がある。指定管理者になってから数年は常勤スタッフを増員して施設管理業務を遂行するとしても、指定管理者の切り替え時期には、指定管理者を継続できない可能性もあり、スタッフの雇用維持にもリスクが発生する。

スタッフの待遇も改善すると限らない。実際、本章の分析では、指定管理者になることによって収入規模や事業規模を拡大させていると考えられるにも関わらず、スタッフの待遇はほとんど改善されていないことが明らかになった。これは、指定管理者制度の持つ大きな問題の一つであると考えられる。

こうしたパブリック・プライベート・パートナーシップのなかでの、NPOの行政依存やミッション性の希薄化といった問題の発生は、日本に限られるものではない。たとえば英国では、財務省レポート（Cross-Cutting Review）をはじめとする調査・政策提言において、いわゆるフルコスト・リカバリー（人件費を無理なくまかなえるだけのファンディングという考え方）の必要性が指摘されている。

日本でも、官民関係の変質の中で、指定管理者制度の導入をはじめとする様々な制度改革が、NPOの経営、NPOスタッフの雇用関係、あるいは賃金などの処遇に与える影響について、引き続き注意深い分析を行い、もし制度に問題があれば、政府だけでなく、NPOセクター自身も議論に参画して、タイミングを逸することなく、改善の方策を検討し、実施することが重要である。

## 7. NPOと企業の連携の可能性について（第7章）

NPOが外部組織と協働する場合に、民間企業との連携は、行政機関との関係に比べてまだまだ少ない。NPO法人に「今後3年間で強化する運営戦略」についてたずねたところ、「行政との連携を深める」と回答した割合が「企業との連携を深める」と回答した割合よりも20ポイント程度高かった。NPOは文字通り“非営利”の活動を行うのに対して、企業は一般的に営利の追求を目的とした組織体であるため、互いの活動は相容れないという考え方もある。しかし最近では、CSR（Corporate Social Responsibility）など企業の社会的責任や社会的貢献に対する関心が高まっており、企業がNPOを通じて、あるいはNPOと連携して社会的な貢献を行うケースは増えると思われる。

NPOと企業との関わり方には、寄付をしたり物品の提供をしたりといったような援助だけでなく、技術やノウハウのやり取りや、専門家・講師を互いに派遣するなど、様々な形態が考えられる。NPOと企業の相互理解を深めるためには人的な交流が重要であり、企業がNPOに人材を派遣したり、NPOのスタッフが企業で研修を受けたりすることで、NPOにおける

人材の確保や育成にもつながる。

本章では、まず CSR を中心に企業の社会的貢献についての状況を概観し、次に NPO と企業との協働の現状について NPO 法人を対象とした調査の結果を中心に分析し、最後に NPO と企業の協働の展望などについて述べる。主な分析結果は以下の通りである。

- ①調査によれば企業と何らかの関わりを持っている NPO 法人は 57.9%、関わりをもっている企業の規模は、「小企業」が 74.4%で最も多い。NPO の活動は地域レベルで行われることが多いため、大きな企業よりは地元の中小企業と関わりをもつことが多いことが考えられる。
- ②今後の企業との関わりの意向は、全体では「特に検討していないが、機会があれば連携したい」という回答が 60.2%で最も多い。一方、「連携するつもりはない」は 18.6%であり、「連携先を探している」など前向きな団体と同程度の割合となっている。
- ③人材面で企業と関わりを持つことで望むことについては、「技術・技能・マネジメント等のノウハウの提供を受けたい」が 33.6%で最も割合が高いが、「ボランティアに来てもらいたい」が 30.0%、「定年退職者をボランティアや職員として受け入れたい」が 26.3%など、マンパワーとしての期待も高い。特に、これからいわゆる団塊の世代が定年退職を迎える時期に入るので、NPO 活動を退職後の選択肢の一つとしてもらえるように、NPO 側も情報を発信していく必要がある。

では、企業と NPO との協働をどのように推進していけばいいのだろうか。企業と NPO との協働推進のための環境整備として、次のような点があげられる。

- ①NPO と企業の協働の意義に対する理解を促進すること。NPO や企業にとって、協働することがそれぞれにメリットをもたらすことや、具体的にどのようなメリットが生れるのかを明らかにする必要がある。
- ②NPO に対する理解を促進するために、NPO に関する情報を企業に提供すること。NPO と企業の協働の実態を見ると、企業から働きかけるよりも NPO から働きかけることが圧倒的に多い。これは、企業が NPO との協働に魅力を感じていないだけでなく、NPO という組織体に対する評価ができにくい状況にあるということが指摘できる。
- ③協働のための企業と NPO とのマッチングの機会を作ること。個別の企業や NPO が、それぞれに連携先を探すのには限界があり、効率も悪い。具体的な事例を示したり、マッチングをサポートしたりする場の提供が必要である。それには、手続きなどに関して専門的な支援も必要となるだろう。

## 8. ボランティアをめぐる諸外国の法制度（第8章）

日本にはボランティアに関する法律がない。ボランティアは自発的な活動とされ、社会的に必要とされる活動でありながら、その活動は保護されていない。昨今、ボランティアと有給職員との中間的な働き方も出現しており、その労働者性も注目されている。有給職員であ

れば、雇用者として労働基準法で保護され、事故などが起これば労災が適用される。しかしボランティアの場合、個人もしくは団体の任意による保険に加入していない限り、保障はない。それでは、諸外国でボランティアの取り扱いはどのようになっているのか。この章ではアメリカ、イギリス、フランス、ドイツにおいてボランティアが法律上どのように規定されていて、保護される政策があるのならばどのようなものかを紹介する。

ドイツではボランティアに対する労災保険の適用が一部認められている。例えば、市のイベントであるサッカーの試合で負傷したボランティアには労災による保護が認められたケースもある。またボランティアに対する特別法として、特に若者に対しボランティアの法的地位を確立して 18 ヶ月の活動期間において失業保険、社会保険および労災保険の強制被保険者として取り扱われている。

フランスでは、ボランティアは法的に無償のボランティア (bénévolat) となんらかの支給がある volontariat の 2 つに分類される。前者は労働者とは解釈されないため、労災などの適用は受けないが、後者はボランティアの特別法においてさまざまなセーフティ・ネットが用意されている。例えば、国際協力活動でアフリカなどにボランティアが派遣される場合において、通算 6 年まで、年休や病欠休暇、産休などの休暇が保障され手当でも支給される。ボランティアを派遣する団体では一般労働者と同様の社会保障制度に加入させる義務があり、ボランティアは海外移住者向けの労災補償を受け取ることができる。

イギリスでは、ボランティアに関する特別な規定は置いていない。労働者として認められない限りセーフティ・ネットが雇用者より手薄くなる傾向にある。判例ではボランティアが訴訟を起こし労働者として認められたケースも存在する。労働者として認められたケースでは何らかの金銭的支払などをしていた場合である。加えて最近、機会均等、個人の尊厳、安全衛生に関わる規定については無償ボランティアに対しても適用すべきという見解が出てきており今後の動向が注目されている。

アメリカ合衆国では、公務・公共サービス等において多くのボランティアが活用されており、個々のサービス領域において規定がみられる。例えば「国内ボランティア振興法」、「ボランティア活動中の事故についてボランティアの法的責任を限定する法律」などがある。これらの法律の中で定められたボランティアは行政が定める一定のサービスに従事する。基本的には無償だが、謝礼金が支払われる場合もある。法的には連邦公務員の地位を有するとされる。一般のボランティアについては「雇用関係性」と「労働者性」の判断により、労働者として認めるか否かの判断が行われている。

日本でも、社会的に地域の自助努力や市民活動のさらなる活性化が求められる中で、NPO やボランティアが果たす役割は大きくなってきており、安心して活動できる環境作りが求められる。

## 9. 労働の成果の分配論—利己を超える「労働」を考える—（補論）

本章では NPO での労働とはどのようなものかということに立ち返り、「支払い労働」である有給職員と「不払い労働」であるボランティアが NPO の内部規律に従って共存し、労働成果の再分配を行っている事実について論じ、ボランティアの利他的な労働が支払い労働の代替として安易に利用されることについて警鐘をならしている。

NPO 独特の再分配方式が行われる背景には、不払い労働＝ボランティアを担当している人は稼がなくても生活に困らない人々であり、その属性は専業主婦か、年金生活者、あるいは学生であることが前提にある。つまり、ボランティアとは支払い労働で得た賃金を個人の自主性と自発性によって社会的に再配分していると考えることが出来る。このような現象は一般企業や行政においてみられない。

現代のボランティア活動は利他労働の意識を利用して、不払い労働、あるいは低額支払い労働として支払い労働の代替される場合がある。たとえば、行政側が NPO に委託事業をおこなうときに、人件費をどのように組み立てているのであろうか。「指定管理者制度」を事例として取り上げて考えてみよう。

指定管理者制度は、行政側が経営・運営してきた公会堂、図書館、公民館、保育園、スポーツ施設などを企業や NPO などの民間事業者を「指定管理者」とし、事業委託をすることである。この分野に NPO が進出している。「公会堂」「文化会館」などを想定した場合、自治体が直接に経営する施設に 10 人の自治体の職員がいたとし、建物の管理費と電気・水道料、修繕料などに年間 6000 万円の経費を予算としていたとする。この場合、自治体職員の賃金の平均額が 650 万円とすると、人件費総額が 6500 万円となる。したがって、この施設に必要な予算は 1 億 2500 万円である。これを指定管理者制度を活用して民間事業者を指定するとどうなるか。自治体と特殊な関係のある「公社」や「財団法人」、あるいは社会福祉協議会などの場合、指定料は、それまで自治体が必要としていた資金の 5～10%程度マイナスになる。つまり 1 億 2500 万円のものが 1 億 1000 万円程度で受託する。

一般の民間企業や NPO 法人に委託する場合は、自治体と特殊な関係がなかったわけで、きわめて厳しくなる。人件費の試算は自治体職員の最低基準を基本に設定して「指定」の基準をつくる。一般の事務職はパートタイマー並みの月額 12 万円程度、年収 150 万円、専門的・管理的職種は加算されても 250 万円程度であり、全員の賃金の平均が年間 200 万円程度で試算されるので、人件費総額 2000 万円、管理費を 10%落として 5400 万円、計 7400 万円になり、約 6 割程度切り下げられることになる。

このような状況では、NPO などに低賃金市場を押しつけ、本来支払労働が負うべき仕事を不払労働が行うことになる。このような低賃金による事業委託の方式が安易に広がることは危険である。なぜなら、行政が執行していた事業の委託の担い手の基本は賃金労働者であり、これには公務員の労働賃金と同じような賃金が支払われなくてはならないと考えるからである。

## <参考文献>

- 池添弘邦 [2004]、「セーフティ・ネットと法」、『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。
- 浦坂純子 [2006]、「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—」、『NPO の有給職員とボランティア—その働き方と意識—』、労働政策研究報告書 No.60、労働政策研究・研修機構。
- 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。
- 小野晶子 [2005]、『「有償ボランティア」という働き方—その考え方と実態—』、労働政策レポート Vol.3、労働政策研究・研修機構。
- 小野晶子 [2006]、「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—」、『NPO の有給職員とボランティア—その働き方と意識—』、労働政策研究報告書 No.60、労働政策研究・研修機構。
- 田中尚輝 [2006]、「NPO における労働とボランティア—現場の視点から—」『NPO の有給職員とボランティア—その働き方と意識—』、労働政策研究報告書 No.60、労働政策研究・研修機構。
- 谷本寛治 [2002]「企業と NPO のフォア・フロント」(第 2 章)、奥林康司・稲葉元吉・貫隆夫編著『NPO と経営学』、中央経済社。
- 谷本寛治 [2004]「事業型 NPO の特徴と今後の課題」、『国民生活金融公庫調査月報』、No.518。
- 中田喜文・宮本大 [2004]、「日本における NPO と雇用—現状と課題」、『季刊家計経済研究』、2004 年冬号。
- 労働政策研究・研修機構 [2004]、『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 [2006]、『NPO の有給職員とボランティア—その働き方と意識—』、労働政策研究報告書 No.60。

● 第 I 部 ●  
人材面での充実をめざして



## 第1章 労働条件と継続意思 －団体要因から考える－

### 第1節 問題意識

本章は、浦坂 [2006] における分析を聞きとり調査を通じて補完することを主眼としている。

浦坂 [2006] では、NPO が持続的に発展するために、より有能な人材が安定的に活動することのできる環境整備が必要不可欠であるという問題意識から、どのような要因が NPO 活動の担い手の満足度を高め、継続して活動し続ける意思に寄与しているのかを、調査票調査（NPO 活動と就業に関する実態調査）を通じて明らかにすることを目指した。その結果、個人よりも団体の状況が賃金などの労働条件に大きな影響を与え、そのことが満足度や活動の継続意思と深く関わっていることが分かった。NPO 活動を維持するためには、多かれ少なかれ「精神的充足」や「ボランティア精神」に依存せざるを得ないものの、それだけでは、活動を継続したくてもできない（活動者の多様性が損なわれる）という実態に、やはりもう少し真剣に目を向けなければならないのではないか。

浦坂 [2006] で残された最大の課題は、1 時点のみで実施されたクロスセクションの調査票調査によるデータを利用したため、団体要因、労働条件、継続意思の時系列的な変化とその関連性が十分に把握できなかったことである。特に団体の財政状況に関する変数に欠損値が多かったことや、個人の活動形態について転換した事例が乏しかったことが、詳細な分析に耐えられなかった理由としては大きい。しかし、これらの課題は、時間をかけて周到に準備されたパネル調査などの実施がなければ、解決が難しいのはいうまでもない。

そこで本章では、次善の策として、ある政令指定都市における NPO 法人を対象として聞きとり調査を実施し、個人と団体の状況の変化に伴う労働条件の変化と今後の見通しを、より丁寧に把握しながら関連性を分析することを試みる。さらに新たな分析視角として、調査特性を活かし、個人のキャリア形成における NPO 活動の位置づけという側面からの考察をも手掛けたい。

本章の構成は、以下の通りである。第2節で論点を整理すると共に分析のフレームワーク：検証仮説を詳説し、第3節で聞きとり調査の概要に触れ、団体ごとにその結果を検討する。それらを第4節で総括し、政策的含意および今後の課題について触れたい。

### 第2節 分析のフレームワーク：検証仮説

第1-2-1表は、企業などにおける経営資源を表す言葉としてよく用いられる「ヒト」「モノ」

「カネ」のうち、NPOにとって重要な「ヒト」と「カネ」について、参加可能性や開放性、多様性を指標として適用したものである。

まずヒトに関しては、ボランティア、有給職員と、その中に企業などと同等の相場賃金を得ている賃労働者が含まれると考えると、どれだけ多様な人々が NPO 活動に参加可能かという開放性で評価するならば、ボランティアが最も低く、賃労働者が最も高くなる。なぜならば、前者は他で生計を立てることが参加条件となるのに対して、後者であれば就業の場の一つとして選択できるからである。同様に、カネに関しても、寄付・助成金があまねく行えることでないのに対して、市民出資、さらには投資・預金という順でリターンも期待できることになり、その結果、相対的に門戸は広がる。

第 1-2-1 表 NPO における「ヒト」と「カネ」（経営資源）

参加可能性・開放性・多様性	ヒト	カネ
低	ボランティア	寄付・助成金
中	有給職員	市民出資
高	企業などにおける賃労働者と同等	投資・預金

したがって、ヒトでもカネでも、判断基準となるのは「リターンが見込めるか」という点に尽きるのだが、本章の分析対象は、ヒトの側面におけるボランティアと有給職員であるため、いずれにしても十分な活動の対価というリターンは望めない。その背景には、非営利活動を旨とし、収入を寄付・助成金に依存する NPO の財政基盤が、構造的に、あるいは定義的に強くなりようがないという事実が厳然とある。だからこそ、現状では人々の「精神的充足」や「ボランティア精神」で支えられなければならない、その中心は、自ずと主婦や高齢者（年金受給者）、富裕層に偏りがちである。つまり、ゆとりのある人々しか参加できないということになる。

では、より多様な人々が NPO 活動に関われるようにすべきだろうか。そのためには何が必要なのだろうか。これが本章の主要な問題意識であり、仮説でもある。ヒトの多様性が求められるべきかという問いかけに対して、ILO などによる「NPO を一般的なものにすべき」という提唱は当然ある。加えて、社会公益性の高いミッションを遂行する過程において社会的責任が伴うのは自明であり、決して閉鎖的な場であってはならないこと、多様な人々が関わることで NPO 活動の裾野の広がりや適材適所の人材配置が期待できることなどを考えると、NPO セクターの持続的発展に向けて、NPO 活動に専従すべき有能な人材の参入や活動継続の障壁は、やはり低いにこしたことはない。そのためには、NPO 活動に専従したい人が、NPO で食べていけるようにする環境整備の重要性を改めて見出し、そのための方策を模索することが要諦となる。

そこで、聞きとり調査を通じて、以下の 3 点を確認したい。第一に、NPO で食べていけ

るようにする環境整備の重要性を実証するために、有給職員を雇用することによって、人材面や活動面がどう変化したかという点に注目する。ただし、NPO が組織として成熟し、活動範囲を拡大するにつれて、ボランティアの延長線上に必然的に有給職員が出現する事例が多いことから、因果関係の実証は難しいと思われるものの、望むならば NPO 活動に責任を持って専従できる環境整備が、人材面や活動面の充実につながっていることを示したい。

第二に、リターンが不十分であることを大前提とするならば、それ以外の工夫でいかに多様な人々の、希望にそくした定着を達成するかという点に注目する。先に触れたように、NPO には、ここで食べていく必要のない「活動者」と、食べていきたい「労働者」が混在している。「労働者」の中には、NPO でしか就業の場が得られない弱者と、他でも就業可能な力量を持つ者がおり、「活動者」が「労働者」に譲り渡した限りあるパイを、労働者内で分配しているというのが現状だろう。いうまでもなく、他でも就業可能な力量を持つ「労働者」の定着が最も困難であり、これをどう図るかが問題となる。

一つは、賃金「制度」が発達するだけのパイの大きさがなく、分配方法として「生計費」という側面は斟酌せざるを得ない中で、どのようにして公平性・納得性・透明性を担保するのが重要となるのではないか。それは、多分に「NPO specific」な処遇のあり方であり、企業型のシステマチックな制度とは異なることが容易に予想される。他にも、人的資本蓄積を促進する労務管理や、「精神的充足」や「ボランティア精神」をより一層満足させ、心で報いるような工夫が見られれば、現場から掬い上げたい<sup>1</sup>。

最後に、補足的な問題意識ではあるが、十分な経済的処遇を施せるか否かは、結局は財政基盤（カネ）を安定させられるか否かに左右されるという点にも注目する。本章の分析範囲外であるが、委託事業やパートナーシップのあり方、寄付税制、ファンドレイジングなど、検討を要する論点は枚挙に暇がない。ここでは、現場が日々直面している緊急地域雇用創出特別交付金（以下、緊急雇用対策という）、指定管理者制度、各種助成金や委託事業などの状況と、労働条件の変化の関係を適宜確認したい。

### 第3節 調査概要および結果

聞きとり調査は、主に 2006 年 7 月から 9 月にかけて、ある政令指定都市における NPO 法人を対象に実施した。地域を特定の政令指定都市に限定したのは、効率的な調査実施が最大の理由であるが、行政の NPO 施策に代表される地域要因が統制されることなど、比較の上で利点があるからである。今回は、NPO 側、行政側共に先進的な取り組みが見られる地域を選定した。

---

<sup>1</sup> たとえば、活動成果を積極的に外部へ発信するなど。

第 1-3-1 表 インタビューリスト

実施日時	対象 NPO 法人 対象者	設立年 認証年 活動開始年	財政規模	職員数	同行者
2006.7.19 11:00~12:25	団体 A (保健・医療・福祉の増進) 職員・34 歳女性	1975 年 1998 年 2005 年	600 万円 (2005 年度)	(事務局) 正規: 1 名	単独
2006.7.19 16:10~17:20	団体 B (保健・医療・福祉の増進) 理事長・55 歳女性	1999 年 2002 年 1999 年	100 万円 (2003 年度)	正規: 12 名 有ボラ: 10 名 無ボラ: 1 名	単独
2006.7.20 11:00~12:25	団体 C (保健・医療・福祉の増進) 理事長・61 歳男性	1993 年 2000 年 1993 年	3000 万円	正規: 8 名 非正規: 名	単独
2006.7.20 15:00~16:25	団体 D (男女共同参画社会の形成の促進) 理事長・59 歳女性	1993 年 2001 年 1993 年	800 万円 (2005 年度)	正規: 6 名 非正規: 4 名 無ボラ: 3 名	単独
2006.7.21 11:05~12:40	団体 E (中間支援組織) 職員・56 歳女性	1998 年 1999 年 2000 年	3000 万円 (2005 年度)	正規: 5 名 非正規: 2 名	単独
2006.8.24 13:00~15:00	団体 F (保健・医療・福祉の増進) 事務局長・45 歳男性	2000 年 2001 年 2000 年	3600 万円 (2005 年度)	正規: 5 名	単独
2006.8.25 14:00~15:30	団体 G (環境の保全) 理事長・47 歳女性	2000 年 2003 年 2000 年	300 万円 (2003 年度)	正規: 1 名 非正規: 1 名 有ボラ: 1 名 無ボラ: 25 名	単独
2006.8.30 16:00~18:30	団体 H (まちづくりの推進) 理事・40 歳女性	2002 年 2002 年 2002 年	1700 万円 (2005 年度)	正規: 1 名 非正規: 3 名 有ボラ: 1 名	単独
2006.9.1 11:00~13:00	団体 I (社会教育の推進) 理事・44 歳男性	1990 年 2001 年 1990 年	1000 万円 (2000 年度)	正規: 3 名 無ボラ: 20 名	単独
2006.12.15 14:00~16:00	団体 J (保健・医療・福祉の増進) 副理事長・53 歳女性	1997 年 2003 年 1997 年	1 億 4800 万円 (2005 年度)	正規: 20 名 非正規: 15 名 有ボラ: 40 名	小野 森山
2006.12.15 17:30~19:00	団体 K (国際協力) 理事・67 歳男性	1993 年 2000 年 2001 年	2 億 1600 万円 (2005 年度)	正規: 7 名 インターン: 2 名 無ボラ: 6 名 海外: 10 名	山内 小野 森山

対象となった地域には、2007 年 1 月末現在で NPO 法人が 551 団体存在する。調査対象を選定するにあたって、団体 A~E は、2005 年度に実施した調査票調査（NPO 活動と就業に関する実態調査）の回答者のうち、聞きとり調査について協力可という申し出があった団体に依頼文を送付して決定した。団体 F~I は、団体 A~E への調査実施過程において、関係者より紹介していただいた。結果的に、いずれも小規模な団体に偏ってしまったため、後日地域を変更して、参考までに比較的大規模な団体 J・K を追加調査した。したがって、今回の調査対象は合計 11 団体となる。詳細は、第 1-3-1 表のインタビューリストを参照されたい。

調査結果は、団体ごとに検討する。分析項目は、検証仮説にしたがって、①有給職員雇用

の経緯およびその後の変化、②調査対象者のキャリアおよび労働条件、③経済的処遇の決定要因、④労務管理上の工夫、⑤行政などとの協働関係および事業受託、⑥その他特記すべき実態、の6点を想定しており、団体ごとに要点を記述していきたい。ただし、6項目全てについて満遍なく言及することを課すのではなく、得られた情報の質・量に基づいて記述のウエイトを変更し、より現場の実態が描けるよう考慮する。また、先に触れたように、団体の状況の変化を鑑みながらも、主として注目するのは個人の労働条件の変化と今後の見通しであり、その関連性について、調査対象者を通じて明らかにするだけでなく、把握し得る限りのその他の職員の状況からも考察を深めたい。調査対象者の労働条件および家計の状況は、第1-3-2表にまとめている。

第1-3-2表 調査対象者の労働条件および家計の状況

団体	本人収入		世帯収入	合計	備考
	NPO収入	その他収入			
A	月収15万円 賞与10万円×年2回	なし	なし	年収約200万円	アルバイトを開始したばかり (時給900円)
B	なし	家賃など 年収600万円	年収3500万円	年収約4000万円	
C	月収7万円	年金・保険など 月収5万円	月収23万円	年収約400万円	
D	年収150～160万円	講演・原稿料など 年収500～600万円 (団体へ)	年収1000万円	年収約1200万円	
E	月収10万円	なし	年収1500万円	年収約1600万円	
F	月収50万円	なし	なし	年収約600万円	養育費支払 年間約100万円
G	なし	月収5万円	年収500万円	年収約600万円	
H	なし	原稿料1本1万円・ 講師1回3万円など 多いときで月収7～8 万円	なし	不明	貯金を取り 崩して生活中
I	月収9万8千円 賞与3～5万円	講師など 月収6万円	不明	年収約200万円	妻が育児休業中
J	年収450万円	講演・講師など 年収5万円	年収1000万円	年収約1500万円	
K	なし	年金など 年収600万円	なし	年収約600万円	

### 1. 団体A

団体Aは、精神障害者およびその家族の福祉の増進ならびに市民の精神的健康の保持、増進に寄与することを主な目的とするNPO法人であり、1975年に団体設立、1998年の法人格取得に至る。現在は、調査対象者1名が正規職員として事務局業務に従事している。

## (1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件

調査対象者の前職は看護師で、約 10 年間のキャリアを持つ。しかし持病があるためフルタイムで勤務することが難しく、主にパートタイムで勤務していた。その後、自身や家族の持病を支援する家族会活動を経て、現在の団体での勤務に至る。看護師時代の労働条件は、本人が「看護師のパートは、NPO 法人の職員より断然いいです。」と語るだけあり、比較的恵まれた内容であった。

「日給で 1 万円はいていたので、3 月とかだったら手取りで 22 万円ありました。交通費もちゃんともらっていたので、冬期手当 7 万円（燃料費） ももらっていました。11 月末位にくれるんです。職員はもっと高いと思います。でもパートの割にはすごくよかったですね。夏と冬と 3 月にも期末手当という形でボーナス。パート扱いだったんですけれども、ボーナスをもらったんです。夏と冬に 1.5 ヶ月分位あって、だから 30 万円弱位 もらっていたんです。それで、3 月に 15 万円位 くれました。」

現在の月収は、15 万円である。まだ勤務を始めて日が浅かったため、「看護師だったときの貯金があったから 1 年間何とかもったんです。冠婚葬祭とかあったら、やっぱり 13 万円じゃきついですね。」という感想であった。賞与も支給されているが、今後は団体の財政状況次第であり、継続支給が保障されているわけではない。したがって、自分のことだけで精一杯であり、もし国民年金で生活している両親などを支える必要が生じれば、看護師に戻らざるを得ないと考えている。

「ボーナス支給額は 10 万円で、これは昨年度の実績です。そのときに、来年もあるかどうかはわからないといわれていて。今年、とりあえず 6 月に 8 万円はもらいました。昨年は寄付金がちょっと多かったのだからあげられるけど……といわれています。（中略）私の前に 1 年間だけやっていた人も、X さんも、考えてみれば主婦だったので、経済基盤がちゃんとありました、ご主人が、1 人暮らしで今の給料じゃ、やっぱり無理です。となると、善意だけではちょっと無理だと思うので、いくら NPO 法人といっても、営利を追求しない団体といっても、もうちょっと職員の給料……。」

また、この団体は行政から受託した地域生活支援センターや電話相談、訓練業務などを別途手がけており、そちらに勤務する職員は別会計で公務員並みに処遇されている。そのため、身近で同じように勤務しながらの処遇格差に、時折疑問を感じることもあるようである。

「ただね、同じ職員なのに、余りにも違うとやっぱりちょっとあれ？って思うときがあるんです。私も、その辺がよくわからないんですけれども、同じ職員ではあるんです。ただ、扱いが市なんです、委託料で。」

## (2) 経済的処遇の決定要因

月 15 万円という支給額の決定要因は、「年齢や勤続でもないし、資格も関係ないし、職務でもないし、事業でもないし、場合に応じて決定ですか。」という認識であった。団体の財政状況が極めて厳しいことは理解しており、受け入れざるを得ないとの判断である。また、行政からの助成金削減の影響が、わずかな昼食費にまで及んだ可能性も示唆されている。

「(普段の仕事ぶりなどが給料に反映されることは) ないですね。一律 15 万円ずっと。経済的なものは、多分無理だと思います。うちは会費でもっているんです。1 人 3000 円をもらって、その中から私の給料が出ているみたいなんですけれども、皆、障害者の家族とか本人で、すごく辛い生活をしていて、障害年金だけで生活していたりとか、3000 円出すのがやっとだったりとかいう話を毎月聞かされているので、多分、給料を上げろというのは無理だと思うんです。(中略)市の助成金がもらえていたんですけれども、それが 30 万円位減ったんです。それで(1 日 500 円の昼食費支給が) なくなったんですかね。私、経理関係は全く触っていないので分かりませんが、150 万円位もらっていたはずなんですけれども、私が来てから 120 万円ですね。色々なところが一斉に減らされたはずなんです。うちだけじゃなくて。」

## (3) 労務管理上の工夫

事務局職員が調査対象者 1 名ということもあり、業務の一極集中に強いストレスを感じている。平均的な勤務時間が 8:00~21:00、かつ第 1・3 土曜日は出勤という拘束時間の長さに加えて、関係者相互の板ばさみとなり、様々な要求の受け皿や調整役を担わされることも多い。友人との付き合いに時間を割けないことに触れる一方で、前職の看護師では得られないやりがいを見出している。そのことが、調査対象者の継続意思を保つ主要因となっているように思われる。

「小ぢんまりとしたところでやるんだったら事務局員 1 人でいいのかもしれないけど、あっちもこっちもやりたい。でも貧乏だから事務局員 1 人しか雇えない。ああもう私は何でこんなにやらなきゃいけないだろうって時々思うんです。ボランティア精神だけではなかなか続かない。ああもうやっていられないって思うときがあるんです。私もう本当に自分もおかしくなりそうになるんです。(中略)福祉関係の NPO だということで就職したのではなくて、(中略)家族の気持ちを分かる会だからという感じで。そこら辺は、相談の電話とかがあったときに、話をしてありがとうございますとかいわれると、ああ、よかった、こういう仕事で、とか。それがあってずっと続ける。ジレンマなんですけれどもね。なかなか看護師として得られる喜びではないんです。(中略)家族との関係が結べるというのが余りないんです。皆が皆じゃないですけれども。だから、同じ家族としての目線で仕事ができるというのはすごくよくて、これは資格があるからとかそういうのじゃなくて、やっぱり家族であり、自分も体験しているから。」

さらに、継続意思を保つもう一つの要因として、「X さん」という人的つながりによって勤

務するようになった経緯を挙げている。人的つながりによってNPO活動に参加することが、活動年数に有意な正の効果を与えることは、既に森山[2007]などでも明らかにされており、その典型的な事例といえるのではないか。

「Xさんには、兄弟会のときからすごくお世話になっていたので、それが……。だから、友達にはいつているんですけども、仕事をするのと仲よくするのは違うから、仕事をするときは、友人・知人の紹介は二度と受けないでおこうと思います。(Xさんとのつながりで勤めていなかったら)はい、辞めています。申しわけないというか、私の場合、もし辞めてしまったら、兄弟会にも行きにくくなるしという感じもあったりして。兄弟会は、すごく私の癒しの場で。」

#### (4) 行政などとの協働関係および事業受託

先に触れたように、この団体が別途手がけている行政から受託した地域生活支援センターや電話相談、訓練業務などは、2005年度決算で4500万円近い財政規模を持つ。

## 2. 団体B

団体Bは、心身に障害のある人々および一般市民に対して、身近にある植物を利用した園芸療法による関わりを展開するNPO法人である。園芸療法士の養成および資格認定を始め、各種ケアやケア観光、物品の販売および斡旋などの事業を行っている。

#### (1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件

調査対象者は、短大卒業後、1年間勤務した電力会社で職場結婚し、主婦となった。その後、30代半ばでフラワーデザイナーの資格を取得し、その仕事がきっかけとなって40代半ば頃、米国で園芸療法に出会い傾倒する。1997年から6年間ほど大学専任講師としての勤務の傍ら、1999年に団体設立、2002年の法人格取得に至る。現在は理事長であり、正規職員であるが、経済的に余裕があるので団体からの収入は得ていない。勤務時間は、概ね8:00~20:00の12時間にわたり、正月三が日以外はほとんど事務所につめているという。

#### (2) 経済的処遇の決定要因

調査対象者以外の職員は、正規職員で社会保険加入が2名、未加入が2名、雇用保険のみの加入が8名の、合計12名である。雇用保険加入の8名は、栽培しているハーブを用いた商品を販売する店舗のスタッフ<sup>2</sup>であり、それ以外の4名は、事務局職員である。また、福祉作業所も併設しており、月収1万円程度の有償ボランティアとして10名が活動している。

正規職員の12名は、週5日9:00~15:00勤務で、一律月10万円と交通費が支給され

---

<sup>2</sup> 全員が身体障害者手帳を持つ。

ている<sup>3</sup>。ただし、12名の中に2名の有資格者（園芸療法士）が含まれており、その処遇の見直しは予定されている<sup>4</sup>。経済的処遇に仕事ぶりや成果などが反映されるかという問いに対しては、基本的に考えていないという回答を得た。ボランティアの延長で職員になる例が多く、定年退職者が大半であるため、仕事ぶりや成果が評価できるほどの人材に恵まれているとはいえ、調査対象者が実務を一手に引き受けている事情が大きいということであった。

### （3） 労務管理上の工夫

一種の査定であるとも解釈できるが、グループホームやケア観光などの事業拡大による収入増を背景として、2006年6月から店舗スタッフ8名の経済的処遇に「ポイント制（1ポイント50円）」を導入し、モチベーションを向上させている。通常業務に対しては全員平等に処遇するが、その前後の努力を評価するという。評価者は、店舗スタッフのうち配送業務に就いた人が順に担当する。配送業務は当番制なので、公平性が保たれ、心構えも変わるといふ。店舗スタッフは障害者なので、無理をさせられないという事情があるため、逆に自発的な努力を高く評価することが励みになるということであった。現在、事務局職員4名にも評価項目を変える形での導入を検討中である。

「基本作業工賃はあるんですけど、そこからポイント制にすることにしました。例えば、頑張っている人がいるでしょう。朝早く、9時からだけれども8時から来ている。今、それを見届ける人をつけているんです。それで、来ている、来ていないで○×をつけて、1ポイント50円にしているんです。それであなたの成果はありますね、と。ない人にはあげなくていいわけです。基本料をちゃんと、賃金をあげているわけだから。（中略）自発的にさせるということが目的ですから、それでポイント制にしたの。金額は少ないですけど。20日間やったって1000円位ですからね。」

## 3. 団体C

団体Cは、家庭、学校、地域社会と連携し、障害の有無に関係なく共に生きる地域社会を目指して活動するNPO法人である。地域交流ネットワークの形成や地域生活支援センターの運営、障害者の居宅介護およびデイサービス事業を主に展開している。

### （1） 調査対象者のキャリアおよび労働条件

調査対象者は、大学卒業後、会社勤務を5年間（現場監督業務）、教会での牧師を5～6年間、再度会社勤務を4年間（管理業務）経験し、専門学校で1年間学んだ後、1983～1985年にカナダに滞在し、ラルシュで知的障害者の共同体体験などに参加する。このことが、団

<sup>3</sup> 団体設立当初から職員は有給であったが、支給額は若干低く、月8万円程度であった。

<sup>4</sup> 障害者自立支援法の関係で、国からの支援が見込めるため。その他の職員についても、経済的処遇は手厚くしていく方針であるという。

体設立の直接のきっかけになったという。

「そこにいた障害者の人たちと一緒に、大きな施設でしたけどね、200名位の施設で幾つかのブロックに分かれて、そこで寝起きを共にして日中は作業をしながら、というので、私にとってはものすごく新鮮だし、その人たちとの交流があったということですよ。だから、多少私も個人的な問題を抱えていたので、それで癒されたという思いもありましてね。だから、そういう意味でボランティアというのは、何かこちらがよいことをやってあげているというよりは、逆に自分がものすごく得るものだ、そういう意識が強い。

（中略）自分が、どれだけそれで成長するかという、そういうものだということを実感しています。」

帰国後は、社会福祉法人に5～6年間勤務し、1993年に障害者の保護者4名と共に団体設立、2001年の法人格取得に至る。現在は、月収7万円で、最も高額だった2年前は12万円であったという。

## （2） 経済的処遇の決定要因

調査対象者を理事長として、他に理事が7名、監事が2名選任されている。実働職員について、まず事務局職員は、調査対象者以外に正規職員1名、2006年4月から雇用している非正規職員1名の3名体制である。サービス提供には、看護師、社会福祉士、ヘルパーなどの有資格者である7名の正規職員が携わっており、うち6名は社会保険にも加入している。さらに、登録ヘルパーを12名程度抱えている。概ね中高年の女性が多いが、男性も3名含まれている。勤務時間は、月10～15時間の契約が最も多く、30時間に至らない例が7割を占めるなど、非常に短い。最長でも70～80時間にとどまるという。

経済的処遇の基本となるのは、時給1000円という単価である。この単価に実働時間数を掛け合わせて月給を計算している。夜間、早朝などの時間外手当は、スタッフ手当という名目で月1万円支給している。ただし、実際の時間外勤務は、1人当たり月10時間あるかないかという程度である。その他、交通費の実費、わずかではあるが住宅手当も支給している。以上の基準で計算すると、月16万9千円から最高で22万9千円という水準になる。決定要因としては、経験者への上乗せなどの微調整も含め、最低限生活できる水準というのが目安となっている。

「最初私が見たのは、市の職員が幾ら位なのか、大卒者はどの位なのか、あるいは福祉関係の給料ってうのは？私、もともと福祉関係を少しやりましたけど、時代が大分ずれています。15年位前になっていすから。始めたときは13～14年しか経っていませんけど。そんなので色々勘察しましたね。それと私、ずばり新卒者には、あなた方、手取り幾らほしいのって聞いたんです。そうしたら、その人たちが14万円は最低ほしいといったんです。じゃあ、14万円出そうとって、14万5000円にしました。手元に残るようにしてあげたんです。」

周辺にある社会福祉法人などの職員の経済的処遇が劣悪であるため、この水準であればさほど悪くはないという判断になるらしい。団体の状況は、逐一職員に開示し、処遇制度についても普段から意識づけをしていることもあり、特に不満などが聞こえてくることはない。なお、以前は新卒者に対して賞与を1ヶ月分支給していたこともあったが、現状では無理だという。

経済的処遇に仕事ぶりや成果が反映されるかという問いに対しては、「私は、そろそろしなきゃいけないのかなと思いはじめています。」という回答を得た。それは、職員の成長のためであり、ここでの活動を踏み台にして羽ばたいてもらいたいという思いがあるからである。

### (3) 労務管理上の工夫

職員は既に有資格者であるが、さらなるスキルアップを推奨している。また、それが達成されれば、サービス提供責任者のような立場に推挙し、主任手当などをつけて処遇することも考えている。

「例えば、今2級ヘルパーだったら、介護福祉士を取ったほうが良いから、それを取りなさいとか、あるいはこれからだったらやっぱりケアマネはどうしても取得しておいたほうが良いですよ、とかいうことですね。そういうことはありますし、後は、ここだけの仕事をやっているはだめなので、ネットワークとかそういうのに積極的に参加しなさいということはいっていますね。最近、ようやくそちらのほうに目が向き出したかなというふうには思っています。」

また、これは工夫ではないが、サービスを受ける側との絆が強くなることが、職員の継続意思に寄与している可能性はあるかもしれない。それは、この分野ならではの特徴であり、強みだろう。

「私たちとつながっているというケースも多少あるんですけど、やっぱり障害を持った人たち、子供たちが、だんだん成長していっているわけですよ。始めたときに小学校1年生ですから、今は20歳になるんです。そういう人たちのつながりがあって、あの人どうなったかなって、見たいとって来てくれたりするんですね。」

しかし一方で、対価を得やすい福祉系、介護系のNPOであるがゆえに、「精神的充足」や「ボランティア精神」が疎かになりがちであることにも危機感を募らせている。

「職員にはいつもいんですけど、我々はもちろん利益が上がればそれにこしたことはないけれども、その上がった部分をNPO法人の目的に従って事業のために還元する。それはどういうことかという、普通は、営利事業ではやれないような、あるいは社会福祉法人でもやらないようなことをやることだよってい

うところなんですよ。だから、それをどれだけ職員が理解してくれるか。今のところは皆さん黙っているというか、一緒になってやってくれています。でも、それがこの先ずっと昇給もなしでいったときに果たしてどうなるか。自分たちは、始めた人間はいいけれども、それがありますよね。」

#### (4) 行政などとの協働関係および事業受託

上記の指摘とも関係するが、行政が担いきれないようなきめ細かなサービスを提供することを心がけているため、「目が覚めると資金繰りのこととか、そういうことばかり考えていますからね。」という状況の中で、懸命の努力が続いている。

「余り手間のかかる、割に合わないやつは断っていく。1回受けていますからできませんというようなことをいって、断っていくということは、やろうと思えばできるわけです。だから、在宅になって本当に困っている人たちのところに手がいかない。うちあたりは、相談事務所からこういう人を受けてくれませんかかってきて、そういう人がいるんだということで受けていく。それがたとえ 10 時間でも 15 時間でも受けようということでやっているというのが今の実情です。」

資金繰りという点では、以下の事例などでは、行政側の一層の配慮が求められるだろう。調査対象者は、財政基盤の安定化のために、副業的な取り組みや寄付の拡充を課題として挙げていたが、いざというときの運転資金確保のために、NPO バンクなどがもっと気軽に利用できるようになってほしいという要望もある。この団体では、配当金のない独自の債券を発行して苦しい時期を凌ぐというユニークな試みもなされており、この債券の購入も、NPO 活動への参加の一形態といえるだろう。

「例えば先月なんか、実際に 4 月にまた制度が変わったものですから、区役所の支払いシステムが変更になって、それが確立していないんですよ。いつもだと 4 月分は 6 月の半ばにもう入ってくるんです。ところが 6 月末になっちゃったんです。うちは 25 日に給料を出していますから、25 日に出せないんですよ。そのことは事前に話をしていますから、了解してくれていましたし、何とか若い人たちだけには 25 日に差し上げようということで、私のほうで工面して立て替えて出した。そうしたらいいんですか？って言ってくれますしね。その辺はちゃんと理解してくれている。」

この分野全般に対していえることではあるが、行政はもとより社会全体の受け皿としての不十分さが、団体が掲げるミッションの意義にもつながっていることを滲ませている。

「施設とかそういうところに入れられてしまうのではなくて、地域で生活すること、それが当たり前なんだよ、障害のない人たちと同じように生活するのが普通なんだよ、ということを目指しているんで。今までやってきたことは、本当にごく一部で、それ以外にもたくさんあると思いますので、それをやっぱり展

開して欲しかったらいいかな。障害者が働ける場所を何回か試みてというか、計画は立てたんですけども、なかなかうまくいかない。(中略) 不思議と諸外国、特に先進国は、どんどん入所施設を止めていつているのに、日本は未だに親たちは作りたいと思っていますからね。それは老後のことを考えているわけです。亡き後。そこが私、日本の大きな課題だと思うんです。成人したら障害があるとなかろうと、それはもう親の責任じゃない。そういう社会になかなかありませんし、日本はね。身内の責任、親の責任。それから脱出しない限りね。社会の意識というか、そういうものを変えていくのも仕事だろうとは思いますが。」

#### 4. 団体D

団体Dは、女性に関わるあらゆる問題についての相談業務、各種プロジェクト、調査研究活動、行政交渉、事業企画を手がけるNPO法人であり、職員は全員女性で構成されている。駆け込みシェルターや個人加盟式の女性のための労働組合なども展開し、着実に実績を積み重ねている。

##### (1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件

調査対象者は、大学卒業後、印刷会社で3年間勤務した後、労働組合活動や起業などを経て、30代半ばに大学で学び直し、養護教員1級の資格を取得する。その資格を基に、小中学校の代替教員として8年間、自閉症や発達障害の子供に関わり、1993年に団体設立、2001年の法人格取得に至る。平行して、1992～1994年に大学院修士課程社会人類学コースに在籍し、当事者参画の自治体行政についても学んでいる。また、学卒後は、一貫して女性運動や市民運動にボランティアとして関わってきた。団体設立のきっかけについては、以下のよう

「やっぱりそういう勢いと機運が盛り上がり、地元の女たち20～30名の間で、女性の人権ネットワーク事務所、とにかくそこに行けば情報があって、人がいて、何でも問題が解決できるような場所を女たちで作ろうという、そういう動きの中で、当面、私が大学に行っていましたから、じゃあ専従職員でということで、その日から働き出したということですね。だから、先の見通しやそういうことは特になかったですし、思い切った決断というほどのことでもなかったですよ。」

現在、団体からは年収150～160万円(月収13万円・賞与なし)、加えて講演・原稿料などが年収500～600万円程度あるが、後者については個人の収入とせず、全て団体の活動に還元している。勤務時間は、就業規則で8時間と定められており、有給休暇も保障されるなど、処遇制度は整っている。しかし、事務局だけでなく労働組合、シェルター、行政からの

相談支援センター業務の受託と活動が多岐にわたっており<sup>5</sup>、かつ関連団体ネットワークの共同代表も務めているため、実働は8時間ではきかず、9:00過ぎに出勤し、22:00～23:00に帰宅することが多いという。

## (2) 経済的処遇の決定要因

職員は、月給制で雇用されている正規職員6名、時給制で雇用されている非正規職員4名の合計10名である。非正規職員4名は、行政から受託している相談支援センター業務の相談員であり、時給800円で処遇している。正規職員6名に関しては、個別職員の事情を勘案して格差をつけている。

「基本的に、今13万円位にしているのかな。昨年、一昨年、すごくきつかったものですから。ただ、私のように、曲がりなりにも連れ合いがいる人、それから、年金をもらっていたりする人は、それなりの方便があるわけなので、単身でここの職員になっていらっしゃる方には20万円の月給で、それから、お子さんが3人おいでになる方には、今28万円払っているんですね。だって、何とかこれで生きていける基準のところをやっぱり優先して、必要な人から手厚く支給するんじゃないと意味がないですから。」

これらの支給額については、複数で原案を作成し、理事会で決定する。まず全体の方針として、生活保護費を下回らない水準の実質賃金支給が目標となった。「もちろん最初は、もう行動費の2～3万円から始まったんですけど、やっぱり女性の人権の確立を目指して仕事をする場所で、女性が1人で生きていけないということは、そんな悲しいことはないから……。」という言葉に、思いの強さが感じられる。また、決定された支給額に対して職員が納得しているか否かについては、以下の回答を得た。

「納得していただいているからこうやって活動が進められるのであって、こんな給料じゃ嫌といたら、皆さん別なところを求めて活動の場を変えられるでしょうから。そりゃ足りないのは分かり切っていますよ。けれども、やっぱり足りないお金をどこに手厚く、どういうふうに……。皆で同じだけ分けるといのは、私は悪平等だと思っていますね。だって、子供が5人いてもいなくても同じお金というふうにはいきませんもの、女性が暮らしていくのにね。シングルで子供を育てている人なんか、本当に大変ですから。だから、児童手当みたいな形で厚くしているわけです。」

一方、経済的処遇に仕事ぶりや成果が反映されるかという問いに対しては、完全に否定された。将来的に、十分な人件費が確保できたとしても、反映させるつもりはないという。それは、一つには経済的処遇にしか活動のモチベーションを感じられない人は、この団体には

---

<sup>5</sup> いずれも昼夜を問わず緊急の対応が求められる可能性がある。

馴染まないという信念である。

「やっぱりそういう意味では、当事者の側に立って、これもできて、あれもできた、何もないところに道を開いたという、その達成感、成就感が、私たちが動かしているんじゃないかというふうに思いますね。だって、私自身を考えたって、この十数年、給料は減りこそすれ、増えませんでしたよ。それがひどいことだったかといえば、そうでもなくて、ここで色んなことをやって、それなりの必要に迫られて動いてきたことが、私自身も含めた沢山の女性たちにとって決して悪いことにはなっていないという確信と希望があるから、やっぱりここにいられるんだと思うんですね。」

もう一つは、被害者や障害者を職員として受け入れることがある以上<sup>6</sup>、雇用を支援の一手段とするという姿勢である。

「そこは、やっぱり企業の考え方と違うんです。私たちは、女性たちにはやっぱり色んな能力、個性があるというふうに思っていますので、だから、皆が皆同じように、PCを駆使して、英語を話して、ドライビングをしてという必要はないと思うんですね。その人が持っている能力を十全に発揮してもらおうということが私は大事だと思っていて、そういうふうに、皆がそれぞれ自分の持てる能力や意欲を全力で発揮してもらおうということしかないと思うんですよ。(中略)例えば、私たちが障害をお持ちの方を当事者としてお仲間に迎えたときに、その人は物理的にできないことが沢山あるわけですから、それを働きぶりということで評価するというのは絶対できませんよ。むしろ、そういう方に働いてもらうとしたら、障害を持っているDV被害者やセクハラ被害者のために、彼女なりの経験と能力で全力で対応していただくと。その範囲で、私たちは皆と同じ給料を払うというより、むしろもっと沢山払うと。だって、そういう人は、ケアサポーターがさらに必要かもしれないし、電動車いすのために費用がもっとかかるかもしれないし、バリアフリーの家をつくるのにお金がかかるかもしれない。だから、実際にその人がどういう状況で、どう生きていくかというところを、生活に必要な、つまり私たちが考えられる最低限の費用をお互いに支え合って、賄っていくというその基本からしか、やっぱり賃上げできないんですよ。」

ただし、そのことによって受け入れることができる人材の幅が狭まることも事実であり、その点についても十分な認識はある。

「現状では続かないです、残念だけど。だから、もし、もう少したっぷりお金があって、少なくとも公務員程度の待遇で、ぜひここで働いてほしいということになれば、もっともっと色んな人が色んな能力を発揮しにやってくるだろうと思いますよ。(今は) やっぱりその気持ちの強い人でなかったら続かないです。(中略) 多様な人材を抱え込んで、色んな能力を発揮していただくということでは、とても限界があります。」

<sup>6</sup> 現在、該当者が2名いる。

### (3) 労務管理上の工夫

継続意思への寄与という意味では、若干迂遠ではあるが2点ほど工夫が見出された。第一は、教育訓練（OJT）であり、現場に必要なスキルやセンスが身につかなければ、この団体の勤務し続けることは困難である。第二は、過酷な業務による職員の肉体的、精神的負担が大きく、そのために続けられなくなることもあり得るので、職員に対する支援体制や情報共有の機会の充実も心がけている。

「私たちが色々そういうテキストみたいな、サポートガイドラインみたいなものを持っているんですけど、やっぱりそれを読んで分かっただけでは、ちょっとまだ足りない。具体的に色んな相談の対応だとか、どういうときに何をしちゃいけないとか、こうしなくちゃいけないという、そういうふうなことは、現場で色々相談に同席したり、サポートに同行したりして分かってもらうしかないんですよ。（中略）私たちは、チームサポートをやるんですよ。たった1人で誰かと、ということはないです。それで、この仕事は、そういう意味では1人でできる仕事じゃないんですよ。1対1で当事者の方とうまく……、相性が悪かったりすると、また悲惨なことになります。少なくとも、やっぱり色んな仕事を皆でこなしていかなくちゃいけなくて、必ずやっぱりケース会議で一応協議をして、チームサポートという形で動いていくようにしていますから。（情報共有の機会は）もうしょっちゅう。新しいケースがあるたびに情報共有しないと、ちょっと困ります。人間関係でこじれると、何もできないです。」

### (4) 行政などとの協働関係および事業受託

この分野に関しては、半ば公的な活動であるという認識から、行政との協働や事業受託には極めて前向きである。2006年度は、1400万円程度の事業を受託しており、安定的な収入が見込めるのは大きい。事業受託によって、団体の理念や本来のミッションが歪められるようなことはないかという問いに対しては、行政の取り組みが後手に回っているのが現状であり、むしろ自らが主導権を握っているということであった。また、協働体制の構築にも目配りがきいている様子が見える。

「それはいいです、私たちは、つまり、こちらのミッションで受けたんですから。例えば行政との関係にしても、厚生労働省を動かして、民間シェルターのほうがむしろ充実したサポートをやっているんだから、ちゃんと金を出せというふうに道をつけたのは私たちの仕事でしたから。そういう意味では、こちらの支援理念、支援実態で、むしろ公的なシェルターの内容を変えていくという仕事を、今、私たちはしているわけです。（中略）こちらのほうが申し出をしたり、それから、常時、関係機関対策会議もありますし、審議会だとか、それから色んな主要な検討会議みたいなときに必ず参画を求められて、こちら委員を送り出しますので、減多なことはさせないということです。」

## 5. 団体E

団体Eは、地域のNPO活動を全面的に支援する中間支援組織としてNPO法人であり、1998年に団体設立、1999年の法人格取得に至る。事業内容は多岐にわたっているが、NPO法人申請・登記に関わる実務支援などのサポート事業や、NPO会計講座などの人材育成・研修事業が中心となっている。

### (1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件

調査対象者は、大学卒業後、貿易会社に勤務し、約1年後に結婚退職する。その後、生協運営に関わり、平行して自宅で塾を経営しながら放送大学で学ぶなど多彩に活動する中で、2000年より現在の団体に関わる。週6日出勤し、勤務時間は10:00~18:00が基本であるが、20:00頃帰宅することが多い<sup>7</sup>。イベントなどがある場合は、休日であっても当然出勤するし、夏季休暇や年末年始などを利用して、まとまった時間がないとできない仕事をこなすこともある。しかし、「やらされている」という感じは一切持っていない。それは、「やっぱり日々やっていることが、どれだけ社会に影響を与えていくか、そのためにやっているんです。」という言葉に端的に現れている。

「残業といいません。だって、私は形態としては雇用になっているんですが、別にここで、例えば事務局長を上司だと思わない。(フラットな関係かという問いに対して) はい。だから、仕事では、どこかで勤めたという、そういう感じは全然ないですから、残業なんて思わない(自分自身の活動としてやっている)。」

2006年6月より、有給職員全員が一律月収10万円となった。調査対象者は、それ以前は月収20万円だったため、ちょうど半減したことになる<sup>8</sup>。理由は、やはり行政との関わりによる団体要因の変化であった。以下で述べられた緊急雇用対策関連事業の終了だけでなく、予定していた指定管理者にも選定されなかったことの影響が大きかったという。

「この何年間か、国の緊急雇用対策で。緊急雇用という事業は予算を取り易いということで、主に都道府県が多かったんですが、何千万円単位で事業を作ってください。緊急雇用ですから、6カ月に満たない期間なんです、その間ハローワークを通じて人を雇用して、そこで幾らかのおこぼれはあるわけですね。雇用した人の賃金が6割とか7割を占めていたんですが、やっぱり事務局の経費というのはそれなりにありましたので。」

### (2) 経済的処遇の決定要因

決定要因としては、「関わり方」という指摘があった。企業などで勘案される経験や勤続年

<sup>7</sup> 土曜日は午後からの半日勤務となる。

<sup>8</sup> 最高で30万円支給されていた職員がいた。

数、資格の有無、仕事の内容、勤務時間など全部を含めた「関わり方」であるという。調査対象者は、活動開始当初は月収 8 万円であった。これは、団体の財政状況はもとより、夫の扶養範囲内での活動を意図した結果である。

通常、個別職員の経済的処遇の水準が総会や理事会で明らかにされることはなく、人件費総額として、事務局長が理事会に提示する。ただし、全員が一律月収 10 万円になるという変更は明らかにされ、同時に職員には、雇用にするか委託にするかなどの契約内容が確認された。個別職員の処遇格差づけは、基本的には事務局長の判断による。ただし、それぞれの状況次第で、最低これだけは必要という事情がある場合は配慮する。すなわち、事務局長から支給額を提示されても、相談の上、変更される余地はあるということである。調査対象者自身も「事務局長がこういう数字でしたいと思い、私が嫌だといったらどうなるか、と。夫と離婚したといったら、多分もつとくれると思います。」と述べている。

現在のように全員が一律であれば問題はないが、個別職員の事情を勘案し出すと際限がない。また、生活の苦しさに対する判断が人によって異なることも確かである。有給職員がお互いの支給額を把握しているわけではないが、多少なりとも不満が溜まったり、文句が出たり、トラブルの火種になったりしたこともある。その場合の対応策として挙げられたのが、基本的なルールは尊重しながらも、まさに活動者と労働者の立場の違いを認識して、譲り合う、許容するということであった。

「ここに関わるようになったきっかけだったり、たまたまずっといたりとか、何かそういうのも、結構それはそれでいいんじゃないかと思っている部分もあるんです。介護 NPO なんかで際立ってくるんですが、介護保険の事業者をやるのに法人格を取って、もう昔から介護の事業者を助け合いグループでやっていらっしゃる方たちなんか、それこそ私みたいなのに通じるころがあると思うんですけど、お金なんか……。一応夫がいますし。そういうのでやってきて、でもヘルパーさんを雇用する。雇用関係が発生しますよね。そうすると、やっぱりなかなか大変みたいです。ヘルパーの方の全員が全員ではないんですけど、やっぱり働く場として、ここもそうなんです。やっぱり働く場としていらっしゃる方も……。でも、そういう方ももちろん必要なわけです。だから、運動体としてやっているから、全然お金が要らないかという、そうでもないと思います。」

また、経済的処遇に仕事ぶりや成果などが反映されるかという問いに対しては、二つの視点からの回答を得た。一つは、仕事ぶりや成果を完全に個人に帰することができないという視点、もう一つは、それを問えない人をも受け入れる余地があるのが NPO であるという視点である。

「例えば助成金申請をして、それがうまくとれたら成功報酬はほしいという人もいるかもしれない。でも、1人でやれるわけじゃないですよ、バックオフィスの部分は。仮に全部 1人でやるんだったら、持つ

ていけばいいと思うんですが。けど、それもここでの実績なり、何なりがあって、団体としての実績も必要な場合がありますよね。それをバックに申請して、とれて、ここで色んな人と一緒にやるわけです。外との連携もあるかもしれないけど、それは個人的なつながりじゃなくて、ここの実績があってのつながり。だから、それは違うんじゃないかなと思うんです。厳しい状況になると、やっぱりそういうのが浮き上がってくるんです。」

後者については、有償ボランティアとして関わる 30 歳前後の男性の例が挙げられた。彼は、以前は引きこもりであったが、この団体に居場所を見つけ、緊急雇用対策の適用や無償ボランティアなども経験しながら関わり続けているという。

「何年かいると、もう結構あれどこよ？というのが一番に分かるわけです。毎日来ている期間もあれば、1 日おき、午後からというのもあるんだけど、皆やっぱり当てにするし、この部分については、やっぱりその人にやってもらいたいというのがありますから。ただ、すごくきちんと仕事してくれます。作業してくれるし、間違いは少ないんだけど、納得しないと動かない。だから、時給ではだめ。時給で何かをやってもらって、どの位時間がかかったとって計算したら、もう赤が出る。だから、この人にはこういう形でというふうにするのが一番いいんじゃないか。私たちも、彼に助けてもらっている部分、頼っている部分がある。」

したがって、「ここの中でも企業的な査定をする部分もあり、NPO として評価する部分とか、そういうのが一緒になればいいんじゃないですか。」というのが結論であった。「無償のボランティアで来てくれる人もいるんだから、そこがお互いに納得してないと。ほとんど同じ時間いても、お金の面でいうと違いますよね。だから、そこが納得できる人じゃないと、いられないじゃないんですか。」ということでもある。どういう部分を企業的に査定するかについては、例えば会計担当者の場合、業務としての会計処理もやりながら、会計講座で教えていたり、相談に乗っていたりする時間もあるという仕事内容の差異を挙げながら、その線引きの難しさに触れるにとどまっている。

### (3) 行政などとの協働関係および事業受託

中間支援組織として数々の実績を積み重ねてきた団体でもあり、事業受託によって、理念や本来のミッションが歪められるようなことはあり得ないという。例えば、休日であっても市民の問い合わせには対応するなど、行政を凌駕する活動を展開できている部分が当然あり、その自負に裏づけされた上での位置取りがなされている。協働関係については、要望も多く、かつ切実である。

「色んな助成事業とか、文科省からの委託事業で 3 年目になるのとか、2 年目になるのとかあるんですけ

ど、結局、事務局の経費というのは、なかなか十分にとれないんです。だから、そういう事業の組み立て方をすると、余裕があるときはいいんですけど、やれないです。(中略) ここの本来の事業について、なかなか助成金とか事業とかが組まれないんです。子育てとか福祉とか、そういう活動への助成金というのはすごく一杯ありますよね。だから、私たちが子育てに関する事業を組み立てて、助成金申請はできるんですが、ここの本来の NPO 支援という部分については、助成金だったり、事業のプロポーザルだったりとか、なかなかないです。(中略) もうお金をこっちに回してほしい。別に助成金とか補助金とかじゃなくて、予算の一部として。」

## 6. 団体 F

団体 F は、自立を目指す障害者の PC 技術の取得や PC による社会参加の支援を目的とする NPO 法人である。具体的には、PC 講習会の開催、個人宅や作業所への PC 訪問講習、意思伝達装置の操作講習、PC による就労支援に加えて、各種調査研究、情報発信を手がけている。

### (1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件

調査対象者は、大学卒業後、大手メーカーに勤務する。4 年後の 1989 年に関連企業への出向に伴い現在の地域に転勤となり、1992 年に完全に転籍する。帰宅が深夜になることもしばしばだったという過酷な勤務の合間に、行政の市民活動促進検討委員会の公募に応じたりするなどして人脈が広がり、NPO 活動に向けての基盤が固まった。その後、2000 年の団体設立とほぼ同時に関わり始め、2001 年の法人格取得に至る。勤務時間は 9:00~20:00 あるいは 21:00 というのが平均的な状況であるが、休日であっても事務所につめることも多い反面、普段からそれなりに融通は利かせているということであった。なお、現在専門職大学院に在学中であり、NPO の経営分析を研究テーマとしている。

「就業時間は、人によって微妙に違うんですね。NPOらしい働き方みたいなものがあって。タイムカードを一応手で書いているけれども、厳密なものじゃないから、それぞれの人が、良識を持って勤めてくれればいいというふうにしているから。」

### (2) 経済的処遇の決定要因

調査対象者を含む正規職員 5 名（男性 2 名・女性 3 名）の経済的処遇は、基本的には理事長の専決事項となっており、「その人が家で家計を背負っているのか、旦那さんとかがいて扶養されているのかとか、そういうことが大きな判断基準になっています。」というように、個別職員の事情を勘案しながら決定されている。月収は、11 万円と 30 万円が 1 名、17 万円が 2 名、そして調査対象者が 50 万円ということであった（いずれも賞与なし）。その他に、PC 講師を務める有償ボランティアには 1 回（2.5 時間）当たり 5000 円、その補助業務を担う無

償ボランティアには交通費 500 円と地域通貨が支給されている。

「うちは理事長というか代表が、X という立ち上げのときからやっている女性で、もうその人に委ねたんです。僕の給料は X さん、決めてくれ。ある程度希望というか、この位ないと、さすがに養育費も払わなアカンし、食っていけへんし。僕は独身ではあるけれども、養育費を毎月 9 万円払っているんで、そういう意味では独身であって独身でないようなところがあって。その辺で X も、やっぱり僕が年収 880 万円もらっていたのを知っているから、そこからある意味で引き抜くわけだから、最低限の保障はしなければというところで、とりあえず、では月 50 万円ね、と。ただ、いわれているのは、1 年目はそれだけ払うけれども、2 年目以降はそんなに払い続けられるか分からないから、自分の給料を自分で稼ぐつもりでやってくれ、と。」

ただし、それはあくまでも現在の規模だからこそ通用する方法であり、今後一人一人に目が行き届かない規模にまで団体が発展すれば、確立した制度が求められることを見越している。

「NPOだから、皆の給料を皆で決めるというやり方があると僕も聞いたことがあります。ただ、それが本当にいいのかというと、どこかやっぱりきれいごとだったり。皆が納得できるものが見つかったら、それは理想だけれども、なかなかそんな簡単なものでもないし、むしろ大前提は、仕事をやりたい人が来ていて、しかも人間としての信頼関係があるならば、代表なりが客観的な目で決めると。個別にもうちょっと何とかならないかと思う人は、その後で話をするということで、今位の規模ならいいかなと。20~30人の事務局組織に仮になったとしたら、賃金表を作らないとだめなんです。やっぱり10人を超えてくると、だんだんそうもいかなくなると思いますね。」

経済的処遇に仕事ぶりや成果などが反映されるかという問いに対しては、調査対象者が事業を開拓し、それ以外の職員がバックオフィスの業務を担うという現在の分業体制のままでは、どう評価するかが難しいという回答を得た。

「基本的には、やっぱり団体としての収入がなければ払いようがないんだから、皆が一生懸命やっていたら、団体の収入も増えてくるから、給料も上げられるというだけの話だし。あと色々な組織形態があるけれど、例えば割と力がついてきて、個々の人が自分で事業をとってくる位にまでなったら、自分がとってきた事業を自分でやるんだから、その人の給料はその事業見合いで考えるということができんですけど、うちの場合は、事業をとってくるのは私だけなので、そのとってきた事業を皆で分担しながら、受託事業や自主事業をやっているから、とってきた分をその人の給料にという考え方にはならないんですね。全体としての収入の中で、人件費として割けるパイの中で、どう回るかとか、どう考えていくかということとしかないんですよ。」

### (3) 労務管理上の工夫

まず挙げられたのが、やはり勤務時間に柔軟性を持たせることである。工夫であることはもちろんであるが、現代の働き方そのものへの疑問も浮き彫りにされている。

「うちなんか女性が2人いて、小さなお子さんが2人もいるから、しょっちゅう、やっぱり子どもが風邪をひいたとか、保育園から迎えに来いという電話がきたとか、そういうのがあるから、それらはすぐ帰りなさいという話をしているし。結局、NPOで働くということをどう考えるかというのは、やっぱり職場を作っていく側からすると、企業なら色んなルールがあって、なかなか帰りたくても帰れないとか、休みたくても休めないとかいうのが、せつかくNPOで働いているんだから、NPOでこそ自分に合った働き方、職場というものを作る。給料が安くても、やっぱりそういう価値を逆に作っていかないと。給料は安いし、労働条件がそういう意味で企業と全く同じ厳しさがあつたら辛いけれども、多少給料が低くても、そういう自由が利くのってすごく大切だと思うし。(中略)どこのNPOも、別にそんなに就業規則とか書いて、しかもそれによって査定をするなんてあり得ないでしょう。就業規則は多少作っていても、そんな査定なんかしないじゃないですか。企業なら、遅刻した、欠勤したで査定されちゃうけれども。だったら、どれだけ柔軟にするかが命だと思うんです。サボっていて、毎日早く帰るとか、毎日遅刻してくるというのにはバツといわなあかんけれども、普段一生懸命仕事をしている人が、色んな事情があつて、今日は帰らなあかんという日にいかに帰りやすく、休みやすい職場を作るかというのがすごく大切です。」

さらに、やりたい仕事ができているかどうかを重視している。個別職員の仕事に対する希望を把握するために、話し合いの機会を適宜設けるなどの努力がうかがえる。

「職員については、ある程度払えるから職員なんだし、その職員が安い給料でも何とか頑張ってもらえるというのは、やっぱり自分のやりたい仕事であるかどうかでしょうね。(中略)僕らは月に1回運営委員会があつて、運営委員が今11人いて、来られる人だけが来て、事務局は大体参加するようにしているんですけども、そんな中でも話し合うし、個別にもやっぱり話し合ったりして。例えば、職員が5人いて、それぞれに当然得意なことは違いますし、自分が重点的にやりたいと思っていることも違う。違うということが、むしろいいわけですね。だからこそ、自分がやりたいこと、色んな得意なことをやってもらおうという仕事の割り振りになっているわけ。」

### (4) 行政などとの協働関係および事業受託

調査対象者は、「全体として行政の受託事業を3分の1位は持っている」と、非常に経営的に下支えすると。」と評価する一方で、その適性範囲を強く意識しており、「自主事業と受託事業とは全然意味が違います。私なんかは、厳しいいい方をすると、受託事業しかやっていないNPOは、NPOと認めていないから。」という意見を持つ。また、その手続きの煩雑さと、それを効率的に処理できる人材の不足に直面していることも指摘している。

「やっぱり、活動はできるんだけど、書類をとにかく書ける人が少ない。それがやっぱり書けるか書けないかで、大きく団体の活動が発展するかしないかというのが変わってきますね。助成金をもらうに当たって、助成金の申請書とかをちゃんと書ける人と、とりあえずしか書けない人の差というのは大きくて。」

財政基盤の安定化に向けて、「参加層をどうやって広げるかということのをきっちりやりつつ、大きな仕事をとっては経済的に安定させていくというのが、まさしく経営なんです。」という考えから、いかに大口の資金を集めるかという点にも腐心している。ここでも「運転資金というのは、組織が大きくなってくと落とし穴かもしれんけれども。」という指摘があった。

「大きなものだけに依存していると、市民の方を見ていないNPOになるわけですね。行政の大きな中でやったり、企業の大きな中でばかり見ていたりするわけですね。すると足元がだんだんNPOじゃなくなっていくわけですね。ただ、お金ということでいうと、やっぱり日本社会では、寄付とかには行き着かないから、小口のお金なんか集まってこないんです。だから、市民の方を見るのは参加の入り口ですよ。どれだけたくさん参加の入り口となる活動に関わってもらうか。だから、お金は、そういう意味では大口でもいいんです。」

## (5) その他特記すべき実態

調査対象者が会社を退職し、専従の事務局長となったのは2006年4月である。それは、団体が組織として成熟し、活動範囲を拡大するにつれて、二足の草鞋をはくことが難しくなった、すなわち活動に責任を持って専従できる職員（＝有給で処遇しなければならない）が必要になるということの実例であるといえるだろう。その結果、調査対象者自身の仕事ぶりにも変化が生じており、さらなる団体の発展を促すことになるか否かが興味深い。

「1日いるとか時間が長くなった分、たくさん色んなことができるようになって、今では関わっている部分、そういう意味ではやる範囲は広がりましたね。特に、事務局長という立場になったから。今までは、自分が会いたい人のところに会いに行って、しゃべっているだけだった。事務局長になると色んな話が入ってくるから、色んな対応を求められるから、それとなく幅は広がったけれども、本質的にはそんなに変わっていません。」

## 7. 団体G

団体Gは、次世代に美しい環境を残していくために持続可能な社会の構築を目指すNPO法人であり、太陽光発電などの自然エネルギーの利用について活動、発信し続けている。

### (1) 調査対象者のキャリアおよび労働条件

調査対象者は、大学卒業後、6年間の自動車会社勤務（営業職）を経て陶芸を学び、主婦業の傍ら陶芸教室を10年間主宰していた。その後、子供が通っていた幼稚園の支援<sup>9</sup>を受けて、保護者仲間7名と共に、2000年に環境保全の活動を開始する。当初は、古新聞の回収や学習会の実施、広報誌の発行などを手がけていたが、地元のイベントで自然エネルギーを利用したイルミネーション点灯を企画し、広く一般に協力を呼びかけたのを契機に、2003年の法人格取得に至る。現在は理事長であり、唯一の正規職員（しかし無償）として、他2名と共に事務局業務を一手に引き受けている。この2名を含むボランティアは25名を数え、自宅が事務所を兼ねているため、自身の勤務時間などは把握しづらいという。

団体からは収入を得ていないが、市の指定管理者となっているコンソーシアムの事業の一部である受付・相談業務に従事しており、平均月5万円を得ている。勤務時間は10:00～13:00あるいは13:00～18:00のいずれかのシフトで、週3～4回担当するという。

## (2) 経済的処遇の決定要因

調査対象者以外に事務局業務を担う2名のうち、1名は有償の会計担当者である。「助成金がないと給料は払えません。」ということで、助成金があれば年20万円程度を支給している。この会計担当者は主婦であり、特に専門資格を持つわけではないが、時間の都合がつきやすい、通勤の便がよいという利点に加えて、信頼のおける人物であるということから、特に依頼したという。また、事業によってはアルバイト費を計上できることもあるので、その場合は単発で支給するが、支給額の決定には、勤務時間以外にも若干の配慮がなされるという。

「内容ですね、その内容のボリューム。例えば、資料を作成しますといったときに、この資料を作成するボリュームとこの資料を作成するボリュームでは違いますよね。それによって、ちょっと目安をつけていますけれども。(主に仕事内容によるが) この仕事をやるにはこの人がいいんじゃないかというのがありますね。(仕事の割り振りは調査対象者の判断であるが) それと、聞いてみて。できそうかできないかというのを聞いて、調整ですよ。」

## (3) 労務管理上の工夫

団体設立から5～6年ということもあり、当初からのメンバーの活動継続性は高い。学生が就職などで続けられなくなったというような、やむを得ない事情による入れ替わりしか見られないという。むしろ、喫緊の課題として挙げられたのが、専従できる事務局職員の確保であった。自主事業を具体的にどう進めていくかを考える時期にさしかかっており、その実現のためにも必要不可欠であると認識している。

「できれば事務局というものを私が兼任しないで、1人でもいいので専従職員がほしいですね。なぜかとい

<sup>9</sup> 活動場所と共に4万円の資金援助を得た。

うと、こちらの方たちはもう皆さん（他に）仕事をされている方たちがほとんどなので。時間的な拘束がなかなかできない。現状では、支障というのは余りないです。ただ、実際に、例えばこういう人をどうやって見つけて、どうしていったらいいかというのは、事業拡大の具体性がなくはないんですけども、その時点でどう対応したらいいかなという課題はあります。」

そのための対応策として、現在検討中なのが学生インターンシップである。今の団体の状態では、学生インターンシップから育て上げることで改善は見込めるが、次の段階に進んだときには、より有能な即戦力を雇用する必要があるだろうということであった。

「今のニーズとしては、まずスキルという部分では、社会的なスキルというよりは、例えば文章の構成能力があるかとか、企画書をちゃんと書けるかとか。そういった意味では、学生で全然問題ないと思います。だけれども、次の段階になったときに、稼げるスキルということになると、企業を経験されている方のほうが楽だと思います。」

教育訓練という側面では、専門性を高めるために、各分野の講師を招聘してのセミナーを、年3回（1回当たり2～3時間）程度実施している。会員向けではあるが、一般からも参加できるようにしており、1回当たり20名前後の参加者がある。内容は、広報やエネルギー関連など様々だが、転職やキャリア形成に寄与するというよりは、むしろ仕事への理解を深めたり、日常生活をより豊かにしたりする意味合いが強い。環境に関する専門知識が得られるセミナーには、行政関係者の参加もあるという。

#### (4) 行政などとの協働関係および事業受託

そのようなセミナーにおける専門的知識の供与などを除くと、行政などとの協働関係および事業受託の実績はそう多くない。「地域住民の対話の場を設けるとか、誰かと誰かを会わせてコーディネートするとか、縦割り行政の中で、NPOであれば、山から海まで川一本で範囲を越えてというのがありますので、そういう部分ではNPOの役割は大きい。」という環境系のNPOならではの優位性があるにも関わらず、福祉系、介護系のNPOと比較して財政面で厳しいことに言及した上で、求めるものとして2点挙げている。第一は、行政事業の委託枠を広げること、第二は、委託先の選定の際、NPOにも積極的に情報を提供し、企業などと競合できるような場を設定すること、である。

「市民提案ですとか、プロポーザルという形で行政の一部を公開して、委託している部分があるんですね。でも、それは実はすごく小さい枠なので。これ自体は最近の傾向なので、すごく時代は変わったなという印象を強く持つんですけども、この枠をもうちょっと広げる。（中略）あと年間事業計画のときに、やっぱりNPOと一緒に民間も含めてなんですけれども、話し合っていければいいんでしょうが。（そんな場が）

全くないわけじゃないんですね。ただ、どうしても、例えば大きい何千万円とかいうような予算は、やっぱり既存の民間企業の方に流れていきますので。(中略) 同じテーブルにつかないと、競争力が生まれませんので。(中略) NPOの環境活動なんかは、もうお金には変えられないような、すごく大事な役割なんですね。それを予算化できないというのが、やっぱり現実としてはネックだと思います。」

ただし、現状でも行政との意思疎通は、公式にも非公式にも図られている。この団体は、特に地域をまたぐような活動を展開しているわけではないので、折衝などは比較的容易であり、対応可能な範囲を探りながら話を進めているという。

#### (5) その他特記すべき実態

調査対象者には、環境系のNPOが「例えば、ここの川を守りたいんだけどといっても、その気持ちに対しての予算というのがないじゃないですか。」という状況の中で、環境保全の活動をしていて金になるということを示したいという目標がある。それはまだ成しえていないが、経営を担う立場の人に対しては、ビジネス的な情報や成功事例などが有用ではないかという指摘があった。また、経営者（労働者）と活動者、さらにはボランティアという立場によるモチベーションの違いにも配慮が必要であるという。

「例えば、最近女性が働くことに対して世間の理解が、昔よりはだいぶよくなっていると思うんです。そういったことと同じように、NPOで働くことの理解というのが必要になってくると思うんですね。逆に、ボランティアじゃなければ嫌だという人も沢山いると思うんですね。お金のためにやっているわけではないので、ボランティアにしてくださいという人も沢山います。その辺の認識の違いというのは、実は内部でもありますから、ギャップを埋める作業というのは必要になってくると思います。」

以下の意見も、他の団体とも共通する認識である。NPO活動の本質を的確に表現しており、傾聴に値するだろう。

「NPOのよさというのは、企業でいうところの業務の範囲というのはある程度決まっていると思うんですけども、やっぱり公益、広くとか、人も土地も含めて、広く交流できたり、ボランティアで関わられたりするスペースがあるということですよ。それは営利を目的としないで、ミッションを目的として参加するボランティアの方が入れる場があるという。企業には入れないですね。やっぱりそれによるメリットというのもすごくあって、考え方に偏りが出ないというか、多様な視点で物事を見る場になるので、参加している人にとってはお互いよい刺激、勉強になるということはあると思うんですね。」

## 8. 団体H

団体Hは、コミュニティ放送やインターネットなどの媒体を利用した情報交流活動、地域

文化を醸成する人材育成、および NPO 活動に対する助言と支援に関する事業を行い、地域社会全体の利益の増進に寄与することを目的とする NPO 法人である。中でもコミュニティ放送局の支援が、最大の活動となっている。

### (1) 有給職員雇用の経緯およびその後の変化

2005年4月に300万円で行政から事業を受託し、それを契機に専従の正規職員を1名雇用了。それまでは非正規職員が、事務局の細々した業務を随時処理していた。

### (2) 調査対象者のキャリアおよび労働条件

調査対象者は、大学卒業後、大手通信会社に3年間勤務し、結婚退職する。1992年に夫の転勤先でコミュニティ放送局の立ち上げに関わり、契約社員としてやはり3年間勤務する。その後、夫の新たな転勤先で、再度コミュニティ放送局の立ち上げを試みる。その準備期間中に、財団法人ではあるが、NPO的な特徴を持つ組織にアルバイトとして関わったことが、非常に貴重な経験になったという。

「そのときに、多分自分の中で初めて、そこで勤務してお給料をもらっている人もいる、それからボランティアで自分の仕事が終わってから駆けつけて、一生懸命やる人もいるという状況に出くわしたんですね。要するに無償に関わるという、しかも、一見やることにそんなに差がないというか、もちろん責任だとか色々なことで差はあるけれども、むしろ社員より一生懸命やっている人もいたりする位の、そういう混在するところに、多分初めて出会ったんだと思うんですね。」

2002年に団体設立、法人格取得に至るが、数ヶ月後にコミュニティ放送局の免許と出資の受け皿として株式会社を設立し、社長に就任する。2005年7月に社長を辞任するまでは、月20万円に満たない程度の収入を株式会社から得ていた。現在は団体の理事のみという立場であり、決まった経済的処遇がなされているわけではなく、発生した事業に関して勤務した分だけ支給される有償ボランティアに近い形で活動している。

### (3) 経済的処遇の決定要因

正規職員1名は月給制で、週5日勤務で基本給が16万円（賞与なし）である。各種手当も、余裕があれば支給するが、安定的なものではない。非正規職員3名のうち1名は、時給制で単価は800円。PCのインストラクターで、週2～3日（20時間程度）の勤務である。もう1名は日給月給制で、単価7000円に週3日の出勤日数をかけて支給額を計算する<sup>10</sup>。主に番組制作とその講師を担っている。残り1名は業務委託であるが、時給制で単価は1000円である。これ

<sup>10</sup> この職員は、残りの3日を関連の有限会社での勤務に充てている。

らの決定要因については、やはり生活できるかどうかの判断を優先していることがうかがえた。

「去年あたりは、東京の事業とかを受けていたりして休日出勤がすごく多かったので、そのときは休日出勤手当も出していましたけど、年度が変わってからは仕事が減っているのだから……。(中略) やっぱり年間の総会に向けて予算を組むときにどうなるかですね。例えば、スタート時点で、じゃあXさん(正規職員)最低いくらあれば生活できる?みたいなところから入らせてもらったのは事実ですね。」

#### (4) 行政などとの協働関係および事業受託

コミュニティ放送局は、まちづくりのツールであるという調査対象者の考えに、行政もそれまでの実績から理解を示し始めており、協働の機運は高まっている。それが、高額ではないが、2005年の事業受託にもつながっているといえよう。しかしながら、団体の前身となる活動が始まった1998年当時は、双方に様々な行き違いが見られたようである。

「当時は、まだ市民活動サポートセンター、市営のもできてなかったし、でも、そういうものは必要だねと市の中では議論が始まっていて、先行事例としての市民活動プラザというのをつくるんですけど、そのときに事前に私たちのところに視察に来て、一通り中を見て行って、蓋をあけたらうちでやっていることをほとんどパクられた、みたいなのがあって。広さまで似ていて、何かちょっと愕然として、しかもこっちはぎりぎりの、リソグラフで1枚3円、4円、いや高いとか何とかいっているのに、向こうはただとかでしよう。そういうような感じで、行政の領域と市民、NPOの領域が、今でも色んな議論はあるけれども、当時はまだ本当に曖昧で、だから知らず知らずのうちに行政の領域に踏み込んでいたかもしれないし、今思えば、もっと市民ならではのことってあったかなという反省もあるし。」

## 9. 団体 I

団体 I は、市民が作る、市民に開かれたオルタナティブな学びの場を提供する NPO 法人であり、その活動の中心は、年間を通して開講している連続講座・ワークショップである。それ以外にも、環境や開発を考える海外へのツアーや出版・情報提供、教材・プログラム開発、人材育成、調査・提言、市民による学習ネットワークの形成などを手がけている。

#### (1) 有給職員雇用の経緯およびその後の変化

団体設立後しばらくは、調査対象者の勤務する学習塾に電話を1本引き、公共施設を利用して講座を行いながら、調査対象者ともう1名(女性)が対応するという時代が続いた。設立10周年を迎えた1999年に出資金を募り、また当時の代表もまとまった額の資金を拠出したのを契機に独立事務所を構え、職員を有給化することになった。そのため、財政規模は、それまでの年間300~400万円から、1千万円を超えるようになったという。2003年に緊急雇用

対策関連事業を受託した関係で、その年のみ財政規模が3500万円と突出する。この件に関しては、「逆に、余りこういうのに頼ると不安定要因になるから。」という懸念がうかがえたものの、短期雇用者が一時的にせよ増加したこともあり、事務局もそれまでの2人から3人へと体制を強化した。その際、新規に雇用された1名（男性）は、調査対象者が運営に関わったスタッフトレーニング講座の受講生だったという。

独立事務所を構え、職員が活動に専従できる環境を整えたことは、やはり大きな転換点となったが、その一方で「結局、こうやってちゃんと事務所を持って、人件費を払ってとなると、どう考えても自主事業だけでは賄えない。」という現実とも向き合うことになる。

「どの活動でもそうだけれども、一つの大きなポイントだと思いますよね。その場所を持って、人を入れてというのがあるかないかという。ただ、やっぱり一番難しい。だから、国際協力のNGOのネットワークというのがあって、それにもちょっと関わっていますけれども、地元の国際協力NGO的な活動というのは、しっかりしたところが本当に少ないんですよ。それって結局、きちんと職員がいて、事務所とかも曲がりなりにもあって、というところがやっぱり少ないんですよ。東京のNGOの支部みたいのをやっているとか、そういうところが多くて。」

運営の基本がボランティアにあることは今も変わらず、貴重な戦力であることはいままでもない。細々としたボランティアの活動実費は、自己負担が多い。「交通費とかは、若干出したりしていますけれども、でも何か皆、面倒くさがってもらわない。」という。したがって、長く関わっているボランティアは、職員のいうよりはむしろ関わりの強い活動者という意識が強いという。ただし、その層が徐々に高齢化しているため、今後世代交代が課題となるだろうが、団体の土台は固まってきたという手応えは持っている。

「今、事務局も複数いますし、誰か1人が辞めるとその団体がもうなくなっちゃうみたいな状態ではないと思うんですね。だから、皆が辞めちゃったらだめだけれども、ある程度人は変わっても、団体そのものは多分残るだろうなという気はするんですね。」

## (2) 調査対象者のキャリアおよび労働条件

調査対象者は、1989年に大学中退後、国際協力NGOに関わる傍ら、塾講師として10年間勤務する。その塾の教室を利用して活動を開始し、1990年に団体設立に参加、2001年の法人格取得に至る。2年前結婚し、第1子が生まれたばかりである。それまでは共稼ぎで家計を支えていたが、現在妻が育児休業中であり、月9万8000円の団体からの収入に頼るだけでは、これからの生活に不安を覚えるという。週3日出勤し、勤務時間は10:00~18:30が基本であるが、この団体の主要事業である各種講座の大半が夜間に開講されているため、帰宅は必然的に22:00~23:00にずれ込むことになる。

### (3) 経済的処遇の決定要因

調査対象者以外の職員（週 5 日フルタイム勤務）のうち、女性が月収 15 万円、男性が月収 12 万円前後である。昨年までは、1 名当たり 15 万円目安で、2 名分の予算 30 万円で 3 名分を賄うという想定から、勤務時間を考慮して 1 名に 15 万円、残り 2 名に 7 万 5000 円ずつ分配していた。今年度、環境省の外郭団体からの助成金（約 300 万円）を獲得したことを契機に、若干の処遇改善を図って現状に至ったという。その際、積算根拠となったのは、調査対象者と女性が 1 日当たり 7000 円と交通費、男性が 6000 円という単価である。このような基準を明確化したのは、「今やっている人が永久にできるわけでもないだろうし、そういうときにある程度基準があった方がいいねということもあって。」という理由からである。経済的処遇に仕事ぶりや成果などが反映されるかという問いに対しては、以下の回答を得た。

「ちらっとそういう話も出てはいるけれども、誰がそれをいおうとするのかという話もありますし、変な話で提案自体ももらっている方が提案しているような感じで。本当は、理事会がこういう意向を職員側に出すというのが本来なんだと思うんですけども、よく分からないんですよ、結局理事といっても。だから、どうしてもやっぱり事務局からある程度提案して、それを検討してという形になるんです。私は、それを兼ねているような形で、立場があいまいなんですけれども。」

### (4) 労務管理上の工夫

経済的処遇が不十分である中で、職員に報いる工夫として3点ほど見出すことができた。第一は、不十分な経済的処遇であっても、その決定（提案）を自らが行うということに利点がある、すなわち、職員が完全に雇われの立場ではなくて、相応の自己決定権があるということとの差し引きになっているということ、第二は、やはり勤務時間に柔軟性を持たせているということである。

「そういう個人の实情に合わせて、融通を利かせて働けるということがあってもいいんだろうなと。自分も関わってきますけれども、今、保育園に迎えに行くんだったら、やっぱりそれに合わせて働けるとか。」

第三は、仕事に対する職員の自主性を尊重するということである。特に、途中から加わった比較的若い人たちが、遠慮して主張できなかったり、どこまで自分に決定権があるのか分からなかったり、否定されたりすることのないように配慮している。やりたいことを無条件に認めるということではないにせよ、それがミッションに即した社会的な活動である限り、変に潰してしまわないよう心がけているということであった。

「自分がやりたいことというのが、単なる本当の個人的なことじゃだめなんですけれども、それはもちろん社会をよくするとか、社会を変えていくということに関わるという前提ですけれども、そういうことを

表現したり、形にしたりということができるといふ実感があれば、それこそ条件云々ということをし少し乗り越えられる。まさに今、仕事を持ちながらボランティアしている人というのは、ある意味ちょっと驚異的なんですよ、毎日来るんですよ。そういうことが楽しいと思えば、意外と苦にならない。自分もそうだったと思うんですけども、やっぱりそこに力が割けるんですよ。それが、何かでその心が離れちゃうと、多分割けないんだと思うんですよ、有給であれ、無給であれ。」

#### (5) 行政などとの協働関係および事業受託

今年度からの処遇改善について、「助成金の中で、ある程度人件費として出せる見通しというのが今年度に限っては持っている。少しそれを反映させてということで、ただ来年度はどうなるかわからないから、とりあえず今年度の処置として。」というように、やはり助成金の有無が決定的な要因となっていることは否めない。この点は、活動分野によっても事情が大きく異なることは共通の認識であり、ここでも調査対象者の指摘に現れている。

「NPOは、多分その多くが福祉系、介護系で、それは割ともう仕事になる前提というのがある程度あるから。それと国際協力とか、平和活動とか、環境とか、どちらかという市民活動的なテーマの団体とはかなりギャップがある。国際協力で、別にお金になる手立てがあるわけじゃないですから。」

また、NPOを就業の場とし、生計を立てられるようにする必要性を感じるのと同時に、その手段として行政との関わりを密にすることへの危惧もうかがわれた。

「NPOを職場にする人たちというのは増えていく必要があると思うし、本当に食うや食わずじゃなくて、別に高給取りじゃなくても、ある程度それで生活ができるというような条件があれば、やろうという人は幾らでもいると思うんですね。学生とかに聞いても、仕事になるんなら……というのが結構多い。それはそれでやっぱり整えていく必要はあるんだろうなとは思いますが、逆に整えるためには、やっぱりNPOというのは人だと思んですよ、人の裾野がどこまで広いかという。結局、そこで条件を整えるために行政に頼るとかになると、それは余りよくないなと。頼り方も色々あって、もちろん自分たちだけではやっていけないから頼るんですけども。でも、それこそ生き方として、企業に入ったら企業のことしかやらないとかじゃなくて、こういう市民活動にも関わるし、NPOをやっても家庭のこともちゃんとやる。そういう生き方のバランスを、もうちょっと考えておいた方がいいのかなという気がします。」

政策提言的な意見として、NPO活動の裾野を広げるためには、働き方そのものを変えなければならぬことを痛感するという。この団体では、現役世代でも、女性は働きながらも定時に仕事を終えて活動に参加しているものの、男性は明らかに少ない。また、職業としても、融通のきく学校の先生などに偏りがちである。

「一番必要なのは一般的な労働時間を減らす。民間のサラリーマンとか来ないですよ、夜にやっけても。そういうところに意識が回らないんです。だから、やはりどうしてもNPOに関わるというと定年後とか、主婦とか、学生とかみだりに限られちゃうんですよ。だから、今、企業が色々パートナーシップとかの話をやっているけれども、その前にやっぱり労働条件をよくして、ちゃんとアフター5は市民活動に関われるようにする。」

## 10. 団体 J・団体 K

これまで詳述してきた 9 団体は、いずれも実績のある団体ではあるが、同一地域かつ比較的小規模であるという偏りがあった。そのため、経済的処遇に関して特段の制度を設けなくても、職員相互の状況が把握でき、それぞれの事情を斟酌しながら対応できる規模にとどまっておき、実際、現場からもその種の意見が得られている。しかしながら、今後の活動の発展と団体の拡大を視野に入れるならば、ケースバイケースの対応が不可能な規模に達した場合に、指針となる事例を検討しておく必要があると考え、異なる政令指定都市に地域を変更して、2 団体に聞きとり調査を実施した。ここでは、「経済的処遇の決定要因」に限定し、これまでの 9 団体には見られなかった特徴を中心に詳述したい。

### (1) 団体 J

団体 J は、保育園運営を主体とした子育て支援を展開する NPO 法人であり、ワーカーズコレクティブを土台として 1997 年に団体設立、2003 年の法人格取得に至る。現在は、月収 17～30 万円の正規職員約 20 名、時給 830～940 円の非正規職員約 15 名、時給 800 円の登録制有償ボランティア約 40 名（全員女性）を抱える大所帯である。副理事長である調査対象者の年収は 420 万円（月収 28 万円・賞与 4 ヶ月分あり）で、当初の 160 万円から漸増してきているという。その他の処遇面では、母子家庭や寡婦への住宅手当（月 1 万 5000 円）の支給や、ボランティア保険への加入など、様々な配慮が行き届いている。勤務時間は、保育士を中心に 7：30～20：00 で 8 交代制のシフトを組んでおり、調査対象者は、概ね 10：00～19：00 あるいは 20：00 ということであった。

この団体で特徴的な事例は、2002 年から導入した「基本時給決定表」である。当時、有給職員が 16 名を超え、個別職員の事情が把握できなくなったこと、仕事ぶりに差が見られるようになったことをきっかけに、「自己評価表」という形で査定することから始まった。しかし、自己評価と周囲の評価との齟齬が表出したため、「理事会評価」という項目を設けて是正するなどの見直しを年 1 回行い、現在は第 1-3-2 表に挙げた「基本時給決定表」を適用している。表中の二重枠内が計算例であるが、就労年数 3 年で、週 40 時間勤務する保育士で、申請書の作成も手がけ、正規職員 7 名からなる理事会でも高評価を得ている職員であれば、基本時給に 270 円が加算されて 1200 円になるという仕組みである。この時給に「週労働時間数」をかけ、さらに 4.2 倍して月給が計算される。この場合は  $1200 \text{ 円} \times 40 \text{ 時間} \times 4.2 = 20$

万 1600 円となる。

「基本時給決定表」の各項目のうち、「理事会評価」のみ理事の主観による評価で、それ以外は客観的事実か自己評価である。「理事会評価」は年 1 回当該職員に開示し、説明責任を果たしている。また、この表は、理事会で検討して素案を作成し、職員の了解を得た後に改正される。最近では、「週労働時間数」の区分のうち、同一ポイントが得られる最低時間数に合わせて勤務する例が問題となったため、勤務時間の類型化を試みるなどの見直しも現在も続いている。

第 1-3-3 表 2006 年度基本時給決定表（団体 J）

基本事項			部門事項				
項目	詳細	ポイント	項目	詳細	ポイント		
就労年数	1 年	0	2	保育理念の理解		0-2	2
	2 年	1		X 責任者	1	0	
	3 年	2		Y 責任者	1	0	
	4 年	3		Z 責任者	1	0	
	5 年	4		給食部門	給食理念の理解	0-2	2
	6 年	5		事務局・組織	予算書作成	2	0
	7 年	6			申請書作成	1	1
	8 年	7		資格挑戦	保育士資格	2	2
	9 年	7			資格試験受験	1	0
	10 年以上	8			調理師資格	2	0
出資額	30 万円以上	1	0	理事会評価	W.CO 運動の理解	0-2	2
	50 万円以上	2			保育理念の理解	0-3	3
	増資中	1			給食理念の理解	0-2	2
週労働時間数	-15 時間	-8	4		リーダー性	0-5	5
	16-23 時間	-4		小計 B		19	
	24-31 時間	0		合計 C(A+B)		27	
	32-39 時間	2		C×10		270	
	40-時間	4		基本時給		920-930	
W.CO 運動の理解		0-2	2	時給		1200	
小計 A		8	8				

注)「W.CO」はワーカーズコレクティブを、「X～Z 責任者」は各業務の責任者が否かを表す。

## (2) 団体 K

団体 K は、発展途上国における学校建設事業を主体とした国際協力系の NPO 法人であり、1993 年に団体設立、2000 年の法人格取得を経て、2004 年に認定 NPO 法人としての認定を受ける。そのため寄付収入が潤沢であり、2005 年度決算では、2 億 1600 万円の収入のうち、寄付金収入が 1 億 8000 万円と 8 割強を占めている<sup>11</sup>。現在は、国内事務所だけで正規職員 7 名（男性 4 名・女性 3 名）、月収 6 万円の学生インターン 2 名、無償ボランティア（全員高

<sup>11</sup> ただし、単発の大口寄付を含む。恒常的な寄付金収入は、現在 7000 万円程度であるという。

齢者) 6名の合計 15名を抱えている。調査対象者も高齢者であるため、無償ボランティアとして活動している。正規職員の勤務時間は、概ね 10:00~22:00 あるいは 23:00 であり、イベントなどがある場合は、休日出勤も求められる。

正規職員 7名には、年俸制を適用している。初任給は、年齢、学歴、能力(経験)を考慮して決定する。年齢が 1歳異なるごとに月 6000円程度、また大学院卒や他団体での経験、資格の有無などで、やはり月 6000円程度の格差が生じる。目安として、大卒 22歳で経験なしの職員の初任給は、月 20万円(年俸 240万円・賞与および残業代を含む)ということであった。能力(経験)の評価は難しいが、この団体のミッションの性質上、建設に関する専門知識やスキル、語学力を特に重視している。7名のうち、1名は高齢者で年収 100万円台に抑えられているが、残り 6名は 20~40代であり、最高支給額は月 30万円(年俸 360万円)になるという。

昇給は、年 1回、1万円以内で実施している。昇給額には、年齢と経験の蓄積に加えて査定内容も反映され、格差づけがなされるが、査定方法が確立しているわけではなく、理事長の印象が大きな決定要因となっている。そのことが、客観性を損ねる原因になっている可能性も否めないが、基本的に昇給は達成されており、かつ職員には、昇給額に格差があることが積極的には知らされていないので、特段の問題は生じていない。万が一団体の財政が立ち行かなくなるような事態になれば、まずは海外駐在を縮小させる方向での対応を考えるという。

#### 第 4 節 考察

以上で 11 団体を検討してきたが、ここで改めて冒頭の検証仮説に立ち返り、調査結果の考察を深めながら、その実証を試みたい。

まず、今回の調査対象者 11名のうち、8名が団体の設立者かそれに近く、かつ現在も理事長などの要職に就いているという点に注意を払う必要がある。確かに、調査項目に関する情報自体は豊富に持ち合わせていたが、当然ながら団体とそのミッションに対しては特別な思い入れがあり、そのような調査対象者のフィルターを通してしまうと、一般の職員の労働条件と満足度や活動継続との関係が見えにくくなったのも事実である。また、配偶者の収入や年金などで、経済的に(極めて)余裕のある人が多かった。そういう意味では、条件に恵まれていたからこそ、志のままに NPO 活動に邁進できた典型例であるともとらえられる。

その点に留意した上で、①有給職員雇用の経緯およびその後の変化、②調査対象者のキャリアおよび労働条件、③経済的処遇の決定要因、④労務管理上の工夫、⑤行政などとの協働関係および事業受託、の 5点について調査結果を考察する。

団体設立から現在までの過程において、新たに有給職員を雇用するようになり、その経緯

が明らかであった例は多くはない。団体 H・団体 I の事例がそれに該当するが、やはり活動範囲の拡大に伴い、責任を持って活動に専従できる職員の需要が高まったことが背景にはある。ただし、どれだけ需要が高まったにせよ、人件費の算段がつかなければ雇用できない以上、実現の決め手となったのは、いずれの団体も行政からの事業を受託することによる収入増であった。その結果、人材面や活動面の充実につながったか否かについては、検証するに足る十分な情報が得られたとはいえないが、その後着実に実績を積み重ねている様子はいかがえる。

調査対象者のキャリアおよび労働条件、さらに職員の労働条件を見ると、その勤務時間の長さに対して、十分な経済的処遇がなされているとはとてもいえず、予想通りの状況であった。こと団体からの収入だけで生活するのは極めて厳しく、余裕は一切ない。さらに、事業受託や助成金の変化の影響が、直接処遇に跳ね返る事例も団体 A・団体 E で観察されており、変化の内容次第では、逆に処遇が改善されることももちろんあり得るものの、継続性が担保されるわけではなく、不安定要因であることに変わりはない。

個人のキャリア形成における NPO 活動の位置づけという側面から見ると、今回の調査対象者については、主婦の社会活動を出発点とする傾向が強く、NPO 活動が一つの到達点であるという印象を受けた。事例に乏しく、現時点ではこれ以上の分析は困難であるが、企業などにおけるキャリアと平行して NPO 活動に関わり、就業の場を移行した団体 F の調査対象者のような例は、未だ少数派であるといわざるを得ないだろう。その傾向が、NPO セクターの発展と共に今後どのような変化を見せるのか、引き続き注目したい。

経済的処遇の決定要因については、検証仮説として想定した通り、ほぼ例外なく「生計費」という側面を斟酌して分配することが大前提であった。したがって、「活動者」には、「労働者」にパイを譲るといった価値観が浸透しており、それを受け入れられる人のみが活動を継続する。しかし、その斟酌に対する納得性を職員の間で保ち続けるためには、それぞれが抱える事情や労働条件に相応の透明性が必要であり、職員数の増加にしたがって難しくなることを予想するのは容易い。団体の発展と共に、徐々に見直しを迫られると考えるのが妥当だろう。最も規模が大きい団体 J が、時給の決定に相当システムチックな方法を導入せざるを得ない状況に置かれていることから、それは推察できる。

経済的処遇に仕事ぶりや成果を反映させることは、人件費に割けるパイが極めて小さいことに阻まれる部分が多いものの、団体 B・団体 J・団体 K では運用されており、団体 C・団体 I でも前向きに検討されている。その一方で、就業の場を提供すること自体がミッションの一部になっている場合、仕事ぶりや成果を査定して、その結果を経済的処遇へ反映させるのは馴染まないという考え方（団体 D）、あるいは分業体制のあり方によっては、仕事ぶりや成果を完全に個人に帰することができないので、査定は困難であるという考え方（団体 E）にも遭遇した。前者は「NPO specific」な問題であるが、後者は企業などにおける査定のあり方とも関連する問題であり、やはり団体の規模にも依存する可能性がある。今後に向

けての論点の一つとなるだろう。

経済的処遇が不十分である中での労務管理上の工夫は、主に①教育訓練の充実、②勤務時間の柔軟性、③自主性の尊重の3点が挙げられた。①は、団体C・団体D・団体Gなどで見られ、経済的処遇の不十分さを人的資本蓄積（とその結果導かれる有利な転職など）に対するモチベーションで補完するというよりは、むしろ現在の団体における業務を高度化することに目的があり、仕事の充実ややりがいが増すことを通じて定着が導かれると考えるべきだろう。②は、団体F・団体Iなどで見られ、経済的処遇の不十分さとの差し引きとしては分かりやすい。融通を利かせて働けることが、企業などではなしえない魅力となっている反面、低収入に甘んじてそのような働き方しかできない人がいるというとらえ方も成立し、その点を見落してはならない。③は、処遇面でも仕事面でも、一方的に押し付けられているのではなく、自らが能動的に関わって決定する部分を保障すること、そのための意思疎通を常に心がけることにより、不十分であっても納得性を高める、心で報いるという工夫である。団体F・団体Iなどで見られた。

最後に、行政などとの協働関係および事業受託については、各団体の節目節目で、必ずといっていいほど行政からの助成金や事業の受託が大きな役割を果たし、その状況次第で職員にも影響が及んでいることが改めて確認された。そのあり方については稿を改める必要があるだろうが、手続きの簡素化や速やかな入金など、行政のわずかな努力で事態の改善が見込める部分が少なくないことは指摘しておきたい。その上で、今回の調査対象は、行政に対して主体的に対峙できる団体が多かったことから、協働関係を効果的に利用してミッションを実現するというメリットが強調されたように見受けられるが、そうでない事例のほうが多いといわれることを鑑みれば、本稿のみで一般的な結論とするのは恐らく早計である。これを蓄積の一部として、今後もNPO特有の、多様な団体のあり方を包含するような重層的な調査研究が、継続的に求められるといえよう。

#### <参考文献>

浦坂純子 [2006]、「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—」、『NPOの有給職員とボランティア—その働き方と意識—』、労働政策研究報告書 No.60、労働政策研究研修機構。

森山智彦 [2007]、「教育訓練による投資的動機の充足とNPO活動の継続」、『ノンプロフィット・レビュー（日本NPO学会）』、forthcoming。

## 第2章 事務局長のキャリア、役割、働き方

はじめに

NPO (Non-Profit Organization : 非営利組織の略) 団体の数が増加し、また社会的に広く認知されるのにもない、この組織が社会的にどのような貢献を果たしているか、またどのような成果を生み出すことができるかといったことに対して注目が集まっている。NPO は、企業や官公庁のような組織とは特性が異なっているため、そのマネジメントに関しても独自のものが必要であるとの見識があり、経営学を中心として、経済学、社会学などの分野でしばしば議論されてきた。その中で、NPO が行っている事業が成功するか否かは、よくも悪くもリーダーの手腕に懸かっている部分が大いいとされている (Herman and Heimovics [1991])。

田中 [2002] は、様々な NPO の実態や自身の活動から、NPO のリーダーには2つのタイプがあると指摘する。一つは、ミッションを代表し、組織の象徴となるタイプである。このようなタイプのリーダーは組織の代表者となっている場合が多く、また対外的な連携のキーパーソンとなるため、積極的に組織外に働きかけ、ミッションを活性化していく。もう一つは、組織内部の仕事に力点を置いて、組織を仕切るタイプである。彼らは、前者のタイプとは独立した機能を持つと考えられ、組織内の円滑な業務の遂行やスタッフの活性化を通して、組織の維持、発展に尽力する<sup>1</sup>。本稿で注目する事務局長は、概ね後者のタイプ、もしくは前者と後者を合わせたタイプにあたると思われるが、中には権限や責任がほとんどない肩書きだけの事務局長も存在し、その役割は組織の規模、活動分野、代表者の意向等によってまちまちである。ただし、多くの事務局長が後者のタイプの役割を担っている点は注目に値する。このタイプのリーダーは、「意識的に作り出さなければならず」(田中 [2002])、また、組織が安定成長に向かう時期には代表者の補佐的な役割を担うため、その発展に不可欠である(田尾 [1999])とされる。だが、それは人材の不足や方法論の欠如から困難を極めており、現場における喫緊の課題の一つとして挙げられている。

ところが、日本の NPO ではどのような特徴を持った人材が事務局長を務め、どのような業務を行っているのか、また彼らの働きが実際に組織全体のパフォーマンスにどのように貢献しているのかといったことはそもそも明らかにされていない。この点に関して、Young [1987] や Herman and Heimovics [1991] など、理論やヒアリングをベースとした研究の蓄積は欧米を中心に多少存在するものの、大量のデータからその実像に迫ったものは皆無

---

<sup>1</sup> 同様の主張は、Young [1987] や田尾 [1999] でもなされている。例えば田尾 [1999] は、前者のタイプを「起業家 (entrepreneurship)」、後者のタイプを「経営者 (executive leader)」と呼び、両者の役割は一個人において成り立たないと主張する。

に等しい。確かに、NPO の活動分野は多岐に渡っており、団体の成否はそれぞれに適合した方法、努力を事務局長が考え、実施することで決定されてきた側面もあるだろう。しかし、NPO 全体の一層の発展を考える上では、事務局長が現状で果たしているリーダーとしての役割、行動、心性を理解し、それをマネジメント理論へ活かすことや、彼らが抱える課題を洗い出すことが必要である。そこで本稿では、計量的なデータを用いて、日本の NPO の事務局長の属性やキャリア、役割、意識等について、平均的なビジョンを示したい。特に、業務内容や活動時間の超過、そしてそれが彼らの心性や活動への継続意思に及ぼす影響に焦点を当て、彼らが抱える課題を明確にしたい。

本稿で利用するデータの対象は、2004 年から 2005 年にかけて労働政策研究・研修機構で実施された 3 回の調査票調査<sup>2</sup>全てに回答があった NPO 法人で活動している個人である。本稿ではこの 3 つの調査データを併せて用い、団体要因に関しては 2004 年に実施した 2 つの団体調査の設問を、個人要因に関しては 2005 年に実施した個人調査の設問を利用する。個人調査の有効回答数は 2200 であるが、そのうち本稿で焦点を当てる事務局長からの回答数は 483 であり、この回答者を中心に分析を進めていくことになる。

構成は次の通りである。1 節では、団体の属性に注目する。具体的には事務局長のデータのみを用い、所属団体の総人数、活動分野の分布を示し、分析軸を選定する。また、団体の財政状況や存続年数にも触れる。2 節では、一般の有給職員やボランティアを含めたデータを用い、彼らとの比較を中心に、NPO 活動者の中でもどのような人が事務局長を務めているのかを示す。特に、個人属性、活動スタイル、キャリア、活動のきっかけと動機、活動にともなう意識や満足、社会活動の観点から、彼らの特徴を描き出したい。3 節では、事務局長のみのデータを中心に、彼らの働き方や業務内容を詳しく見たい。彼らがどのような業務をこなし、どの程度業務が集中しているのか、また、業務内容と団体属性や個人のキャリア等はどのように関連しているかを中心に述べたい。4 節では、事務局長への業務の集中が活動時間の超過を促しているのか、また長時間活動することが活動への意識や継続意思に影響するのかといったことを、回帰分析により検証する。最後に 5 節で本稿のまとめと課題を提示する。

---

<sup>2</sup> まず 2004 年 1 月に、全国の NPO 法人 14,003 件（2003 年 12 月末日時点の全ての NPO 法人）を対象とした「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する調査」を実施した。その追調査として、2004 年 9 月に前調査に回答のあった NPO 法人を対象に「企業の連携と有償ボランティアの活用についての調査」を実施した。そして、2005 年 7～8 月に、前の 2 つの調査で回答のあった NPO 法人 1011 団体の有給職員・ボランティアを対象に「NPO 活動と就業に関する実態調査」を実施している。詳細は、労働政策研究・研修機構 [2004]、労働政策研究・研修機構 [2006] を参照されたい。

## 第1節 所属団体の属性

### 1. 所属団体の総人数、活動分野

事務局長の属性やキャリア、NPOでの活動内容等は、どのような団体に所属しているかによって大きく異なる可能性がある。よって、ここでは所属団体の属性について確認していきたい。

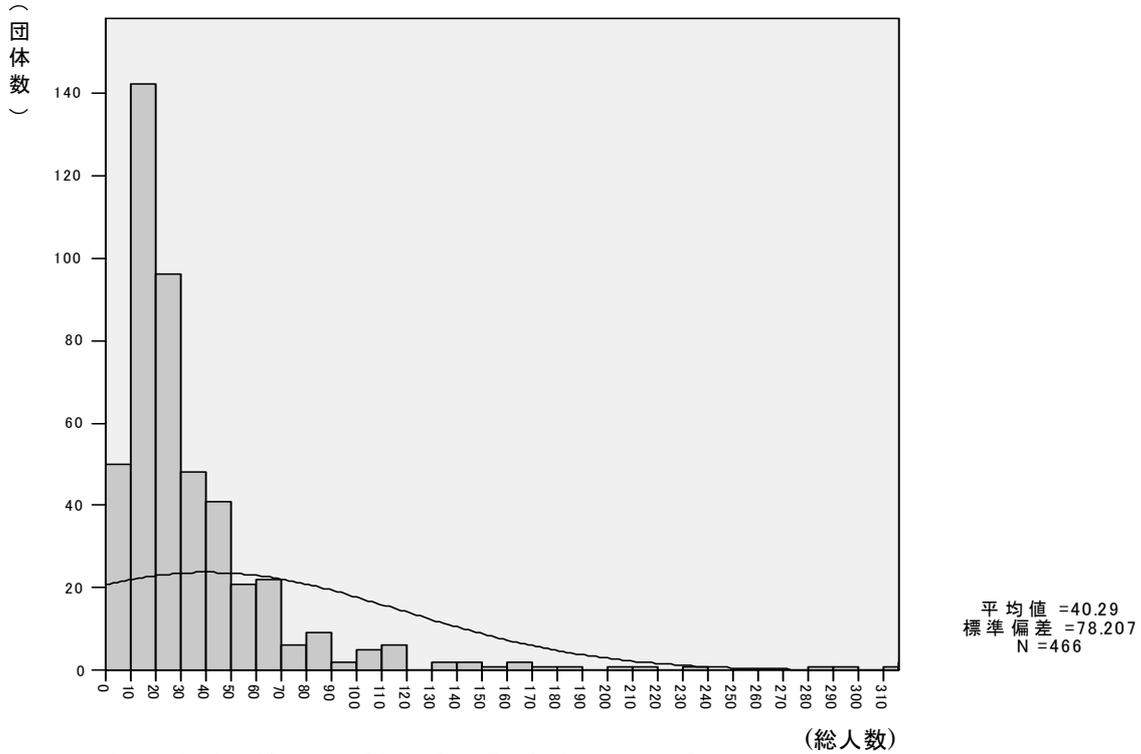
まず、本調査に回答した事務局長483名が所属している団体の総人数<sup>3</sup>の分布を見ると(第2-1-1図)、全体の平均は40.3人で、10～19人の団体が全体の30.5%を、20～29人の団体が20.6%を占めている。また、総人数が9人未満の団体や30～39人の団体も10%強を占めており、全体の約8割が50人未満の団体である。

団体の規模が大きくなるにつれ、当然フルタイムで活動し、事務局の業務を担う職員やボランティアの数も増える。その過程で、事務局長の役割は変化している可能性がある。例えば、団体の設立当初は規模が小さく事務的な仕事を他に任せられる人が少ないため、事務局長は多くの仕事を一手に引き受けていたり、人によっては、組織内部のマネジメントから対外的な連携や事業の推進、ミッションの活性化まで、つまり「起業家」と「経営者」(田尾[1999])の役割を混ぜ合わせたような役割を果たしている人もいるかもしれない。それに対し、ある程度年月を経て規模が大きくなり組織としての基盤が確立されるにつれ、事務局長の役割は組織内部の仕事に力点を置く「経営者」的な役割に特化していくものと予想される。したがって、規模の小さなNPOでは事務局長が背負わざるを得ない責任や業務を、大規模のNPOの事務局長は他のスタッフに委譲しているかもしれない。この点から、どれくらいの規模の団体に所属しているかによって、同じ事務局長でも果たしている役割が大きく異なることが予想され、それは業務の内容や活動時間のみならず、責任感など彼らの意識にも影響を及ぼしている可能性がある。

ただし、団体の規模(総人数)のみが事務局長の役割の違いに影響を及ぼしているわけではない。彼らが所属する団体の活動分野も重要な規定要因だと推測される。本調査に回答した事務局長(483名)のうち、欠損値(58名・12.0%)を除くと、209名(43.3%)は「保健・医療・福祉分野」に、216名(44.7%)は「保健・医療・福祉以外の分野」(以下、「その他の分野」)に所属している。この2つのカテゴリーを比較すると、当然ミッションが大きく異なっている可能性が強く、それは事務局長に求められる業務内容の違いや、彼らが築いてきたキャリアの違いを説明し得る。また、この2カテゴリーを分けて有給職員やボランティアの平均人数を比較すると(第2-1-2図)、有給職員や有償ボランティアの平均人数は「保健・医療・福祉分野」のほうが多いが、無償ボランティアの平均人数は「その他の分野」のほうが多い。つまり、前者と後者とでは、業務や責任を分散する対象が異なっている可能性

<sup>3</sup> これは2004年1月時点で団体に在籍している役員(報酬を得て実際に労働しているものに限る)、有給の正規職員、非正規職員、有償ボランティア、無償ボランティアを加算した人数である。

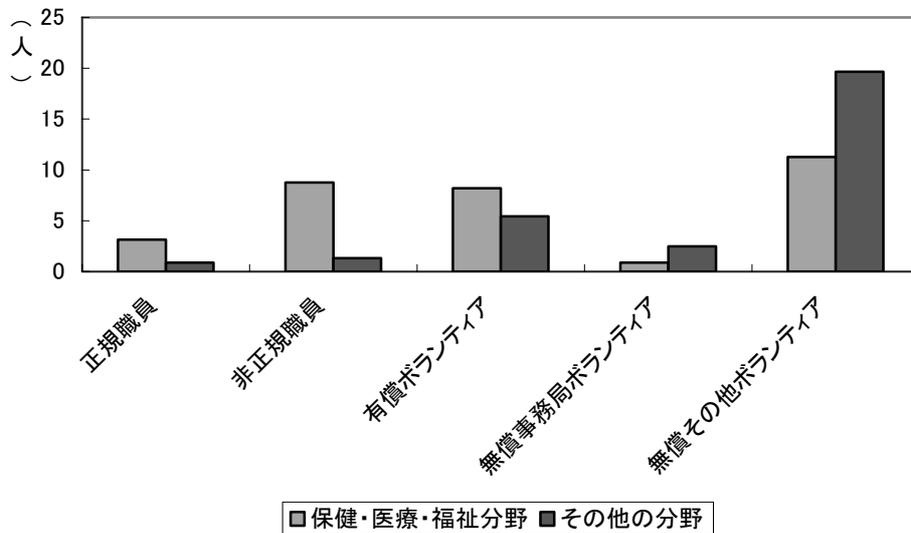
第 2-1-1 図 団体の総人数の分布



注) 曲線は、グラフに近似する正規曲線を表している。  
総人数が 310 人を超える 3 つの回答は図に示していない。

がある。前者はフルタイム勤務している正規職員への業務の分散が図られていることが予想されるが、後者は自発的な活動を原則としているボランティアが事務業務を主にサポートし

第 2-1-2 図 活動分野別、団体に所属するスタッフの平均人数



ていることが予想されるため、前者の事務局長よりもその負担が大きい可能性がある。

以上より、本稿では、団体の総人数や活動分野を分析の中心軸に据え、カテゴリ別に事務局長の行動特性や意識等を見ていきたい。団体の総人数比率、及びその比率を活動分野別に示したものが第 2-1-3 表である。概ね「保健・医療・福祉分野」のほうが「その他の分野」よりも、団体の総人数が多い。

第 2-1-3 表 団体の総人数と活動分野の比率

		(%)		
		全体	活動分野	
			保健・医療・福祉	その他
総人数	9人以下	10.7	7.0	13.7
	10～19人	30.5	28.9	31.4
	20～29人	20.7	20.9	21.6
	30～39人	10.2	12.4	8.8
	40～49人	8.9	10.5	6.9
	50～99人	12.9	13.4	12.8
	100人以上	6.1	7.0	4.9
	合計(N)	459	204	214

\*欠損値を除いた値を示している。

## 2. 所属団体の財政規模、存続年数

次に、団体の財政規模を見てみよう。団体の財政規模は、2000 年度と 2002 年度の資産と年間収入を尋ねている。事務局長のデータのみを用いて求めた所属団体の資産の平均額は、2000 年度が 326 万 7 千円、2002 年度が 494 万 8 千円である。また、団体の年間収入の平均額は 2000 年度が 3639 万 8 千円、2002 年度が 4089 万 7 千円となっている。

団体の総人数と年間収入には 5%水準で統計的に有意な正の相関関係が見られる ( $r=.168$ ,  $p<.05$  (2000 年度)、 $r=.139$ ,  $p<.05$  (2002 年度)<sup>4</sup>) ことから、当然ではあるが総人数の多い団体ほど収入規模も大きい。また、団体の分野別で見ると、2000 年度の収入の平均は「保健・医療・福祉分野」が 6131 万 1 千円であるのに対し、「その他の分野」が 922 万 7 千円、2002 年度だと前者が 7632 万円であるのに対し、後者が 1202 万 2 千円と、両者には大きな開きがある。

一方、所属団体の平均存続年数<sup>5</sup>は 7.48 年である。やはり、存続年数の長い団体ほど総人数も多いが ( $r=.105$ ,  $p<.05$ )、団体分野別に見ると「保健・医療・福祉分野」が 7.46 年、「その他の分野」が 7.59 年と両者にはほとんど違いが見られない。

<sup>4</sup> 2000 年度、2002 年度とも年間収入額にはずれ値のみられる 1 つの回答は除外して計算している。

<sup>5</sup> 団体が設立されてから 2005 年までの年数を算出している。

## 第2節 事務局長という人々

そもそも、どのような人が事務局長を務めているのだろうか。NPOで活動する一般の有給職員やボランティアとは異なる特徴を彼らは有しているのだろうか。ここでは事務局長と一般スタッフの比較や所属団体の属性による比較を通して、個人属性や企業、他のNPO等でのキャリア、活動のきっかけと動機、活動に対する意識や満足、社会活動といった面で見られる彼らの特徴を見出したい。また、日本のNPOの事務局長が「起業家」的な特性を有しているのか、それとも「経営者」的な特性を有しているのか、または両方を兼ね備えているのかといったことにも同時に注目したい。

### 1. 個人属性

まず、事務局長の個人属性の特徴について、一般の有給職員やボランティアとの違いに注目しながら見ていこう。第2-2-1表は、事務局長、有給職員、ボランティアの3者を分けて、男性比率や平均年齢、各最終学歴の比率、平均世帯収入を示したものである。

性別は、男性が事務局長全体の68.9%を占めている。一般に、NPOで活動している人は女性が多く、また本稿で使用しているデータでも有給職員やボランティアを含めた回答者全体では、女性比率のほうが高い（女性56.8%）が、事務局長は男性が担っている団体が多いようである。

平均年齢は56.8歳と、一般のスタッフ（51.7歳）よりやや高い。その中心を構成しているのは、60歳代（31.7%）と50歳代（29.4%）であることに加え、NPO活動を開始した平均年齢が52.3歳であることから、金銭面や時間の面である程度余裕があり、企業等での経験に富んでいる人々が、NPOを設立、もしくは既存のNPOリーダーの役割を引き継いでいることが予想される。最終学歴を見ると、大学・大学院卒者が事務局長全体の半数以上を占めており、有給職員やボランティアに占める大学・大学院卒者比率よりもはるかに高い。事務局長には組織内の事務的な仕事を統括する総合的なリーダーシップが求められるため、自ずと高学歴者が務めるようになっているのだろう。世帯収入（税込み）は平均661万1千円とな

第2-2-1表 事務局長と一般スタッフ別、個人属性の違い

	事務局長	有給職員	ボランティア
男性比率(%)	68.9	22.9	48.1
平均年齢(歳)	56.8	46.9	56.7
活動開始年齢(歳)	52.3	44.0	52.8
学歴(%)			
中学・高校卒	29.4	40.6	43.3
短大・高専卒	9.8	18.4	12.7
各種専門学校卒	6.3	15.1	6.3
大学・大学院卒	54.6	25.9	37.7
平均世帯収入(万円)	661.1	599.7	623.6

っている。これは一般的な勤労者世帯の同時期の平均世帯収入よりも 25 万円ほど高いが、世帯主が 50 歳代である場合の平均値と比べるとその額は 40 万円ほど下回っており<sup>6</sup>、特に金銭的に余裕のある人が NPO 活動に事務局長として参加しているわけではない。同様に、NPO に参加しているボランティアの平均世帯収入 (623 万 6 千円) や無償ボランティアの収入 (687 万 1 千円) と比べても、とりわけ NPO の中で富裕な人々が事務局長を務めているわけではない。

事務局長の活動形態を見てみると、有給職員が 46.2%、有償ボランティアが 9.9%、無償ボランティアが 42.2%となっている。活動形態別の平均年齢は、有給職員が 53.9 歳、有償ボランティアが 57.9 歳、無償ボランティアが 59.5 歳であることから、明らかに年齢が彼らの活動形態を規定している。活動形態は NPO での活動時間や内容、組織内における役割、責任等を規定することが予測されるため、この後の分析の中でも 1 つの軸として考慮していきたい。

## 2. 活動のスタイル

事務局長の中には NPO 専従で活動している人のみならず、企業など他の組織での仕事と兼務している人も含まれるため、自ずと両者には活動時間や業務内容といった面で違いが現れるだろう。ここではそのような活動のスタイルの違いについて見ていこう。

第 2-2-2 表は、所属団体の属性や自身の活動形態と NPO 以外の主な職業との関連を表したものである。まず、事務局長の特徴として、企業経営や自営業と NPO 活動を兼務している比率が 24.0%と、一般の有給職員やボランティア (両方合わせた比率が 8.4%) よりも 15.6 ポイント高い。事務局長としての業務は、営利事業の経営において必要な業務と重なる部分も多く (Herman and Heimovics [1991])、彼らのように企業経営と NPO での活動を両立している事務局長は、企業でのマネジメント方法を NPO にも活かしていることが予想される。

団体の総人数や活動分野、活動形態との関連も併せて見てみると、このように企業経営や自営業と NPO の事務局長を兼務している人は、「その他の分野」に所属している割合が 28.7%と「保健・医療・福祉分野」よりも 12.4 ポイント高く、また総人数が 40 人未満の比較的規模の小さな NPO において、その比率が高い。さらに彼らは企業経営からの収入があるためだろうが、無償ボランティアとして事務局長の任務を担っている割合が高い。

一方、総人数が 40 人以上の団体では、事務局長が NPO 専従で活動している割合が高い。また、有給職員や有償ボランティアなど、NPO からある程度賃金をもらって活動している局長は、専従で活動している人が多い。

---

<sup>6</sup> 総務省統計局の家計調査によると、2004 年の勤労者世帯の平均実収入は約 636 万円である。また、世帯主の年齢別では 50~59 歳が約 708 万円、60~69 歳が 479 万円となっている。  
(<http://www.stat.go.jp/data/kakei/2004np/zuhyou/2nh0702.xls>)

第 2-2-2 表 団体属性、活動形態別、NPO 以外の主な職業との兼務状況

(%)						
	正規社員、 職員	経営者、自 営業主	特になし	その他	合計(N)	
事務局長全体	15.9	24.0	42.4	17.7	446	
団体の 総人数	9人以下	22.9	39.6	27.1	10.4	50
	10～19人	15.9	26.5	43.2	14.4	142
	20～29人	15.6	22.2	38.9	23.3	96
	30～39人	19.1	28.6	38.1	14.3	48
	40～49人	13.9	11.1	41.7	33.3	41
	50～99人	8.8	12.3	63.2	15.8	60
	100人以上	16.7	16.7	45.8	20.8	29
活動分 野	保健・医療・福祉	15.2	16.3	43.5	25.0	209
	その他	17.2	28.7	40.7	13.4	216
活動形 態	有給職員	13.0	14.7	56.9	15.7	223
	有償ボランティア	14.9	21.3	51.1	12.8	48
	無償ボランティア	19.9	33.7	25.5	20.9	204

### 3. キャリア

#### (1) 現在までの仕事経験

次に、事務局長の過去の職歴について細かく見ていこう。第 2-2-3 表は、現在または過去に企業や団体の正規社員、職員、経営者、自営業主として就業した経験がある事務局長の比率や、その勤続年数、そして最も長く経験した仕事内容を、団体規模別、活動形態別に示したものである。

事務局長のうち 9 割弱は、過去に企業の正規社員や経営者としての就業経験があり、団体の規模別や活動形態別に見ても、その比率に大きな違いは確認できない。また、正規社員等としての勤続年数についても、団体規模による違いは見られず、いずれの団体の事務局長でも、正規社員や経営者としての経験が平均で 20 年以上ある。活動形態別に見ると、無償ボランティアや有償ボランティアよりも有給職員として活動している事務局長のほうが、正規社員・経営者等として働いている年数が長い、これは年齢による効果だと考えられる。

次に、これまで最も長く経験してきた仕事内容を見てみると、医療、福祉、教育、IT、理系技術、コンサルタント等の「専門的な仕事」に携わってきた事務局長が全体の 31.7%と最も多く、以下、「営業、一般事務」(23.2%)、「経営・管理」(19.8%)、「人事・総務・法務・会計・広報」(12.9%)と続く。ここでも特筆すべきは「経営・管理」に長く携わってきた人の多さであり、一般の有給職員やボランティアの中で「経営・管理」に携わってきた比率(9.5%)よりも 10.3 ポイント高い<sup>7</sup>。ここで過去の仕事経験と現在の NPO の団体属性や活動形態との関連を見ると、企業経営を長く経験してきた背景を持つ事務局長は、「その他の分

<sup>7</sup> 一般スタッフがこれまで最も長く経験してきた仕事内容は、「専門的な仕事」が 31.2%、「営業、一般事務」が 26.4%、「人事・総務・法務・会計・広報」が 13.8%と、その比率に事務局長との大きな違いは確認できない。

野」(25.8%)に占める比率のほうが「保健・医療・福祉分野」(14.0%)に占める比率より

第 2-2-3 表 団体属性、活動形態別、正規社員等の経験の有無、勤続年数、仕事内容

	正規社員、 経営者等の 経験あり(%)	正規社員等 としての勤 続年数(年)	最も長く経験した仕事内容(%)					合計(N)
			経営・管理	人事・総務・ 法務・会計・ 広報	営業・一般 事務	専門的な仕 事(福祉・教 育・IT・医 療・理系技 術・コンサル 等)	その他	
事務局長全体	88.6	21.4	19.8	12.9	23.2	31.7	12.4	446
団体の 総人数								
9人以下	95.8	23.3	28.9	15.6	22.2	24.4	8.9	50
10～19人	90.2	21.5	15.8	10.5	19.3	42.1	12.3	142
20～29人	84.4	20.0	18.1	12.5	27.8	31.9	9.7	96
30～39人	88.1	20.1	31.4	11.4	20.0	28.6	8.6	48
40～49人	83.3	20.9	20.7	13.8	27.6	27.6	10.3	41
50～99人	87.7	21.9	20.8	10.4	25.0	27.1	16.7	60
100人以上	87.5	20.7	15.0	15.0	30.0	20.0	20.0	29
活動分 野								
保健・医療・ 福祉	89.1	19.7	14.0	13.4	27.4	32.5	12.7	209
その他	89.0	23.4	25.8	13.2	18.1	31.3	11.5	216
活動形 態								
有給職員	86.8	18.3	13.9	15.2	23.0	36.4	11.5	223
有償ボラン ティア	91.5	23.3	14.3	14.3	26.2	26.2	19.1	48
無償ボラン ティア	89.8	24.1	26.8	10.1	22.6	28.6	11.9	204

も 11.8 ポイント高い。それに対し、「営業、一般事務」に長く携わってきた事務局長の比率は「保健・医療・福祉分野」が 27.4%と「その他の分野」(18.1%)よりも 9.3 ポイント高い。これらの違いは両分野における事務局長の役割の違いを反映しているのかもしれない。例えば、「保健・医療・福祉分野」ではミッションが具体的で、個々のスタッフの役割も明確なため、事務局長は組織の事務業務に集中できるのに対し、「その他の分野」では事務業務だけでなく、人材マネジメントや行政等との連携など、総合的なマネジメントの技能が必要とされ、ある程度企業マネジメントで用いられる方法を NPO の業務に応用する必要があるのかもしれない。

また、活動形態別に見ると、無償ボランティアに占める「経営・管理」経験者の比率(26.8%)が他の活動形態よりも 10 ポイント以上高くなっているが、これは先に述べたように、企業経営と NPO の事務局長としての業務を兼務している層が無償ボランティアに多く存在するためだと考えられる。

## (2) 過去の NPO 活動経験

個人が築き上げてきたキャリアには、現在の団体に所属する以前の NPO 活動の経験も含まれる。第 2-2-4 表は、団体の規模別、活動分野別に、他の NPO で有給職員として就業した経験がある事務局長の比率を表したものである。表から事務局長の 8.1%は過去に他の団体

で有給職員として就業していたことがわかるが、団体の規模によってその比率には大きな差がある。総人数が40人未満の団体に比べて、40人以上の団体では過去に他のNPOで就業していた事務局長が多く、その割合は1割を超えている。活動分野では、その比率に差がないことから、他のNPOで有給職員として活動していた人が事務局長に就任することは、団体規模の影響であることが示唆される。つまり、規模の大きなNPOが他のNPOから有能な人材を事務局長として招聘している可能性がある。

第2-2-4表 団体属性別、過去のNPO活動経験の有無

(%)			
	過去のNPO(有給職員)経験あり	合計(N)	
事務局長全体	8.1	406	
団体の総人数	9人以下	4.6	50
	10～19人	8.7	142
	20～29人	7.5	96
	30～39人	2.4	48
	40～49人	10.8	41
	50～99人	11.8	60
	100人以上	13.0	29
活動分野	保健・医療・福祉	8.4	209
	その他	8.3	216

#### 4. 活動のきっかけ、動機

第2-2-5表は事務局長がNPO活動に参加したきっかけと団体規模、活動分野との関連を表している。事務局長全体では、「団体発足から参加」している人が31.2%と最も多く、以下、「職場や仕事を通じた友人・知人からの紹介」(28.5%)、「その他の友人・知人からの紹介」(27.4%)、「公募、直接応募」(6.7%)、「その他」(6.3%)と続く。団体の発足から参加していた人は、他のきっかけでNPO活動を始めた人よりも設立に関与していた可能性が高く、田尾[1999]が言うところの「起業家」的な特性を有している可能性がある。

活動への参加のきっかけを団体規模別に見ても、大きな違いは見られないが、団体分野別に見ると、若干だが「保健・医療・福祉分野」の事務局長は、団体発足から参加している人が多い。したがって、この分野ではミッションの活性化や他組織・政府機関との連携など、その業務に「起業家」的な活動が含まれている事務局長が多いかもしれない。それに対し「その他の分野」の事務局長は、職場や仕事を通じた友人・知人からの紹介による参加者が相対的に多いことから、団体の発足に参加していないような人も多く、ミッションの作成などよりも、与えられたミッションの中で、企業等で培われたマネジメント方法を活用して組織内をまとめることに尽力している人が多い可能性が考えられる。

第 2-2-5 表 団体属性別、NPO 活動を始めたきっかけ

(%)						
	団体発足から参加	職場や仕事を通じた友人・知人からの紹介	その他友人・知人からの紹介	公募、直接応募	その他	合計(N)
事務局長全体	31.2	28.5	27.4	6.7	6.3	446
9人以下	22.9	47.9	20.8	4.2	4.2	50
10～19人	32.3	29.2	30.8	2.3	5.4	142
20～29人	37.8	21.1	21.1	8.9	11.1	96
団体の総人数	31.8	34.1	22.7	9.1	2.3	48
40～49人	31.6	31.6	29.0	7.9	0.0	41
50～99人	29.1	12.7	32.7	12.7	12.7	60
100人以上	30.8	26.9	30.8	7.7	3.9	29
活動分野						
保健・医療・福祉	33.5	22.2	28.9	7.2	8.3	209
その他	29.7	32.7	25.3	6.4	5.9	216

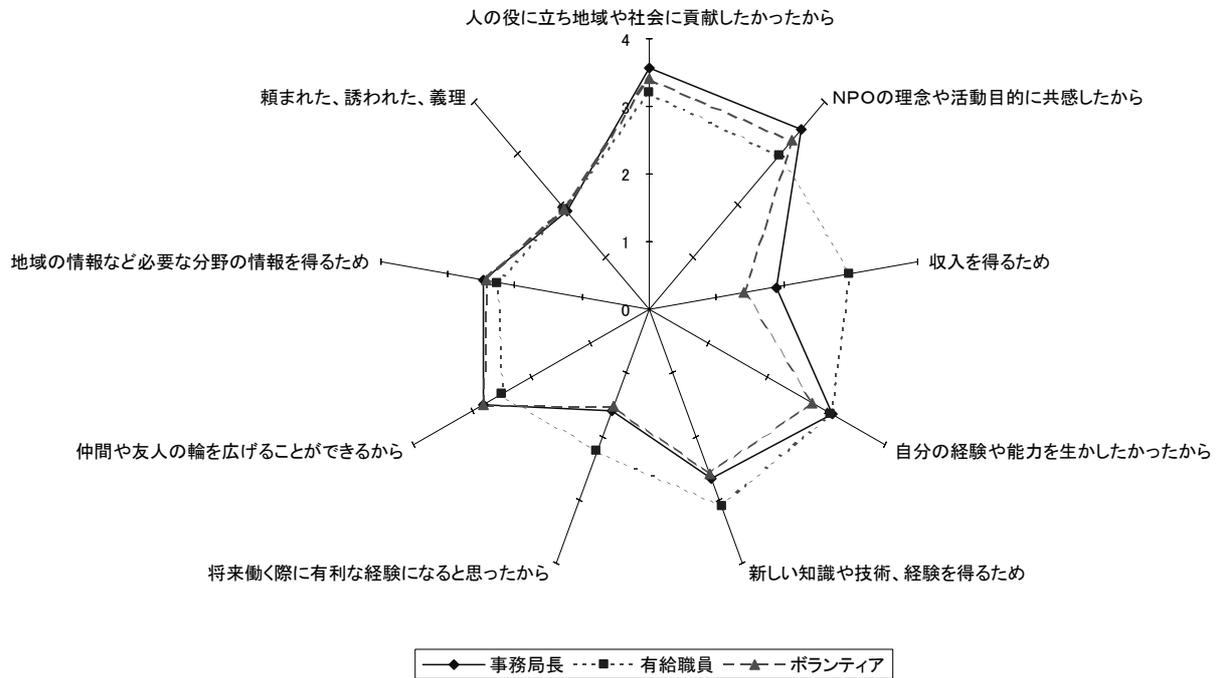
次に、事務局長の活動動機を見てみよう。第 2-2-6 図は NPO 活動を始めた動機に関する 8 つの項目について、事務局長と一般の有給職員、ボランティアの平均値を比較したものである<sup>8</sup>。NPO 活動を始めた動機として、「人の役に立ち地域や社会に貢献したかったから」や「NPO の理念や活動目的に共感したから」、「自分の経験や能力を生かしたかったから」といった項目の値は、事務局長が有給職員やボランティアをわずかに上回っている。事務局長、特に企業出身の局長の中には、しばしば NPO が追求している本質を軽視している人が存在すると言われている（田中 [2002]）が、平均的に見ると NPO 活動者の中で社会貢献意識や NPO の理念への共感が最も大きい人が事務局長を務めているようである。一方、「収入を得るため」や「新しい知識や技術、経験を得るため」、「将来働く際に有利な経験になると思ったから」といった項目については、事務局長よりも有給職員の値のほうが高い<sup>9</sup>。先に述べたように、事務局長を務めている人は、企業等から安定した収入を得ている人や定年後の人が比較的多いため、収入面でそれほど切迫しておらず、また新しい知識を得るよりも自身が今まで積み重ねてきた経験を NPO 活動に活かそうと考える傾向があるのだろう。

なお、図には示していないが、事務局長の活動動機に関して、所属団体の規模や活動分野の面で大きな違いは見られない。また「収入を得るため」という動機以外は、事務局長自身が有給か無給かに関わらず同様の傾向を示している。つまり、社会貢献への意識や NPO の理念への共感、自身の経験・能力を活かそうとする意識が NPO を担っている職員やボランティアよりも高いことは、大半の事務局長にあてはまる心性とみなしてよいだろう。

<sup>8</sup> それぞれ 4 段階尺度で訪ねており、値が高いほうが各項目に「あてはまる」と回答している。

<sup>9</sup> これらの項目について、有給の事務局長と一般の有給職員の平均値を比較しても、後者が前者を上回っている。

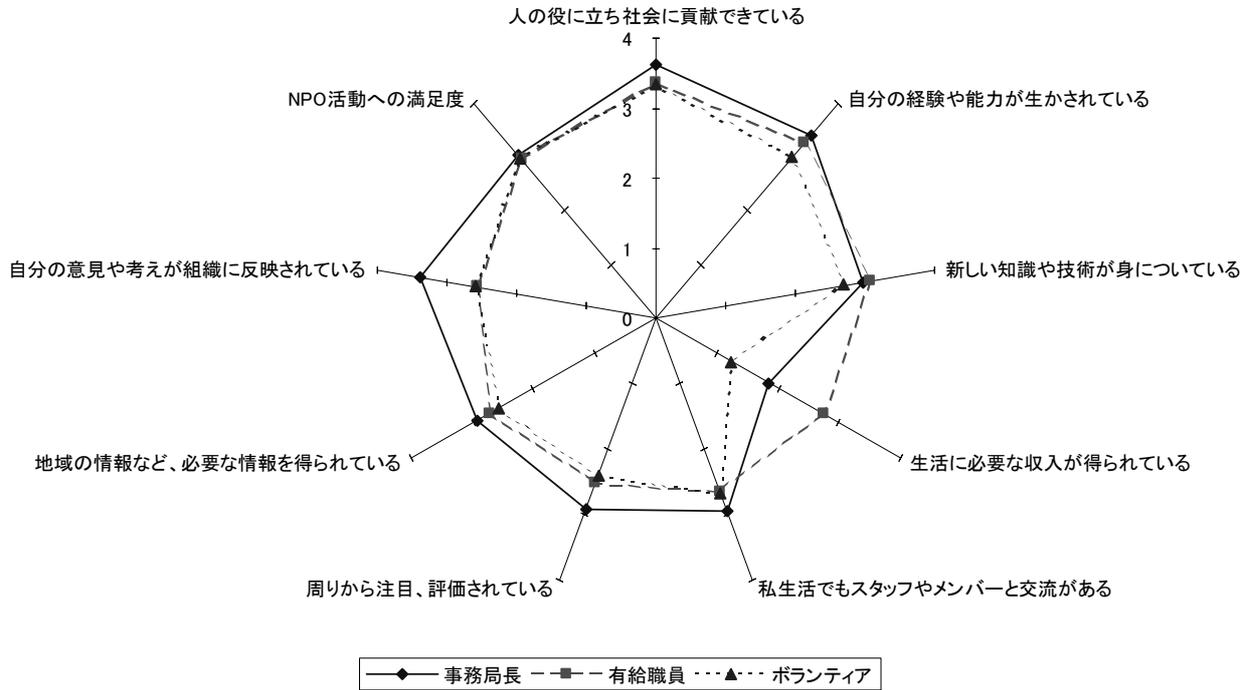
第 2-2-6 図 事務局長と一般スタッフの活動動機の比較



## 5. 意識

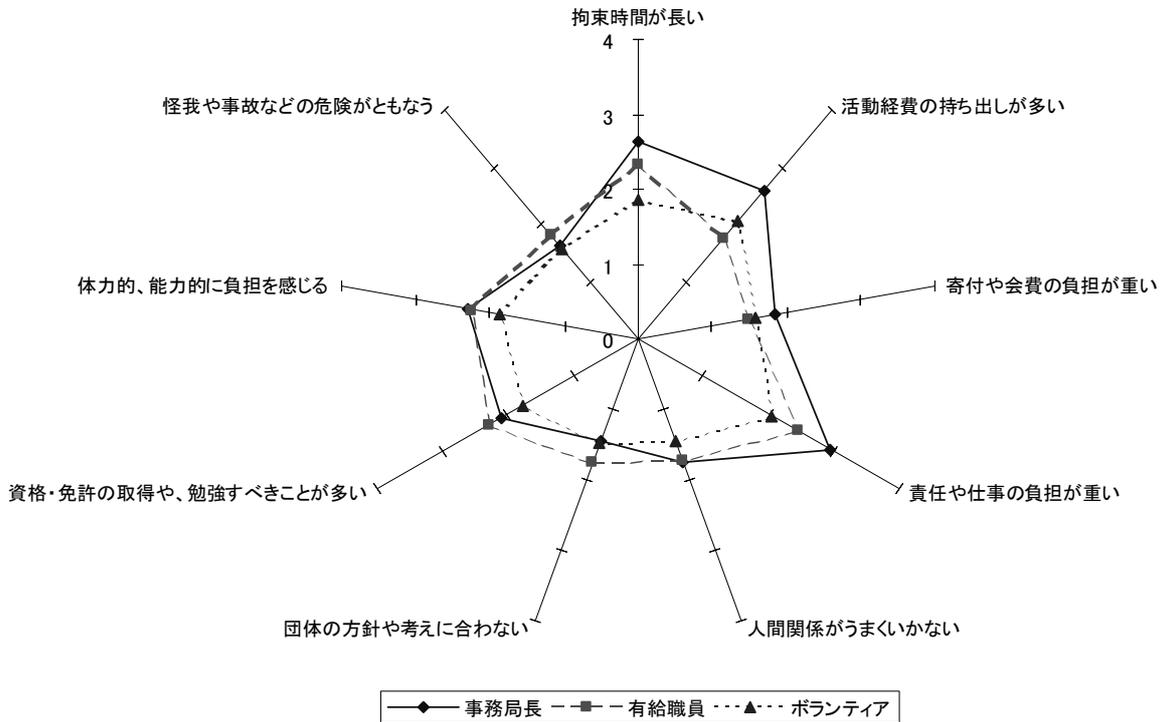
次に、事務局長の活動に対する意識について、有給職員やボランティアと比較しよう。まず、活動に対するメリットや満足度についてである。第 2-2-7 図は、NPO 活動を通じて感じるメリットに関する 8 つの項目、及び NPO 活動全般に対する満足度について、4 段階尺度で尋ねた平均値を、事務局長、一般の有給職員、ボランティア別に示したものである。図を見ると、活動へのメリットについても活動動機と同様の傾向を示していることがわかる。つまり、「生活に必要な収入が得られている」、「新しい知識や技術が身についている」という 2 つの項目以外、有給職員やボランティアよりも事務局長はメリットを感じている。先の活動動機のところで、社会貢献への意識等が一般のスタッフよりも高いことが、事務局長に共通してあてはまる心性であると述べたが、そのような意識を活動からより多く感じ取る機会が多いのも事務局長であり、それらの要因が活動を推し進める活力となっているのだろう。また、活動へのメリットとして「自分の意見や考えが組織に反映されている」という項目の平均値は、事務局長が有給職員やボランティアよりも約 0.8 ポイント上回っており、自身が主体となって組織を動かせることも彼らを突き動かす原動力となっている。ただし、NPO 活動への満足度に関しては、事務局長と一般スタッフの間に大きな違いは見られない。

第 2-2-7 図 事務局長と一般スタッフの活動におけるメリット・満足度の比較



一方、活動に関するデメリットについてはどうだろうか。第 2-2-8 図では、NPO 活動にともなうデメリットに関する 9 つの項目について、同じように活動形態による比較を行っている。事務局長の平均値が一般スタッフのものよりも上回っている項目は、「拘束時間が長い」、「活動経費の持ち出しが多い」、「寄付や会費の負担が重い」、「責任や仕事の負担が重い」である。事務局長への業務の集中や活動時間の超過、そしてそれらが引き起こす彼らのバーンアウトがしばしば問題として挙げられるが、「拘束時間が長い」と「責任や仕事の負担が重い」という項目のポイントの高さは、そのような事態が NPO 内で起こりやすいことを示すものとして捉えることができるかもしれない。この点については、後の 4 節で詳しく触れたい。また、「活動経費の持ち出しが多い」、「寄付や会費の負担が重い」ことは、財政状況が逼迫している多くの NPO において、その金銭的な埋め合わせを事務局長が負担している点を表している。もし事務局長にそのような埋め合わせを行えるだけの金銭的余裕が無ければ、スタッフを新たに参加させることもできず、活動を休止しなくてはならない状況も生まれてくるだろう。このような事態を打開するためにも、団体の規模や活動分野、設立からの年数に限らず、行政や企業からの支援、または寄付や会費の収集といった財政面を強化する取り組みが望まれる。

第 2-2-8 図 事務局長と一般スタッフの活動におけるデメリットの比較



## 6. 社会活動

田尾[1999]によれば、NPO で指導的な立場に就く人は、概して、地域社会の団体に多数参加するなど、社会活動全般への意識が高い。では事務局長は、実際に NPO 以外の社会活動にも関心を持ち、活動に参加しているのだろうか。

第 2-2-9 表は、NPO 以外に所属し、実際に活動しているグループ・団体について、事務局長と一般スタッフを比較したものである。まず、事務局長の 7 割強が現在の NPO 以外のグループ・団体で活動している。これは一般のボランティアと同程度の水準だが、半数ほどしか社会活動に参加していない有給職員よりは、多くの人がそのような活動に参加している傾向が見て取れる。具体的な活動内容を見てみると、事務局長の 45.7%は、「ボランティア、NPO、市民活動に関するグループ・団体」に所属しており、一般のボランティアよりも 7.7 ポイント、有給職員よりも 21.6 ポイント高い。これは、事務局長がボランティアや市民活動全般に対して高い関心を持っていることの表れであると捉えることもできるが、事務局長という立場上、他の NPO やボランティア団体との連携を図る中で、自身が複数の団体で活動するようになる可能性もある。

表には、所属団体の規模別、分野別の数値も併せて示している。団体分野別に見た所属 NPO 以外のグループ・団体への参加比率に大きな違いはない。一方、団体の規模別に見ると、規模の大きな団体の事務局長ほうが小さな団体の局長よりも何らかの社会活動に参加している傾向が若干見られる。この傾向は個々の活動内容についても同様である。

第 2-2-9 表 所属団体以外の社会活動に関する事務局長と一般スタッフの比較、  
及び団体属性別の違い

	何らかの活動に参加している	活動内容(M.A.)				合計(N)
		地縁的活動	余暇・趣味等の活動	ボランティア、市民活動	その他の活動	
事務局長	72.7	29.1	29.9	45.7	6.4	451
有給職員(一般)	50.7	18.2	27.2	24.1	3.7	755
ボランティア(一般)	70.7	29.3	34.4	38.0	5.8	761
団体の総人数						
9人以下	65.3	26.5	26.5	53.1	8.2	50
10～19人	70.5	28.8	27.3	43.2	4.6	142
20～29人	70.3	25.3	23.1	39.6	11.0	96
30～39人	71.4	35.7	35.7	50.0	7.1	48
40～49人	80.6	30.6	30.6	50.0	11.1	41
50～99人	74.6	30.5	32.2	50.9	1.7	60
100人以上	88.5	34.6	57.7	50.0	0.0	29
活動分野						
保健・医療・福祉	57.0	21.2	30.2	29.9	3.4	209
その他	66.1	26.6	33.0	34.4	6.4	216

この解釈は困難だが、規模の大きな団体のほうが、組織間の連携や組織内のスタッフとの人間関係の中で、他の社会活動団体に接触、参加する機会が多いのかもしれない。

### 第 3 節 事務局長の業務とキャリア、属性との関連

本節では、事務局長の業務内容に焦点を当てたい。事務局長が担う業務は多岐に渡るが、彼らがどのような団体に所属しているかや、専任か否か、有償か無償か、有償でも生活できるレベルの報酬をもらっているかなどによって、期待される業務は大きく異なる（田中 [2002]）。定義上、リーダーたる彼らの役割は、財政的な決定プロセスや資源の発見・配置、政治的・社会的環境の変化への対応等が中心となる（Heimovics et al. [1995]）が、会計や文書・会員の管理、予算編成、事業・プロジェクトの進行管理・促進、人事といった業務も、同時に期待される場合がある（Herman and Heimovics [1991]；田中 [2002]）。ここではまず、事務局長が行っている中心的な業務とそれ以外の周辺的な業務について、データを丁寧に確認していこう。

#### 1. 活動内容

第 2-3-1 表は、事務局長として行っている主な活動内容（行）と兼務している活動内容（列）のクロス集計結果である。まず、最も左の列には、主な活動内容の比率を示している。これを見ると、「組織全体の事業計画・運営・管理」を主に行っている事務局長が全体の 63.5%

と抜群に多く、以下、「会計・経理」(11.1%)、「専門的な仕事」(7.1%)、「一般事務」(5.7%)と続く。

第 2-3-1 表 事務局長の主な活動内容とその他の活動内容（複数回答）との関連

(%)

	全体	活動内容(複数回答)												
		組織全体の事業計画・運営・管理	個々のプロジェクトの企画・運営	資金調達	会計・経理	人事	ボランティアコーディネート	行政や企業との連携	広報	一般事務	専門的な仕事	補助的な仕事	現場での活動	
主な活動内容	組織全体の事業計画・運営・管理	63.5	100.0	71.3	70.5	57.5	64.6	44.8	83.6	59.7	66.8	41.0	14.6	51.9
	個々のプロジェクトの企画・運営	2.6	81.8	100.0	27.3	27.3	45.5	18.2	72.7	45.5	45.5	18.2	9.1	72.7
	資金調達	1.2	80.0	60.0	100.0	40.0	40.0	0.0	40.0	20.0	20.0	40.0	0.0	60.0
	会計・経理	11.1	66.0	34.0	40.4	100.0	38.3	23.4	46.8	36.2	83.0	12.8	17.0	51.1
	人事	0.2	100.0	0.0	0.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0
	ボランティアコーディネート	1.2	40.0	60.0	40.0	60.0	40.0	100.0	60.0	80.0	80.0	20.0	20.0	100.0
	行政や企業との連携	1.7	57.1	42.9	57.1	42.9	28.6	28.6	100.0	42.9	71.4	57.1	28.6	85.7
	広報	1.4	83.3	33.3	33.3	50.0	33.3	33.3	50.0	100.0	50.0	33.3	33.3	66.7
	一般事務	5.7	58.3	41.7	20.8	45.8	25.0	29.2	29.2	45.8	100.0	12.5	20.8	70.8
	専門的な仕事	7.1	76.7	63.3	46.7	56.7	66.7	26.7	50.0	46.7	70.0	100.0	16.7	50.0
	補助的な仕事	1.2	100.0	20.0	60.0	60.0	20.0	0.0	60.0	80.0	100.0	20.0	100.0	60.0
	現場での活動	3.1	61.5	38.5	30.8	23.1	30.8	7.7	38.5	30.8	46.2	15.4	7.7	100.0

「組織全体の事業計画・運営・管理」を主な業務としている事務局長の他の業務内容を見ると、83.6%が「行政や企業との連携」を、71.5%が「個々のプロジェクトの企画・運営」を、70.5%が「資金調達」を、64.6%が「人事（職員の採用・管理）」を兼務している。また、「個々のプロジェクトの企画・運営」や「資金調達」、「広報」を主な業務としている事務局長の8割以上は「組織全体の事業計画・運営・管理」も行っている。したがって、これらの業務を並行して行っているのが、最もスタンダードな事務局長の姿であるといえよう。

そのスタンダードな姿から少し外れるのが、「会計・経理」を主な業務としている事務局長である。彼らの兼務している業務を見ると、「一般事務」が83.0%と最も多いのに対し、「個々のプロジェクトの企画・運営」や「資金調達」を兼ねている人は4割弱と比較的少ない。これは、彼らが組織全体のマネジメントではなく、会計・経理を中心とした事務業務に特化している事務局長であることを示唆している。

また、それらとは別に「専門的な仕事」や「現場での活動」、「ボランティアコーディネート」を主な業務内容としている事務局長もいる。彼らは現場での活動に重点を置きつつ、事務業務も兼務しているものと考えられる。

以上より、事務局長は、①組織全体の多様なマネジメント業務に従事するスタンダードなタイプ、②「会計・経理」を中心とする事務業務に特化したタイプ、③現場での活動に重きを置いているタイプの3つ<sup>10</sup>に分類できるものと想定し、団体の属性や事務局長個人の属性、過去のキャリア等との関連を、以下で見たい。

## 2. 団体属性、個人属性と活動内容との関連

ここでは、上記の活動内容に関する3つの分類を基に、どのようなタイプの事務局長がどのような団体に所属しているのか、またどのような属性を持ち、どの形態で活動しているのかについて、クロス集計で分析することで、それぞれのタイプの特徴を示したい。第2-3-2表は、活動内容の3つのタイプそれぞれを100%としたときの所属団体の総人数、活動分野、男性比率、平均年齢、最終学歴、活動形態、活動年数の比率を示したものである。

団体属性との関連を見ると、組織マネジメント業務や現場での活動等を中心に行っているタイプの事務局長は、総人数20人未満の比較的規模の小さな団体に所属している。それに対し、事務業務を中心に行っている人は、20～49人の団体に所属している比率が最も高く、また50人以上の大きな規模に所属している比率も、他の2タイプの事務局長より高い。規模の小さな団体に比べ、大きなNPOは他のスタッフに業務を任せられることができるため、事務局長は事務業務に特化することができるのだろう。また、団体の活動分野で見ると、「保健・医療・福祉分野」において、現場での活動や事務業務を中心に行う人が多いのに対し、「その他の分野」では組織マネジメントを主に担うタイプの事務局長が多い。

個人属性との関連を見ると、男性比率、平均年齢ともに、組織マネジメントを中心的に行う事務局長が他の2タイプよりも高い。また、このようなタイプの人は大学・大学院を卒業している割合が最も高いが、現場での活動を主に行っている局長は、大学を卒業していない人の比率が高く、学歴と業務内容との関連を窺わせる。一方、事務業務を主に担うタイプの局長は、大学・大学院卒業者の比率が5割を超えている。

活動形態については、組織マネジメントを主に担う事務局長の場合、有給職員と無償ボランティアが約44%ずつを占めている。特徴的なのは、他の2タイプに比べ、無償ボランティアとして活動に従事している比率が高いことである。それに対し、事務業務や現場活動を中心に行っている事務局長の半数強は有給職員として活動しているため、団体へのコミットメントが高く、またNPOでの活動時間も長くなっていることが予想される。最後に、活動年数と業務内容の関連を見ると、組織マネジメントを中心に行っている人は比較的長期的に活動している人が多いのに対し、他の2タイプは、事務局長に就任してから3年未満である比

<sup>10</sup> 具体的には、①には主な活動内容が「組織全体の事業計画・運営・管理」、「個々のプロジェクトの企画・運営」、「資金調達」、「人事」、「行政や企業との連携」、「広報」の事務局長、②には「会計・経理」、「一般事務」の事務局長、③には「専門的な仕事」、「現場での活動」、「ボランティア・コーディネート」「補助的な仕事」の事務局長が含まれる。

第 2-3-2 表 活動内容別に見た所属団体の属性、個人属性、活動形態、活動年数

		(%)		
		組織マネジメント業務	事務業務	現場での活動等
団体の総人数	20人未満	41.9	29.2	51.0
	20～49人	39.2	46.2	41.2
	50人以上	18.9	24.6	7.8
団体の活動分野	保健・医療・福祉	45.9	56.9	60.9
	その他	54.1	43.1	39.1
男性比率		70.8	63.4	62.3
平均年齢(歳)		57.8	51.6	53.0
最終学歴	中学・高校卒	28.7	26.8	34.0
	短大・専門学校卒	13.2	19.7	28.3
	大学・大学院卒	58.1	53.5	37.7
活動形態	有給職員	44.8	52.2	58.5
	有償ボランティア	10.9	11.6	5.7
	無償ボランティア	44.4	36.2	35.9
活動年数	3年未満	37.2	49.3	54.7
	3～5年未満	33.1	22.5	22.6
	5年以上	29.7	28.2	22.6
合計		100.0	100.0	100.0

率が高い。これは、組織マネジメントを主な業務としている人は、活動を長く続けているうちに、マネジメントに関する多様な業務を担うようになっていくと解釈できると同時に、活動形態との関連も見逃せない。つまり、このタイプの事務局長は無償ボランティアとして活動している人も多く、企業等での仕事から安定的な収入を得て、比較的自由に活動に参加することができるため、自ずと長く活動が続けられるのかもしれない。

以上をまとめると、組織マネジメントを中心的に担う事務局長は比較的規模の小さな団体に多く、有給職員か無償ボランティアとして活動している人にほぼ 2 分される。彼らの特徴として挙げられるのは、学歴が高いことと活動年数が比較的長いことである。事務業務を主に行っている人は、比較的大規模の団体に所属し、有給職員として活動しているが、その活動年数はあまり長くない。この中には、昨今、NPO 団体が急激に増える中で、企業を退職した人が、培った経験を生かして NPO に参加している人も含まれているかもしれない。現場での活動等の業務を主に担っている人の最大の特徴は「保健・医療・福祉分野」や規模の小さな団体に所属している場合が多いことである。また彼らの中には活動を始めてからあまり日が経っていない人も多い。

### 3. キャリアと活動内容の関連

第 2-3-3 表は、活動内容に関する 3 つのタイプと現在までに最も長く経験した仕事内容との関連を見たものである。表からは現在の業務内容と過去の職歴との間に関連性があること

第 2-3-3 表 主な活動内容と過去の主な仕事内容との関連

(%)

	経営・管理	人事・総務・ 法務・会計・ 広報	営業・一般事 務	専門的な仕 事(福祉・教 育・IT・医療・ 理系技術・コ ンサル等)	その他	正規社員、 経営者等の 経験なし	合計(N)
組織マネジメント業務	22.5	9.3	20.2	28.7	10.9	8.5	298
事務業務	7.6	27.3	27.3	15.2	15.2	7.6	71
現場での活動等	7.5	2.5	20.0	42.5	17.5	10.0	53

が窺える。

まず、組織マネジメント業務を中心に行っている事務局長の過去の職歴の中で、最も比率が高いのは「専門的な仕事」(28.7%)であり、「経営・管理」(22.5%)や「営業・一般事務」(20.2%)に従事していた人も2割を超えている。特徴的なのは、このタイプの事務局長の中で「経営・管理」に携わっていた人が他の2タイプの事務局長よりも15ポイントほど多いことであり、企業での経営手法をNPOマネジメントに生かしているものと考えられる。なお、このように「経営・管理」の経験が長く、組織マネジメント業務を中心に行っている事務局長のうち、62.3%は「保健・医療・福祉」以外の分野に所属しており、また組織の総人数が30人未満の組織に彼らの6割強が所属している。

一方、事務業務を中心活動しているタイプの事務局長の過去の職歴で最も多いのは、「人事・総務・法務・会計・広報」(27.3%、そのうち19.7%が会計)と「営業・一般事務」(27.3%、そのうち一般事務が21.3%)であり、特に前者は他の2タイプの事務局長の比率よりも20ポイント前後高い。ここでも過去に企業で培われた知識・経験を事務局長の業務の中で生かしていることが示唆される。

現場での活動を中心に事務的な業務も担っているタイプの事務局長のうち、4割強が「専門的な仕事」を過去の主な職歴として挙げている。このタイプの事務局長の60.9%が「保健・医療・福祉分野」に所属していることから、福祉等の職業経験を生かし、そのままNPOを創設、または既存のNPOの事務局長として就任しているのだろう。またこのようなタイプの事務局長には、保育や教育といった分野の団体の事務局長も含まれていると考えてよいだろう。

#### 第4節 業務の集中と活動時間の超過

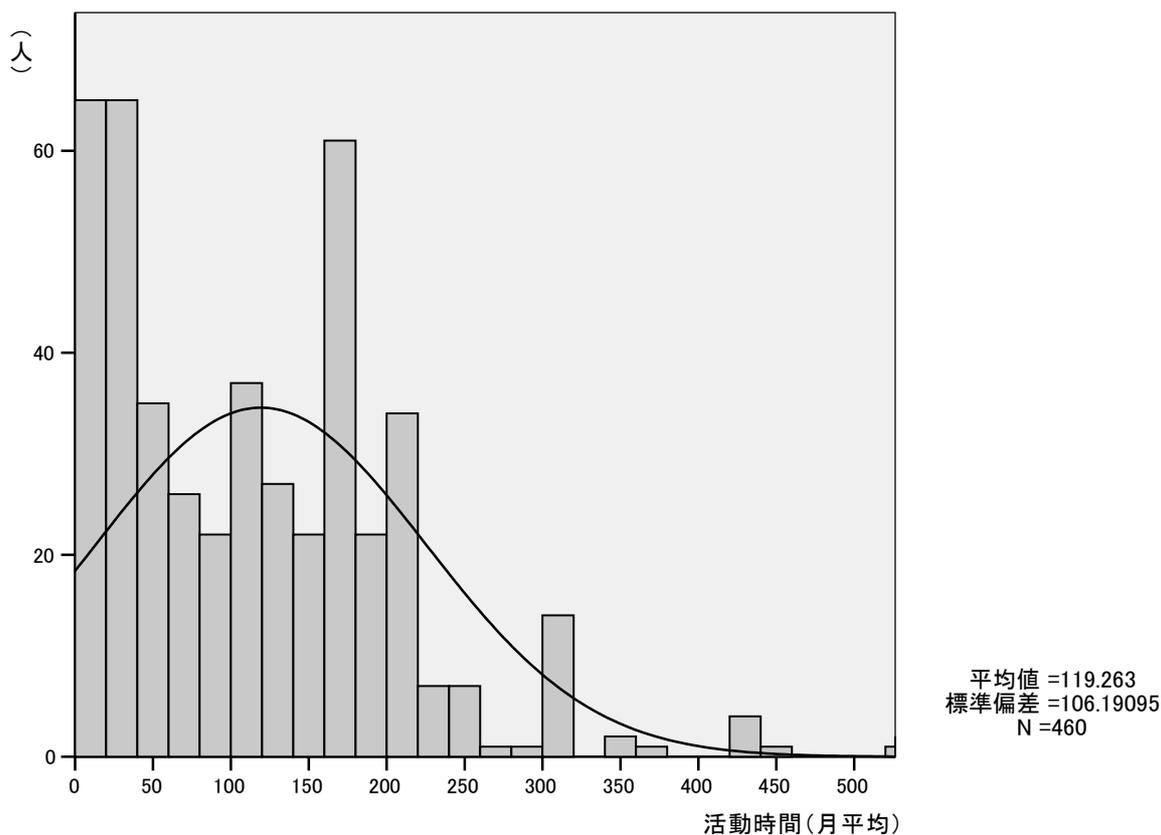
以上見てきたように、事務局長の業務内容は多岐に渡ることから、業務の集中化や活動時間の超過がしばしば問題とされる。ここでは、その活動時間が業務内容によって規定されているのか、または他の要因によって規定されるのかを検証したい。また1ヶ月あたりの活動

時間が 200 時間を超えるような長時間労働にも注目し、その規定要因を回帰分析によって推定した上で、長時間労働が、彼らの心理や継続意思にどのような影響を及ぼしているのかを考察したい。

### 1. 活動時間の分布

まずは、事務局長の 1 ヶ月あたりの活動時間の分布を見ていこう。第 2-4-1 図は、事務局長の月平均活動時間の分布を 20 時間ごとにヒストグラムで示したものである。事務局長の 1 ヶ月あたりの活動時間は平均 119.3 時間であり、0 時間～40 時間あたりと 160～180 時間あたりが最も集中しているが、220 時間を超えるまではおおよそ均等に分散している。また、月あたりの活動時間が 200 時間を超える人が全体の 17.0%、300 時間を超える人が 6.1%存在している。なお、活動形態別の平均活動時間は、正規の事務局長が 197.9 時間、非正規が 112.9 時間、有償ボランティアが 88.3 時間、無償ボランティアが 62.5 時間となっている<sup>11</sup>。

第 2-4-1 図 事務局長の 1 ヶ月あたりの活動時間の分布



注) 曲線は、グラフに近似する正規曲線を表している。  
1 ヶ月あたりの活動時間が 520 時間を超える 6 つの回答は図に示していない。

<sup>11</sup> 正規と非正規の事務局長に関しては、週あたりの活動時間を 30/7 倍したものを示している。

このように活動形態によって活動時間が大きく異なるため、第 2-4-2 表では、主な活動内容別、及び所属団体の属性別の月平均の活動時間を、事務局長全体と活動形態別とで示している。まず主な活動内容別に活動時間を見ると、事務局長全体では、現場での活動を中心とする事務局長の活動時間が平均 138.4 時間と最も長く、次いで組織マネジメント業務中心の局長（123.4 時間）、事務業務中心の局長（94.3 時間）となっている。活動形態別で見ても、無償ボランティア以外は事務業務中心の局長の活動時間が他の 2 タイプの局長よりも 20～30 時間ほど短い。一方、組織マネジメント業務中心の局長と現場活動中心の局長を比較すると、有給職員の場合、両者の活動時間は 1 ヶ月あたりで 10 時間ほどしか変わらないが、ボランティアだと前者が後者を 15～20 時間ほど上回っている。

次に、所属団体の属性別に活動時間を見てみよう。事務局長全体では、所属している団体の総人数が多い人ほど活動時間が長く、特に 40 人未満の団体と 40 人以上の団体で 10～60 時間ほどの差がある。しかし、活動形態別に見ると、このような一貫した傾向は見られず、単純に団体規模が大きいからと言って長く活動しているわけではない。また、活動分野に注目すると、「保健・医療・福祉分野」の事務局長のほうが「その他の分野」の人よりも 1 ヶ月あたり平均で 45.5 時間長く活動している。ただし、活動形態を分けると、この傾向は正規職員か無償ボランティアとして活動している事務局長に見られ、反対に事務局長が非正規職員か有償ボランティアの場合は、「その他の分野」に所属している人のほうが、1 ヶ月あたり 20～50 時間長く活動している。「保健・医療・福祉分野」の団体では、正規職員として活動している事務局長が多いのに対し、「その他の分野」では、事務局長であっても非正規職員か有償ボランティアとして活動している団体が多いことを表しているのかもしれない。

第 2-4-2 表 主な活動内容、団体属性別、1 ヶ月あたりの活動時間  
(事務局長全体、及び活動形態別)

		(時間)					
		事務局長全体	正規職員	非正規職員	有償ボランティア	無償ボランティア	合計(N)
主な活動内容	組織マネジメント業務	123.4	199.4	130.8	101.7	63.4	298
	事務業務	94.3	172.0	92.2	61.1	51.9	71
	現場での活動等	138.4	209.3	138.9	81.7	49.3	53
団体総人数	9人以下	111.9	186.7	106.1	41.0	84.7	50
	10～19人	116.9	199.5	87.6	80.2	60.4	142
	20～29人	104.1	177.6	103.1	118.2	61.1	96
	30～39人	119.0	201.4	111.4	57.6	66.2	48
	40～49人	130.4	244.3	97.6	110.0	36.7	41
	50～99人	135.4	190.3	108.2	120.0	71.1	60
	100人以上	161.7	223.2	199.1	92.0	66.5	29
団体分野	保健・医療・福祉	143.0	203.2	95.9	56.9	84.5	209
	その他	97.5	189.6	120.4	108.3	50.6	216

また、このクロス集計から分かる最も重要な問題は、正規職員として活動している事務局長の月平均の活動時間が 200 時間に近い点である。主な活動内容で言えば、「組織マネジメント業務」や「現場での活動等」を中心に行っている事務局長は、概ね平均で 1 ヶ月 200 時間前後を NPO 活動に費やしている。また所属団体の活動分野で見れば、「保健・医療・福祉分野」の事務局長の平均活動時間は 200 時間を超えている。これらは、組織の中核的な業務が彼らに集中し過ぎ、また人によってはそれらの業務と現場での活動を並行して行うため、彼らが過剰なまでに長時間働かなければならない事態を指し示していると言えよう。

## 2. 活動時間、長時間労働の規定要因

クロス集計による分析だけで、どの要因が活動時間の長短を真に規定しているのかを判断するには限界がある。したがって、ここでは活動時間の自然対数値を被説明変数に採り、その規定要因を最小二乗法によって推定する。では、どのような要因が活動時間に影響を与えると考えられるだろうか。分析に入る前に、活動時間に関する先行研究を簡単にレビューしておこう。

非営利組織の活動時間の規定要因に関する研究では、これまで主にボランティアの活動時間が採り上げられてきた。活動時間を規定する要因として、第一に注目されてきたのは労働市場における賃金率である。Menchik and Weisbrod [1987] は、賃金率が活動時間に対して負の影響を与えていることから、ボランティアの中では時間と賃金は代替関係にあり、機会費用が高い人材はボランティア時間が短いことを指摘している。日本のデータでも、中高年のボランティア活動を分析した跡田・福重 [2000] が、首都圏のボランティアで同様の傾向を確認している。また、山内 [2001] は、世帯主と配偶者別に、可処分所得と活動時間の関連を分析し、世帯主に関して両者に関連は見られなかったが、配偶者の分析では可処分所得と活動時間に負の関連があることを明らかにしている。しかしながら、Freeman [1997] は、多くのボランティアは機会費用の高い人材であり、また彼が行った実証分析から、ボランティア時間と賃金率の決定的な代替関係が確認できなかった点から、Menchik and Weisbrod [1987] の説を批判している。さらに、Wolff et al. [1993] は、どのような特性を持つ団体で活動しているかによって、個人個人の機会費用が異なることを指摘している。

その他に活動時間に影響を与える変数として、Menchik and Weisbrod [1987] は、世帯所得が活動時間に正の影響を与えており、ある程度富裕な人々がボランティアに従事していることを確認している。また、跡田・福重 [2000] や山内 [2001] では、日本のボランティアの場合、学歴が活動時間を左右しており、概ね学歴が高いほうが長く活動していることを指摘している。

以上を踏まえ、本稿の推定で投入する説明変数を挙げよう。先行研究で最も注目されてきた賃金率については、本稿の調査では NPO 以外の就労時間を尋ねていないため、算出することができない。したがって、個人の機会費用の高さを表す変数として、NPO 以外の収入を

ともなう仕事の有無を表す「他の仕事の有無ダミー」と NPO 以外の仕事の収入額を表す「他の仕事からの収入額」を採用する。また、団体の属性として、「総人数」、「基幹人材数ダミー」、「活動分野」、「存続年数」、「所在地」を投入している。「基幹人材数ダミー」は、1日8時間労働、20日出勤を1人と換算した場合の所属団体の総人数（有給職員、ボランティアの両方を含む）であり、「10人以上=1」とするダミー変数である<sup>12</sup>。すなわちこの変数は、団体へのコミットメントが高いスタッフの数を表しており、もしこの変数が事務局長の活動時間に対してマイナスの影響を与えているとすれば、団体内で事務局長の仕事の分散化が図られていることを想定している。他には、事務局長の個人属性として、「性別」、「年齢」、「配偶者の有無」、「子供の有無」、「最終学歴」、「世帯収入」、活動状況を表す変数として、「活動形態」、「活動年数」、「主な活動内容」を投入している。これらの変数の詳細な設定と事務局長のデータのための記述統計量は、第 2-4-3 表に示している。

---

<sup>12</sup> 比率は、「10人以上」が 26.0%、「9人未満」が 74.0%である。

第2-4-3表 変数の設定、記述統計量（事務局長のみ）

変数名	内容	度数	平均	標準偏差
【団体属性】				
団体の総人数	2004年1月時点で、所属NPOに在籍している有給役員（報酬を得て実際に労働している役員）、正規職員、非正規職員、出向職員、有償ボランティア、無償ボランティアの人数の総和	466	40.292	78.207
基幹人材数ダミー	所属NPOで、1日8時間労働、20日出勤を1人と換算した場合の総人数が「10人以上」=1	461	0.26	0.439
団体分野	所属NPOの活動分野が「保健・医療・福祉分野」=1	425	0.492	0.501
団体の存続年数	「所属NPOの設立年（任意団体設立時）から2005年までの存続年数」	474	6.479	8.332
団体の所在地（政令指定都市）	所属NPOの所在地が、「政令指定都市」=1	473	0.288	0.453
団体の所在地（県庁所在地等）	所属NPOの所在地が、「県庁所在地またはそれに順ずる都市」=1	473	0.199	0.399
団体の所在地（その他の市町村）	所属NPOの所在地が、「その他の市町村」=1	473	0.514	0.5
【個人属性】				
性別ダミー	「男性」=1	482	0.691	0.463
年齢	満年齢（単位：歳）	470	56.768	11.982
配偶者ダミー	「配偶者あり」=1	481	0.834	0.373
子供ダミー	「子供あり」=1	479	0.827	0.379
最終学歴（大学・大学院）	最終学歴が、「大学」もしくは「大学院」=1	480	0.546	0.498
最終学歴（短大・専門・高专）	最終学歴が、「短期大学、高等専門学校」もしくは「各種学校、専門学校」=1	480	0.160	0.367
最終学歴（中学・高校）	最終学歴が、「中学校」もしくは「高等学校」=1	480	0.294	0.456
世帯収入	2004年の「世帯全体の収入+1」の対数値（単位：万円）	409	6.293	0.727
他の仕事の有無ダミー	NPO以外の現在の職業が、「企業や団体などの正規社員・職員、非正規社員・職員」もしくは「経営者、自営業主」もしくは「他のNPOの有給職員」=1	446	0.473	0.500
他の仕事からの収入	2004年の「NPO以外の仕事からの収入+1」の対数値（単位：万円）	360	2.356	2.569
【活動状況】				
活動形態（正規職員）	活動形態が「正規職員」=1	475	0.341	0.475
活動形態（非正規職員）	活動形態が「非正規職員」=1	475	0.128	0.335
活動形態（有償ボランティア）	活動形態が「有償ボランティア」=1	475	0.101	0.302
活動形態（無償ボランティア）	活動形態が「無償ボランティア」=1	475	0.429	0.496
活動時間	「1ヶ月あたりの活動時間（有給職員は1週間あたりの平均的な残業時間も含む活動時間を30/7倍したものを利用。ボランティアは1ヶ月あたりの活動時間をそのまま利用）」の対数値	460	4.272	1.191
長時間労働ダミー	1ヶ月あたりの活動時間が、「200時間以上」=1	460	0.170	0.376
活動年数	「所属するNPOで活動を開始した年月から2005年7月までの活動年数（年単位、活動月数は小数点以下第3位を四捨五入）」ただし、活動開始年のみを記入している回答は、その年から2005年までの活動年を算出。	476	4.295	3.695
主な活動内容（組織マネジメント業務）	主な活動内容が、「組織全体の事業計画・運営・管理」、「個々のプロジェクトの企画」、「資金調達」、「人事」、「行政や企業との連携」、「広報」のいずれか=1	422	0.706	0.456
主な活動内容（事務業務）	主な活動内容が、「会計・経理」、もしくは「一般事務」=1	422	0.168	0.375
主な活動内容（現場での活動等）	主な活動内容が、「専門的な仕事」、「現場での活動」、「補助的な仕事」のいずれか=1	422	0.126	0.332
NPO収入	2004年の「NPOからの収入+1」の対数値（単位：万円）	419	2.876	2.506
利他的動機	現在のNPOで活動を始めた動機として、「人の役に立ち、社会や地域に貢献したかったから」、「NPOの理念や活動目的に共感したから」（それぞれ4ランクデータ）の平均値	458	3.514	0.631
利己的動機	現在のNPOで活動を始めた動機として、「収入を得るため」、「新しい知識や技術、経験を得るため」、「将来働く際に有利な経験になると思ったから」、「地域の情報など、必要な分野の情報を得るため」（それぞれ4ランクデータ）の平均値	457	2.144	0.646
組織運営への反映意識	NPOで活動することのメリットとして、「自分の意見や考えが組織運営に反映されている」（4ランクデータ）	471	3.382	0.683
経験・能力活用意識	NPOで活動することのメリットとして、「自分の経験や能力が生かされている」（4ランクデータ）	475	3.406	0.703
知識獲得意識	NPOで活動することのメリットとして、「新しい知識や技術が身についている」（4ランクデータ）	465	2.976	0.847
社会貢献意識	NPOで活動することのメリットとして、「人の役に立ち社会に貢献できている」（4ランクデータ）	475	3.632	0.571
時間・責任・能力面での負担感	NPOで活動することのデメリットとして、「拘束時間が長い」、「責任や仕事の負担が重い」、「体力的、能力的に負担を感じる」（それぞれ4ランクデータ）の平均値	461	2.616	0.793
金銭面での負担感	NPOで活動することのデメリットとして、「活動経費（ポケットマネー）の持ち出しが多い」、「寄付や会費の負担が重い」（それぞれ4ランクデータ）の平均値	463	2.199	0.827
NPO満足度	現在のNPO活動に対する満足度（4ランクデータ）	473	3.044	0.731

推定結果は、第 2-4-4 表の通りである。統計的に有意な結果が出ているのは、活動形態、他の仕事の有無、団体の総人数である。活動形態に関しては、その係数値から正規職員、非正規職員、有償ボランティア、無償ボランティアの順に活動時間が長いことが分かる。また、NPO 以外に企業の正規社員や非正規社員、経営者としての仕事を持っている人は、その他の人よりも NPO での活動時間が短い。団体の総人数については、人数の多い団体の事務局長ほど活動時間が長い。一方で、基幹人材の数は統計的に有意な影響を与えておらず、団体へのコミットメントが高い人材が豊富にいるからといって、事務局長の活動時間が左右されるわけではない。また、主な活動内容は活動時間の長短を決定していない。

先行研究と本稿の推定結果を比較すると、機会費用が高いほど活動時間が短い (Menchik and Weisbrod [1987]、跡田・福重 [2000]、山内 [2001]) という関連は、見られなかった。確かに、NPO 以外に仕事を持っている事務局長のほうが他の局長より 1 ヶ月あたりの活動

第 2-4-4 表 1 ヶ月あたりの平均活動時間の規定要因 (最小二乗法)

	係数
【団体属性】	
団体の総人数	0.004 *
基幹人材数ダミー	-0.136
団体分野	0.049
団体の存続年数	0.010
団体の所在地(その他市町村)	
政令指定都市	0.164
県庁所在地等	-0.055
【個人属性】	
性別ダミー	-0.100
年齢	0.004
配偶者ダミー	-0.230
子供ダミー	0.129
最終学歴(中学・高校)	
大学・大学院	-0.075
短大・高専	-0.129
世帯収入	-0.039
他の仕事の有無ダミー	-0.518 **
他の仕事からの収入	0.012
【活動状況】	
活動形態(無償ボランティア)	
正規職員	1.562 **
非正規職員	0.656 **
有償ボランティア	0.227
活動年数	-0.007
主な活動内容(事務業務)	
組織マネジメント業務	0.027
現場での活動等	0.071
F値	10.260
調整済み決定係数	0.461
サンプルサイズ	228

\*\*は1%、\*は5%、+は10%の水準で有意な推定値を示す。  
カッコ内はリファレンスグループを表している。

第 2-4-5 表 長時間労働の規定要因 (プロビット分析)

	係数
【団体属性】	
団体の総人数	0.006 +
基幹人材数ダミー	-0.441
団体分野	0.125
団体の存続年数	0.023
団体の所在地(その他市町村)	
政令指定都市	-0.085
県庁所在地等	-0.176
【個人属性】	
性別ダミー	0.031
年齢	-0.021
配偶者ダミー	-0.751 *
子供ダミー	0.885 *
最終学歴(中学・高校)	
大学・大学院	-0.194
短大・高専	-0.186
世帯収入	-0.194
他の仕事の有無ダミー	-0.124
他の仕事からの収入	-0.007
【活動状況】	
活動形態(無償ボランティア)	
正規職員	1.229 **
非正規職員	0.154
有償ボランティア	-0.111
活動年数	-0.014
主な活動内容(事務業務)	
組織マネジメント業務	1.246 *
現場での活動等	1.113 +
対数尤度	-76.292
カイニ乗値	62.25
擬似決定係数	0.290
サンプルサイズ	228

\*\*は1%、\*は5%、+は10%の水準で有意な推定値を示す。  
カッコ内はリファレンスグループを表している。

時間は短い、その仕事からの収入額は活動時間を規定していないため、単純に NPO 専従で活動している人のほうがより長く活動している効果が現れているだけだと解釈される。また、世帯収入や学歴も事務局長の活動時間に対して統計的に有意な影響を与えていない。つまり、事務局長の中でより金銭的に富裕な層や学歴の高い層が、長く活動に従事しているわけではない。むしろ彼らの活動時間を規定するのは、その大部分が活動形態であり、また所属団体の規模や他の仕事の有無である。

ただし、この推定は活動時間の長短を規定する要因を分析しているのであり、問題となるほどの長時間労働に対して、ここで挙げた要因が影響しているかは判断できない。そこで、1 ヶ月あたりの活動時間が「200 時間以上 = 1」とするダミー変数を被説明変数に採り、先ほどと同じ説明変数を投入したプロビット推定を行った（第 2-4-5 表）。

結果を見ると、第 2-4-4 表で示した推定結果と同様に、活動形態や所属団体の総人数が長時間労働に統計的に有意な影響を与えている。さらに第 2-4-4 表の結果とは異なり、配偶者の有無、子供の有無、そして主な活動内容が被説明変数を規定している。まず活動形態に関しては、無償ボランティアの事務局長よりも正規職員として活動している局長のほうが長時間労働に陥りやすい。また、配偶者のいない事務局長の活動時間が、配偶者がいる人よりも長いのは、前者のほうが時間的に余裕を持っているためだろう。

所属団体の属性に関して、所属団体の総人数の多さが事務局長の活動時間をプラスの方向に押し上げていることから、組織が拡大するにしたがって彼らの活動時間も超過することが窺える。一方、基幹人材の数は長時間労働に対してマイナスの影響を持っているものの統計的に有意な数値ではない。このことは、組織が拡大し 1 ヶ月に 20 日以上活動する人材が多く確保されていたとしても、団体内での業務の分散化が効率的に図られていないため、事務局長への業務の集中や過度の長時間労働に至っていることを示唆している。また、業務内容の結果が長時間労働に有意な影響を与えていることも同様のことを表していると考えられる。事務業務を中心に行っている事務局長に比べ、組織マネジメントや現場での活動を中心に行っている人のほうが、長時間活動している確率が高く、特に組織マネジメントを中心に行っている場合、他の 2 タイプの局長よりも長く活動している傾向が強い。多くの事務局長がこのようなタイプに類することから、多くの NPO 団体では、業務の効率的な分散化が図られておらず、組織マネジメントに関する業務の負担が彼らに集中する余り、過度に活動時間を確保しなければならなくなっている。

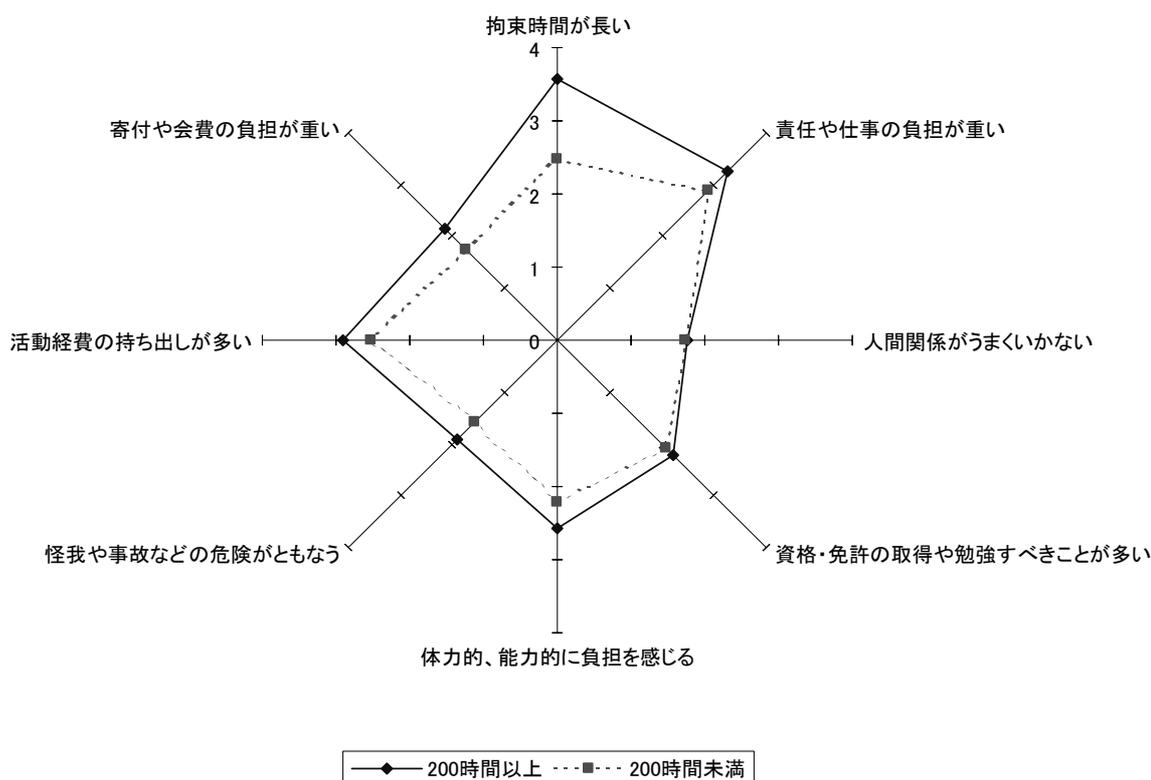
これらの結果を総合すると、活動時間の長短を規定しているのは、主に事務局長がどのような形態で活動しているかであるが、200 時間以上の長時間労働を規定しているのは、活動形態に加え彼らが中心的に行っている業務の内容や団体の規模である。すなわち、団体の規模がある程度大きくなったときに、団体内の業務、特に組織マネジメントに関する業務が職員やボランティアに効率良く分散されておらず、むしろ彼らが事務局長に過度に集中することで、彼らが長時間活動しなければならない事態に陥っている。

### 3. 活動時間の超過がもたらす影響

#### (1) 心理面への影響

では、長時間労働は事務局長の意識にどのような影響を及ぼすのだろうか。第 2-4-6 図では、NPO 活動を行う中でのデメリットに関する 8 つの項目について、1 ヶ月あたり 200 時間以上活動している事務局長と 200 時間未満の人を比較している。これを見ると、「人間関係がうまくいかない」という項目以外、1 ヶ月平均で 200 時間以上活動している事務局長のほうがそれ以外の人よりもデメリットを感じていることが分かる。長時間活動している人のほうが「拘束時間が長い」と感じているのは当然として、「責任や仕事の負担が重い」という項目では 0.39 ポイント、「怪我や事故などの危険がともなう」という項目では 0.36 ポイント、「体力的・能力的な不安を感じる」という項目では 0.34 ポイント、「資格・免許の取得や勉強すべきことが多い」という項目では 0.17 ポイントの開きが両者に見られる<sup>13</sup>。また、長時間労働とは一見関係ないと思われる金銭的な負担に関する項目についても、長時間活動している事務局長のほうがデメリットをより感じている。「寄付や会費の負担が重い」という項目

第 2-4-6 図 長時間労働と NPO 活動に対するデメリット意識



<sup>13</sup>長時間活動している事務局長とそれ以外の人各項目の平均値を t 検定により比較したところ、「拘束時間が長い」(t=9.040, df=446, p<.001)、「責任や仕事の負担が重い」(t=3.228, df=108.382, p<.01)、「怪我や事故などの危険がともなう」(t=3.311, df=447, p<.01)、「体力的・能力的な不安を感じる」(t=2.824, df=100.621, p<.01) の 4 つの項目に関して、1 ヶ月あたり 200 時間以上活動している人のほうが、統計的に有意な水準で負担を感じている。

では平均で 0.4 ポイント、「活動経費の持ち出しが多い」という項目では 0.38 ポイントの差が、長時間活動している事務局長とそれ以外の人にある<sup>14</sup>。つまり、長時間活動している事務局長は、その業務に関する負担に加え、金銭的な負担も同時に感じていることになる。

## (2) 継続意思への影響

次に、長時間労働が将来的な NPO 活動への継続意思を抑制するかを検証したい。推定に入る前に、ボランティア活動や NPO 活動の継続、及び継続意思に関する先行研究をレビューしておこう。

これまで、ボランティアや NPO 活動の継続は、主に業務内容、満足度、モチベーションといった観点から検討されてきている。例えば、業務内容の点に関して、Gidron [1985] は、イスラエルの 3 つのコミュニティセンターで活動するボランティアの調査から、活動の継続は、団体から与えられる仕事が面白いのか、挑戦的か、自身のスキルや知識に合っているかに加え、仕事自体の達成感や他のボランティアとの関係性に規定されるとしている。同様に、Lammers [1991] でも、仕事の特徴や他のボランティアとの関係が、ボランティアの活動期間に影響することが確認されている。また、満足度に関して、ボランティアの満足は、仕事自体のやりがいに加え、時間的、場所的な側面での仕事の便宜さや、活動に伴う能力、組織面でのストレスのなさなどによって構成され、満足度が高いほど実際に活動を長く続ける傾向が見られる (Gidron [1983])。モチベーションの面では、社会貢献への意識をはじめとする利他的なモチベーションの強さが継続にプラスに働く (Morrow-Howell and Mui [1989]) ほか、組織のミッション自体 (Rycraft [1994]) や、ミッションへの関与度合い (Brown and Yoshioka [2003]) も継続を促す重要な要因となっている。

日本のデータを用いてボランティアや NPO 活動者の継続を分析した数少ない研究例としては、桜井 [2005] が挙げられる。この研究では、日本の 60 歳以上の高齢層において、自己成長のために技術や経験を身につけたいという動機で活動を始めているボランティアほど長く続けていることを確認している。また、本稿のデータと同じものを用いている浦坂 [2006] によると、所属団体での活動を続ける意思が強いのは、大都市圏や「保健・医療・福祉分野」の団体に所属している人、また配偶者がおり、自身の活動形態が理想的であると感じている人である。さらに、一貫した結果ではないが、処遇に満足している有給職員は活動の継続を望んでいる。一方、同様のデータを用いて有償ボランティアのみの活動継続を分析した小野 [2006] によると、より長く活動している有償ボランティアの特徴として、財政規模が大きい団体に所属し、時間当たりの謝礼金額が高く、また世帯年収が高い人を挙げて

---

<sup>14</sup> いずれの項目についても両者間では統計的に有意な差がある（「活動経費の持ち出しが多い」(t=2.735, df=105.009, p<.01)、「寄付や会費の負担が重い」(t=3.751, df=443, p<.001)）。また、長時間活動している事務局長とそれ以外の局長の実際の寄付額の平均は、前者が約 18 万 7 千円であるのに対し、後者が約 13 万 2 千円である。しかし、会費額の平均は前者が約 12 万 7 千円であるのに対し、後者が約 25 万 4 千円と、意識的なデメリットの結果と矛盾している点も見受けられる。

いる。さらに、自身の経験・能力の活用や、意見が組織運営に反映されていると実感している人ほど活動継続年数は長い。

以上を踏まえ、ここではプロビット分析により、これらの要因を説明変数として投入した上で、長時間労働やデメリット感が継続意思を抑制しているのか、またどのような要因が事務局長の継続意思を規定しているのかを検証しよう。

被説明変数には、継続意思に関する類似した2種類の指標を用いることで、推定の頑健性を見たい。一つは今後のNPO活動についてどのような見通しを持っているかという設問に対して、「可能な限り現在のNPOで活動を続けたい=1」とするダミー変数であり、「継続意思」と名づける。もう一つは、今後の進路についてどのような希望があるかという設問に対し、「現状のままでよい」、もしくは「団体を発展させたい」と回答した場合を1とするダミー変数であり、「将来的な希望」と呼ぶ<sup>15</sup>。

一方、説明変数には、業務内容や業務上の意識と継続意思との関連を見るために、「主な活動内容」や「組織運営への反映意識」、「経験・能力活用意識」、「知識獲得意識」、「社会貢献意識」<sup>16</sup>を採用する。また、モチベーションと継続の関連を見るために、「利他的動機」と「利己的動機」<sup>17</sup>を用いる。さらに、長時間労働や活動にともなうデメリット意識が継続意思を抑制するかを検証するため、「長時間労働ダミー」<sup>18</sup>と「時間・責任・能力面での負担感」、「金銭面での負担感」<sup>19</sup>を投入する。その他には、団体属性として、「総人数」、「基幹人材数ダミー」、「活動分野」、「存続年数」、「所在地」を、個人属性として、「性別」、「年齢」、「配偶者の有無」、「子供の有無」、「最終学歴」、「世帯収入」「他の仕事の有無ダミー」、活動状況を表す変数として、「活動形態」、「活動年数」、そして「NPO活動全般への満足度」を採用する。これらの変数の詳細な設定と記述統計量は、第2-4-3表(4節-2)に併せて記述している。

推定結果は、第2-4-7表に示した通りである。まず2つの推定に共通している結果として、「保健・医療・福祉分野」に所属する事務局長は活動への継続意識が高く、将来的にも現状維持、または団体の発展を望んでいる。また、自身の考えが組織運営に反映されていると考

<sup>15</sup> なお、事務局長のうち「継続意思=1」とする回答は81.2%を、「将来的な希望=1」とする回答は72.8%を占めており、多くの事務局長は自身のNPOで現状のまま、または団体を発展させながら、可能な限り活動を続けることを望んでいる。

<sup>16</sup> 「組織運営への反映意識」は、NPO活動を行う上でのメリットとして、「自分の意見や考えが組織運営に反映されている」という項目を、「経験・能力活用意識」は「自分の経験や能力が生かされている」という項目を、「知識獲得意識」は「新しい知識や技術が身についている」という項目を、「社会貢献意識」は「人の役に立ち社会に貢献できている」という項目を用いている。

<sup>17</sup> 利他的動機とは、自身が何らかの利益を受けないにも関わらず社会や他人のために行動しようとする心性である。したがって、NPO活動を始めた動機として、「人の役に立ち社会や地域に貢献したかったから」と「NPOの理念や活動目的に共感したから」という2つの項目の平均値を「利他的動機」とする。一方、利己的動機は自身の利益のために行動する心性である。したがって、活動動機として「収入を得るため」、「新しい知識や技術、経験を得るため」、「将来働く際に有利な経験になると思ったから」、「地域の情報など、必要な分野の情報を得るため」という4つの項目の平均値を「利己的動機」とする。

<sup>18</sup> 1ヶ月当たりの活動時間が「200時間以上=1」とするダミー変数である。

<sup>19</sup> 「時間・責任・能力面での負担感」は、NPO活動を行う上でのデメリットとして、「拘束時間が長い」、「責任や仕事の負担が重い」「体力的、能力的に負担を感じる」という3つの項目の平均値を、「金銭面での負担感」は「活動経費の持ち出しが多い」、「寄付や会費の負担が重い」という2つの項目の平均値を用いる。

える人ほど活動の継続を望んでいる。多くの事務局長は自身の考えで団体のマネジメントを行っているが、中には代表者や役員層が組織の実権のほとんどを握っていて、リーダーとしての実務がともなわない肩書きだけの事務局長を置いている団体も存在する。そのような団体の局長が活動の継続をあまり望まないのは当然であり、このポジションを任せる人にはある程度の権限を与えることが、彼らが長く活動を続けるインセンティブとなっているのだろう。

事務局長への負担感の点から見ると、時間や責任、体力、能力面での負担感が大きい事務局長は活動への継続意思が相対的に弱い。しかしながら、1ヶ月あたり200時間以上活動している事務局長は、それ以外の人よりも将来的に現状を維持することや団体を発展させることを考えている。これを総合的に解釈すると、確かに長時間労働は時間や責任等の面での負担感を増大させるが、むしろその負担感を形成する他の要因が継続意思を弱めていることが示唆される。そして、長時間活動するということは、同時に組織へのコミットメントが高いということであり、そのような人の中では、組織をより成長させようという意識が負担感を上回っているものと考えられる。また、金銭面での負担感を感じている事務局長ほど、将来的に他の企業や官公庁等に転職することを望んでいる。自身が持ち出す金銭への負担が大きくなることで、NPOの財政面での限界を感じ、企業への転職や起業へと発想を転換させるのかもしれない。

一方、個人属性の点では、NPO以外の仕事を持っている人は継続意思が強い。他の仕事からの収入により生活が安定していることや、他の仕事に時間を割かなければならない分、NPO活動にともなう煩わしい雑務や人間関係などから逃れることができ、それが継続意思の強さに反映されているのだろう。年齢に関しては、高齢者のほうが現状維持を望む人が多い。事務局長の中でも、若い人はNPOでの経験を生かして起業や転職、NPOの立ち上げなどを望んでいるようである。さらに、10%水準ではあるが、中学・高校卒の事務局長や子供がいる局長は、継続意思が相対的に強い。

最後に、先行研究で指摘されてきた業務内容やNPO活動への満足度、活動動機は、事務局長の継続意思には影響を及ぼしていなかった。むしろ、彼らの継続意思を規定するのは、先に述べた現在の活動に対する意識である。事務局長を務めるような人は得てして責任感が強く、また組織を成長させようと責任や業務を背負いすぎることもある。したがって、それが彼らのバーンアウトに結びつかないよう、業務の分散化や効率化を図るためのマネジメント法の構築が、今後の研究上の課題として挙げられるだろう。

第 2-4-7 表 継続意思、将来的な希望の規定要因（プロビット分析）

	継続意思	将来的な希望
	係数	係数
<b>【団体属性】</b>		
団体の総人数	-0.004	0.002
基幹人材数ダミー	0.452	0.011
団体分野	0.722 **	0.726 **
団体の存続年数	0.016	-0.015
団体の所在地(その他市町村)		
政令指定都市	0.373	-0.174
県庁所在地等	0.535	-0.200
<b>【個人属性】</b>		
性別ダミー	0.256	0.389
年齢	-0.014	0.038 **
配偶者ダミー	-0.525	0.354
子供ダミー	0.748 +	-0.297
最終学歴(中学・高校)		
大学・大学院	-0.227	0.251
短大・高専	-0.694 +	0.133
世帯収入	0.198	0.190
他の仕事の有無ダミー	0.691 *	0.169
<b>【活動状況】</b>		
活動形態(無償ボランティア)		
正規職員	0.052	-0.325
非正規職員	-0.093	0.143
有償ボランティア	0.488	0.056
活動年数	0.012	-0.017
主な活動内容(事務業務)		
組織マネジメント業務	0.138	0.060
現場での活動等	0.126	0.111
長時間労働ダミー	-0.032	0.523 +
利他的動機	0.143	-0.024
利己的動機	-0.121	-0.121
組織運営への反映意識	0.672 **	0.387 *
経験・能力活用意識	-0.246	0.108
知識獲得意識	0.134	-0.051
社会貢献意識	0.333	-0.412
時間・責任・能力面での負担感	-0.468 *	-0.046
金銭面での負担感	0.199	-0.282 *
NPO満足度	0.024	-0.133
対数尤度	-80.603	-108.645
カイ二乗値	53.59	58.15
擬似決定係数	0.250	0.211
サンプルサイズ	236	227

\*\*は1%, \*は5%, +は10%の水準で有意な推定値を示す。

カッコ内はリファレンスグループを表している。

## 第5節 まとめ

本稿は、NPOの事務局長に焦点を当て、彼らが果たしているリーダーとして役割、働き方、意識等を理解することが、マネジメント理論の充実や彼らが抱える課題解決への第一歩となるという問題意識から出発している。そして、計量的データを基に、彼らの属性やキャリア、意識、業務内容等について、平均的なビジョンを示し、事務局長への業務の集中や過度の長時間労働の規定要因、及び彼らが心理面に与える影響を明らかにすることを目的とした。主な結果は次の通りである。

### ①個人属性、キャリア、意識

事務局長は、男性比率が高く、平均年齢も一般のスタッフよりやや高い。また、学歴も高いが、世帯収入は他のスタッフと大きな差がない。彼らはほぼ大半が有給職員か無償ボランティアとして活動しており、前者よりも後者のほうが平均年齢が高い。事務局長の中で最も多いのはNPO専従で活動している人だが、規模が小さい団体や「その他の分野」の団体に所属している局長の場合、相対的に企業経営や自営業と兼務している割合が高い。過去のキャリアについても同様であり、一般のスタッフに比べて、「経営・管理」職の経験が長い人が事務局長を務める割合は高く、「その他の分野」に所属している傾向が高い。一方、「保健・医療・福祉分野」で事務局長を務めている人の中で最も多い職歴は「営業・一般事務」である。また、過去に他のNPOでの有給職員としての経験がある人は、総人数の多い団体の事務局長を務めている割合が高い。団体の発足当初から活動に参加している事務局長は、全体の3割強存在するが、それは「保健・医療・福祉分野」のほうにより多く見られる。また、活動を始めた動機として、社会貢献への意識や自身の経験・能力を活かそうとする意識は他のスタッフよりも高い。同様に、活動に対しても社会貢献や組織運営面で自身の考えが反映されていることを強く感じているが、同時に他のスタッフよりも責任や拘束時間、金銭面での負担を感じている。さらに、事務局長は他の職員、ボランティアよりも社会活動全般に対する興味が高く、実際に他の社会活動、とりわけボランティアや市民活動に参加している人が多い。

### ②活動内容

事務局長の活動内容は非常に多岐に渡っているが、その組み合わせから、①組織全体の多様なマネジメント業務に従事するタイプ、②「会計・経理」を中心とする事務業務に特化したタイプ、③現場での活動に重きを置いているタイプの3つに分類できる。①に類する多くの方は小規模の団体で有給職員、または無償ボランティアとして活動している。彼らは、学歴が比較的高く、また過去の仕事経験として、経営に携わってきた人が多い。②は比較的大規模の団体に所属し、有給職員として活動している。過去の職歴面における特徴は、人事・

総務などの総合職や事務職を経験した人が多い点であり、それを活かして NPO に参加している人も多いだろう。③は「保健・医療・福祉分野」に所属している場合が多く、職歴の面でも福祉や教育を含む専門職の経験が長い人が相対的に多い。

### ③活動時間、長時間労働が心理面に与える影響

しばしば問題視される事務局長の長時間労働に関して、活動の長短はほぼ彼らの活動形態によって説明されるが、1ヶ月あたり200時間を超える長時間労働は主な活動内容に規定されている。上に示した組織全体のマネジメントを中心的に行っているタイプの事務局長が、最も長時間労働に陥りやすく、以下、現場中心に活動するタイプ、事務業務を中心に行うタイプとなる。このような長時間労働は、拘束時間の長さや責任・仕事の負担の重さ、怪我や事故などの危険性といった NPO 活動に関するデメリット意識に結びついているが、それで活動をやめることを考えているわけではなく、むしろ活動継続、並びにより一層の団体の発展を第一に考えている。

本稿の分析で明らかになった最も重要な点は③の知見だろう。NPO で活動する事務局長、特に正規職員として働いている人は、平均的に1ヶ月あたり200時間ほどを活動に費やしている。そのような長時間労働の原因は、マネジメントに関する業務が彼らに集中していることに加え、たとえ組織内にコミットメントの高い人材が多くても、大半の NPO では、その人たちに組織内の業務の分散が図られていないことにある。むしろ、団体が抱える総人数が増えることは、事務局長の業務を増やすことにもつながるため、彼らが担当する業務をある程度限定しない限り、常に長時間労働に陥る恐れがある。これが日本の NPO 内で主にリーダーシップを取っている事務局長の平均的な実像であろう。

この事態を打開するためには、NPO 内で活動する人材を充実させることが重要だろう。現在事務局長が担っている業務の一部でも他のスタッフが担えるように、人材を確保、もしくは育成することが必要である。人材確保に関して、Freeman [1997] は、人的つながりを生かして人を集めることの重要性を主張しているが、それが日本でも当てはまるのか、また他の方法で人材を集めることが有効なのかという点を今後検証していかなければならない。また、人材育成の面では、NPO で活動する人はどのような教育を受けることができ、それらは所属団体にとって有効に機能しているのかについても、発展的な研究課題として挙げられる。同時に、事務局長自身が仕事を抱え込みすぎているケースも考えられるため、どのように仕事を他のスタッフに配分すれば、組織が効率的に回り、発展するかという点も重要である。

最初に述べたように、日本の NPO のリーダーに関する研究は非常に少なく、実証研究は皆無に等しい。ここで挙げた人材面での課題に加え、ミッション達成や資源獲得を代表とする組織パフォーマンスの向上に対して、リーダーは組織内外へどのような影響を与えているのか、また Heimovics et al [1995] で扱われているリーダーと理事会との関係がどのよう

に組織全体のパフォーマンスを規定しているかなど、NPO のリーダーシップに関する課題は山積している。NPO 独自のマネジメント法を構築していくためにも、これらの課題に対して、量的、質的な実証研究を積み重ねていくことが期待される。

#### <参考文献>

- Brown, W.A. and Yoshioka, C.F.,[2003], Mission attachment and satisfaction as factors in employee retention, *Nonprofit Management and Leadership*, vol.14,no.1, pp.5-18.
- Freeman, R.B.,[1997], Working for nothing: The supply of volunteer labor, *Journal of Labor Economics*, vol.15,no.1, pp.140-166.
- Gidron, B.,[1983], Sources of job satisfaction among service volunteers, *Journal of Voluntary Action*, vol.12, pp.20-35.
- Gidron, B.,[1985], Predictors of retention and turnover among service volunteer workers, *Journal of Social Service Research*, vol.18, pp.1-16.
- Heimovics, R.D., Herman, R.D. and Jurkiewicz, C.L.[1995], The Political Dimension of Effective Leadership, *Nonprofit Management & Leadership*, vol.5, no.3, pp.233-248.
- Herman, R.D. and Heimovics, R.D.[1991], *Executive Leadership in Nonprofit Organizations: New Strategies for Shaping Executive-Board Dynamics*, San Francisco, CA: Jossey-Bass (邦訳『非営利組織の経営者リーダーシップ』、堀田和弘・吉田忠彦訳、森山書店、1998年)。
- Lammers, J.C.,[1991], Attitudes, motives, and demographic predictors of volunteer commitment and service duration, *Journal of Social Service Research*, vol.14, pp.125-140.
- Menchik, P.L. and Weisbrod, B.A.[1987], Volunteer labor supply, *Journal of Public Economics*, vol.32, pp.159-183.
- Morrow-Howell, N. and Mui, A.,[1989], Elderly volunteers: Reasons for initiating and terminating service, *Journal of Gerontological Social Work*, vol.13, pp.21-35.
- Rycraft, J.R.,[1994], The party isn't over: The agency role in retention of public child welfare caseworkers, *Social Work*, vol.39, pp.75-80.
- Wolff, N., Weisbrod, B.A. and Bird, E.J.[1993], The supply of volunteer labor: the case of hospitals, *Nonprofit Management and Leadership*, vol.4, no.1, pp2-2-45.
- Young, D.R.[1987], Executive Leadership in Nonprofit Organizations, *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- 跡田直澄・福重元嗣 [2000]、「中高年のボランティア活動への参加ーアンケート調査個票に基づく要因分析ー」、『季刊社会保障研究』、vol.36、no.2、pp.246-255。
- 浦坂純子 [2006]、「団体要因・労働条件・継続意思ー有給職員の賃金分析を中心にー」、『NPO

- の有給職員とボランティア－その働き方と意識－』、労働政策研究報告書、No.60、労働政策研究・研修機構。
- 小野晶子 [2006]、「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－」、『NPOの有給職員とボランティア－その働き方と意識－』、労働政策研究報告書、No.60、労働政策研究・研修機構。
- 桜井政成 [2005]、「ライフサイクルからみたボランティア活動継続要因の差異」、『ノンプロフィット・レビュー』、vol.5、no.2、pp.103-113。
- 田尾雅夫 [1999]、『ボランティア組織の経営管理』、有斐閣。
- 田中尚輝 [2002]、『NPO「事務局長」論』、NPO事業サポートセンター。
- 山内直人 [2001]、「ジェンダーからみた非営利労働市場」、『日本労働研究雑誌』、No.493、pp.30-41。
- 労働政策研究・研修機構 [2004]、『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 [2006]、『NPOの有給職員とボランティア－その働き方と意識－』、労働政策研究報告書、No.60。

### 第3章 高齢者のNPO参加

#### はじめに

少子高齢社会の進展による労働力不足が懸念されているが、その不足を補うのに期待されているのが女性（特に子育て期の）と男性の高齢者<sup>1</sup>である。これはそのままNPO活動（NPO労働市場）にもあてはまる。特に男性の高齢者は、団塊の世代が定年を迎え、どのような生活スタイルを選択するのか注目されている。再雇用や再就職などで働く人も多いただろうが、長年培った技能や知識、経験を社会に還元する方法は、そのような雇用労働だけではない。非営利の分野でも労働力が必要とされている。

高齢者は、社会から支えられる弱者として捉えられることが多かった。しかし、実際には、リタイア後も元気に生活している人も多く、高齢者を「社会を支える側に回る中心的な市民」として位置付ける“アクティブ・エイジング”の発想が必要とされる<sup>2</sup>。

一般に、高齢者の社会貢献に対する意識は高い<sup>3</sup>。多様なライフスタイルの選択肢としてNPO活動を位置付ける傾向は強まっていく可能性がある。特に、男性の雇用労働者は、仕事以外に地域や社会との関係を持つことが少なく、退職後は居場所を探すのに苦労するということがよく聞かれる。NPO活動は、地域・社会とのつながりを持つ場としても、個人が培ってきた能力や経験を発揮する場ともなり、退職後の生活の“ソフト・ランディング”（柔軟な引退過程）が可能となる。またそういった人たちが活動に参加することによって、地域・社会の活性化にもつなげることができる。

本章では、主に労働政策研究・研修機構がNPO法人で活動する個人を対象として2006年に実施した調査（以下、「JILPT2006調査」とする）<sup>4</sup>のデータを使用し、高齢者のNPO活動の担い手としての位置付けや、高齢者がNPO活動に対してどのような意識を持っているのかなど、特に男性の高齢者に注目して、NPO活動への参加の状況を示す。

---

<sup>1</sup> 何歳からを高齢者とするかは、WHOでは65歳以上としている（内閣府〔2006：102〕）が、本章では主に定年退職との関係から60歳以上とする。

<sup>2</sup> 前田〔2006：5〕を参照。ただし、“アクティブ・エイジング”には、「病弱な依存した高齢者を含めたすべての高齢者」が対象とされる（前田〔2006：14〕）。田中〔2006〕は、団塊シニアに向けて、かつてのようにリタイア後の人生を「余生」と位置付け、個人的な楽しみに満足するのではなく、日本社会が抱える様々な問題の改革の担い手として生きるという使命を自覚するべきだと述べている。

<sup>3</sup> 例えば、内閣府〔2006：147〕。

<sup>4</sup> 調査名は「NPO活動と就業に関する実態調査」。2005年7～8月に実施された。有効回答数は2,200（有効回答率17.4%）。

## 第1節 NPO活動の主な担い手としての高齢者

NPO活動の参加者について、内閣府が実施した調査（「平成16年度 市民活動団体基本調査」<sup>5)</sup>）では、NPO法人のスタッフ（常勤・非常勤、有給・無給を問わない）で多い年齢層<sup>6)</sup>として、最も割合が高いのは50代の47.3%で、60代以上が34.4%、40代が33.5%、30代が23.9%となっている（第3-1-1表）。法人格の無い団体では、60歳以上の割合が51.9%で最も高くなり、40代以下の割合が低くなる。

第3-1-1表 市民活動団体スタッフの多い年齢層（%）

	(N)	10代	20代	30代	40代	50代	60代以上	特に特徴はない	無回答
全体	(4363)	1.1	5.7	13.7	25.7	47.0	47.8	7.0	6.5
法人格有り	(1023)	0.5	10.3	23.9	33.5	47.3	34.4	7.0	2.6
法人格無し	(3340)	1.3	4.3	10.6	23.3	46.9	51.9	6.9	7.6

（内閣府「平成16年度 市民活動団体基本調査」より作成。）

JILPT2006調査では、全体の年齢分布としては50歳代と60歳代の割合が最も多いが、男性は60歳代が4割近く、70歳以上をあわせると5割を超える（第3-1-2表）。

第3-1-2表 NPO活動参加者の年齢分布（%）

	合計	(N)	30歳未満	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上	無回答	平均値(歳)
全体	100.0	(2200)	7.0	9.6	17.2	28.2	27.8	7.7	2.5	52.8
男性	100.0	(929)	7.0	7.9	10.9	21.2	37.2	14.2	1.6	56.2
女性	100.0	(1250)	7.1	11.0	22.0	33.5	21.0	3.0	2.3	50.3

（労働政策研究・研修機構〔2006〕より作成。）

このように、NPO法人など市民活動団体では、高齢者が主要な担い手となっている。

JILPT2006調査のデータで、NPO活動以外に就いている主な職業の分布を、男女別・年齢別に見ると（第3-1-3表）、男性の60歳以上では、「現在のNPO以外では仕事をしていない」割合が約6割となっていて、60歳未満の値と大きな開きがある。つまり、60歳を超えてリタイアし、NPO活動以外に仕事をしていないということになる。女性は40歳代以上は「専業主婦」の割合が高い。

<sup>5)</sup> 調査対象は、「継続的、自発的に社会貢献活動を行う、営利を目的としない団体で、特定非営利活動法人及び権利能力なき社団（いわゆる任意団体）」と定義された市民活動団体（約73,000件）から10,000件を無作為抽出した。有効回答数は4,466件。調査方法の詳細については、「平成16年度市民活動団体基本調査報告書」の「序章 調査実施概要」（<http://www.npo-homepage.go.jp/report/h16kihonchousa-3.pdf>）を参照。

<sup>6)</sup> 多い年齢層を2つまで回答。

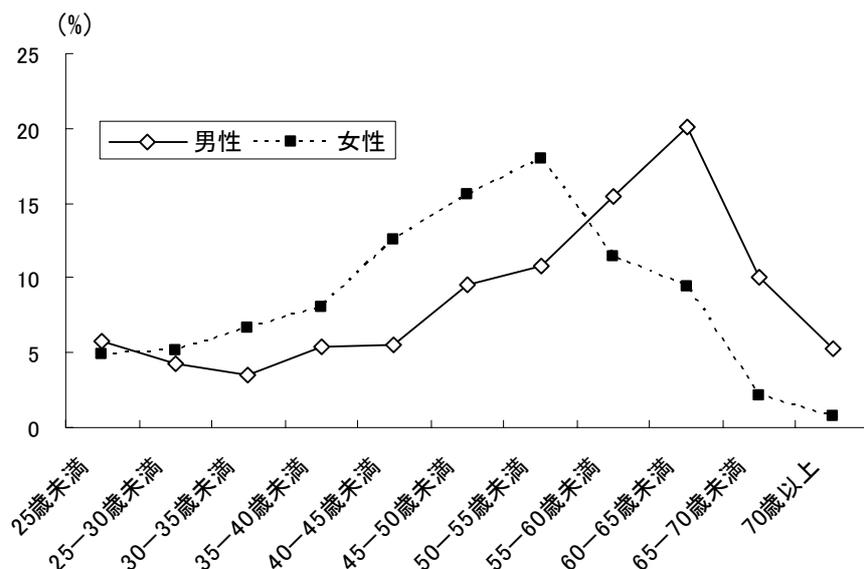
そこで、男女別に、活動に参加し始めた年齢の分布を見てみると（第 3-1-4 図）、女性は 40 歳くらいから 50 歳代前半が比較的多いが、男性は 50 歳代後半と 60 歳代前半が多い。一般的な退職年齢の層と一致する。ただ、本調査では、退職前に始めたのか、退職後に始めたのかは分からない。

第 3-1-3 表 性別・年齢別 NPO 以外の主な職業（％）

		30歳未満	30歳代	40歳代	50歳代	60歳代	70歳以上
男性	企業や団体などの正規社員、職員	24.2	25.4	29.7	30.8	11.4	7.0
	経営者、自営業主	1.6	20.9	30.8	36.8	14.5	15.7
	企業や団体などの非正規社員、職員	14.5	7.5	5.5	9.2	10.8	11.3
	他のNPOの有給職員	1.6	1.5	1.1	0.5	0.0	0.0
	学生	27.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	現在のNPO以外では仕事をしていない	30.6	43.3	31.9	21.6	60.3	60.0
	その他	0.0	1.5	1.1	1.1	3.1	6.1
	合計 (N)	100.0 (62)	100.0 (67)	100.0 (91)	100.0 (185)	100.0 (325)	100.0 (115)
女性	企業や団体などの正規社員、職員	12.2	14.3	10.0	8.4	6.7	12.1
	経営者、自営業主	2.4	4.8	4.4	5.7	5.8	0.0
	企業や団体などの非正規社員、職員	3.7	15.1	15.2	15.7	3.6	9.1
	他のNPOの有給職員	0.0	0.0	1.2	1.1	1.3	0.0
	専業主婦	12.2	22.2	40.0	40.5	52.7	57.6
	学生	12.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	現在のNPO以外では仕事をしていない	56.1	42.1	26.8	25.9	27.7	21.2
	その他	1.2	1.6	2.4	2.7	2.2	0.0
合計 (N)	100.0 (82)	100.0 (126)	100.0 (250)	100.0 (370)	100.0 (224)	100.0 (33)	

（労働政策研究・研修機構 [2006] より作成。）

第 3-1-4 図 性別・活動開始年齢の分布



（労働政策研究・研修機構 [2006] より作成。）

では、どうして高齢者が活動に多く参加しているのだろうか。高齢社会対策の総合的な推進のための政策研究会〔2006〕の調査（「高齢者の社会参画に関する政策研究報告書（NPO調査編）」<sup>7）</sup>によると、高齢者が社会貢献活動（ボランティア活動）に参加している主な理由は、「自分自身の生きがいのため」（67.7%）、「色々な人と交流できるため」（58.3%）などである。

また、JILPT2006調査ではNPOで活動を始めた動機を10項目についてたずねているが、それぞれの項目の「あてはまる」と答えた割合<sup>8</sup>を活動を開始した年齢別に比べてみると（第3-1-5表）、男性の「60歳以上」では「人の役に立ち、社会や地域に貢献したかったから」の値が最も高いが、30歳代から50歳代も6割前後となっている。他に比較的割合が高いのは「NPOの理念や活動目的に共感したから」や「自分の経験や能力を生かしたかったから」である。女性の「60歳以上」も、男性と同じような傾向があるが、「人の役に立ち、社会や地域に貢献したかったから」の値は、男性と比べて10ポイント程度低い。逆に、他の年齢層と比べて「60歳以上」の割合が低いのは、「収入を得るため」や「新しい知識や技術、経験を得るため」などである。男性の「60歳以上」の傾向として、利他的な動機は他の年齢層と同様に高いが、利己的な動機は他の年齢層と比べて低い。

第3-1-5表 性別・開始年齢別 NPO活動を始めた動機（%）

		30歳未満	30歳代	40歳代	50歳代	60歳以上
人の役に立ち、社会や地域に貢献したかったから	男性	28.7	59.0	60.7	58.2	62.6
	女性	31.7	33.2	44.2	56.0	49.7
NPOの理念や活動目的に共感したから	男性	36.2	51.8	54.3	41.8	45.9
	女性	29.4	33.2	38.7	44.8	43.8
収入を得るため	男性	28.7	24.1	15.0	9.4	2.7
	女性	32.5	34.2	28.5	14.9	9.2
自分の経験や能力を生かしたかったから	男性	36.2	39.8	40.7	33.6	37.7
	女性	31.7	27.7	33.0	37.8	33.3
新しい知識や技術、経験を得るため	男性	51.1	31.3	22.9	21.3	15.8
	女性	42.9	28.8	28.5	28.5	17.0
将来働く際に有利な経験になると思ったから	男性	33.0	19.3	5.7	5.3	1.5
	女性	18.3	10.3	10.5	6.5	2.0
授業の単位や資格を取るために必要だったから	男性	3.2	6.0	2.1	2.0	0.3
	女性	1.6	1.6	2.8	1.9	0.0
仲間や友人の輪を広げることができるから	男性	14.9	16.9	25.0	28.3	18.2
	女性	15.1	18.5	18.8	25.5	24.2
地域の情報など、必要な分野の情報を得るため	男性	12.8	15.7	15.0	14.3	9.4
	女性	15.1	16.3	12.0	13.0	8.5
頼まれた、誘われた、義理	男性	9.6	13.3	12.9	9.8	14.3
	女性	12.7	9.2	10.3	10.3	12.4

\*値は「あてはまる」と回答した割合。

（労働政策研究・研修機構〔2006〕より作成。）

<sup>7）</sup> 2005年1月時点で内閣府および各都道府県のホームページに掲載されているNPO法人から5,000団体を無作為抽出し、NPO法人の団体（代表者）及び活動に参加している高齢者を対象として実施した。回収数は団体（代表者）が1,131（回収率22.6%）、個人が1,428。

<sup>8）</sup> それぞれの項目の選択肢は、「あてはまる」「ややあてはまる」「あまりあてはまらない」「あてはまらない」の4件である。

一方、NPO 団体の側で、高齢者についてどのような見方をしているかという点、労働政策研究・研修機構が NPO 法人を対象として 2004 年に実施した調査（以下、「JILPT2004 調査」とする）<sup>9</sup>では、50 歳以上を有給職員として採用した理由についてたずねているが、「経験・知識が豊富である」、「熱意・意欲が高い」などが主要な理由となっている。つまり、即戦力としての期待が高いと言える。また、高齢社会対策の総合的な推進のための政策研究会 [2006] では、高齢者が団体の活動に多く参加する理由についてたずねているが、「高齢者の方が、資質、知識・技能、経験などの面から活用したい人が多いから」、「高齢者の方が、参加頻度、活動時間、報酬など条件面で合致する人が多いから」などの割合が高い。

以上のように、NPO 活動など市民活動の参加者には高齢者の割合が高いが、参加している高齢者、特に仕事から離れた男性の高齢者は、収入などの見返りはあまり求めないが、社会貢献に対する意欲は強い。多くの NPO では活動を支える人材が不足しており<sup>10</sup>、高齢者を即戦力として期待している。また、退職した高齢者については時間的、経済的にある程度余裕があり、定期的に活動に参加することが可能である。しかし、一般には、高齢者が NPO 活動に参加している割合はあまり高くない。内閣府が 60 歳以上の男女を対象に行った調査<sup>11</sup>では、「地域の福祉や環境を改善することを目的とした NPO（市民活動団体）活動に関心があるか」という設問に対して、「既に活動に参加している」は 3.6%であり、「今後参加したいと思っている」は 9.2%、「関心があるがよく分からない」が 34.4%であった。団塊の世代が退職期を迎えるにあたって、その動向が注目されているが、NPO 活動がより社会的に認知されれば、活動を支える人材がその中から多く活動に参加する可能性がある。

## 第 2 節 NPO における高齢者参加の実態

ここでは、JILPT2006 調査のデータを用いて、男性の高齢者を中心に、NPO での活動参加の実態を示す。

第 1 節では、NPO で活動を始めた時期が男性では 60 歳前半の割合が最も高かった（第 3-1-4 図）。団塊の世代が退職期を迎えることに対して社会的に注目が高まっていることから、ここでも 60 歳以降に活動を始めた男性（n=329）の活動状況に焦点を当てる。また、現在 60 歳未満で企業や団体などの正規社員、職員の男性（n=116）のグループと、市民活動の担い手としてあげられる専業主婦<sup>12</sup>（n=288）を分析の対照グループとする。

<sup>9</sup> 調査名は「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する調査」。2004 年 1 月に実施された。有効回答数は 3,495。調査方法については小野 [2004 : 116] を参照。

<sup>10</sup> JILPT2004 調査では、現在の人材活用上の課題として回答の割合が高かったのは、「ボランティア層の人材確保」や「後継者探し、後継者育成」、そして「職員やボランティアの専門能力の向上」であった（藤本 [2004 : 176]）。

<sup>11</sup> 調査名は「高齢者の地域社会への参加に関する意識調査」。2003 年 12 月に 4,000 人の 60 歳以上の男女を対象に実施された。有効回答数は 2,860。

<sup>12</sup> ここでは現在 60 歳未満に限定する。

第 3-2-1 表 活動形態 (%)

	男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満
正規職員	8.7	20.0	10.3
非正規職員	12.7	8.7	47.3
有償ボランティア	27.6	8.7	17.8
無償事務局ボランティア	26.0	26.1	7.1
無償その他ボランティア	25.1	36.5	17.4
合計	100.0	100.0	100.0
(N)	(323)	(115)	(281)

まず、それぞれのグループの活動形態であるが（第 3-2-1 表）、60 歳以上で活動を開始した男性（「男性・開始年齢 60 歳以上」）は、有償ボランティアの割合が他のグループと比べて高い。無償事務局ボランティアや無償その他ボランティアの割合も比較的高いが、60 歳未満で活動をはじめた男性のグループ（「男性・60 歳未満・正社員」）も同様の傾向がある。「男性・60 歳未満・正社員」は正規職員の割合が他のグループと比べて高い。専業主婦は非正規職員の割合が高い。

主な活動分野<sup>13</sup>については（第 3-2-2 表）、いずれも「保健・医療・福祉」の割合が最も高いが、特に専業主婦で高い。60 歳以上の男性は「まちづくり」や「環境保全」が 2 割弱で、その他の分野は分散している。60 歳未満の男性の場合は、子どもとの関わりが多いのか、「学術・文化・芸術・スポーツ」や「子どもの健全育成」の割合も少し高い。

第 3-2-2 表 主な活動分野 (%)

	男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満
保健・医療・福祉	40.2	41.9	71.0
まちづくり	17.0	13.3	4.2
学術・文化・芸術・スポーツ	5.4	11.4	5.4
環境保全	13.0	12.4	5.0
子どもの健全育成	3.6	12.4	7.7
その他*	20.7	8.6	6.6
合計	100.0	100.0	100.0
(N)	(276)	(105)	(259)

<sup>13</sup> 「その他」に含まれるのは、社会教育、災害救援、地域安全、人権擁護・平和、国際協力、男女共同参画、NPO 支援、情報化社会の発展、科学技術の振興、経済活動の活性化、職業能力開発・雇用機会拡充、消費者保護である。

第 3-2-3 表 主な活動内容 (%)

	男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満
組織全体の事業計画・運営・管理	30.7	23.3	7.3
個々のプロジェクトの企画・運営	5.8	11.2	5.6
会計・経理	4.0	5.2	9.4
専門的な仕事(福祉、教育、IT、医療など)	9.4	15.5	23.3
左記の業務の補助的な仕事	6.7	2.6	6.9
現場での活動(助け合い活動、イベント手伝いなど)	12.8	14.7	16.3
その他*	9.1	8.6	11.8
無回答	21.6	19.0	19.4
合計	100.0	100.0	100.0
(N)	(329)	(116)	(288)

活動内容<sup>14</sup> (第 3-2-3 表) は、60 歳以上の男性は「組織全体の事業計画・運営・管理」が最も多く、「現場での活動(助け合い活動、イベント手伝いなど)」が次に多い。60 歳未満の男性は、「個々のプロジェクトの企画・運営」や「専門的な仕事(福祉、教育、IT、医療など)」の割合も少し高い。専業主婦は「専門的な仕事(福祉、教育、IT、医療など)」の割合が高い。「保健・医療・福祉」の分野での活動が多いためであろう。専業主婦の場合、これ以降も様々な点において、「保健・医療・福祉」での活動の特徴が現れている。

第 3-2-4 表 最も長く経験した仕事の内容 (%)

	男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満
経営・管理	24.8	14.7	2.2
営業	13.0	11.2	0.5
研究開発	9.7	4.3	1.1
一般事務	7.1	12.9	26.6
製造・組み立て	10.5	6.9	3.3
教育	6.3	11.2	14.1
医療・福祉	2.1	14.7	12.0
その他*	22.3	21.6	36.4
無回答	4.2	2.6	3.8
合計	100.0	100.0	100.0
(N)	(238)	(116)	(184)

NPO 以外に職業経験がある場合に、最も長く経験した仕事の内容<sup>15</sup>は (第 3-2-4 表)、60

<sup>14</sup> 「その他」に含まれるのは、資金調達、人事(職員の採用・管理)、ボランティアコーディネート、行政や企業との連携、広報(機関紙やインターネットでの情報発信など)、一般事務である。

<sup>15</sup> 「その他」に含まれるのは、人事・総務、会計・経理、法律・法務、広報・宣伝・渉外、販売・接客、業務補助・軽作業、理系技術職、情報サービス職、コンサルタント・アドバイザー、デザイン・芸術、政治・行政、銀行業務、編集・記者、運転、調理、宗教家、その他である。

歳以上の男性では「経営・管理」の割合が最も高く、「営業」や「製造・組み立て」が次に高い。60歳未満の場合は、年齢の影響もあると思うが、「経営・管理」の割合は60歳以上ほど高くなく、「一般事務」や「教育」、「医療・福祉」などが1割を超えている。専業主婦は「一般事務」の割合が高く、「教育」や「医療・福祉」が1割以上である。

組織への関与度<sup>16</sup>は、男性は比較的高く専業主婦との間に差はあるが、男性の60歳以上と未満に差は見られない。

第3-2-5表 組織への関与度（平均値）

		男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満
組織運営やミッションの 方針決定	平均値	2.98	2.98	2.10
	(N)	(316)	(116)	(281)
	標準偏差	1.18	1.13	1.17
所属NPOの運営にとつ て重要な人との連携	平均値	3.04	3.00	2.27
	(N)	(316)	(116)	(282)
	標準偏差	1.10	1.09	1.14
組織の全般的な業務	平均値	3.00	3.20	2.30
	(N)	(315)	(115)	(282)
	標準偏差	1.11	1.03	1.10
個々のプロジェクト	平均値	2.94	3.17	2.37
	(N)	(317)	(115)	(282)
	標準偏差	1.05	0.95	1.07

第3-2-6表 活動年数、活動内容の数、NPOからの収入（平均値）

		男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満	(分散分析)
活動年数 (年)	平均値	3.33	3.13	3.34	F = 0.287
	(N)	(329)	(114)	(279)	n.s
	標準偏差	2.11	3.10	2.89	
活動内容 (数)	平均値	3.79	4.05	2.77	F = 16.118
	(N)	(323)	(116)	(277)	p < .001
	標準偏差	2.72	2.76	2.19	
NPOからの収入 (万円)	平均値	28.93	56.35	61.87	F = 12.129
	(N)	(266)	(91)	(220)	p < .001
	標準偏差	63.10	110.89	74.42	

活動年数の平均値に差は見られない(第3-2-6表)。関わっている活動内容の数を比べると、専業主婦の数が若干少ない。NPOからの収入は、正規職員や非正規職員などの有給スタッフ

<sup>16</sup> それぞれの項目について、「かなり関与している」=4点、「やや関与している」=3点、「あまり関与していない」=2点、「関与していない」=1点として平均値を算出した。

の割合が低い 60 歳以上の男性の値が小さい。

第 3-2-7 表 活動を始めたきっかけ (%)

	男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満
家族や親戚からの紹介	1.2	5.2	6.3
職場や仕事を通じた友人・知人からの紹介	28.9	33.6	17.0
近隣や地域の友人・知人からの紹介	16.7	9.5	29.5
その他の友人・知人からの紹介	10.0	12.9	13.9
雑誌や新聞広告、広報誌などを通じての公募	9.1	3.4	8.7
大学や専門機関、自治体などを通じての公募	2.7	1.7	3.8
ハローワークを通じての公募	2.1	2.6	4.9
インターネット上の公募	0.9	1.7	0.3
その他	5.5	11.2	4.9
直接応募	0.6	0.0	0.0
団体発足から参加	14.6	15.5	7.6
無回答	7.6	2.6	3.1
合計	100.0	100.0	100.0
(N)	(329)	(116)	(288)

活動に参加するようになったきっかけは、いずれも「友人・知人の紹介」が最も多い（第 3-2-7 表）。男性は「職場や仕事を通じた友人・知人からの紹介」が最も多いが、専業主婦は「近隣や地域の友人・知人からの紹介」が最も多い。60 歳以上と 60 歳未満の男性を比べた場合、60 歳以上のほうが「職場や仕事を通じた友人・知人からの紹介」が若干少なく「近隣や地域の友人・知人からの紹介」が若干多い。

第 3-2-8 表 活動している団体の男女比 (%)

	男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満
男性だけ、あるいは男性がほとんど	26.7	37.5	1.8
やや男性が多い	30.1	31.7	10.0
男女はほぼ同じくらい	7.4	7.7	5.3
やや女性が多い	23.6	17.3	33.8
女性だけ、あるいは女性がほとんど	12.2	5.8	49.1
合計	100.0	100.0	100.0
(N)	(296)	(104)	(281)

活動している団体の男女比を見てみると（第 3-2-8 表）、男性は「男性だけ、あるいは男性がほとんど」や「やや男性が多い」など団体のメンバーに男性の比率が高く、専業主婦は逆に「女性だけ、あるいは女性がほとんど」や「やや女性が多い」など女性の比率が高い。組

織としては同質性が高いと言える。ただ、60歳以上の男性は60歳未満に比べて「男性だけ、あるいは男性がほとんど」の比率が低く、女性メンバーの比率が高い団体で活動している割合が高い。第3-2-7表で、専業主婦は「近隣や地域の友人・知人からの紹介」の割合が高いが、それが女性である可能性も高いと思われる。60歳以上が60歳未満と比べて、女性メンバーの比率が高い団体で活動している割合が高いことは、第3-2-7表で60歳以上が60歳未満より「職場や仕事を通じた友人・知人からの紹介」の割合が低く、「近隣や地域の友人・知人からの紹介」が高いことと関係があるだろう。つまり、紹介者が女性である可能性も高く、結果として女性メンバーの比率が高い団体で活動することになった割合が高くなっているということである。この点については、日常生活におけるパーソナル・ネットワークのあり方が、参加するNPOの特徴に影響していると言えるかもしれない。

ここまでの、60歳以降にNPO活動に参加した高齢者の傾向をまとめると、有給スタッフは少ないが、有償ボランティアは比較的多い。NPOからの収入はあまり多くない。主な活動分野については、「保健・医療・福祉」が多く、その他は「まちづくり」や「環境保全」以外は細かく分散している。NPO以外の職業経験は「経営・管理」が比較的多く、主な活動内容は「組織全体の事業計画・運営・管理」が多い。しかし、組織への関与度は比較的高いが、60歳未満のグループとの差は見られない。活動年数は他のグループと同程度であるが、関わっている活動内容の数は専業主婦より多いが60歳未満ほど多くない。活動を始めたきっかけは「友人・知人の紹介」が多いが、60歳未満と比べて「近隣や地域の友人・知人からの紹介」が多く、女性メンバーの比率が高い団体にも比較的参加している。

### 第3節 高齢者のNPO活動に対する意識

ここで、グループ別に活動への参加の動機<sup>17</sup>を比べてみると（第3-3-1表）、60歳以降活動を始めたグループは「人の役に立ち、社会や地域に貢献したかったから」の値が最も高いが、「収入を得るため」や「新しい知識や技術、経験を得るため」の値は他のグループと比べて高くない。また、平均値では差は見られないが、「仲間や友人の輪を広げることができるから」で「あてはまる」と答えた割合は他のグループと比べて低い。社会とのつながりを求めて参加する人も多いと思うので、これは若干、意外な結果であるが、活動に参加している人々は、「仲間がほしい」というよりも「何かをしたい」という気持ちが強くて参加しているのかもしれない。

---

<sup>17</sup> 平均値は、それぞれの項目について、「あてはまる」=4点、「ややあてはまる」=3点、「あまりあてはまらない」=2点、「あてはまらない」=1点として平均値を算出した。

第 3-3-1 表 活動を始めた動機

		男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満	(分散分析)
人の役に立ち、社会や地域 に貢献しなかったから	あてはまる(%) (平均値)	62.6 (3.6)	57.8 (3.5)	41.7 (3.2)	F = 15.025 p < .001
NPOの理念や活動目的に共 感したから	あてはまる(%) (平均値)	45.9 (3.3)	46.6 (3.3)	35.8 (3.0)	F = 9.525 p < .001
収入を得るため	あてはまる(%) (平均値)	2.7 (1.6)	8.6 (1.7)	21.5 (2.4)	F = 55.361 p < .001
自分の経験や能力を生かし たかったから	あてはまる(%) (平均値)	37.7 (3.0)	32.8 (2.9)	28.8 (2.9)	F = 1.738 n.s
新しい知識や技術、経験を得 るため	あてはまる(%) (平均値)	15.8 (2.5)	30.2 (2.7)	27.8 (2.9)	F = 12.850 p < .001
将来働く際に有利な経験にな ると思ったから	あてはまる(%) (平均値)	1.5 (1.4)	15.5 (2.0)	7.3 (1.9)	F = 35.272 p < .001
授業の単位や資格を取るた めに必要だったから	あてはまる(%) (平均値)	0.3 (1.1)	5.2 (1.3)	1.7 (1.2)	F = 8.788 p < .001
仲間や友人の輪を広げること ができるから	あてはまる(%) (平均値)	18.2 (2.7)	29.3 (2.8)	23.3 (2.7)	F = 0.479 n.s
地域の情報など、必要な分 野の情報を得るため	あてはまる(%) (平均値)	9.4 (2.3)	12.1 (2.5)	10.8 (2.3)	F = 2.495 n.s
頼まれた、誘われた、義理	あてはまる(%) (平均値)	14.3 (1.9)	11.2 (1.9)	10.8 (2.0)	F = 0.045 n.s

第 3-3-2 表 活動のメリット

		男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満	(分散分析)
人の役に立ち社会に貢献で きている	あてはまる(%) (平均値)	57.1 (3.5)	56.0 (3.5)	41.3 (3.3)	F = 5.172 p < .01
自分の経験や能力が生かさ れている	あてはまる(%) (平均値)	40.4 (3.2)	44.8 (3.3)	31.6 (3.1)	F = 2.218 n.s
新しい知識や技術が身につ いている	あてはまる(%) (平均値)	16.1 (2.6)	29.3 (2.9)	24.7 (3.0)	F = 12.516 p < .001
収入が得られている	あてはまる(%) (平均値)	1.5 (1.4)	7.8 (1.5)	11.5 (2.1)	F = 56.280 p < .001
私生活でもスタッフやメン バーと交流がある	あてはまる(%) (平均値)	17.0 (2.6)	31.0 (2.8)	19.8 (2.6)	F = 2.858 n.s
周りから注目、評価されて いる	あてはまる(%) (平均値)	17.0 (2.6)	13.8 (2.6)	11.5 (2.4)	F = 6.247 p < .01
地域の情報など、必要な情 報を得られている	あてはまる(%) (平均値)	12.5 (2.6)	16.4 (2.7)	12.2 (2.7)	F = 0.555 n.s
自分の意見や考えが組織運 営に反映されている	あてはまる(%) (平均値)	27.7 (2.9)	33.6 (3.0)	12.2 (2.5)	F = 24.175 p < .001

NPOで活動することのメリット<sup>18</sup>でも(第3-3-2表)、平均値では差が見られないものの、60歳以上の「私生活でもスタッフやメンバーと交流がある」の「あてはまる」と答えた割合は60歳未満より10ポイント以上低い。しかし、新しい知識や技術はあまり身につけていないが、「人の役に立ち社会に貢献できている」し、「自分の経験や能力が活かされている」と感じている。また、ある程度「自分の意見や考えが組織運営に反映されている」と感じている。

第3-3-3表 活動のデメリット(%)

		男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満	(分散分析)
拘束時間が長い	あてはまる+やや あてはまる(%) (平均値)	25.2 (2.0)	31.0 (2.0)	32.3 (2.2)	F = 1.573 n.s
活動経費(ポケットマネー)の 持ち出しが多い	あてはまる+やや あてはまる(%) (平均値)	40.1 (2.3)	25.9 (1.9)	25.3 (1.9)	F = 9.558 p < .001
寄付や会費の負担が重い	あてはまる+やや あてはまる(%) (平均値)	11.6 (1.6)	9.5 (1.5)	11.5 (1.6)	F = 55.361 n.s
責任や仕事の負担が重い	あてはまる+やや あてはまる(%) (平均値)	39.5 (2.3)	44.0 (2.3)	44.8 (2.4)	F = 1.790 n.s
人間関係がうまくいかない	あてはまる+やや あてはまる(%) (平均値)	7.9 (1.5)	6.0 (1.5)	14.6 (1.7)	F = 5.351 p < .01
団体の方針や考えに合わない	あてはまる+やや あてはまる(%) (平均値)	7.9 (1.5)	5.2 (1.4)	13.5 (1.7)	F = 10.796 p < .001
資格・免許の取得や、勉強す べきことが多い	あてはまる+やや あてはまる(%) (平均値)	21.3 (1.8)	22.4 (1.8)	34.7 (2.2)	F = 9.470 p < .001
体力的、能力的に負担を感じ る	あてはまる+やや あてはまる(%) (平均値)	23.1 (2.0)	21.6 (1.8)	37.8 (2.2)	F = 12.745 p < .001
怪我や事故などの危険がと もなう	あてはまる+やや あてはまる(%) (平均値)	18.2 (1.7)	7.8 (1.5)	20.5 (1.8)	F = 3.023 p < .05

NPOで活動することのデメリット<sup>19</sup>については(第3-3-3表)、割合でも平均値でも専業主婦の値が高い項目が多い。非正規職員が多く、介護など現場での活動が中心で、組織へのコミットメントが他のグループと比べて低いことがその要因として考えられる。60歳以上の割合が他のグループより高いのは「活動経費の持ち出しが多い」である。「責任や仕事の負担

<sup>18</sup> 平均値は、それぞれの項目について、「あてはまる」=4点、「ややあてはまる」=3点、「あまりあてはまらない」=2点、「あてはまらない」=1点として平均値を算出した。

<sup>19</sup> 「あてはまる」と回答した割合が全体に低かったため、「ややあてはまる」を加えた値を票に示した。平均値は、それぞれの項目について、「あてはまる」=4点、「ややあてはまる」=3点、「あまりあてはまらない」=2点、「あてはまらない」=1点として平均値を算出した。

が重い」も他のグループと同程度に割合が高い。

NPO 以外に所属して活動しているグループ・団体<sup>20</sup>の数を比べてみると（第 3-3-4 表）、60 歳以上で「0」と答えた割合が他のグループより低い。つまり、NPO 活動以外にも社会的なつながりの場を持っている人がより多いということになる。逆に、そのようなつながりを持っていた人が NPO 活動に参加しているというケースが多いのかもしれない。

第 3-3-4 表 NPO 以外の活動の数（％）

	男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満
0	22.8	38.7	38.3
1	46.2	43.2	39.1
2	19.9	11.7	16.9
3	11.1	6.3	5.6
合計	100.0	100.0	100.0
(N)	(316)	(111)	(266)

今後の NPO 活動に対する考えについては（第 3-3-5 表）、始めた年齢が遅いということもあると思うが、60 歳以上の「可能な限り現在の NPO で活動を続けたい」という割合は 60 歳未満より低い。ここでも組織に対するコミットメントの度合いの違いがうかがえる。

第 3-3-5 表 活動の継続意向（％）

	男性・開始年 齢60歳以上	男性・60歳未 満・正社員	専業主婦・60 歳未満
可能な限り現在のNPOで活動を続けたい	70.8	88.8	72.2
ある一定期間だけ現在のNPOで活動を続けたい	23.1	5.2	21.9
他のNPOに活動拠点を移したい	0.9	0.9	1.0
NPO活動をやめたい	3.0	3.4	2.4
無回答	2.1	1.7	2.4
合計	100.0	100.0	100.0
(N)	(329)	(116)	(288)

しかし、NPO 活動に対する満足度は比較的高い（第 3-3-6 表）。「満足している」の割合は、60 歳未満のほうが 60 歳以上より若干高いが、「まあ満足している」を加えると 60 歳以上のほうが若干高くなる。専業主婦は、第 3-3-3 表の活動のデメリットで他のグループより値の高い項目が多かったが、満足度の水準も他のグループより低い。

<sup>20</sup> 選択肢は、「地縁的な活動に関するグループ・団体（自治会、町内会、青年団など）」、「余暇、趣味、娯楽活動に関するグループ・団体」、「ボランティア、NPO、市民活動に関するグループ・団体」、「その他のグループ・団体」の 4 つ。

第 3-3-6 表 NPO 活動に対する満足度

	男性・開始 年齢60歳 以上	男性・60歳 未満・正社員	専業主婦・ 60歳未満
満足している	27.7	31.0	14.2
まあ満足している	57.4	50.0	62.8
やや不満である	9.7	15.5	20.1
不満である	2.1	3.4	2.4
無回答	3.0	0.0	0.3
合計	100.0	100.0	100.0
(N)	(329)	(116)	(288)

最後に、NPO での活動に対する満足度を規定している要素を見ておく（第 3-3-7 表）。使用する方法は順序プロビット分析で、説明変数は、個人の属性と団体の属性、そして活動のメリットとデメリットである。第 3-3-2 表や第 3-3-3 表の結果が NPO 活動への満足度に影響しているかを調べる。

分析の結果、60 歳以上の男性については、活動のメリットで「私生活でもスタッフやメンバーと交流がある」や「自分の意見や考えが組織運営に反映されている」で統計的に有意となっている。それぞれ正の値なので、交流があるほうが、反映されているほうが満足度が高いということになる。第 3-3-2 表では、「私生活でもスタッフやメンバーと交流がある」で「あてはまる」と回答した割合は他のグループと比べて高くなかったが、活動の満足度には影響が見られた。活動によりコミットしているほうが満足度が高いということだろう。活動のデメリットについては、どのグループでも「団体の方針や考えに合わない」が負の値で有意となっている。活動の理念などが重視される NPO 活動に参加する人の特徴と言えよう。

60 歳未満の男性は「拘束時間が長い」場合に満足度が低く、「資格・免許の取得や勉強すべきことが多い」と満足度が高い。活動のメリットで「周りから注目、評価されている」ほうが満足度が高いので、組織で中核となって活動している人の特徴と言える。

専業主婦に関しては、「体力的、能力的に負担を感じる」が負の値で 5%水準で有意となっているが、「活動経費の持ち出しが多い」（値は負）、「怪我や事故などの危険がともなう」（値は正）で 10%水準の有意傾向となっていて、第 3-3-3 表で活動のデメリットを多く感じていることが反映されているものと考えられる。活動のメリットについては、「周りから注目、評価されている」で負の値となっているのは解釈が難しいが、「自分の経験や能力が生かされている」や「新しい知識や技術が身についている」で正の値となっているのは、現場での活動が比較的多いこととの関連が考えられる。

第3-3-7表 NPO活動に対する満足度の規定要因（順序プロビット分析）

被説明変数＝ 「現在のNPO活動に対する満足度」	男性・開始年齢 60歳以上		男性・60歳未満・ 正社員		専業主婦・60歳未満	
	係数値	z値	係数値	z値	係数値	z値
就業状況(有職=1)	-0.498 +	-1.91	-	-	-	-
配偶状況(既婚=1)	0.254	0.58	0.661	1.23	-	-
活動年数	0.088	1.44	0.137 +	1.74	0.057	1.28
世帯年収	0.000	0.66	0.000	-0.39	0.000	0.64
NPOからの収入	-0.002	-0.52	0.006	1.63	0.003	1.48
活動分野(医療・福祉=1、その他=0)	0.149	0.62	0.219	0.51	-0.148	-0.58
現在のNPO以外の活動の数	-0.077	-0.63	-0.258	-1.06	-0.054	-0.45
活動形態(有給=1、ボランティア=0)*	0.070	0.19	-0.369	-0.52	0.145	0.49
人の役に立ち社会に貢献できている	0.209	1.26	-0.582	-1.24	0.101	0.48
(活動のメリツト) 自分の経験や能力が活かされている	-0.148	-0.94	-0.362	-1.09	0.340 +	1.80
新しい知識や技術が身についている	0.063	0.46	0.088	0.29	0.381 +	1.88
生活に必要な収入が得られている	0.081	0.37	0.100	0.32	-0.157	-1.26
私生活でもスタッフやメンバーと交流がある	0.346 **	2.85	-0.103	-0.49	0.167	1.31
周りから注目、評価されている	0.171	1.09	0.748 *	2.57	-0.261 +	-1.66
地域の情報など、必要な情報を得られている	-0.016	-0.09	-0.373	-1.24	0.086	0.53
自分の意見や考えが組織運営に反映されている	0.494 **	3.13	-0.310	-0.91	0.233	1.47
(活動のデメリット) 拘束時間が長い	0.016	0.12	-1.121 **	-3.16	-0.119	-0.74
活動経費の持ち出しが多い	-0.007	-0.05	0.635	1.68	-0.229 +	-1.81
寄付や会費の負担が重い	-0.250	-1.32	-0.258	-0.76	-0.118	-0.64
責任や仕事の負担が重い	-0.105	-0.74	0.282	1.08	0.236	1.45
人間関係がうまくいかない	-0.083	-0.37	-0.649	-1.63	-0.254	-1.33
団体の方針や考えに合わない	-0.482 *	-2.36	-1.091 **	-2.70	-0.587 **	-3.05
資格・免許の取得や勉強すべきことが多い	-0.210	-1.41	0.781 *	2.54	-0.050	-0.38
体力的、能力的に負担を感じる	-0.218	-1.33	-0.193	-0.57	-0.403 *	-2.32
怪我や事故などの危険がともなう	0.141	1.07	0.629	1.57	0.258 +	1.82
サンプルサイズ		159		72		145
モデルの適合度(Pr > chi2)		0.000		0.000		0.000
擬似決定係数		0.207		0.397		0.254
対数尤度		-117.600		-44.695		-108.275

注1: 活動形態は、「有給職員」は正規職員と非正規職員、「ボランティア」は有償ボランティアと無償事務局ボランティア、無償その他ボランティアが含まれる。

注2: 被説明変数「現在のNPO活動に対する満足度」は、満足しているほうが値が高くなるように、「満足している」=4、「まあ満足している」=3、「やや不満である」=2、「不満である」=1とした。

注3: \*は5%水準、\*\*は1%水準で統計的に有意であることを示す。+は10%水準の有意傾向を示す。

#### 第4節 まとめ 多様なライフコースの選択肢としてのNPO

少子高齢化により一般労働市場では労働力不足が懸念されているが、NPOなど非営利活動でも人材・マンパワーが不足している。高齢者は、知識や経験が豊富なことや、時間的・経済的な余裕から、現在のNPO活動など市民活動において主要な担い手となっている(第3-1-1表、第3-1-2表)。男性の場合、雇用労働からの退職期にあたる60歳前後で活動を始める人が多い(第3-1-4図)。特に、これから団塊の世代が退職期を迎えるので、NPO団体も彼らの能力を活用できるようにアピールする必要があるだろう。

労働政策研究・研修機構の調査(JILPT2006調査)の結果から、男性で60歳を超えてNPO活動に参加している人の特徴<sup>21</sup>として、正規職員や非正規職員など有給スタッフは少なく(第3-2-1表)、NPOからの収入はあまり多くない(第3-2-6表)。「保健・医療・福祉」が主な活動分野であるが、それ以外は様々な分野に分散している(第3-2-2表)。団体の男女比で女性が多いところにも比較的参加している(第3-2-8表)。これまでの職業経験では「経営・管理」が比較的多く(第3-2-4表)、NPOでの主な活動内容は「組織全体の事業計画・運営・管理」が多い(第3-2-3表)。そして、組織への関与度は比較的高い(第3-2-5表)。活動を始めた動機としては能力発揮などよりも地域や社会への貢献が大きく(第3-3-1表)、実際に活動を通じて社会に貢献できていると感じている(第3-3-2表)。経済的な負担や責任の重さなども感じているが、全体として活動には満足している(第3-3-6表)。可能な限り続けたいと思っている人が多いが、一定期間だけと考えている人も少なくない(第3-3-5表)。活動への満足度が高いのは、私生活でもメンバーなどと交流があったり、組織運営に自分の意見や考えが反映されたりするなど、活動へのコミットメントがより強い場合である。

高齢者は市民活動の主要な担い手になっているものの、実際に活動に参加しているのは、高齢者全体から見れば少数派である。一般に、NPO活動に参加しない理由としては、時間がないなどの他に、情報へのアクセスがないということが多い<sup>22</sup>。より多くの高齢者の参加をうながすには、NPO団体自体が情報を発信することも必要だが、より多くの情報に触れられる場とマッチングの仕組みを、公的な機関やNPOの支援団体などによって充実していく必

<sup>21</sup> 分析の対照グループとした60歳未満の専業主婦の特徴は、主な活動分野は「保健・医療・福祉」が圧倒的に多く、活動形態は非正規職員が多く、NPOからの収入は比較的多い。主な活動内容は「専門的な仕事(福祉、教育、IT、医療など)」が比較的多い。組織での意思決定などへの関与度はあまり高くない。活動に対するデメリットを他のグループより感じているものが多い。活動を始めた動機は「収入を得るため」である場合が比較的多い。活動への参加の直接のきっかけは「近隣や地域の友人・知人からの紹介」が多く、女性メンバーの比率の高い団体への参加が多い。

60歳未満の正規社員、職員の男性の場合は、60歳以上の男性と類似した傾向が多いが、NPOでも正規職員の割合が比較的高く、男性比率の高い団体への参加が多い。活動を始める動機として仲間や友人を求めた人も比較的多く、私生活での交流も盛んなようだ。組織への関与度は60歳以上とあまり変わらないが、組織に対するコミットメントはより強いと感ぜられる。

<sup>22</sup> 例えば、内閣府が2005年8月に実施した「NPO(民間非営利組織)に関する世論調査」によると、NPO活動に参加したことがない人の理由は、「きっかけや機会がない」が50.5%で最も多く、続いて「NPOに関する情報がない」(29.6%)、「活動に参加する時間がない」(28.8%)、「NPOについて関心がない」(19.1%)となっている(上位4項目までの複数回答)。

要がある<sup>23</sup>。

NPO 活動に参加する人の多くは、知人や友人に誘われたことが直接のきっかけとなっている。退職してから活動を探すというよりは、普段から地域社会と何らかの関わりを持つような機会があれば、NPO 活動などへとつながる可能性も高まるだろう。第 3-2-7 表で、60 歳以降に活動を始めた男性は、60 歳未満と比べて「近隣や地域の友人・知人からの紹介」が多く、女性比率が比較的高い団体にも参加している。また、活動を始めた動機として「仲間や友人の輪を広げることができるため」を選択した割合はあまり高くなく（第 3-3-1 表）、私生活では NPO のメンバーとの付き合いはあまり多くない（第 3-3-2 表）。これは、NPO 以外にも活動の場がある（第 3-3-4 表）ことがひとつの要因と考えられる。しかし、活動への満足度が高いのは、私生活でも交流があったり、組織運営に自分の意見が反映されるなど、より活動にコミットしている場合である。

雇用の流動化とともに働き方の多様化も進みつつあると言われるが、市民活動も雇用労働と同等に見なされ、高齢になってから力を入れるというのではなく、生涯を通じてそれぞれを選択できるのが、多様なライフスタイルを享受できる社会だと言えるだろう。そのような柔軟性の高い社会の実現には、NPO の様々な活動がより社会的に認知されることと、それらの活動により参加しやすい仕組みづくりが必要である。

#### <参考文献・資料>

- 藤本隆史 [2004]、「NPO におけるキャリア展開：人材活用と能力開発の側面を中心として」、『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、pp.164-183。
- 高齢社会対策の総合的な推進のための政策研究会 2005、「高齢者の社会参画に関する政策研究報告書（NPO 調査編）」（<http://www8.cao.go.jp/kourei/kenkyu/kenkyu.html>）。
- 前田信彦 [2006]、『アクティブ・エイジングの社会学—高齢者・仕事・ネットワーク—』、ミネルヴァ書房。
- 森山智彦 [2006]、「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—」、『NPO の有給職員とボランティア—その働き方と意識—』、労働政策研究報告書 No.60、労働政策研究・研修機構、pp.21-71。
- 内閣府 [2004]、『平成 16 年版 国民生活白書～人のつながりが変える暮らしと地域—新しい「公共」への道～』、国立印刷局。
- 内閣府 [2006]、『平成 18 年版 国民生活白書～多様な可能性に挑める社会に向けて～』、国立印刷局。

<sup>23</sup> 東京都足立区は「団塊世代の地域回帰推進事業」で団塊の世代の人に NPO 活動など地域での様々な過ごし方を紹介し、情報交換の場を提供している（<http://www.city.adachi.tokyo.jp/008/d02700023.html>）。東京都世田谷区や神奈川県鎌倉市、横浜市などでは団塊の世代を対象とした「地域デビュー」のイベントが行われている。

小野晶子 [2004]、「NPO の就業環境とその担い手」、『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、pp.115-163。

田中尚輝 [2006]、『団塊シニアだから成功する！NPO ビジネス ～楽しく、働きながら、社会を変える～』、学陽書房。

山内直人 [2003]、「NPO・コミュニティビジネスの課題を考える」、本間正明・金子郁容・山内直人・大沢真知子・玄田有史、『コミュニティビジネスの時代－NPO が変える産業、社会、そして個人－』、岩波書店、pp.149-190。



● 第Ⅱ部 ●  
財政面での安定をめざして



## 第4章 財源の多様性と団体の自立性 —行政委託事業収入が与える影響を中心に—

### はじめに

NPO を営利企業と政府との関係において極めて簡潔に描写するならば、NPO が存在する意義は次のようになる。企業がミッションを持って公共的利益につながるような財やサービスを提供しようとしても十分な対価を得ることができないとき、また政府が平等や公平の基準にしたがい財やサービスを提供しようとする範囲に収まらないとき、NPO は特にその存在意義を与えられる。Weisbrod [1977] のモデルが示すように市場の失敗と政府の失敗、つまり営利企業および政府によって供給され難い部分の公共財や公共サービスを NPO が供給するということであり、Hansmann [1980] が示すように契約の失敗による NPO の優位性が NPO による財やサービスの供給を好ましくさせるということである。また、James and Rose-Ackerman [1986] が整理するように超過需要や異質な嗜好への対応を NPO が行うということである。

そのように営利企業や政府によって賄われない財やサービスを提供することから、NPO はニッチ（隙間）産業の担い手とも呼ばれる。ただし、その役割は重要であり、存在意義の大きさが実際の活動や数多くの文献で実証されている。また、山本 [2005] が行政サービスに対する需要の多様化によって行政は委託・ネットワーク・連携という形態を併せて活用し、公共財や公共サービスを供給していくという方法がとるようになってきたことを説明しており、NPO はその相手として必要とされるようになってきていると言える。

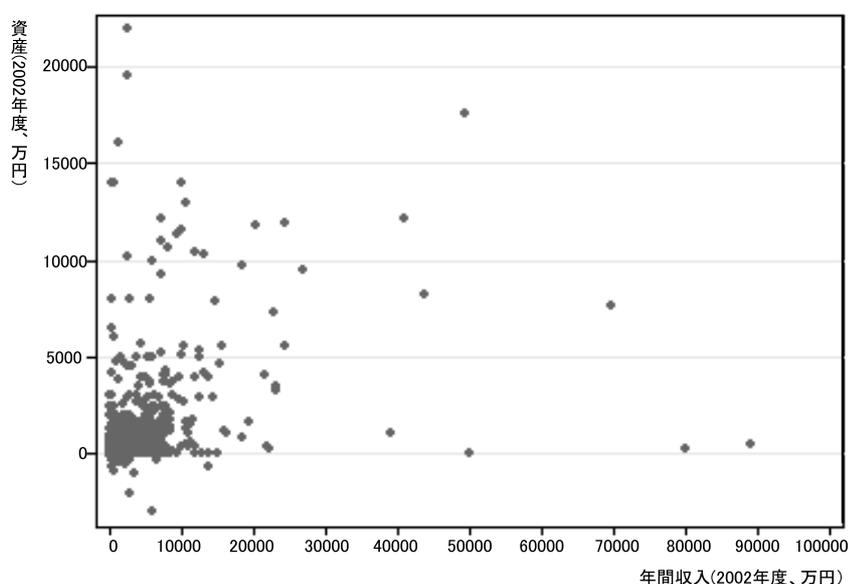
一方で、NPO がその財やサービスを提供しようとするとき、それに対して十分な対価を得ることができず、また税によっても賄うことができない状況が発生する。その状況は珍しくなく、NPO はどのように活動資金を調達し、継続的に財やサービスを提供していくことができるかということが検討事項となる。Salamon [1987] は、ボランティアの失敗として、NPO が必要な資源を獲得することの困難性を挙げており、つまり、NPO は資源獲得の困難性を前提としながら、公共財や公共サービスを継続的に供給するための活動資源を安定的に確保することが求められる。

資源獲得のための財源は後述するよういくつか存在する。本章では、多様な財源からの収入を NPO がどのように得ているかを明らかにしたうえで、行政の委託を受けることが NPO における資源獲得の問題を克服することにつながるかどうかについて示唆を得たい。

NPO の就労に関する研究プロジェクトでは特定非営利活動法人（以下「NPO 法人」という。）に対してアンケート調査を実施している。そのデータから NPO 法人がもつ資産を見る

と、平均金額は約 569 万円（サンプル・サイズは 1,794、標準偏差は 1,899）<sup>1</sup>であり、ストックで見る財政基盤は強いとは言えない。標準偏差が大きく、資産規模の格差が大きいことが分かる。また、第 4-0-1 図の資産の分布を見て分かるように、ほとんどの団体において資産は 3,000 万円程度までである。年間収入についても 1 億円程度までの規模に集中しており、事業を展開していくにはフローの収入規模の拡大も必要となる。片や、規模が大きいことから負債を抱えている団体も少ないことが示されており、負債を抱える場合でも概ね数十万円から数百万円程度となっている。

第 4-0-1 図 年間収入規模で見た資産額<sup>2</sup>



したがって、どのようなところから、どのように財源を獲得するかということが NPO の継続的な活動にとって課題となる。それぞれの活動や活動形態に違いがあることから、すべての NPO 法人を一括して解となるような方策はないと言えるが、財源獲得の可能性についてはすべての団体がそれぞれの特色を活かして模索していかなければならない。財源獲得の可能性はさまざまなところに存在し、たとえば、資産運用や収益をあげることのできる事業を行い、その収益をミッションとなっている本来事業に充てる内部補助の方法を活用することが考えられる。あるいは、政府や企業の補助金や助成金を獲得する。また、個人や企業の寄付や会費を獲得したり、NPO 支援を行う NPO から支援を得たりということが考えられる。そのようにさまざまな財源獲得の可能性がある中で、NPO はミッションにもとづく本来事業への影響を含めてどのようなところからどのように、またどの程度獲得するのが良いかにつ

<sup>1</sup> 資産が 5 億円を超えるような、他の NPO 法人と比較すると突出した団体については除いた平均値である。ここでは最大値が約 3.3 億円である。

<sup>2</sup> 図は見やすさを考慮し、年間収入が 10 億円未満の団体をプロットしている。

いて検討することとなる。

政府による NPO にとって最も大きな支援は、1998 年に施行された特定非営利活動促進法（以下「NPO 法」という。）にもとづいて NPO 法人を設立することができるようになったことであると言えよう。一方で、NPO 法の制定以来、継続的な活動や更なる発展に向け、数多くの団体がさまざまな問題に直面していることが指摘されている。たとえば、財政基盤が脆弱であること、行政の下請け的存在となっていること、専門スタッフが不足していること、情報公開が不十分であることなどが挙げられる。NPO 法人数の増加とともに社会的な注目がますます集まっているにも関わらず、これらはいまだに大きな課題として残っている。つまり、各団体が自立し、継続的に活動を行っていくために多くの課題を克服していかなければならない。

そのような背景のもとで本章は、NPO が自立的に活動していくためにはどのような財源を確保していくことができるのか、また確保する必要があるのかという点を問題関心としている。ここで「自立的に」というときには 2 つの捉え方をしている。1 つは、団体の存在意義であるミッションに関わる本来事業を「自律的に」行うことができるというものであり、もう 1 つは、ミッションの遂行を「永続的に」行うことができるというものである。永続的にというときには安定的に財やサービスを供給することを含意している。自立の定義について田中 [2006] は、NPO が行政の下請けになっているのではないかという問題意識のもとで次のように言及している。団体が自立しているかどうかは「受けようとした仕事のみずから組織の社会的使命や目的に合わない、あるいは提示された価格が不相当であると思ったときに、断ることができるか」どうかによって判断されるというものである。これは上述の 1 つ目の定義と同義であり、本章ではそこに永続的に活動を行うという 2 つ目の定義を加えている。

先行研究において財源の多様化がもたらす変化は、団体のミッション遂行における方針や組織運営において制約となり得ることが理論的また実証的に指摘されている。それを考慮する前提として、法人格を得ることが継続的な活動を求められる側面をもつということを認識する必要がある。しかし、その意識が薄いのではないだろうかということが、「実際に活動しているのは認証団体の半数程度」と言われる状況から垣間見える。調査データにおいても、大半の NPO 法人の年間収入がゼロであることから、その状況は実際に近いと考えられる。自立性と財源の論点は NPO の存在意義と発展可能性という観点において重要な検討事項であり、検証と議論が必要である。

本章は以上のような問題関心のもと、これまでになされてきている議論を整理し、日本の NPO 法人の財源の多様性とそれが自立性に与える影響について、アンケート調査で得られたデータを用いて検証する。データによる検証は、NPO 法人の雇用基盤の頑健性についての考察につながり、現在日本の多くの NPO 法人が課題としている点について重要な示唆が得られるものである。その中で特に、行政による委託事業収入と NPO 法人の雇用基盤との関係を中心に検証し、行政委託事業収入が団体の活動状態や雇用基盤にどのような影響を与えて

いるかについて検討する。

したがって、次の3つに注目していく。1つは、NPO 法人が獲得している財源の多様性の状況である。2つは、NPO 法人の活動状況や雇用基盤の状況であり、そして3つは、財源の多様性と雇用基盤の関係性である。

そこで、本章は次の構成によって論を進めていく。第1節では財源の多様性と団体の自立性に関わる先行研究について広く整理し、日本のNPO 法人の財源と自立性の関係を検証するための示唆を得る。第2節では、日本のNPO 法人を対象に2004年から2005年にかけて3度に渡って行われたアンケート調査データから、各財源からの収入の傾向を活動分野などの分類によって集計する。そこから得られたNPO 法人の収入構造を見ながら財源の多様性の要因を探る。第3節では、多様な財源のなかで行政委託事業収入に着目し、NPO 法人の雇用環境や労働条件にどのような影響を与えているのかについて検証する。第4節では、NPO 法人の自立性を主眼に置き、有給職員における正規職員や非正規職員などの雇用状況を自立性の指標として捉え、財源の多様性や行政委託事業収入が及ぼす影響について分析を行う。最後に6節で多様な財源獲得の可能性と自立のあり方について議論する。

## 第1節 先行研究—NPOにおける財源の多様性と自立性—

### 1. NPOのミッションと自立的マネジメントの必要性

財源の多様性と団体の自立性の関係に関する分析は、NPOのマネジメントや非営利セクターにおける財源調達の議論においてなされている。本節では、NPOにおける財源の多様性がNPOの自立性にどのような影響を与える可能性があるかについて、先行研究における議論を整理する。

本章では自立性の要素として永続的に活動を行える基盤形成のあり方について検討することを目的とした。永続性という意味において自立した運営がNPOに必要であるという議論をするとき、しばしば「ミッション（使命）が達成されれば団体は解散すればいいのではないか」、「そういう意味では永続という観点が必要だろうか」という意見が出される。しかしDrucker [1990] が指摘するように、当初打ち立てたミッションにおける目標は達成されても、ミッションは団体の存在理由となる永遠のものであり、そのもとで目標を順次立てていくという考え方ができよう。また、ニーズは常時新たな形で生まれ、ニーズがなくなることは稀であると言える。ミッションという言葉の捉え方の問題でもあるが、つまり、NPOは何かを達成したうえで解散すればよいというものではないし、次のニーズを探していくべきであるという見方もできるだろう。

James and Rose-Ackerman [1986] は、現代の先進国では異質な嗜好によってNPOの存

在動機が説明されると整理しており、現在の日本ではその動機によってますます説明され得るであろうし、初期の目標は達成されても新しい課題と目標が順次生まれる状況にあると言える。また、社会の新たな需要は次々と発生してくるので、NPOはその外部の変化に注意しながら目標を立てて活動していくことが必要である（Drucker [1990]）。田尾 [1999] がミッションは希薄化することはあっても変更されることはないと述べているように、ミッションと目標を明確に分けて考える必要がある。したがって、ミッションをもつ NPO は、公共的な財やサービスを永続的に供給していくために、目標を立てていくことが求められる。

日本では 1998 年に NPO 法が制定され、それまで法人格をもたずに活動を行ってきた団体が NPO 法人として活動することができるようになった。また、新たに活動を行う団体も NPO 法人という形態をとって活動することができるようになった。

しかしながら数年を経ると、NPO 法人の活動休止や解散が多く見られる。Yamauchi et al. [2006] や本章で用いるアンケート調査データが示すように、NPO 法人は財政基盤が脆弱であると言え、したがって、安定的な収入基盤を確立することが活動を終わらせないために必要となる。また、「NPO は小規模だから問題にぶち当たり泡のように消えることはしょうがない」というよう考え方は経営として良くないので、システムとして団体の活動が継続できるように努力していくことがマネジメントとして重要な要素となる。（田尾 [2004]）つまり、NPO が法人格をもち、NPO 法人として活動する以上、継続的に活動を行っていくという意味での自立は必要であり、そのために財源の獲得が課題となることは現状を鑑みると明らかである。

## 2. NPO 自立のための財源の多様性がミッションの遂行に与える影響

NPO は団体の性格上、必然的に多様な財源を探らなければならない。先述のように、NPO は本来事業として供給する財やサービスの対価を得にくいなどの性格をもつことから、本来事業を遂行するための資源を他から調達する必要がある。

現在、日本の行政における NPO 支援は、行政改革や財政コストの削減、官から民へのシフトを目指すという政策的な流れの中において、また地方自治体におけるサービス供給の限界を突破する方策においてなど、複数の要因から拡大傾向にある。日本全国の地方自治体の NPO 政策に関する実態調査を取りまとめた山内・浦坂 [2005] は、多くの地方自治体において NPO 支援が予算と制度の両面からなされていることを明らかにしており、石田 [2005] は同データを用いて NPO 関連予算が 2004 年から 2005 年にかけて増加していることを示している。

政府による NPO 支援の拡大傾向は、Smith and Lipsky [1993] や Salamon [1995] などが記述するようにアメリカやその他の先進諸国においても見られてきた。1960 年代以降、アメリカでは社会サービス分野における政府資金の拡大が、NPO の政府依存を強めるようになった。（Lipsky and Smith [1990]）その結果として、政府資金が団体の成長や生存に大きな影響を及ぼすようになったこと、また、当初から政府の思惑に合わせた格好を NPO が取

るようになってしまっていることが指摘されている。(Reiner [1989]、Gronbjerg [1993]) 同様に、日本の NPO の中でも最初から行政の下請け的な活動を目的としているような団体が存在していることが指摘されている。(田中 [2006]) また、イギリスのコンパクトにおいても同様の傾向が見られており、政府と NPO の関係が補助から契約へと変化したことが NPO を行政の下請け的な団体にさせてしまったと考えられている。(吉田 [2005])

政府の支援策の拡大傾向のあとには縮小への転換期が来ることが予想される。アメリカでは社会・経済・政治的な影響によって NPO が政府資金に頼ることが難しくなった (Smith and Lipsky [1993]、Salamon [1995])。具体的な様子として Kotler and Kotler [1998] は、アメリカ経済の停滞による博物館および美術館への影響を述べている。影響の流れとしては、アメリカ経済の停滞が博物館・美術館への財政支援の縮小をもたらし、その結果として他の財源に資金調達の可能性を探ることを迫られ、同様の影響を受けた数多くの団体が時を同じくして資金調達活動を行ったことによって、各財源における競争が激しくなり、最終的にはスタッフの削減や展示の縮小ないしは中止という対応をとらざるを得なくなった美術館や博物館も少なくなかったということである。

したがって、日本においても政府資金という NPO にとって比較的に大きな財源の変化は、数多くの NPO の活動や運営に影響を与えることが予想される。行政の財源が縮小するという変化の場合、NPO は持続的に活動を行うために、それを補填する財源を必要とする。つまり、社会経済の変化に対応するために多様な財源から資源を獲得していくことは、Pfeffer and Salancik [1978] の資源依存理論が説明するように、持続的な組織運営にあたり重要なことである。加えて、多様な財源を保持する能力が必要となる。石田・山内 [2006] はチェコの NPO のヒアリング調査において、NPO が企業からの助成金を獲得しながら企業との関係をうまく保てない団体が多いという課題があることを述べている。つまり、多様な財源を一度獲得することができても、保持できなければ永続的に活動を行うことができない。

NPO の資源獲得について議論がなされるとき、寄付の獲得もしばしば議論の対象となる。NPO は営利企業に比べて寄付金の獲得において優位性をもつ (James and Rose-Ackerman [1986]) というだけでなく、寄付金を得ることは団体のミッションが社会的に支持されているという証しにもなり得るという点が議論される。

しかし問題は、Salamon [1997] が論じるように、アメリカではレーガン政権時において NPO が財政支援の削減額と同額を寄付金などで補填することができなかったということである。また、企業が寄付先を芸術やコミュニティ関係の活動から企業にとってより大きなメリットをもたらす教育や国際関係のそれへとシフトさせるように、NPO は企業の社会貢献活動の戦略的行動の影響を受ける可能性もある。(Froelich [1999]) したがって、会費収入や事業収入のような市場競争的な収入を高めることで活動を継続させるような動きが多くなる。結果としてアメリカでは、事業収入が収入全体の大半を占めるようになっていく。(Weisbrod [1998]、Young [1998])

以上のことを鑑みると、現在の日本における NPO ブーム的な潮流、行政と NPO の協働や連携の広がり、また企業の社会貢献活動の活発化などは、NPO にとって多様な財源における資源獲得の可能性を高めるものである。しかし同時に、経済社会の状態や政策的な方針の変化によって、資源獲得が困難になる転換期が来ることも考慮しておくべきである。したがって、NPO の財政基盤や雇用基盤を安定的にするマネジメントを考えることが重要であり、さまざまな財源の可能性を模索し、特定の財源に頼りすぎないようにする必要がある。

多様な財源を模索することが必要となる一方で、NPO が資金調達を積極的に行っていくと、新たに 2 つの問題が発生する。1 つは財源の不安定性であり、もう 1 つは自律性を失わせる影響である。

前者については、Freolich [1999] が政府資金収入と寄付金収入と事業収入の 3 つを比較している。政府資金がもっとも安定しており、寄付金は安定しておらず、事業収入はその中間であるとまとめている。寄付金収入が年間で 50%以上変動する (Gronbjerg [1993]) ことがあるように、寄付金収入は予測することが困難でかつ不安定な財源であるということが示唆される。また、寄付を集めるための資金調達費用が過剰になり、NPO の経営に負の影響を与えることも考えられる。(Young et al. [1996]) 政府資金については、政策的な変化によっても負の影響が見られ得る。たとえば、保険制度の変化によって資源獲得方法が変わり、その影響によって非営利病院は研究事業への内部補助を低下させなければならず、結果として研究活動の縮小が生じることになったというようなことがある。(Salamon [1997])

後者の自律性については、NPO は各財源の固有の性格によって制約や負の影響を受けるという議論がある。大口寄付者や頻繁に寄付を行う寄付者が NPO 活動に介入し、団体が掲げるミッションや目標を置き換えてしまう (Tuckman [1998]、Kelly [1991])、ベンチャー的資金の提供者がもつ目標と NPO がもつミッションや目標の間の相違が混乱を生じさせる (Adams and Perlmutter [1991])、企業による助成が大学の研究活動や教育活動の優先順位を歪める可能性がある (Salamon [1997]) ことなど、寄付金や助成金収入が負の影響を NPO に与える可能性が議論されている。

そのような影響を軽減するためには、ひとつの財源に依存せずに多様な財源を獲得することや、資金提供者は誰か、金額はどの程度かなどに留意しながら影響力を平準化させることが考えられる。(Pfeffer and Salancik [1978]、高松 [2002]) たとえば、小口の寄付よりも大口のそれの方が影響は大きいこと (Kelly [1991])、小口の寄付者ほど団体の目標を支援すること (DiMaggio [1986]) などを検討しながら、Balser and McClusky [2005] が指摘するように利害関係者の期待と団体のミッションのバランスを考慮し、団体の自律性を保つマネジメントを考えるということになる。

また、多様な財源からの資源にもとづいて多様な活動を制約や影響を受けながら行うことが、最終的には団体のミッションを曖昧にしていまいかねない (Weisbrod [1998]) ということや、資源依存理論が説明するように多様な財源によって自律性を高めることが達成され

得たとしても、政府資金や寄付金収入の低迷を埋め合わせるために事業収入を拡大した結果であるならば、NPO と営利企業との境界線を不明確にしてしまい、NPO の立場の正当性を弱める (Ferris and Graddy [1999]、Kotler and Kotler [1998]) という問題が考えられる。また、寄付に関する経済学的な議論において、政府資金による寄付のクラウディング・アウト効果が見られるという実証結果が Abrams and Schmitz [1978、1984] をはじめ数多く報告されている。見方によっては、政府資金の増加が寄付を減少させているという背景には、NPO がその活動を実施するということの正当性に社会的な疑問が生じていると捉えることもできるだろう。

つまり、活動のミッションや目標を達成するために多様な財源を獲得することは、同時に各財源が固有にもつ制約によって NPO が自身の存在に曖昧さを生じさせ得る。それは、Salamon [1997] や Kotler and Kotler [1998] が論じる NPO の信頼性の危機であると言える。

### 3. 行政委託事業収入の獲得が NPO の雇用環境に与える影響

前項では多様な財源獲得と NPO の自律性の意味での自立に与える影響について先行研究を整理した。次に、NPO の雇用環境という意味での NPO の自立に対し、財源獲得が与える影響について整理したい。

小野 [2004] は、NPO が雇用の受け皿になり得るかという点に関し、調査結果から、比較的規模の大きい団体は受け皿になり得ると考えている割合が高いことを示している。一方で、規模の大きい団体も含め、雇用の受け皿になるための条件として「財政基盤が安定したら」や「委託事業が増えたら」などを挙げている団体が数多く見られたとしている。つまり、有給職員を雇用するほどの財政基盤をもっていないこと、多くの NPO が行政や企業などの委託金や、その収益によって雇用を確保しようという意図を読み取ることができる。その背景には、行政からの委託事業収入が NPO にとってより安定した収益を確保できる財源になっているということが考えられる。(Freolich [1999]、田中 [2006])

田中 [2006] の調査では、「委託事業に不満がありながらも続けるのは、雇用維持のためであるというのがほとんどの回答である」という結果が導かれており、行政委託事業収入は雇用の決定や条件に影響を及ぼしていることが推測される。ただし、問題は「不満」という部分であり、ほとんどの行政委託事業では人件費が行政の嘱託職員の給与体系に準じていることによって発生していると考えられる。営利企業で雇用された場合に得られる賃金とは大きな差が生じるため、NPO が行政の委託事業を受けても人材獲得では苦勞することとなる。

また、行政委託事業は毎年受託できるとは限らず、行政委託事業収入から支出している有給職員の給与が次期も確保できるかどうかは団体にとって不明である。一方、正規職員は、次期も継続的に雇用されることが特に期待される。したがって、団体は行政委託事業を非正規職員で賄おうとする動機が働く。Akingbola [2004] は実証的に行政委託収入が流動的で

ある非正規職員を増加させることを明らかにしており、非正規職員の増加がサービス供給者のやる気を低めることや、団体にとっても流動的職員の訓練費用は高くつくために怠りがちになり、最終的にサービスの質の低下に至る可能性があることを示唆している。

このような影響は、行政委託事業収入が収入の大半を占めている場合に特に起こりやすいことが推察され、NPOも行政委託事業収入がゼロになるよりは、たとえ行政委託の契約内容が厳しくなってもなんとか事業を得ようというインセンティブが働く。その結果、雇用条件が悪化することが予想される。イギリスでもコンパクトにおける委託事業の賃金設定に問題があることを背景に、ACEVO [2001] が Full Cost Recovery (以下「フルコスト回収」と言う。) の考え方を提唱し、現在までに HM Treasury [2002] や Home Office [2005] で導入がなされたり、問題点について議論がなされたりしている。(小野 [2006]、NPO と行政の協働に関する実務者会議 [2007]) 日本では現在、愛知県でフルコスト回収を行うための積算について試論がなされている。(NPO と行政の協働に関する実務者会議 [2007])

行政委託の契約のあり方の議論はなされつつあるが、NPO が自律的に、かつ永続的に活動を行っていかうとすると、行政委託事業収入以外の財源についても検討していかなければならない。したがって、先述のような経済社会の変化にも対応しなければならないこと、寄付金収入や事業収入などの制約を考慮しなければならないこと、行政委託事業の契約も安定性が確保されているわけではないこと、などから多様な財源において資金を模索する必要がある。他の財源として自主事業による収入が考えられるが、Guo [2006] は、事業収入の高まりは職員にとって魅力的であり、団体にとっても職員を保持することができるという魅力がある一方、ボランティアや寄付者は引きつけられなくなるという関係があることを実証的に分析しているように両面の影響がある。したがって、財源の多様性と自律性の関係に併せて、財源の多様性が雇用に与える影響にも考慮していくことが必要となる。

## 第2節 財源の多様性—NPO 法人の収入構造の状況から—

本節では、NPO 法人の財源の多様性の状況について、NPO 法人の収入構造から把握していく。ここで用いるデータは、労働政策研究・研修機構のプロジェクトにおいて実施された郵送によるアンケート調査で収集されたものである。計3回の調査が行われており、第1次調査は「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する実態調査」、第2次調査は「企業との連携と有償ボランティアの活用についての調査」、そして第3次調査は「NPO 活動と就業に関する実態調査」である<sup>3</sup>。本節で焦点を当てる年間収入や行政委託事業収入や企業寄付金収入などは、団体を対象に調査がなされた第1次調査および第2次調査で収集されたもので

<sup>3</sup> 詳細については、本報告書の序章と資料編を参照されたい。

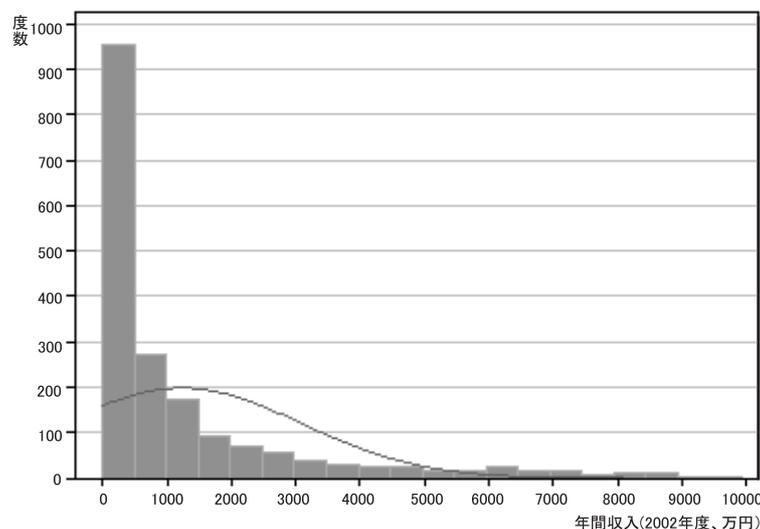
ある。

## 1. 年間収入

アンケート調査データによると、サンプル全体の年間収入の平均は 2,724 万円（サンプル・サイズは 1,930）である。ただし、相対的に見て巨大な団体がいくつか存在するため、標準偏差が 21,102 と大きく、平均値は全体の様子からかけ離れてしまっている。平均像に近づけるために、本章では 1 億円未満の年間収入を得ている団体を中心に記述していくこととしたい。

第 4-2-1 図は、2002 年度の年間収入の分布を示したものである。柱状グラフは、柱 1 つが 500 万円の幅を意味しており、縦の度数はその収入幅に含まれる団体数である。線グラフは年間収入についての正規分布を示している。1 億円未満の年間収入を得ている NPO 法人の年間収入の平均は 1,230 万円である。図から明らかなように、多くの団体が小規模であり、右に裾野が広い分布となっている。具体的には、年間収入が 500 万円未満の、有給の正規職員を雇用するのは困難であろうことが推測される団体がサンプル・サイズ 1,862 に対し 955 とほぼ半数を占めており、そのうち 211 団体の年間収入が 0 という状態である。なお、68 団体が 1 億円以上の年間収入を得ている。

第 4-2-1 図 年間収入の分布図<sup>4</sup>



### (1) 団体の属性で見た年間収入—活動分野、所在地、設立年—

第 4-2-2 表は、活動分野別に見た年間収入の記述統計量を示したものである。1 億円未満の年間収入の団体に絞ったうえで活動分野別に年間収入の状況を見ると、「保健・医療・福祉」の分野が平均で 1,720 万円と最も大きく、「NPO 支援」の分野が 1,603 万円と続いて大きい。比較的標本数の多い、「子どもの健全育成」「まちづくり」「学術・文化・芸術・スポーツ」

<sup>4</sup> 図示する関係上において 1 億円以上の収入がある団体については除いている。

「環境保護」「社会教育」の活動分野では、1,000万円から700万円程度が平均値となっている。

第4-2-3表は、事務所の所在地である自治体の性格別に見たものである。Bielefeld and Murdoch [2004] は、資源へのアクセスや他の団体との競争という観点から所在地はNPOにとって重要な決定であることを指摘しており、同様のサービスを供給する営利企業の存在がNPOの存在や活動に影響を与えていることを大都市での分析結果から示している。ここでは、政令指定都市・県庁所在地などの市、その他の市町という3つの区切りを行っている。その結果、平均年間収入を見ると、政令指定都市に所在する団体は1,242万円であり、県庁所在地などでは1,202万円、その他の市町では1,232万円であり、所在の自治体の規模では差が見られないことが分かる。都心部であるほど財源のアクセスの賦存量や営利企業との競争が存在することが想定されるが、ここではアメリカと同様のことが指摘できるような結果にはなっていない。

第4-2-4表は、NPO法人が任意団体を設立した設立年で見えた年間収入の記述統計量である。ここでは表のように、1980年より前、1980年代、1990-1997年、1998年から各年のように任意で区切っている。任意団体の設立が1980年より前に行われたNPO法人は92団体であり、NPO法が制定される前の1997年までに設立されたのは600団体である。年間収入について見てみると、2001年および2002年に設立された団体の平均値がそれより前に設立された団体に比べて小さいことが分かる。ひとつの理由としては、設立されて間もないことから多くの団体が多様な財源にアクセスすることができておらず、その結果としての年間収入が低いということが予想される。

第4-2-2表 活動分野別に見た年間収入

(単位:万円)						
【年間収入、2002年】	サンプル・サイズ	サンプル・サイズ(1億円未満)	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	1,930	1,862	1,230	1,857	0	9,923
保健・医療・福祉	774	739	1,720	2,121	0	9,923
社会教育	75	68	702	1,211	0	5,900
まちづくり	142	140	870	1,684	0	9,700
学術・文化・芸術・スポーツ	144	140	838	1,359	0	8,700
環境保護	169	167	808	1,513	0	9,380
災害救援	14	14	1,192	2,316	2	8,656
地域安全	17	15	233	351	0	1,271
人権擁護・平和	24	23	773	1,747	0	8,180
国際協力	75	71	1,149	1,797	0	7,405
男女共同参画	12	12	458	414	48	1,300
子どもの健全育成	138	135	1,030	1,622	0	8,964
NPO支援	37	36	1,603	2,177	0	8,243
情報化社会の発展	41	41	814	1,237	0	6,002
科学技術の振興	12	12	468	437	7	1,500
経済活動の活性化	16	16	463	514	0	1,500
職業能力開発・雇用機会拡充	16	16	1,140	1,648	0	5,920
消費者保護	3	3	267	462	0	800
未回答	221	214	979	1,723	0	8,541

第 4-2-3 表 事業所の所在地別に見た年間収入

(単位:万円)

【年間収入、2002年】	サンプル・サイズ	サンプル・サイズ(1億円未満)	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	1,930	1,862	1,230	1,857	0	9,923
政令指定都市	584	559	1,242	1,836	0	9,923
県庁所在地または その他の市町村	394	384	1,202	1,931	0	9,700
未回答	922	889	1,232	1,848	0	9,885
	30	30	1,290	1,645	0	7,164

第 4-2-4 表 任意団体設立年の時期別に見た年間収入

(単位:万円)

【年間収入、2002年】	サンプル・サイズ	サンプル・サイズ(1億円未満)	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	1,916	1,848	1,229	1,850	0	9,923
1980年より前	92	87	1,406	1,664	0	8,686
1980年代	138	129	1,773	2,130	0	9,923
1990-1997年	369	345	1,867	2,223	0	8,782
1998年	124	122	1,329	1,927	0	9,380
1999年	210	195	1,643	2,102	0	8,656
2000年	279	272	1,234	1,893	0	8,700
2001年	266	262	1,009	1,552	0	9,340
2002年	287	285	493	974	0	8,438
2003年	151	151	351	920	0	7,200

(2) 年間収入の変化—2000 年度から 2002 年度にかけて—

2000 年度から 2002 年度にかけて各団体の年間収入がどの程度変化したかについて見てみたい。比較のために、2000 年および 2002 年のいずれの年間収入においても有効回答が得られており、かつ 1 億円未満の年間収入<sup>5</sup>の団体について見てみる(サンプル・サイズは 1,168)。第 4-2-5 表は、2000 年度と 2002 年度の年間収入についてそれぞれ活動分野別に示したものである。2000 年度の平均値は約 1,004 万円であり、2002 年度は約 2,021 万円である。つまり、サンプル全体で見ると 2 年の間に NPO 法人の収入規模が約 2 倍に大きくなっていることが分かる。また、年間収入額が増加した団体は 846 団体(72%)である。2000 年度には年間収入が 0 であった団体のうち 106 団体が、なんらかの収入を得るようになっている。この 106 団体の平均値が約 968 万円となっており、格差はあるが 2000 年度から 2002 年度の間で急速に NPO 法人が規模を拡大させていると捉えることができ、そのような環境ができつつあるということが示唆される。

<sup>5</sup> ここでは、2000 年度の年間収入が 1 億円未満の団体に限っている。

第 4-2-5 表 年間収入の変化（2000 年から 2002 年、活動分野別）

（単位：万円、%）

【年間収入の変化】	サンプル・サイズ (2000年時、 1億円未満)	2000年の年間収入		2000年の年間収入		2000年から 2002年への変 化率
		平均	標準偏差	平均	標準偏差	
全体	1,168	1,004	1,570	2,021	4,161	101.3
保健・医療・福祉	512	1,193	1,651	2,624	4,621	119.9
社会教育	39	1,243	2,234	2,739	5,220	120.4
まちづくり	71	670	1,155	1,086	1,657	62.2
学術・文化・芸術・スポーツ	92	794	1,552	1,301	2,312	63.9
環境保護	101	707	1,268	1,142	1,822	61.4
災害救援	9	773	1,415	1,428	2,824	84.6
地域安全	10	143	162	162	181	13.1
人権擁護・平和	11	1,242	2,150	1,311	2,379	5.5
国際協力	50	1,209	1,842	1,628	2,624	34.6
男女共同参画	4	592	691	541	484	-8.7
子どもの健全育成	74	914	1,053	1,586	2,174	73.5
NPO支援	22	1,307	1,827	3,307	5,085	153.1
情報化社会の発展	17	1,039	1,771	1,300	1,639	25.2
科学技術の振興	4	316	345	362	354	14.5
経済活動の活性化	7	133	252	402	493	202.6
職業能力開発・雇用機会拡充	9	848	1,001	1,120	1,247	32.0
消費者保護	1	880	.	800	.	-9.1
未回答	135	827	1,528	1,915	6,288	131.5

年間収入について簡潔にまとめると、2 時点の調査データから平均的に NPO 法人の規模は全体的に拡大していることが分かる。近年の NPO 法人の活動や行政との関係、また社会における認識の高まりを考慮するならば、その後から現在にかけて依然として拡大していることも予想される。一方で、年間収入が 500 万円未満というような小規模な団体が数多く存在しており、有給職員などのスタッフを雇用しながら活動を行うことは困難である状態が予想される。活動分野別に見ると、介護保険料の影響がある保健・医療・福祉や中間支援組織など比較的行政との関係が強いと考えられる NPO 支援の分野で平均値が高くなっている。都市の性格別では収入の格差を確認することはできなかった。設立時期で見ると、長く活動を続けている団体は比較的規模が大きいことが分かる。

年間収入の内訳として、アンケート調査では 4 つの項目、①行政からの委託事業収入、②企業会員費、③企業からの委託事業収入、④自主財源について回答を得ている。以下では、それらを順に見ていくこととする。

## 2. 行政委託事業収入

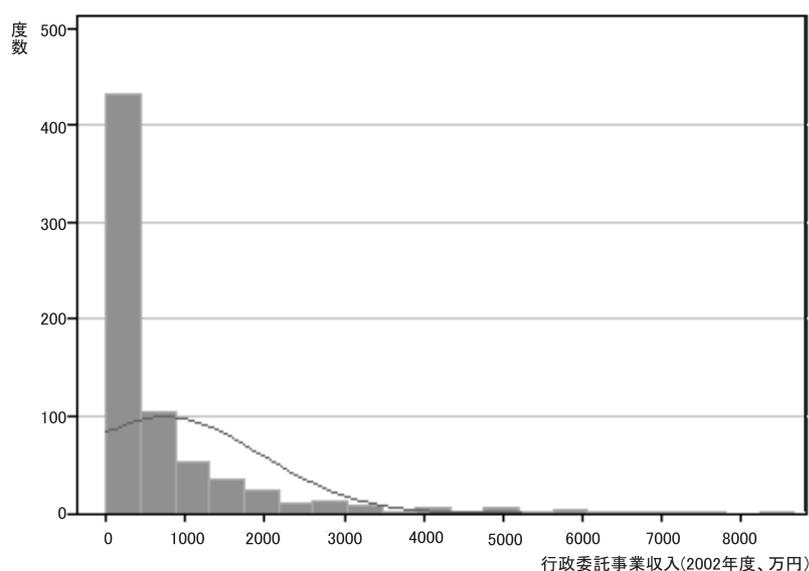
まず、NPO 法人の行政からの委託事業収入（以下、「行政委託事業収入」という。）について見ていく。行政委託事業収入が NPO 法人にとってどのような影響をもっているかについて検討するために、行政委託事業収入が年間収入のどれくらいの割合を占めているか、活動

分野別で見たときにどのような違いが見られるか、など財務状況について把握する。行政委託事業収入のデータは、「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する実態調査」で収集されたものであり、年間収入と同様に 2000 年度および 2002 年度について情報を得ている。

行政委託事業収入の平均値は 632 万円（サンプル・サイズは 1,807、標準偏差は 4,865）であり、先述のように年間収入が 1 億円未満の団体に限ると平均値は 322 万円（サンプル・サイズは 1,604、標準偏差は 887）である。そのうち、委託事業を受けている NPO 法人のみに焦点を当ててみると、平均は 734 万円（サンプル・サイズは 741、標準偏差は 1,222）となっている。

第 4-2-6 図は 2002 年度になんらかの行政委託事業収入を得ていた団体の分布（線グラフは正規分布）を示したものであり、横軸は金額の規模、縦軸は度数（団体数）を示している。行政委託事業収入の金額が 5,000 万円を超えるような団体がある一方、ほとんどの団体が 500 万円に満たない状況である。なお、行政委託事業収入が 0 である団体は 1,066 である。

第 4-2-6 図 行政委託事業収入の分布



アンケート調査の回答によると、10 万円程度の小規模な行政委託事業から数億円単位の大規模なものまで、受託規模に格差がある。調査では、行政委託事業の定義について具体的に明記しておらず、また、行政委託事業収入の中身についての問も設けていない。行政委託事業の定義については、Osborne and Waterston [1994] が指摘するように、契約と助成の差異について言葉では簡潔に定義をすることができるものの、実態を見ると言葉の定義に当てはめられないことも多くなる。したがって、この調査データでは行政委託事業収入の中に団体助成金のようなものも含まれている可能性も否定できない。また、田中 [2006] は事業収入の 8 割ほどが行政委託による収入であることを指摘しているように他に含むべきものもあ

ると考えられる。ここでは実態を把握するうえで、データの制約はあるが、行政から NPO 法人に対して支出される資金として回答を得ているものについては、本章ではすべて含めて考慮していくこととする。

### (1) 活動分野別に見た行政委託事業収入の受託団体数比率と収入額

第 4-2-7 表は、行政委託事業収入のある NPO 法人が全体のどれくらいの割合であるかを見たものである。行政委託事業収入のある団体は、サンプル全体で見ると 43.8%であり、4 割強の NPO 法人がなんらかの行政委託を受けている。

また、活動分野別に行政委託を受けている団体の比率を見ると、約 20%から約 70%と幅が広いことが分かる。最も比率が高いのは「NPO 支援」の 70.6%であり、回答団体数が比較的多い分野で見ると、「保健・医療・福祉」、「まちづくり」、「環境保護」の分野がそれぞれ 48.5%、48.8、49.7%と半分程度の団体が行政から委託事業を受けている。片や、「国際協力」と「社会教育」分野ではそれぞれ 26.3%、28.8%と 3 割弱の団体が行政委託事業収入を得ており、受託比率に差が見られる。この違いの背景には、Weisbrod [1998] が指摘するように、行政の事業委託を比較的に受けやすい活動分野があることが考えられる。言い換えれば、行政の定める方針にしたがうように配分がなされ、活動分野によって受託率に差が見られることになると言える。

第 4-2-7 表 活動分野別に見た行政委託事業収入の有無と収入額

(単位:%、万円)

【行政委託事業収入、2002年度】	サンプル・サイズ	委託事業収入のある団体数	委託事業収入のある団体数比率	委託事業収入のある団体の委託事業収入額			
				平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	1,604	703	43.8	734	1,222	2	8,674
保健・医療・福祉	633	307	48.5	830	1,247	2	8,674
社会教育	57	15	26.3	436	486	21	1,333
まちづくり	125	61	48.8	794	1,490	3	6,768
学術・文化・芸術・スポーツ	123	52	42.3	445	773	4	4,000
環境保護	149	74	49.7	660	1,309	2	7,588
災害救援	13	4	30.8	1,519	1,913	2	4,275
地域安全	12	4	33.3	388	590	60	1,271
人権擁護・平和	17	6	35.3	163	162	15	396
国際協力	59	17	28.8	349	373	20	1,203
男女共同参画	11	7	63.6	135	95	30	300
子どもの健全育成	113	42	37.2	520	982	3	4,882
NPO支援	34	24	70.6	1,599	2,138	58	7,800
情報化社会の発展	36	16	44.4	901	858	18	3,002
科学技術の振興	10	2	20.0	885	587	470	1,300
経済活動の活性化	16	8	50.0	580	522	40	1,500
職業能力開発・雇用機会拡充	16	7	43.8	1,116	1,087	71	3,000
消費者保護	2	1	50.0	510	.	510	510
未回答	178	56	31.5	519	1,032	4	5,505

## (2) 年間収入に占める行政委託事業収入

第 4-2-8 表は、行政委託事業収入が年間収入のどの程度の割合を占めているかについて、活動分野別に整理したものである。委託を受けている団体と受けていない団体を区別せずに全体の平均値で見ると、24.2%となっており、NPO 法人部門に占める行政委託事業収入は4分の1程度である。先述のように年間収入がゼロの団体が数多く存在していることから、事業を受託している NPO 法人のみで見ると、全体の平均値は 49.3%となり、行政委託事業収入は収入の半分を占めていることが分かる。つまり、既に行政との関係を築いている NPO 法人にとっては大きな収入源になっていると言える。中には、1%程度という団体もいるが、一方で 100%の団体も存在する。

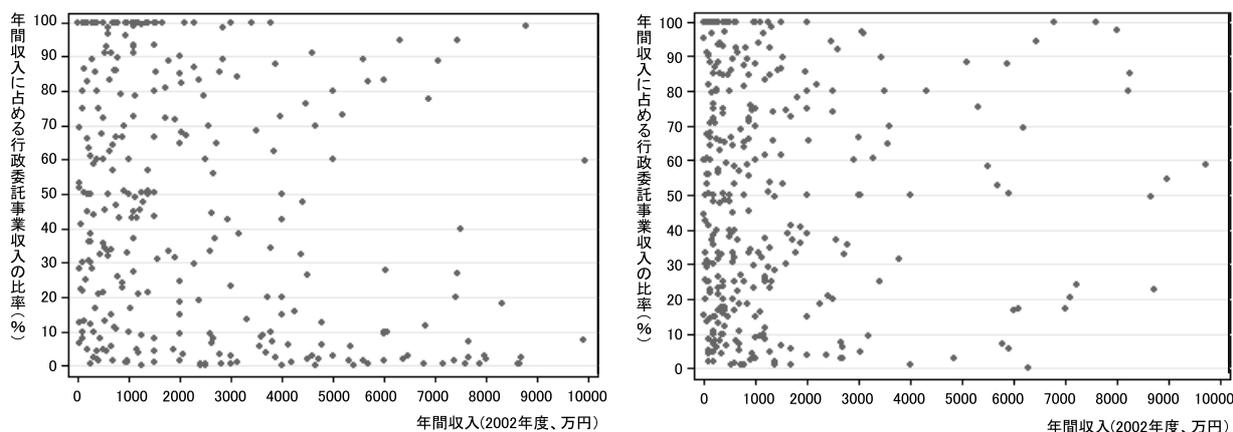
第 4-2-9 図は、行政委託事業が年間収入に占める比率について年間収入の規模を軸に見た散布図である。「保健・医療・福祉」の分野は介護保険業務という他の団体にはない資金の流れがあることから、「それ以外」の分野と区別して図示している。左図が保健・医療・福祉であり、右図がそれ以外の分野を示している。前者については団体の年間収入規模が大きくなると、行政委託事業収入に依存する団体と依存しない団体の 2 つに分かれているようにも見える。依存していない団体の規模が大きい理由としては、介護保険業務による収入があることが考えられる。全体として見た場合、小規模の団体で行政委託事業収入が年間収入の 100%となっている団体が相当数存在していることが指摘できる。

第 4-2-8 表 活動分野別にみた行政委託事業収入が年間収入に占める比率

(単位:%)

【行政委託事業収入、2002年度】	サンプル・サイズ	委託事業収入の年間収入比率の平均	委託事業収入のある団体数	委託事業収入のある団体における委託事業収入の年間収入に対する比率			
				平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	1,435	24.2	703	49.3	34.7	0.1	100.0
保健・医療・福祉	584	24.6	307	46.8	36.4	0.1	100.0
社会教育	49	11.9	15	38.8	27.2	3.0	92.3
まちづくり	114	29.2	61	54.6	32.6	1.3	100.0
学術・文化・芸術・スポーツ	107	19.7	52	40.6	33.3	0.1	100.0
環境保護	137	28.1	74	52.0	33.8	1.1	100.0
災害救援	13	20.7	4	67.2	38.8	20.8	100.0
地域安全	9	35.4	4	79.6	38.8	21.4	100.0
人権擁護・平和	14	21.7	6	50.6	48.8	4.2	100.0
国際協力	51	14.5	17	43.6	33.7	3.2	100.0
男女共同参画	11	42.2	7	66.3	32.0	16.7	100.0
子どもの健全育成	103	16.5	42	40.4	30.4	1.3	100.0
NPO支援	31	49.1	24	63.4	21.2	31.7	97.5
情報化社会の発展	27	39.1	16	66.0	29.3	8.2	100.0
科学技術の振興	10	17.3	2	86.5	0.3	86.2	86.7
経済活動の活性化	13	39.7	8	64.5	30.8	33.3	100.0
職業能力開発・雇用機会拡充	13	29.0	7	53.9	27.0	16.8	100.0
消費者保護	1	63.8	1	63.8		63.8	63.8
未回答	148	19.7	56	52.0	36.5	0.5	100.0

第 4-2-9 図 保健・医療・福祉分野(左図)とそれ以外の分野(右図)でみた委託事業収入比率の分布



### (3) 2000 年度から 2002 年度への行政委託事業収入の変化

第 4-2-10 表は、2000 年度および 2002 年度のいずれの年度においても行政委託事業収入を得ていた団体を取り上げ、行政委託事業の金額の規模の変化について見たものである。行政委託事業収入額については、2000 年度よりも 2002 年度の方が平均で約 900 万円大きくなっている。片や、年間収入に占める行政委託事業収入の比率は、49.2%から 48.0%と 1.2 ポイント低下している。つまり、2 年間で行政委託事業の規模が大きくなってきていることが見えると同時に、それを受け入れる NPO 法人の財政基盤が強固になりつつあると考えられる。また、それは今まで以上の依存が発生しないような結果になっているとも言える。したがって、NPO 法人の全体的な傾向として、より大きな行政委託事業を受けることができるような活動基盤ができていっていると推察される。

第 4-2-11 表は、2 つのパターンについて示している。1 つは、2000 年度には行政委託事業収入を得ていなかったが 2002 年度はそれを得た団体、もう 1 つは、2000 年度にはあったが 2002 年度にはなくなった団体について、それぞれ金額と年間収入比率について見たものである。新規に獲得した団体は 196 団体であり、逸失した団体は 19 であることから、行政との資金関係が形成されている団体が増加していると言える。新たに委託事業を受け入れた団体の平均受託金額は 814 万円となっている。また、その年間収入比率は 39.9%となっており、団体の業務に大きな変化を与え得るものであることが予想される。片や、委託事業収入を失った団体については、2000 年度には平均 508 万円の委託を受けており、その年間収入比率は 35.7%であった。つまり、収入の 4 割弱を逸したことを意味しており、雇用環境等に負の影響が及んだことが考えられる。中には、行政委託事業収入のみで活動していた団体もあり、そのような団体の場合は収入が 0 になり、他の財源から収入を得ることができなければ、理論上活動が停止することを意味する。

第 4-2-10 表 2000 年度および 2002 年度における行政委託事業収入の規模と年間収入比率

(単位:万円、%)

【行政委託事業収入】	サンプル・サイズ(いずれの年度も委託事業収入あり)	委託事業収入額	委託事業収入比率
2000年度	314	1,205	49.2
2002年度	314	2,131	48.0

第 4-2-11 表 行政委託事業収入の新規に獲得した団体とすべてを逸失した団体

(単位:万円、%)

【行政委託事業収入】	サンプル・サイズ	委託事業収入額	委託事業収入比率
2000年度は委託なし、2002年度は委託あり	196	814	39.9
2000年度は委託あり、2002年度は委託なし	19	508	35.7

### 3. 企業会員費収入

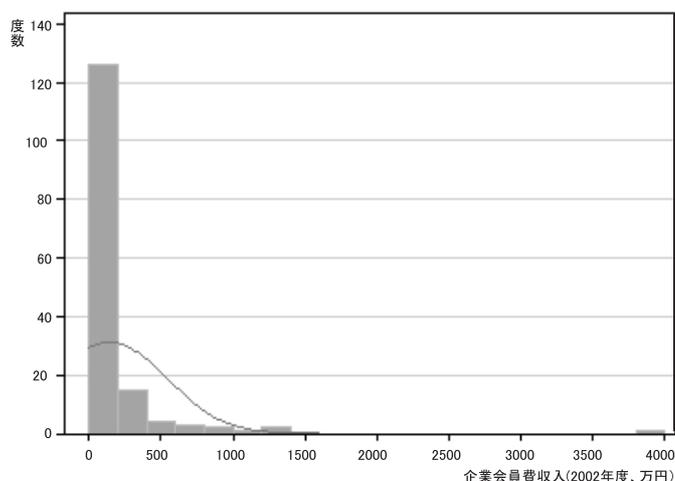
企業会員費収入については、得ているのが 154 団体 (43.9%)、得ていない団体が 197 団体 (56.1%) となっており、4 割強の団体は企業会員を持っている。また、企業会員費収入を得ている団体の平均収入額は 51 万円となっている。なお、企業会員費を得ている団体のみの平均値は 143 万円 (標準偏差は 393) である。

第 4-2-12 図は、企業会員費収入を受けている団体の企業会員費収入の分布を示したものである。上述のように企業会員費を受けている団体が半数に満たないうえ、得ている額も他の財源に比較して小さく、500 万円を超えている団体はわずかである。

また、第 4-2-13 表は活動分野別に見たものであり、「学術・文化・芸術・スポーツ」と「環境保護」が相対的に多額の企業会員費収入を得ていることが分かる。これは、企業の社会貢献活動でしばしば見られる分野に類似していると言える。

第 4-2-14 表のように NPO 法人の所在地別に見ると、政令指定都市を拠点とする団体の企業会員費収入額が平均 123 万円、県庁所在地が平均 52 万円、その他の市町村が平均 29 万円と格差が見られる。大都市ほど企業へのアクセスの可能性が高いことが要因として挙げることができる。

第 4-2-12 図 企業会員費収入を受けている団体の企業会員費収入の分布



第 4-2-13 表 活動分野別に見た企業会員費収入

(単位:万円)

【企業会員費、2002年度】	サンプル・サイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	307	51	170	0	1,370
保健・医療・福祉	105	23	83	0	700
社会教育	15	30	97	0	378
まちづくり	34	58	131	0	500
学術・文化・芸術・スポーツ	24	100	284	0	1,300
環境保護	42	99	304	0	1,370
災害救援	3	0	0	0	0
地域安全	5	109	153	0	325
人権擁護・平和	5	4	9	0	20
国際協力	9	66	111	0	300
男女共同参画	2	5	7	0	10
子どもの健全育成	28	33	116	0	609
NPO支援	14	33	63	0	216
情報化社会の発展	11	83	271	0	900
科学技術の振興	5	132	173	0	350
経済活動の活性化	1	0	.	0	0
職業能力開発・雇用機会拡充	2	9	13	0	18
消費者保護	2	14	19	0	27

第 4-2-14 表 所在地別に見た企業会員費収入

(単位:万円)

【企業会員費、2002年度】	サンプル・サイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	346	64	271.1	0.0	4,000
政令指定都市	106	123	456.6	0.0	4,000
県庁所在地	86	52	126.4	0.0	700
その他の市町村	154	29	99.6	0.0	900

第 4-2-15 表 設立年別に見た企業会員費収入

(単位:万円)

【企業会員費、2002年度】	サンプル・サイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	350	62	269.0	0	4,000
1980年より前	18	58	99.6	0	350
1980年代	30	112	220.8	0	895
1990-1997年	70	89	278.9	0	1,370
1998年	28	51	111.2	0	436
1999年	39	47	130.6	0	700
2000年	46	114	590.7	0	4,000
2001年	43	12	36.4	0	216
2002年	48	23	81.9	0	545
2003年	28	33	170.0	0	900

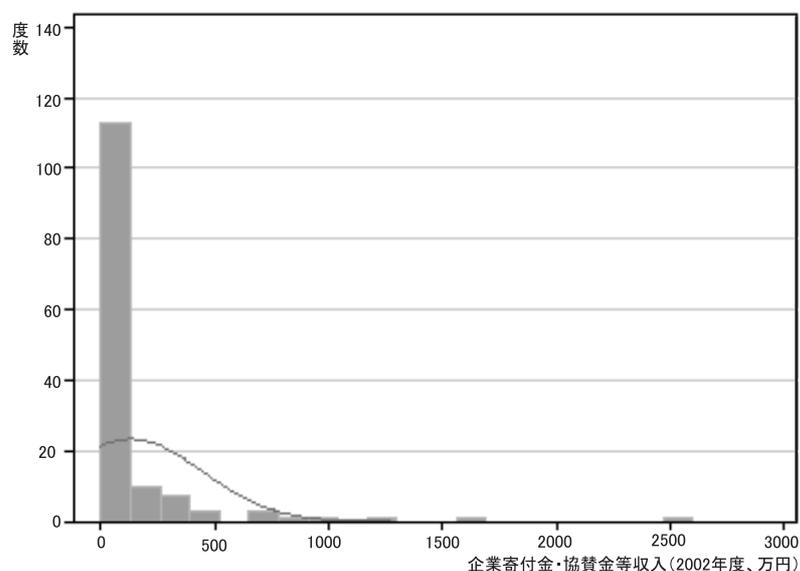
#### 4. 企業からの寄付金・協賛金等収入

企業からの寄付金・協賛金等収入（以下「企業寄付金・協賛金収入」と言う。）については、得ているのは 141 団体（23.8%）、得ていないのが 451 団体（76.2%）である。全体の平均収入は 29 万円であり、企業寄付金・協賛金収入を得ている団体の平均寄付金・協賛金収入額は 132 万円（標準偏差は 314）である。企業会員費収入と同様に他の財源と比べて NPO 法人にとっては大きくない財源と言える。

第 4-2-16 図は企業寄付金・協賛金収入を得ている団体について分布（線グラフは正規分布）を見たものである。100 万円に満たない団体も多く、ほとんどの団体で 500 万円以下である。

第 4-2-17 表は活動分野別に見たものであり、「社会教育」や「環境保護」で平均収入額が大きいことが分かる。社会教育や環境保護の分野において企業が戦略的な社会貢献を行っている様子が近年見られ、実感に近い結果であると言える。

第 4-2-16 図 企業寄付金・協賛金等収入の分布



第 4-2-17 表 活動分野別に見た企業寄付金・協賛金収入

(単位:万円)

【企業寄付金・協賛金、 2002年度】	サンプル・ サイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	522	29	160.0	0	2,600
保健・医療・福祉	225	31	192.4	0	2,600
社会教育	27	71	319.6	0	1,663
まちづくり	46	11	55.8	0	377
学術・文化・芸術・スポーツ	38	14	36.7	0	180
環境保護	58	41	119.8	0	783
災害救援	4	0	0.0	0	0
地域安全	5	7	15.7	0	35
人権擁護・平和	6	87	124.0	0	300
国際協力	17	0	1.0	0	4
男女共同参画	3	2	2.9	0	5
子どもの健全育成	47	13	29.6	0	141
NPO支援	17	44	104.6	0	328
情報化社会の発展	15	3	8.4	0	30
科学技術の振興	6	0	0.0	0	0
経済活動の活性化	3	329	569.3	0	986
職業能力開発・雇用機会拡充	3	0	0.0	0	0
消費者保護	2	25	35.4	0	50

第 4-2-18 表 所在地別に見た企業寄付金・協賛金収入

(単位:万円)

【企業寄付金・協賛金、 2002年度】	サンプル・ サイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	584	31	163.4	0	2,600
政令指定都市	174	40	227.5	0	2,600
県庁所在地	136	25	88.9	0	750
その他の市町村	274	29	142.1	0	1,663

第 4-2-19 表 設立年別に見た企業寄付金・協賛金収入

(単位:万円)

【企業寄付金・協賛金、 2002年度】	サンプル・ サイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	587	32	163.3	0	2,600
1980年より前	28	49	144.5	0	750
1980年代	46	14	48.1	0	300
1990-1997年	108	38	129.8	0	783
1998年	44	80	393.7	0	2,600
1999年	70	19	74.3	0	400
2000年	84	55	231.5	0	1,663
2001年	81	14	52.4	0	338
2002年	87	21	117.2	0	986
2003年	39	0	0.0	0	0

## 5. 自主事業収入

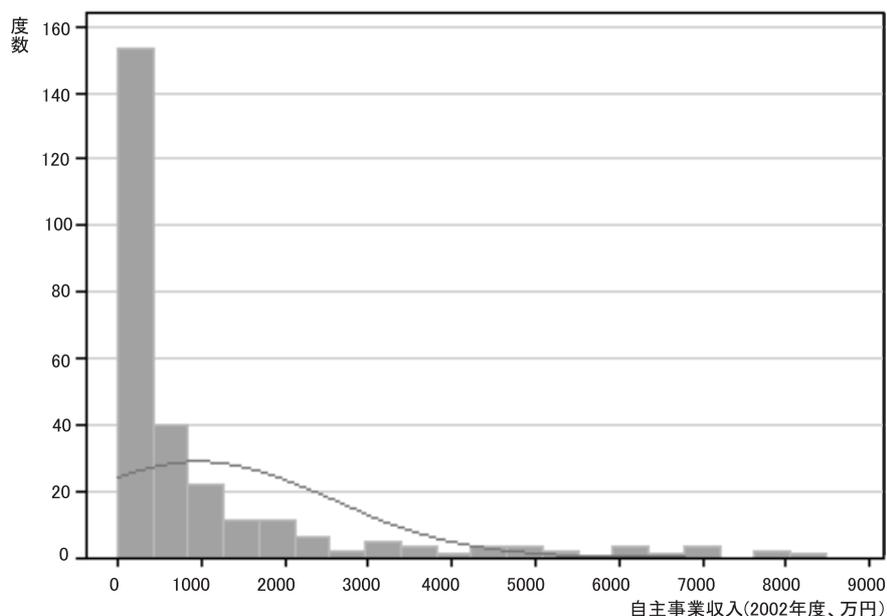
自主事業収入については、得ているのが 272 団体 (52.9%)、得ていない団体が 242 団体 (47.1%) となっており、半数弱の団体が自主事業によっていくらかの収入を得ている。平

均値は 517 万円である。また、自主事業収入を得ている団体の平均自主事業収入額は 966 万円（標準偏差は 1,590）となっている。

第 4-2-20 図は、自主事業収入を得ている団体の分布（線グラフは正規分布）を示したものである。上述のように自主事業収入を得ている団体の平均額が 966 万円となっているが、実際はほとんどの団体は 1,000 万円に満たない状況であることが分かる。一方で、自主事業収入が 5,000 万円を越すような団体も存在する。

第 4-2-21 表のように活動分野別に見ると、「保健・医療・福祉」、「子どもの健全育成」、「まちづくり」、「社会教育」で平均収入額が大きいことが示される。これらの分野の活動は比較的サービスに対する対価が得られやすく、特に保健・医療・福祉分野では介護保険業務による収入を得ている団体が多いためと考えられる。片や、「学術・文化・芸術・スポーツ」や「環境保護」は事業の形態による収入は得難く、先述のように企業会員費や企業寄付金・協賛金を得ることが財政基盤を高めるための戦略になっていると言える。

第 4-2-20 図 自主事業収入の分布



第 4-2-21 表 活動分野別に見た自主事業収入

(単位:万円)

【自主事業収入、2002年度】	サンプル・サイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	451	517	1,247.9	0	8,471
保健・医療・福祉	183	799	1,554.0	0	7,734
社会教育	23	464	1,225.2	0	4,600
まちづくり	41	480	1,348.6	0	7,866
学術・文化・芸術・スポーツ	37	339	725.4	0	3,500
環境保護	53	182	408.4	0	2,000
災害救援	4	0	0.0	0	0
地域安全	3	170	113.6	90	300
人権擁護・平和	5	400	565.7	0	1,200
国際協力	14	17	53.6	0	200
男女共同参画	3	18	27.5	0	50
子どもの健全育成	44	526	1,408.2	0	8,471
NPO支援	15	216	289.5	0	1,010
情報化社会の発展	13	104	258.5	0	900
科学技術の振興	6	122	201.0	0	500
経済活動の活性化	2	70	99.0	0	140
職業能力開発・雇用機会拡充	3	1,007	1,640.8	0	2,900
消費者保護	2	15	21.2	0	30

第 4-2-22 表 所在地別に見た自主事業収入

(単位:万円)

【自主事業収入、2002年度】	サンプル・サイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	507	502	1,245.5	0	8,471
政令指定都市	151	553	1,335.5	0	8,471
県庁所在地	128	430	1,170.3	0	7,866
その他の市町村	228	508	1,228.1	0	7,734

第 4-2-23 表 設立年別に見た自主事業収入

(単位:万円)

【自主事業収入、2002年度】	サンプル・サイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	511	510	1,254.4	0	8,471
1980年より前	26	863	1,779.4	0	8,471
1980年代	40	557	1,334.6	0	6,500
1990-1997年	97	782	1,646.0	0	7,734
1998年	35	534	991.9	0	5,300
1999年	59	733	1,475.8	0	7,866
2000年	73	554	1,334.6	0	6,800
2001年	73	342	774.3	0	3,590
2002年	75	93	366.8	0	3,000
2003年	33	178	795.5	0	4,500

## 6. 財源の多様性

これまでに、NPO 法人における 4 つの財源の傾向についてアンケート調査データを用いて整理してきた。明らかになった点は、Weisbrod [1998] が示唆するように、活動分野によって財源の得られやすいものと得られにくいものがあるということである。これは世界でも同様の傾向が見られており、Salamon et al. [1999, 2004] の国際比較が示すように、国ごとに NPO の活動分野ごとに支配的な収入源が異なる。たとえば、文化・レクリエーション・コミュニティ開発・フィランソロピー・環境・市民活動・アドボカシーのような分野では会費収入の割合が大きく、医療・教育・社会サービスでは公的補助が大きく、国際では民間寄付が支配的である、というような違いである。背景には政策的な意図もあり、Brooks [2005] が示すところでは、アメリカで 501(c)3 に分類される NPO 全体では政府資金の収入比率は 31.3% であるが、分野ごとに見ると、芸術分野では 9.7% と相対的に低く、社会厚生分野では 52.1% と高くなっている。つまり、社会政策的に喫緊のものに対して政府資金が多く費やされる。

ここで、それぞれに見てきた 4 つの財源を団体の収入構造、つまり収入がどのような配分になっているかにおいて把握する。改めて財源を整理すると、アンケート調査で得られた財源のデータは、①行政委託事業収入、②法人会員費収入、③企業からの寄付金・協賛金収入、④自主事業収入、の 4 つについてである。また、それを足し合わせたものは年間収入とならないため、年間収入から 4 つの財源の収入を差し引いたものを⑤「その他の収入」として取り扱うこととする<sup>6</sup>。

年間収入および上記の最初の 4 つの財源のデータがすべて有効回答であり、かつ 1 億円未満の年間収入である団体数は 219 である。各財源からの収入金額および各収入が年間収入に占める比率は第 4-2-24 表に示すとおりである。行政委託事業収入の比率は平均で 18.8% となっているが、行政委託事業収入のある団体のみに限って見ると 46.0% となっている(第 4-2-25 表)。先述と同様に行政委託がある団体にとっては、それが年間収入のおよそ半分を占めている。

第 4-2-26 図は、年間収入を任意の規模(500 万円未満、500 万円以上 1,000 万円未満、1,000 万円以上)で区切り、5 つの財源の年間収入に占める比率に違いが見られるかについて検証したものである。差が見られるのは、「行政委託事業収入」、「自主事業収入」、「その他の収入」である。行政委託事業収入および自主事業収入は年間収入が 500 万未満と以上で差が見られ、前者においては 2 つの収入のそれぞれが年間収入の 14% である一方で、後者においては 25% 程度となっている。また、その他の収入については、500 万円未満の年間収入を得ている団体ではその他の収入が 6 割弱となっている一方、500 万以上では 4 割程度になっている。小規模な NPO 法人では、行政との関係が弱く、自主事業による収入も大きくないことが分かる。

<sup>6</sup> 年間収入と①・②は「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する実態調査」において、③・④は「企業との連携と有償ボランティアの活用についての調査」において収集されている。

第 4-2-27 図は、活動分野別に収入内訳を見たものであり、行政委託事業収入の比率が高い分野から順に並べている。サンプル・サイズの制約があるものの、自主事業収入があまり見込めない分野でかつ行政との関係が大きい分野では行政委託事業収入の比率が高くなっている。また、他の財源へのアクセスが可能な分野では収入の配分がより均等になっている。ただし、4 つの財源以外のその他の収入が大きく、個人寄付や個人の会員費あるいは個人の持ち出しといったものの役割が大部分を占める団体が多いことが推察される。

第 4-2-24 表 各財源からの収入金額と年間収入に占める比率<sup>7</sup>

(単位:万円、%)

【各財源の規模と年間収入比率】	サンプル・サイズ	平均値	標準偏差	最小値	最大値
年間収入	219	1,093	1,812	0	9,700
金額					
行政委託事業収入	219	243	742	0	5,700
法人会員費収入	219	42	127	0	895
企業寄付金・協賛金収入	219	34	157	0	1,663
自主事業収入	219	294	921	0	7,000
その他の収入	219	479	1,142	0	7,727
年間収入比率					
行政委託事業収入	196	18.8	29.9	0.0	100.0
法人会員費収入	196	6.6	16.1	0.0	100.0
企業寄付金・協賛金収入	196	5.4	14.8	0.0	97.2
自主事業収入	196	20.2	29.3	0.0	100.0
その他の収入	196	49.1	37.2	0.0	100.0

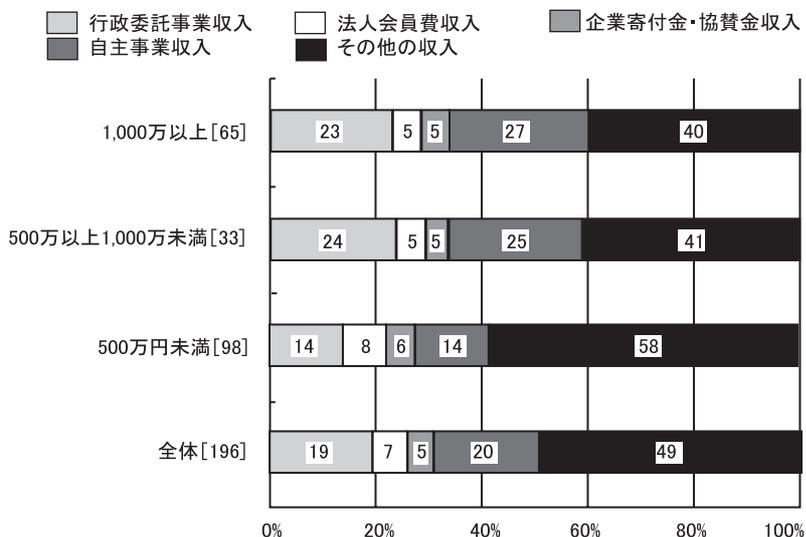
第 4-2-25 表 行政委託事業収入のある団体における各財源収入の金額と年間収入比率

(単位:万円、%)

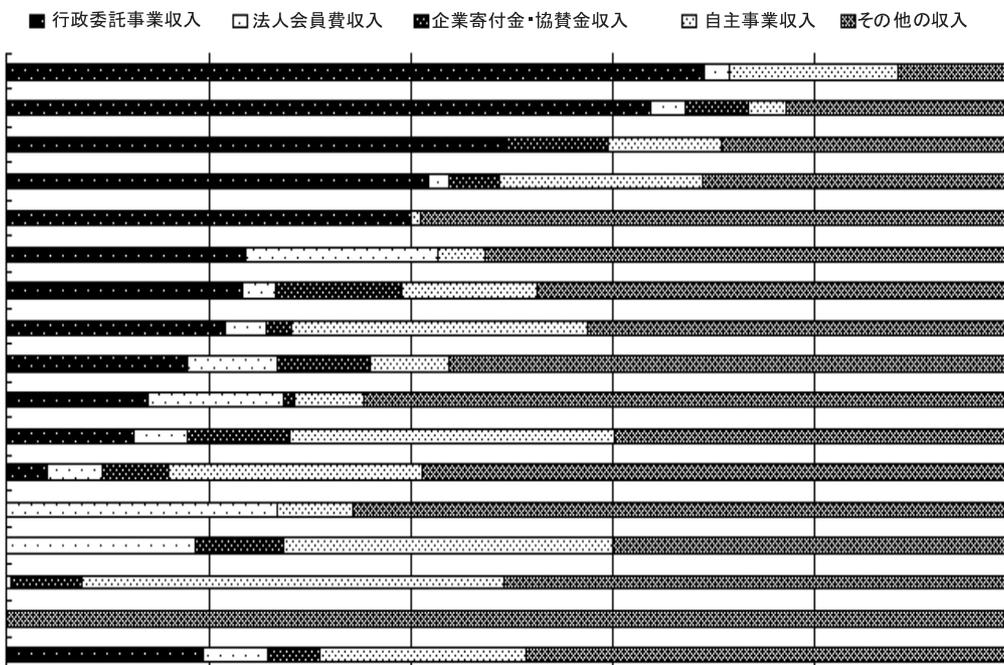
【各財源の規模と年間収入比率】	サンプル・サイズ	平均値	標準偏差	最小値	最大値
年間収入	80	1,774	2,246	55	9,700
金額					
行政委託事業収入	80	664	1,111	4	5,700
法人会員費収入	80	40	122	0	895
企業寄付金・協賛金収入	80	23	61	0	328
自主事業収入	80	420	1,183	0	6,800
その他の収入	80	627	1,315	0	7,688
年間収入比率					
行政委託事業収入	80	46.0	30.7	0.3	100.0
法人会員費収入	80	3.0	8.4	0.0	63.9
企業寄付金・協賛金収入	80	3.3	9.5	0.0	61.0
自主事業収入	80	17.3	26.6	0.0	98.8
その他の収入	80	30.4	29.2	0.0	92.9

<sup>7</sup> 収入が 0 の場合は除かれるため、サンプルサイズは 196 となっている。

第 4-2-26 図 団体の年間収入の規模別にみた各収入源の比率（〔 〕内はサンプル数）



第 4-2-27 図 団体の活動分野別にみた各収入源の比率（〔 〕内はサンプル数）



### 第3節 行政委託事業収入と雇用環境・労働条件の関係性

前節では、NPO 法人の収入について 4 つの財源を中心に様子を把握し、加えて、収入全体に占める比率について示した。本節では、4 つの財源のうち行政委託事業収入に焦点をあて、それが雇用環境や労働条件とどのような関係性をもっているかについて見ていく。問題関心としては、行政委託事業収入がある団体において労働者はどのような状況や条件のもとに働くことができているのか。つまり、もしも行政委託事業収入のない団体との間に格差が見られるのであれば、NPO 法人の経営の存続という観点からは行政委託事業が団体の発展にとって大きな意味をもつことになると言える。ただし、先行研究から顧みなければならないことは、行政からの資金で NPO の資金繰りが良くなることがあっても、一方で制約として課されることや団体の仕組みが官僚的になってしまうという変化などである。

雇用環境や労働条件の変数として次の 6 つに注目する。①有給職員の雇用形態、②正規職員の年収、③非正規職員の雇用環境や条件、④保険の加入状況、また、活動状態の指標となり得る⑤活動頻度、⑥任意団体設立年との関係について検討する。

#### 1. 有給職員の雇用基盤—正規・非正規職員の比率と増減、過不足感—

有給職員の雇用形態として 3 種類、①正規職員、②非正規職員、③出向職員、に区別している。①から③はそれぞれ、「フルタイムの職員」、「パート・契約職員」、「出向元から給与の出ている職員」のように定義している。第 4-3-1 図および第 4-3-2 図は、それぞれ正規職員数および非正規職員数の分布（線グラフは正規分布）と正規職員に占める比率（円グラフ）を示したものである。

正規職員の人数を見てみると、ほぼすべての団体で 10 人以下となっている。前節までに見たように多くの団体が収入を得ていない、ないしは 500 万円未満であった。したがって、なんらかの収入を得ている団体のうち、有給正規職員が 0 人（906 団体）や 1 人（216 団体）という団体が大半を占めるという状況は自然な結果である。非正規職員については、数十人を雇用している団体もあるが、ほとんどの団体で 20 人以下となっている。また、およそ 7 割の団体において非正規職員の有給職員比率が 50%以上となっている。つまり、NPO 法人の活動の主要な担い手が非正規職員であるという団体が少なくないことが分かる。

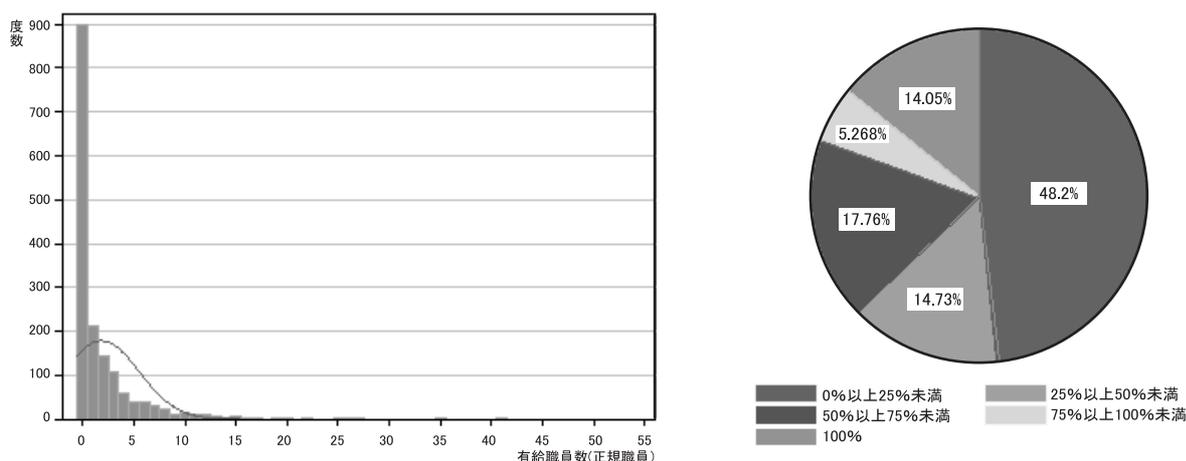
第 4-3-3 表から第 4-3-4 表は、有給職員の雇用形態と行政委託事業収入との関係を見たものである。団体の中心的な働き手である有給職員に着目し、①正規職員および②非正規職員という雇用形態をとるそれぞれの職員が行政委託事業収入の増加ないしは減少によってどのように変化しているかについて検証する。各雇用形態における職員の増減についてはアンケート調査のなかで設問がなされているが、行政委託事業収入の増減については、2000 年度と 2002 年度の行政委託事業収入の金額を比べ、増加している団体と減少している団体、変わらない団体をそれぞれ「増えた」、「減った」、「変わらない」として設定した。

第 4-3-3 表は行政委託事業収入の増減と正規職員の人数の増減に関するクロス集計表であり、第 4-3-4 表は行政委託事業収入の増減と非正規職員の人数の増減に関するクロス集計表である。

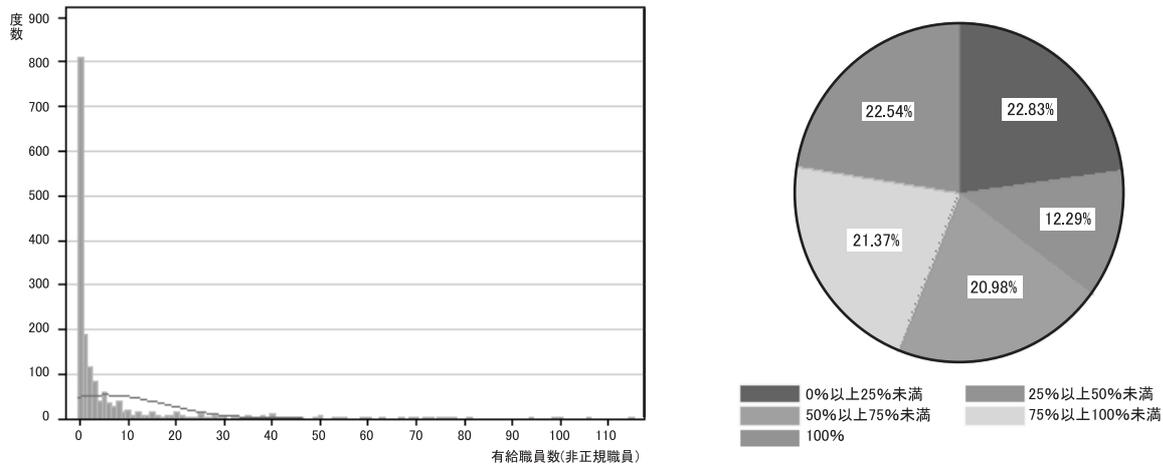
行政委託事業収入の変化と正規職員の人数の変化の関係をしてみると、行政委託事業収入が増えた団体と減った団体に差が見られる。行政委託事業収入が増加した 259 団体のうち、正規職員の人数が増えたのは 111 団体 (42.9%) である一方、行政委託事業収入が減少した 69 団体のうち、正規職員が増加したのは 16 団体 (23.2%) となっている。Salamon [1997] などが指摘するように、行政からの収入を他の財源からの収入で補填することは、容易でないこと、また、行政委託事業収入が減少したからと言って正規職員を減らすのは困難であることから人数は変わらないという団体が多くなっている。つまり、団体の収入状況、特に減少時において雇用調整を正規職員で行うことは容易ではなく、結果として行政委託事業収入の増加が非正規職員の増加をもたらすようになってしまわないかということが考えられる。

第 4-3-5 表は、「現在の職員数の過不足感はどうか」について行政委託事業収入の有無を基準に見たものである。行政委託を受けていない団体の方が不足感を感じていると回答しており、行政委託事業収入を得ている団体の方が財政基盤の確立がなされていることによると考えられる。一方で、行政委託事業から収入を得ている団体においても半数近くが不足感を感じており、委託事業を受けることによって発生する書類作成業務や定められた人員配置を遂行することによって不足が生じることが要因になっていると推察される。

第 4-3-1 図 正規職員数の分布と有給職員に占める正規職員の比率



第 4-3-2 図 非正規職員数の分布と有給職員に占める非正規職員の比率



第 4-3-3 表 行政委託事業収入の変化と正規職員の人数の変化の関係

(単位: 団体、%)

		正規職員の人数の変化			合計
		増えた	減った	変わらない	
行政委託事業収入の変化(2000年と2002年の比較)	増えた	111 42.9	19 7.3	129 49.8	259 100.0
	減った	16 23.2	6 8.7	47 68.1	69 100.0
	変わらない	96 24.2	24 6.1	276 69.7	396 100.0
合計		223 30.8	49 6.8	452 62.4	724 100.0

注) 上段は度数、下段は%を示している。

第 4-3-4 表 行政委託事業収入の変化と非正規職員の人数の変化の関係

(単位: 団体、%)

		非正規職員の人数の変化			合計
		増えた	減った	変わらない	
行政委託事業収入の変化(2000年と2002年の比較)	増えた	123 47.0	12 4.6	127 48.5	262 100.0
	減った	24 35.3	6 8.8	38 55.9	68 100.0
	変わらない	132 33.0	28 7.0	240 60.0	400 100.0
合計		279 38.2	46 6.3	405 55.5	730 100.0

注) 上段は度数、下段は%を示している。

第 4-3-5 表 行政委託事業収入の有無と雇用形態別の職員数増減の比率

(単位:%)

【雇用形態】		行政委託事業収入		全体
		なし	あり	
正規職員	多い	1.3	3.5	2.4
	ちょうどよい	43.8	46.5	45.2
	少ない	54.9	50.0	52.4
非正規職員	多い	4.7	3.7	4.2
	ちょうどよい	46.9	50.7	48.9
	少ない	48.4	45.7	46.9
出向職員	多い	1.3	5.6	2.6
	ちょうどよい	57.7	61.1	58.8
	少ない	41.0	33.3	38.6

## 2. 有給職員の労働条件—正規職員の年収、非正規職員の雇用環境・条件、保険加入—

第 4-3-6 表は、正規職員のうち団体で最も年間収入の高い人と行政委託事業収入の関係をみたものである。また、年齢別にもクロス集計を行っている。結果としては、行政委託事業収入を得ている団体の方が平均 264 万円、得ていない団体が 240 万円となっており、行政委託を受けている団体の方が給与が高い。

第 4-3-7 表は、行政委託事業収入の有無と非正規職員の雇用環境や条件との関係について見たものである。これまでに論じてきたように行政委託を受けることによって課される制約があり、組織内の統治が行政的になるなどの影響が考えられる。(Freolich [1999]) 結果に大きな差は見られないが、「賃金や報酬」、「勤務日数や時間」、「勤務場所」、「事故などの保障」において行政委託事業収入を得ている団体の方が明確に決まっている団体が多い。

第 4-3-8 表は、保険や年金への加入の実行について行政委託事業収入とのクロス集計を行ったものである。全体として、委託事業収入のある団体の方が保険や年金に加入している比率が高く、委託事業収入のある団体の方が労働者の働く環境として安全な状態を形成することが可能になる、あるいは受託するために整備するインセンティブが働く、ないしは受託によって制約が課されるということが考えられる。

第 4-3-6 表 行政委託事業収入の有無と年間収入

(単位:万円)

【正規職員・年収】		サンプル・サイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
行政委託事業収入なし	全体	242	240	143	4	840
	20歳代	32	176	86	19	368
	30歳代	53	280	146	4	800
	40歳代	50	261	148	6	750
	50歳代	78	257	149	8	840
	60歳以上	29	152	98	6	500
行政委託事業収入あり	全体	314	264	134	5	800
	20歳代	34	199	87	15	350
	30歳代	68	257	115	13	550
	40歳代	95	288	161	5	800
	50歳代	90	284	124	10	515
	60歳以上	27	216	129	24	450

第 4-3-7 表 行政委託事業収入の有無と非正規職員の労働環境・条件

(単位:%)

【非正規職員の働く内容や条件】		行政委託事業収入		全体
		なし	あり	
賃金や報酬	明確に決まっている	71.8	75.4	73.8
	ある程度明確に決まっている	22.7	20.5	21.5
	あまり明確にきまっていない	3.4	2.7	3.0
	決まっていない	2.1	1.4	1.7
仕事の種類や範囲	明確に決まっている	51.2	48.9	49.9
	ある程度明確に決まっている	42.3	43.2	42.8
	あまり明確にきまっていない	3.8	6.2	5.1
	決まっていない	2.7	1.6	2.1
誰の指揮の下で働くか	明確に決まっている	61.5	59.8	60.5
	ある程度明確に決まっている	32.6	34.5	33.7
	あまり明確にきまっていない	4.2	3.5	3.8
	決まっていない	1.7	2.2	2.0
勤務する日数や時間	明確に決まっている	39.7	44.4	42.3
	ある程度明確に決まっている	41.0	37.4	39.0
	あまり明確にきまっていない	10.7	12.5	11.7
	決まっていない	8.6	5.7	7.0
勤務する場所	明確に決まっている	71.5	72.9	72.3
	ある程度明確に決まっている	20.3	21.1	20.8
	あまり明確にきまっていない	2.1	3.3	2.7
	決まっていない	6.2	2.7	4.2
事故等の場合の補償	明確に決まっている	48.3	55.6	52.4
	ある程度明確に決まっている	17.9	18.3	18.1
	あまり明確にきまっていない	11.7	10.1	10.8
	決まっていない	22.1	16.1	18.7

第 4-3-8 表 行政委託事業収入の有無と保険・年金等加入の有無の比率

(単位:%)

【保険・年金】		行政委託収入		全体
		なし	あり	
雇用保険	加入していない	75.8	54.9	67.2
	加入している	24.2	45.1	32.8
厚生年金	加入していない	80.0	65.6	74.1
	加入している	20.0	34.4	25.9
健康保険	加入していない	80.2	65.4	74.2
	加入している	19.8	34.6	25.8
労災保険	加入していない	75.8	54.8	67.2
	加入している	24.2	45.2	32.9
ボランティア保険	加入していない	68.3	53.0	62.0
	加入している	31.8	47.0	38.0
その他の保険	加入していない	83.4	79.8	81.9
	加入している	16.6	20.2	18.1
いずれも該当なし	加入していない	56.9	80.2	66.5
	加入している	43.1	19.8	33.5

### 3. 活動状態—活動頻度、任意団体設立年—

最後に、行政委託事業収入と NPO 法人の活動状態との関係性を見る。活動状態に関わる項目として、①団体の活動頻度、および②団体の設立年が挙げられる。①・②はともに「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する実態調査」において調査されたものである。①は「貴団体の活動頻度はどの程度ですか」と質問に対し、有効回答数は 3,425 であり、「土日を含む毎日」が 22.6%、「週に 5, 6 日」が 33.8%、「週の半分程度」が 8.0%、「週に 1, 2 日」が 13.7%、「その他」が 19.9%という結果である。半数以上の団体が週に 5 日以上活動していることが分かる一方で、50%弱の団体は週の半数あるいは機会的に活動を行っているというのが状況である。②は「任意団体を設立したのは何年か」を質問しており、「1980 年より前」が 3.8%、「1980 年代」が 5.22%、「1990-1997 年」が 13.84%、「1998 年」が 4.4%、「1999 年」が 7.5%、「2000 年」が 10.2%、「2001 年」が 12.21%、「2002 年」が 18.1%、「2003 年」が 24.9%となっている。NPO 法が施行される以前に設立されたのは 2 割強である。以下、これらの項目と行政委託事業収入の関係について見ていく。

第 4-3-9 表は、活動日数別に見た行政委託事業収入であり、興味深い結果が示されている。「土日を含む毎日」および「週に 5, 6 日」活動している団体数のそれぞれ 53.8%および 54.4%の団体が行政委託を受託している。片や、「週の半分程度」、「週に 1, 2 日」、「その他」はそれぞれ 44.1%、38.0%、36.5%である。また、行政委託事業の金額について見ると、前者はそれぞれ 1,023 万円と 881 万円、後者は 247 万円と 181 万円と 443 万円となっている。つまり、結果として、活動日数の多い団体ほど行政委託を受けている比率が高く、行政委託事業収入の平均金額も大きくなっている。もう一つ興味深いことは、年間収入に占める行政委託事業収入の比率である。行政委託を受けている団体について見ると、前者は比率が 47.6%、

48.8%となっている一方、後者は47.8%、50.7%、55.5%となっている。つまり、日々活動を行っている団体ほど規模の大きい行政委託を受けられる体力があり、行政委託に依存しすぎないような経営状態になっていると言える。ただし、行政委託を受けたことによって制約が付き、活動日数が多くなったという反対方向の影響も考えられ、その因果関係については行政委託を得るようになった以前の状態を考慮する必要がある。これらについては異なる形式の調査が必要となり、ここでは言及しない。

第4-3-10表は、設立年の時期別に見た行政委託事業収入について示したものである。活動年数が長い（設立年が古い）団体ほど行政委託の受託率が高い結果となっており、受託団体数の比率で見ると、「1980年より前」55.4%、「1980年代」58.1%、「1990-1997年」55.6%となっている一方、「2001年」41.5%、「2002年」38.2%、「2003年」39.1%となっている。行政委託事業収入のある団体に限り、平均受託金額を見てみると、1998年設立の団体で数値が小さくなっているものの、2000年以降に設立された新しい団体の方が1980年代のような比較的早い時期に設立された団体よりも受託金額が低くなっている。同様の団体に限り、年間収入に占める行政委託事業収入の比率を見ると、NPO法が制定される以前から活動している団体は40%前後となっている一方で、最近設立された団体においては60%を超えていることが分かる。つまり、近年活動を開始した団体は、以前より活動している団体に比べて収入規模が小さく、活動資金の獲得において行政委託への依存度が高いということが見受けられる。したがって、団体の立ち上がりの段階で行政委託事業の影響が大きい、あるいは団体の発展にとって大きな役割を果たす可能性があることが考えられる。

第4-3-9表 活動頻度で見た行政委託事業収入

(単位:%、万円)

【活動頻度】	サンプル・サイズ	行政委託事業収入あり			
		団体数	団体数比率	行政委託事業収入額	年間収入比率
土日を含む毎日	364	196	53.8	1,023	47.6
週に5, 6日	570	310	54.4	811	48.8
週の半分程度	111	49	44.1	247	47.8
週に1, 2日	158	60	38.0	181	50.7
その他	222	81	36.5	443	55.5

第 4-3-10 表 設立年で見た行政委託事業収入

(単位:%, 万円)

【任意団体設立年】	サンプル・サイズ	行政委託事業収入あり			
		団体数	団体数比率	行政委託事業収入額	年間収入比率
1980年より前	74	41	55.4	751	40.7
1980年代	105	61	58.1	984	43.7
1990-1997年	302	168	55.6	916	43.7
1998年	100	54	54.0	518	46.1
1999年	164	81	49.4	949	51.7
2000年	225	111	49.3	542	46.6
2001年	205	85	41.5	545	54.7
2002年	186	71	38.2	539	63.0
2003年	64	25	39.1	558	64.3

#### 第 4 節 NPO 法人における財源の多様性と自立性の関係

##### 1. 財源の多様性が自立性に与える影響

第 1 節で見たように、特定の財源に依存することは団体の財政基盤の自立性を考慮するうえでは不安定であると言える。言い換えれば、多様な財源を確保できているほど、財政基盤を頑健なものにすることができ、雇用環境は労働者にとってより良いものとなり得る。そこで本節では、多様な財源が自立性を高めるという仮説のもとに検証を行う。

本章で用いることのできた団体のうち 5 つの財源のデータがすべてそろった団体は 219 であり、年間収入が 0 の団体を除くと 196 となる。そのうち、59 団体 (30.1%) が 4 つないしは 5 つの財源から収入を得ている。また 3 つないしは 2 つの財源から収入のある団体は 92 団体 (46.9%) である。そして、1 つの財源からのみ収入を得ている団体は 45 団体 (23.1%) である。

多様な財源をもつことが NPO 法人を財政基盤の強化という意味で自立することが可能かどうかについて検証してみたい。ここでは、4 節で論じたように「有給職員における正規職員比率」を自立の尺度として捉える。上記の 4 つないしは 5 つの財源から収入を得ている団体をグループ 1 とし、特定の財源のみに依存している団体をグループ 2 とする。第 4-4-1 表はそれぞれのグループにおいて、正規職員数と正規職員比率がそれぞれどの程度かについて記述したものである。グループ 1 は平均 2.2 人の正規職員がおり、正規職員比率は 43.1% である。グループ 2 は平均 0.8 人の正規職員がおり、正規職員比率は 36.8% である。したがって、より多くの財源から収入を得ている団体の方が正規職員の数と比率を向上させることができる。これは結果的に、団体のサービス供給の質を高めることにつながり、団体の自立を考える上で、多様な財源へのアクセスと資源の獲得はひとつの手段になり得ると考えられる。

第 4-4-1 表 収入を得ている財源数と有給職員比率の関係

(単位:人、%)

		サンプル・サイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
グループ1	正規職員数	59	2.2	3.4	0.0	15.0
	正規職員比率	44	43.1	34.7	0.0	100.0
グループ2	正規職員数	45	0.8	1.7	0.0	8.0
	正規職員比率	20	36.8	37.9	0.0	100.0

## 2. 財源の多様性指標

Chang and Tuckman [1994] は、NPO の収入の多様性を示す指標を用い、結果的に多様性が異なるのではないか、つまり Weisbrod [1998] が示唆するような活動分野ごとに財源へのアクセスの可能性が異なるのではないか、ということを検証している。ここでは、その多様性指標を用いるとどのような結果が出るかについて言及したい。

Chang and Tuckman [1994] は、多様性指標として Herfindahl-Hirschman Index<sup>8</sup> (以下、「HHI」という。) を使用している。HHI を用いることで、「収入源の数」と「収入に占める各収入源の規模 (金額)」の 2 つの側面を同時に考慮することができる。ただし、それぞれの財源は数値として平等に扱われるため、活動分野別にどの財源へアクセスがしやすいかなどの固有の特徴については考慮されないという問題点が残されることには留意が必要である。

HHI の計算方法は次のようになる。

$$\begin{aligned} \text{HHI} &= (r_1/R)^2 + (r_2/R)^2 + \dots + (r_n/R)^2 \\ &= \sum (r_i/R)^2, i = 1, 2, \dots, n. \end{aligned}$$

N は財源の数であり、 $r_i$  は  $i$  番目の財源の収入額であり、R はすべての財源の合計額である。これによって算出すると、収入が何かの財源に偏れば偏るほど HHI の値が大きくなる。一方で、多くの財源源に散らばるほど、また平均的に散らばるほど HHI の値は小さくなる。なお、Chang and Tuckman [1994] は、アメリカの内国歳入庁 (Internal Revenue Service) に提出される Form990 のデータを使用しており、N として、直接寄付、間接寄付、政府補助、事業収入、会費、利子・配当金・賃貸料所得、資産の売却、資金調達、その他の計 9 つの財源を用いている。そして HHI の値が 26 の活動分野<sup>9</sup>において異なるかどうかについて検証している。

本章では先述のように、5 つの財源に分類することができる。つまり、 $r_1$  から  $r_5$  はそれぞれ、行政委託事業収入、法人会員費収入、企業寄付金・協賛金収入、自主事業収入、その他の収入となる。また、R は年間収入である。第 4-4-2 表は、HHI の計算式によって活動分野

<sup>8</sup> HHI についての詳細な説明は Scherer [1980] を参照されたい。

<sup>9</sup> 分類は National Center For Charitable Statistics の National Taxonomy of Tax Exempt Entities (NTEE) にしたがっている。

別の多様性の平均値を示したものである。

ある程度のサンプル・サイズが確保されているもののうち、多様性指標から見て、比較的分散している活動分野は NPO 支援であり、一方で、なんらかの特定の財源に偏り気味の活動分野はまちづくりと子どもの健全育成と読むことができる。多様性指標を用いれば、活動分野などの要因で財源へのアクセスの可能性に差異があるかどうかについて分析することが可能である。しかしながら、ここではサンプル・サイズの制約があるため、詳細な分析については今後の課題としたい。

第 4-4-2 表 活動分野別に見た HHI による多様性指標

【HHI】	サンプル・サイズ	平均	標準偏差	最小値	最大値
全体	175	0.68	0.23	0.24	1.00
保健・医療・福祉	59	0.67	0.21	0.35	1.00
社会教育	8	0.85	0.22	0.45	1.00
まちづくり	17	0.70	0.23	0.42	1.00
学術・文化・芸術・スポーツ	15	0.66	0.22	0.38	1.00
環境保護	22	0.68	0.23	0.31	1.00
災害救援	3	1.00	0.00	1.00	1.00
地域安全	2	0.36	0.00	0.36	0.36
人権擁護・平和	2	0.45	0.07	0.40	0.50
国際協力	5	0.81	0.30	0.32	1.00
男女共同参画	1	0.51	.	0.51	0.51
子どもの健全育成	18	0.72	0.26	0.26	1.00
NPO支援	12	0.54	0.25	0.24	1.00
情報化社会の発展	5	0.68	0.24	0.50	1.00
科学技術の振興	4	0.71	0.34	0.35	1.00
職業能力開発・雇用機会拡充	1	0.52	.	0.52	0.52
消費者保護	1	0.47	.	0.47	0.47

## 第 5 節 おわりに—財源の多様性の視点からの考察—

まず、ここまでの議論をまとめてみたい。本章では、自立性を「ミッションを自律的に遂行できる」という意味と「永続的に質の高い活動を遂行するために有給職員の雇用ができる頑健な財政基盤をもっている」という意味において定義した。後者の意味では、NPO が市場の失敗や政府の失敗を補完するべくして需要を満たそうと活動を行っても、NPO が自立的に活動を行っていくことができなければ意味がない。つまり、安定的に財やサービスを供給していかなければ、たとえ重要なサービスを供給しても、活動を休止せざるを得なくなれば消費者の混乱を招くこととなる。したがって、強固な財政基盤の確立が求められ、雇用環境を整え、有給職員、特に正規職員を雇用し、団体の活動を安定させることが重要である。

NPO 法人が設立されるようになって以来、NPO 法人の財政基盤の脆弱性は常に指摘されている一方で、規模の大きな団体も存在していることが分かる。つまり、NPO 法人は常に脆弱な基盤しか持てないわけではないことが示唆される。NPO が多様な財源から収入を得るときにさまざまな制約が NPO に対して働くものの、財源の多様性が財政基盤強化の要因にもなり得る。そこで、本章では永続性という意味において自立性にどのような影響を与えているかを検証することを目的とした。

第 3 節では各財源から NPO がどれくらいの収入を得ているかについてデータを整理し、NPO の収入構造を示した。また、それが多様な財源へのアクセスの可能性を示しているものとして捉えた。データ整理から見たことのひとつは、NPO 法の制定から 4 年後時点で小規模な団体が大半であり、有給職員の構成については正規職員の比率が小さい団体が多いことである。そこで考慮されることは、行政との契約がいつまで継続して得られるかが明らかでないことから、団体は行政との契約業務に対して正規職員を雇わずに非正規職員で補填する傾向にあるのではないかということである。また、非正規職員は流動性が高いため質の高いサービスを提供する動機が薄く、団体にとっても流動性が高い職員への訓練等はコストが高くなることから訓練等を与える動機が薄くなる。それは結果的に団体の提供する財やサービスの質が低くなることを意味する。

2 点目は、行政委託事業収入がある団体の方がいない団体に比べて雇用条件が整っている点である。行政委託事業によって団体の規模が大きくなると、雇用環境が改善されていくことが予想される一方、雇用条件の整っている団体の方が行政委託事業を受ける基盤があるということも言える。アンケート調査データでは行政委託事業収入を得る前後の団体の状態については把握できないため、本章では因果関係について示すことはできなかった。行政からの収入を得る前後における団体の変化については、ヒアリング調査から事例分析を行っている後章に譲ることとする。

3 点目は、試論的ながら財源の多様性が財政基盤の強化につながる可能性があるのではないだろうかという仮説のもとに検証を行った。検証は、正規職員がどのくらい団体に存在しているか、また有給職員に占める正規職員比率はどの程度かということ自立性の指標とし、財源の多様性との関係性について検証した。結果としては、多様な財源から収入を得ている団体の方が正規職員の人数および有給職員比率のいずれにおいても大きいことが示された。したがって、今後の NPO 法人の経営戦略として多様な財源へアクセスすることが財政基盤の強化や雇用基盤としての NPO を形成し得るのではないかということが示唆される。

今後の展望について整理したい。1 つは、Salamon [1997] で述べられているように NPO が資源をもっていることは稀であることから、行政とのパートナーシップをうまく使っていくことが求められることである。日本でも中央政府および地方自治体と NPO の関係は、毎年活発になっていると言える。現在は補助や助成という形が多く、パートナーシップについては議論がなされるものの、実態としては行政の下請け的な委託となっていることが課題と

して挙げられる。その背景には、NPO 法人にとって行政委託事業収入が大きな比率を占める一方で、毎年得られる保障がないことから厳しい条件で受託してしまうということがある。そのような状況を克服し、NPO が自立的な活動を行えるようにしていくためには、フルコストを回収するような契約を行政と結ぶことができるような環境を整えることや、多様な財源から収入を得ることによって田中 [2006] のいう行政委託を断ることができるような自立的な状態を NPO がもつようになることであろう。また、本章では触れることはなかったが、NPO が行政との関係を深めることによって「情報やネットワークだけでなく、行政を通じた問題解決や安定的な収入源、市民への安心感を与える」（田中 [2006]）という、収入以外の利点があることも考慮することが必要であろう。

Salamon [1997] や Kotler and Kotler [1998] などが論じるように NPO の社会的な信頼性というものの再検討も必要である。この課題は、財源の多様性を確保するなかで事業収入の拡大という手段を強化することによって発生する。また、Eikenberry and Kluver [2004] が論じるように、事業収入の拡大が NPO の市民社会やソーシャル・キャピタル形成の役割を失わせるという問題も生じる。これらはアメリカの先行事例によるものであるが、日本ではどのような影響が見られるかについては今後検証していく必要があるだろう。検証にあたっては、Tuckman and Chang [1991] がアメリカの NPO の IRS におけるデータの正確さにも限界があることを示しているが、日本の NPO 法人の財務書類等の提出データについても正確さに欠けるところがある (Yamauchi et al. [2006])。より正確なデータの蓄積がなされるような体制も必要となる。

最後にまとめるならば、NPO 法人が財政基盤を強固なものにし、雇用の基盤ともなり得るように発展していくためには、不安定な財源に依存しすぎないようにすること、多様な財源から収入を獲得すること、そして安定的な職員配置を行うことで継続的に質の高い活動することである。ただし、Ferris [1993] が行政委託は諸刃の剣と呼ぶように、委託事業を受けることは資金を得ると同時に、職員の配置、労働時間、施設の管理方法などといった制約が大きくなることを考慮しなければならない。また、Weisbrod [1998] が理想として挙げるのは、ひも付きでない寄付のみによって NPO が運営されることであるとしている。言い換えれば、寄付で支えられるミッションが NPO としてより優れた活動であるという捉え方である。ただし、本章で述べてきたように場合によっては寄付収入にも制約が付随する。さらに、事業収入については営利企業との境界線を曖昧にするという課題が論じられる。一方で、有給職員の確保や団体の経営安定にとっては重要な財源となり得る。つまり、多様な財源からの収入が雇用環境や労働条件に負の影響も与え得ることを想定に含めたマネジメントを NPO は取る必要がある。したがって、NPO に求められているのは社会の信頼を得ながら、自立的な活動を行うことである。

<参考文献>

- Abrams, B. A. and Schmitz, M. D. [1984], The Crowding-out Effect of Governmental Transfers on Private Charitable Contribution: Cross-section evidence, *National Tax Journal*, vol.37, pp. 563-568.
- Adams, C. and Perlmutter, F. [1991], Commercial Venturing and the Transformation of America's Voluntary Social Welfare Agencies, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.20, no.1, pp.25-38.
- Akingbola, K. [2004], Staffing, Retention, and Government Funding: A Case Study, *Nonprofit Management and Leadership*, vol.14, no.4, pp.453-465.
- Association of Chief Executives of Voluntary Organizations [2001] *Full cost recovery: a guide and toolkit on cost allocation*.
- Balser, D. and McClusky, J. [2005] Managing Stakeholder Relationships and Nonprofit Organization Effectiveness, *Nonprofit Management and Leadership*, vol.15, no.3, pp.295-315.
- Bielefeld, W. and Murdoch, J. C. [2004], The Locations of Nonprofit Organizations and Their For-Profit Counterparts: An Exploratory Analysis, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.33, no.2, pp.221-246.
- Brooks, A. C. [2005] What Do Nonprofit Organizations Seek? (And Why Should Policymakers Care?), *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.24, no.3, pp.543-558.
- Chang, C. F. and Tuckman, H. P. [1994], Revenue Diversification Among Non-profit, *Voluntas*, vol.5, no.3, pp.273-290.
- DiMaggio, P.J. [1986] *Nonprofit Enterprise and the Arts*, Oxford University Press.
- Drucker, P. F. [1990], *Managing the Non-Profit Organization: Practices and Principles*, New York: Harper Collins Publishers.
- Eikenberry, A. M. and Kluver J. D. [2004], The Marketization of the Nonprofit Sector: Civil Society at Risk?, *Public Administration Review*, vol.64, no.2, pp.132-140.
- Ferris, J. M. [1993], The Double-edged Sword of Social Services Contracting, *Nonprofit Management and Leadership*, vol.3, pp.363-376.
- Ferris J. M. and Graddy, E. A. [1999] Structural Changes in the Hospital Industry, Charity Care, and the Nonprofit Role in Health Care, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.28, no.1, pp.18-31.
- Froelich, K. A. [1999], Diversification of Revenue Strategies: Evolving Resource Dependence in Nonprofit Organizations, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*,

- vol.28, no.3, pp.246-268.
- Guo, B. [2006], Charity for Profit?: Exploring Factors Associated with the Commercialization of Human Service Nonprofit, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.35, no.1, pp.123-138.
- Gronbjerg, K. A. [1993], *Understanding Nonprofit Funding*, Jossey-Bass.
- Hansmann, H. [1980], The Role of Nonprofit Enterprise, *Yale Law Journal*, vol.89, pp.835-901.
- HM Treasury [2002], *The Role of Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross Cutting Review*, The Public Enquiry Unit of HM Treasury.
- Home Office [2005], *Working with the Third Sector*, National Audit Office.
- James, E. and Rose-Ackerman, S. [1986], *The Nonprofit Enterprise in Market Economies*, Harwood Academic Publishers GmbH (邦訳『非営利団体の経済分析-学校, 病院, 美術館, フィランソロピー』、田中敬文訳、多賀出版、1993年) .
- Kelly, K. S. [1991], *Fundraising and Public Relations*, Lawrence Erlbaum.
- Kingma, B. R. [1989], An Accurate Measurement of the Crowd-out Effect, Income Effect, and Price Effect for Charitable Contributions, *Journal of Political Economy*, vol.97, no.5, pp.1197-1207.
- Kotler, N. and Kotler, P. [1998], *Museum Strategy and Marketing: Designing Missions, Building Audiences, Generating Revenue and Resources*, John Wiley & Sons, Inc (邦訳『ミュージアム・マーケティング』、井関利明・石田和晴訳、第一法規、2006年) .
- Lipsky, M. and Smith R. [1990], Nonprofit Organizations, Government, and the Welfare State, *Political Science Quarterly*, vol.104, no.4, pp. 625-648.
- Osborne, S. P. and Waterston, P. [1994], Defining Contracts Between the State and Charitable Organizations in National Accounts: A Perspective from the UK, *Voluntas*, vol.5, no.3, pp.291-300.
- Pfeffer, J. and Salancik, G. R. [1978], *The External Control of Organizations*, Harper and Row.
- Reiner, T. A. [1989], Organizational Survival in an Environment of Austerity, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.18, no., pp.211-221.
- Salamon, L. M. [1987], Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.16, no.1-2, pp.29-49.
- Salamon, L. M. [1995], *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Johns Hopkins University Press.
- Salamon, L. M. [1997], *Holding the Center: America's Nonprofit Sector at a Crossroad*,

- Foundation Center (邦訳『NPO 最前線-帰路に発つアメリカ市民社会』、山内直人訳、岩波書店、1999年)
- Salamon, L. M.; Anheier, H. K.; List, R.; Toepler, S.; Sokolowski, W. S., and Associates [1999], *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector*, Center for Civil Society Studies.
- Salamon, L. M.; Sokolowski, W. S., and Associates [2004], *Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume Two*, Kumarian Press.
- Smith, S. R. and Lipsky, M. [1993], *Nonprofits for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University Press.
- Tuckman, H. P. [1998], Competition, commercialization, and the evolution of nonprofit organizational structures, *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector* (Weisbrod, B.A. ed.), Cambridge University Press.
- Tuckman, H. P. and Chang, C. F. [1991], A Methodology for Measuring the Financial Vulnerability of Charitable Nonprofit Organizations, *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol.20, no.4, pp.445-460.
- Weisbrod, B. A. [1977], Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy, *Altruism, Morality, and Economic Theory* (Edmund, S. P. ed.), Russell Sage.
- Weisbrod, B. A. [1998], The Nonprofit Mission and its Financing, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.17, no.2, pp.165-174.
- Yamauchi, N.; Baba, H., and Ishida, Y. [2006], Digitalizing the Financial Database of Nonprofit Organizations in Japan, Presentation paper at ARNOVA 35<sup>th</sup> conference in Chicago.
- Young, D. R.; Bania, N., and Bailey, D. [1996], Structure and Accountability: A Study of National Nonprofit Associations, *Nonprofit Management and Leadership*, vol.6, pp.347-365.
- Young, D. R. [1998], Commercialism in Nonprofit Social Service Associations, *Journal of Policy Analysis and Management*, vol.17, pp.278-297.
- 石田祐 [2005]、「自治体のコミュニティ政策とソーシャル・キャピタルの形成-コミュニティ政策の定量的評価」、第62回日本財政学会報告論文。
- 石田祐・山内直人 [2006]、「チェコ共和国」、『NPO による雇用創出と雇用の質をめぐる国際比較調査研究』、国際労働財団。
- NPO と行政の協働に関する実務者会議 [2007]、『行政から NPO への委託事業の積算に関する提言-あいち協働ルールブックの推進に向けて』。

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。

小野晶子 [2006]、「イギリス」、『NPO による雇用創出と雇用の質をめぐる国際比較調査研究』、国際労働財団。

田尾雅夫 [1999]、『ボランティア組織の経営管理』、有斐閣。

田尾雅夫 [2004]、『実践 NPO マネジメント—経営管理のための理念と技法』、ミネルヴァ書房。

高松和幸 [2002]、『NPO マネジメント』、五紘舎。

田中弥生 [2006]、『NPO が自立する日-行政の下請け化に未来はない』、日本評論社。

山内直人・浦坂純子 [2005]、「地域力とコミュニティ政策」『広域地方政府化とコミュニティの再生に関する研究—各地域の特性を生かした自治システムの再編』、総合研究開発機構研究助成報告書、関西社会経済研究所・東北開発研究センター。

山本清 [2005]、「行政サービスの多様化—諸外国の経験から何を学ぶべきか」『ECO-FORUM』 vol. 23, no.4, pp.3-8。

吉田忠彦編 [2005]、『地域と NPO のマネジメント』、晃洋書房。

## 第5章 行政の事業委託がNPOの雇用・労働環境に及ぼす影響 —事例調査からの考察—

### 第1節 問題の所在

いかにしてスタッフを確保し、労働環境を充実させるか。これが活動の発展を企図するNPOにとって喫緊の課題であることは自明である。NPOの新たな事業展開、或いは恒常的な事業展開を考える上では、その事業を成立させる活動資金と、その事業をこなす力を持った有能なスタッフが必須であり、NPOの経営者には、日々その確保と調整が求められている。NPOが資源を外部に頼らざるを得ない現状である以上、これらを支援する何らかの策が必要であることは言うまでもない。

このようなNPOにおける雇用・労働環境安定化の支援という観点から本章で焦点をあてるのが、行政からの「事業委託<sup>1</sup>」である。近年、行政事務や公的施設の管理・運營業務をNPOへ委託するケースが急激に増加している。そもそも、こうしたNPOへの事業委託が一般化した背景には、行政が伝統的な政府中心の上下関係、一方的な統治・被統治の関係から、社会との相互作用関係への転換（宮川ほか [2002]、松本 [2002]）へと、経営スタイルを見直し始めたことが挙げられる。すなわち、国や地方自治体の行財政改革が進展する中で、その象徴ともいえる「民間化」や「協働」の流れを汲んだ行政のスタンスがNPOとの距離を急速に縮めてきたのである。

その一方で、秋葉 [2004] が指摘するように、事業委託が単なる「業務の委託」ではなく、NPOへの「支援」として捉えられるという定義の拡大解釈が起こっている。本来、事業委託は行政所管の業務の実施をNPOが請負うものであるが<sup>2</sup>、これを財政基盤が脆弱といわれるNPOへの支援の一環と見なす現状がある。事業委託は、行政が実施する他の支援施策と比較しても、NPOへ資源を直接的に提供でき、その事業費金額も相対的に大きいため、NPOの「成長の促進剤」として活用される側面があるのだろう（秋葉 [2004]）。むしろ、こうした傾向は、活動費やスタッフの安定的確保を目指すNPO側としては格好の機会であり、今後も両者の事業委託関係が進展することは予想に難しくない。

しかしながら、これまでNPOの雇用・労働環境の実態に焦点をあてた研究は一定の蓄積

---

<sup>1</sup> 本章におけるこの語の使用について以下を補足する。近年では、特に行政とNPOの協働をテーマに実施する事業を「協働事業」と称する自治体が増加しているが、この協働事業には、事業委託によって実施されるものの他に、補助（地方自治法 232 条の二に規定）や共催・後援という形式で位置付けられるものも含まれている（例えば大阪府 [2003] を参照）。さらに、2003 年の地方自治法改正に伴い、指定管理者制度が規定され（地方自治法 244 条の二第 3 項）、これまでの委託契約、例えば市民活動施設の管理などが、この指定管理者制度の適用をうけるようになっていく。本章以下では、業務を請け負うという観点で、委託契約によって実施されるものおよび指定管理契約によるものを統一して「事業委託」と表記し使用することにする。

<sup>2</sup> 事業委託は、行政が外部の業者へ委託料を支払い業務の実施を任せる行為であり、地方自治法 234 条や地方自治法施行令第 167 条、また各地方自治体の財務規則以下に規定されている。

があるものの、果たして事業委託のような行政とのつながりが NPO の成長促進、雇用・労働環境安定化に有意に働くのか、必ずしもその実態は明らかになっているとはいえない。公的資金の流入が NPO の雇用・労働環境へ及ぼす影響のメカニズムを解明する研究が求められよう。そこで本章では、行政の事業委託を例として、これが NPO の雇用・労働環境へいかなる影響を及ぼすのか、そして、NPO が事業委託を通じた活動環境の安定化、ひいては団体の発展を図るためにはどのような方策が必要かについて、事例調査の結果を基に分析したい。

本章の構成は、まず第 2 節において本分析の視点を設定する。第 3 節では、個別の NPO に対する聞き取り調査の結果を基に事例分析を行い、NPO の雇用・労働環境への影響を検討する。そして第 4 節では、得られた分析結果を考察し、政策的含意を提示する。

## 第 2 節 分析の視点

本章の分析にあたり明確にしておかなければならないのは、事業委託が影響を及ぼす NPO の雇用・労働環境として、何を想定しなければならないのかという点である。つまり、事業委託に伴い、例えば、雇用が創出されたのか、職員の雇用形態に変更があったのか、或いは労働時間に変更があったのか、という具体的な分析の視点を設定する必要がある<sup>3</sup>。

まず、分析の第 1 の視点としては、事業委託に伴う雇用調整が挙げられる。Kramer [1981]、Kramer [1994] の指摘の通り、特に事業委託のような公的資金が NPO へ流入することにより、NPO は収入が保証され、継続的な活動資金を獲得することができよう。そのため、NPO 側としては、事業委託が人材を採用する機会となるわけであり、当然雇用創出という影響が想定できる<sup>4</sup>。

---

<sup>3</sup> 行政の事業委託が NPO へいかなる影響を及ぼすのかという点については、行政-NPO 関係論、パートナーシップ論等の視点から、特に欧米を中心には幅広く知見が蓄積されてきているが、あえてとりまとめを試みれば、大きく 2 つの視点が存在するといえる。ひとつは、事業委託によって元来行政とは異なる組織原理を持ち合わせる NPO の固有の利点が脅かされる可能性（田中 [1999]）、すなわち行政参入による「負の影響」という指摘である。もうひとつは、NPO への公的資金の流入により、活動規模の拡大や活動継続性が確保されるという、言うならば「正の影響」という点である。例えば、事業委託の影響を網羅的に整理している Gutch [1992] によると、事業委託が NPO へもたらす影響としては、「ミッションの歪曲問題」、「小規模団体への影響」、「財政への影響」、「マネジメントへの影響」という 4 つの問題群に整理できるという。同様に、Smith and Lipsky [1993]、Smith [1994]、Adirondack [1998]、Scott and Russell [2001] なども負の影響について指摘をしている。その一方で、事業委託が NPO へ及ぼす負の影響に関する議論が、したがって NPO は事業委託関係から撤退すべきとの結論に向かったわけではない。Salamon [1995] は、全体としてみれば事業委託の NPO への影響に関するこれまでの研究は、この事業委託関係を巡る様々な懸念が実際においては立証されていないことを指摘している。さらに、彼は、NPO への懸念として、自律性の喪失、ミッションの歪曲化、官僚主義化または専門主義化という 3 点を挙げながらも、こうした危惧は、これまで形成されてきた行政と NPO の事業委託関係を解体するというほど厳しいものではないことも指摘している。同じく、Richardson [1993] も、こうした事業委託関係による影響を肯定的に捉えている。彼によると、アメリカでの事例では、委託契約システム自体の改善・改良についての動きはあったが、それを廃止するべきという声は聞かれなかったと指摘している。

<sup>4</sup> 行政の事業委託によって NPO の雇用創出を図ろうとした政策の例としては、緊急地域雇用特別交付金制度がある。この制度では、雇用の受け皿としてはじめて NPO を明確に位置づけており、事業委託として実施された。この制度による雇用創出について詳しくは服部 [2002] などを参照のこと。

第2は、既存職員の雇用形態の変化についてである。事業委託によって新規の雇用が確保される場合がある一方で、NPO内部の職員やボランティアへの影響も考慮する必要がある。例えば、事業委託に伴う活動資金の増加により、有給非常勤であった職員が、有給常勤職員として登用されるケース、または、団体に参加しているボランティアを有給職員として登用するケース等が推測できよう。

そして、第3は、理事や職員、ボランティアの業務量の変化についてである。Kendall and Knapp [1996] は、事業委託関係に伴い NPO の管理事務費用が増大することを指摘している。事業委託によって団体の実施する事業は増加するわけであり、これをどのように役割分担するかによって、メンバーの業務量は異なってくるだろう。

そして、これら3つの視点に大きく関わるのが、第4のNPOがいかなる体制で委託事業を実施しているかという点である。これは、委託時においてどのような配置転換・異動が行われ、どのような組織編制が行われるのか、といった事業委託を受け実施していく過程における組織全体の流れを確認することとなる。

本章の分析の視点として想定するのは上記の4点であり、以下ではNPO法人を対象とした事例分析を行い、実態を探っていく。この事例分析では、特に事業委託の影響が把握できるか否かに関心をおくことになるが、さらに、その影響が生じる様々な要因や各分析視点間の関連性を探るために、生じる影響のパターンを導出することも試みる。事業委託の影響としては、前述したNPOの雇用調整へ影響が生じるパターン、雇用形態へ影響が生じるパターン、業務量へ影響が生じるパターン、さらには、すべての視点へ影響が生じるパターンなど、多様なパターンが存在すると想定できる。事例間の比較を通じこれらのパターンを識別することで、そうした影響の生じる過程を的確につかむことが可能となるだろう。

### 第3節 事例分析

#### 1. 事例NPOの概要と事業委託の実態

以上の視点に基づき、本節ではNPO法人9団体を対象とした事例分析を行う。NPOについては、団体の理事長、或いは事務局長への聞き取り調査<sup>5</sup>を実施し資料を収集した。今回事例として選定したNPO<sup>6</sup>は、行政からの事業委託経験を持つ団体であり、調査は2006年8月から9月にかけて、筆者が実施している。

まず、事業委託に伴う雇用・労働環境への影響について分析する前提として、その影響を左右すると思われる項目について概観したい。

<sup>5</sup> 実際の調査においては、①団体の概要、②団体が受託している事業委託の概要、③受託した背景・経緯、④事業委託の影響（雇用創出効果、雇用形態の変化、業務量の変化、配置転換・異動など）、について質問した。

<sup>6</sup> 事業委託の影響についてできる限り多くのケースを想定するため、恣意的ではあるが、団体の活動分野、財政規模等を考慮し、できる限り幅広くNPOを選定することに努めた。

## (1) 団体の概要<sup>7</sup>

本章で取り上げる 9 団体について 2005 年度の財政規模をみると、1000 万円以下の団体が 1 団体、1000 万円以上 5000 万円以下の団体が 5 団体、5000 万円以上の団体が 3 団体となっており、中規模の団体から比較的大規模の団体までが対象となっている。

活動分野は、福祉関連が 2 団体、自然教育、青少年教育等の教育関連が 4 団体、IT 関連が 1 団体、観光振興が 1 団体、生涯学習支援が 1 団体となっている。また、活動年数<sup>8</sup>については、3 年以内が 1 団体、3 年以上 5 年未満が 2 団体、5 年以上 10 年未満が 4 団体、10 年以上が 1 団体であり、活動開始から間もない団体から長期間活動を継続している団体まで含まれている。

団体の職員構成、特に有給職員についてみると、有給常勤職員を持つ団体は 7 団体であり、そのうち 6 団体は有給常勤職員数が 7 名以下であるが、10 名を超える職員が在籍する団体も存在する。また、有給非常勤職員を持つ団体は 8 団体であり、この内 6 団体はその数 2 名から 4 名、2 団体が 10 名以上となっている。

## (2) 事業委託の状況

NPO の雇用・労働環境への影響を把握する上で重要となるのが、NPO がどのような内容の事業委託を受けているかという点である。各団体における事業委託の状況について整理してみたい。

対象とする 9 団体がそれぞれ受けている事業委託の状況として、総委託（受託）収入額、委託収入率、総委託件数、そして委託事業の内容についてみると、大きく 2 点の特徴が存在する（第 5-3-1 表）。第 1 は、施設の管理・運営事業を中心に、ある程度継続性を持った事業委託を受けていることである。こうした施設管理・運営事業は、単年度で終了するモデル事業等と異なり長期間の委託契約が締結されるため、長期的視野に立った組織運営計画が必要となるだろう。そのため、各 NPO の組織や人材に強い影響が及んでいるとみられた。

第 2 は、各団体間での総委託収入額に大きな差異があるものの、委託事業が団体の事業規模に対して占める割合が高いことである。総委託収入額をみると、3 団体は 1000 万円以下、4 団体については 1000 万円以上、2 団体では、5000 万円以上の委託費を持っているが、各団体の総事業収入費に占める割合は比較的高い数字となっている。具体的には、7 団体が総事業費の 50% 以上を総委託費が占めている計算となるが、この点は、公的資金の規模の大きさという意味で、本章の分析事例として特徴付けられよう。

なお、9 団体のうち 5 団体においては複数の委託事業を受けているが、以下では、各団体

<sup>7</sup> 各団体の概要については、巻末の「インタビューリスト」を参照のこと。なお、本文中では、この 9 団体を A～I のアルファベットで表記する。

<sup>8</sup> 法人格取得以前の任意団体設立時から聞き取り調査時までの年数。

における主要な委託事業に主眼をおきながら論を進めることとしたい<sup>9</sup>。

第 5-3-1 表 委託事業の概要<sup>10</sup>

団体	総委託収入額 (2005年：万円)	委託収入率 (2005年：%)	総委託件数 (2005年：件)	主要委託事業
A	3400	67	5	IT インキュベート施設運営
B	700	83	3	子育て支援施設運営
C	560	45	1	配食サービス提供
D	5500	73	5	公的学習施設整備運営
E	1650	41	1	野外教育施設運営
F	880	87	8	史跡ガイド施設運営
G	1800	74	1	観光施設運営
H	2240	60	4	児童福祉施設運営
I	8390	98	1	生涯学習支援施設運営

### (3) 事業委託の背景・目的と団体内での位置づけ

NPOによる事業の受託にはどのような背景・目的があるのかという点も、事業委託の影響を規定する大きな要因として想定しなければならない。とりわけ、各団体がどのように委託事業を位置づけているかという点は、NPOの事業戦略に関わるため、委託後の職員の雇用形態や労働条件にも影響を与える可能性は高い。

まず、事例としてE・F・H・I団体の状況をみてみたい。E団体は、キャンプ等の自然体験を通じて社会教育を行うNPOであり、指定管理者として2005年から野外活動施設の管理運営を行っており、さらに2006年からは2つ施設を運営する指定管理者となっている。E団体が指定管理者になった背景には次のような背景・目的があった。「最近、専門学校やら大学でも野外教育のコースがそれなりにできてきて、かなりの人材が巣立っていくわけです。ところが、就職先がなかなか見つからない。次の時代を担う人材も育成していかないと、こういう活動というのは足腰が弱くなって、いい仕事ができない。我々の目的が、野外での教育にあることは変わらないけれども、それを続けて実践するにはやはりこうした拠点が必要になるんです。(E団体、理事長)」

また、F団体は、歴史文化を題材とした体験学習を様々な場所へ提供しているNPOである。当団体は、2005年から歴史学習施設の指定管理者となっており、その経緯について次のように語っている。「自治体で指定管理者制度を実施するという話を聞いて、逆に拠点を持っ

<sup>9</sup> 分析対象とするのは、受託している委託事業のうち、団体内の多くの理事や職員、ボランティアが関わっており、もっとも規模が大きい事業。

<sup>10</sup> 「総委託収入額」は、一万の位で四捨五入している。また、「委託収入率」は、総事業収入に占める総委託収入額の割合であり、小数点以下第1位で四捨五入している。

て来てもらうというのもやり方として面白いかなと。今まで拠点として一応法人の住所はあるんですけども、実際の活動は外に行って実施という活動だったので。もちろん、これまでの活動も続けますが、(指定管理者になって) 僕ら的にはどういう味を出せるかなという思いがありました (F 団体、理事長)。」

H 団体は、社会教育、学校外教育を通じて、こども文化の成長を目指す団体であり、基盤となる委託事業として児童施設の管理運営を行っている。H 団体では 2001 年に委託が開始しているが、委託を受けるにあたり次のような背景・目的があった。「この児童施設を廃館にするか、民間に委託するかという自治体の財政改革の施策の中に挙がっていたんです。もともと私たちは子どもを対象にした事業体だったこともあり、審査を受ける中で私達のところにこの委託事業が来たんですね。それで、この事業を実施するために事務局を (児童施設へ) 引越しまして、いまはこの施設を軸に様々な事業を行っているわけです (H 団体、理事長)。」

I 団体は、青少年の健全育成や住民の生涯学習の場所を提供する NPO である。I 団体が 2005 年から受けている事業は、生涯学習支援施設の管理運営であり、これが当団体の中心事業となっている。施設管理事業の委託については、「生涯学習支援施設が設立されるということで、急遽、地域住民の意向が尊重され、利用しやすいというふうな意図で、地元の代表の方々を中心に懇話会を設けました。そのメンバーと行政職員が連携しながら、NPO 法人を立ち上げ管理が始まったのです。(中略) そういった背景がありまして、この NPO の活動は、この施設の運営とイコールになっています (I 団体、事務局長)。」という経過があった。

このように、本事例の委託の状況をみると、大きく 2 つの傾向が存在するように思われる (第 5-3-2 表)。第 1 のパターンは、元々団体がミッションとして実施する事業を持ちながら、それをさらに発展させるための事業として委託が位置づけられているのが特徴である。これに対し第 2 のパターンは、団体の事業運営において、委託事業自体に、あるいは委託事業を通じて提供するサービス自体にウエイトが置かれており、団体の基盤事業として位置づけられているとみられる。これらは、必ずしも明確に分類できるわけではないが、第 1 のパターンにより近いのは A・D・E・F 団体、第 2 のパターンに近いのが B・C・G・H・I 団体である。

こうした委託事業の位置づけの差異については、各団体の事業報告書などの記述にも表れている。第 1 のパターンの傾向を示す団体では、当委託事業が、ミッション関連の各事業に対して「その他事業 (D 団体)」「関連する付帯的事业 (A 団体)」などといった区分がなされている。一方、第 2 のパターンの傾向を示す団体では、委託事業は、ミッションに関わる他の事業と明確に区分されてはいない。むしろ、ミッションとの関係でいえば、こうした施設管理運営事業自体は、厳密には NPO のミッションと重なる部分は少ないかもしれない。しかし、ここでは、各団体内の委託事業の位置づけ及びミッションとの内容的な距離に注目することで、こうしたパターンへの分類を試みている。以下、両者の相違を踏まえ分析を進めたい。

第 5-3-2 表 主要委託事業の背景・目的、事業報告書等の事業区分<sup>11</sup>

団体	委託事業の背景・目的	事業報告書等の事業区分
A	産官学連携の拠点整備プログラムとして委託へ	関連する付帯的事业
B	民間における子育て支援サービス提供者として行政と交渉、委託へ	特に区分なし
C	配食事業のサービス安定化のため行政と交渉、委託へ	特に区分なし
D	施設運営を円滑に進めるための環境整備事業として委託へ	その他事業
E	新規活動拠点確保による人材育成のために行政へ応募、委託へ	施設の管理運営
F	史跡ガイダンス施設で指定管理者の募集。団体の新規活動展開の一環として応募、委託へ	施設管理事業
G	公的施設内における観光ガイド実施の要請を受け委託へ	特に区分なし
H	児童施設民間化の流れを受け、児童サービス提供拠点として委託へ	特に区分なし
I	自治体の生涯学習支援施設の民間化の流れを受け、団体設立と同時に委託へ	特に区分なし

## 2. 事業委託に伴う雇用・労働条件の変化

ここまで概観してきた団体概要、事業委託の状況、背景・目的、位置づけの差異等を踏まえると、本事例においては、活動資金の獲得による雇用創出をはじめ、雇用条件や労働条件の変化が多様な形で生じることが推測される。以下では、各事例の現状を比較検討しながら、事業委託が及ぼす影響と、そこに関連する要因を浮き彫りにしたい。

### (1) 雇用調整

事例 9 団体の実態を観察すると、いずれも事業委託によって新規職員が雇用されている。有給常勤職員の雇用があったのは 2 団体、有給非常勤職員の雇用は 4 団体、有給常勤・非常勤ともに雇用したのは 3 団体であった(第 5-3-3 表)。NPO が行政から事業を受託すること、すなわち新たな活動資金の獲得によって、活動展開のための有給職員の確保につながる、という状況が確認できる。今回の事例における事業委託の規模が比較的大きかったことを踏まえれば、すべてのケースで雇用が生じたことは、ある意味当然ともいえよう。ただ、常勤、非常勤という雇用形態については団体間での相違がみとれる。事例から得られた知見を基に、この相違について簡単に概観してみたい。

まず、常勤職員を雇用した 4 事例については、その特徴として、「職員の人件費に関しては、(サービス)利用者負担の中から一部お支払いする(H 団体、理事長)」といったように、事業を通じて獲得できるサービス料や、施設利用料によって人件費を賄っている傾向が

<sup>11</sup> 「事業報告書等の事業区分」については、各団体の事業報告書および内部の会議資料において、本稿で対象としている委託事業が、ミッションに関わる事業と区分されて記載されている場合はその事業区分名を、特段の区分がなされていない場合は「特に区分なし」とした。ただし、この区分は「特定非営利活動に係る事業」と「収益事業」という会計上の区分ではない。

ある。つまり、元々の事業費以外でも費用の確保が見込めるため、より積極的に職員を雇用できるという状況があると考えられる。

一方、非常勤職員のみを雇用した団体の状況として、IT 関連の人材・起業家の育成、新規事業の創出等を支援する A 団体を例に挙げると、当団体では、「我々スタッフの人件費については、委託金の中でみているという部分が大きいんですが、人件費の部分は……。私も他の〇〇さんも仕事を掛け持ちでやっている。やはりここだけではちょっとなかなか（A 団体、事務局長）。」という状況にあった。また、観光ガイドを通じて地域の歴史文化を伝承している G 団体では、「（委託契約の中に）雇用契約がありまして、時給何ぼという約束がありました。最低賃金を決めたようなものがあって、この場合だと、700 円ですね（G 団体、理事長）。」という回答を得た。これらは、委託事業における人件費の枠組みでは常勤職員を確保することが難しく、結果、非常勤という形態にならざるを得ない現状があることを示唆している。

このように、事業委託によって有給職員の雇用が生じるという影響は確認できたものの、一方で、その雇用形態のあり方に事業委託（指定管理者）そのものの枠組みが関連している実態も浮き彫りになったといえる<sup>12</sup>。

## （2）雇用形態の変化

すべての団体において有給職員の新規雇用が確認されたが、事業委託に伴う雇用形態の変化について比較すると団体間の相違が見出せる（第 5-3-3 表）。

まず、事業委託を受ける以前から団体内部にボランティアとして参加していた人材を、有給職員として新たに登用した事例が存在する。ここでは例として、B・C・G 団体の状況を採り上げる。B 団体の委託時における職員雇用には、「まず必ず保育をしてもらうというような養成講座をするんですわ。その人たちに一定の研修受けてもらって、それで会員になってもらう。そこから、この人が（スタッフとして）いけそうだな、この人がいけそうだなという人に、ちょっと手伝ってくださいとお願いするんです（B 団体、理事長）。」という流れがあった。また、介護が必要な人々へ栄養バランスのとれた食事を配達・提供している C 団体でも、「委託を受けたときは、1 人だけのスタッフだったんですが、その後、（専門性が求められる）厨房へ入っていただくボランティアの方を減らして、スタッフということに。うちにボランティアで来られていた人がスタッフをスカウトしたんですよね。ボランティアの中でできそうな人を（C 団体、理事長）。」という背景があった。さらに、G 団体では、「ボランティアが全部で 104 人おるでしょう。（委託事業に携わるのは）その内から 28 人を選んでの交代制ですよ。だから午前午後のお勤の人と、午後からの人、大方終日の人とかね。」という回答が得られた。このように、雇用形態の変化としては、委託事業に係る有給職員を団体内部

---

<sup>12</sup> なお、委託に伴いボランティアの参加が増加したケースもあるが、本章では、雇用という視点から、特に有給職員に関する議論に止めることとする。

で活動経験を持つボランティアから登用するという実態が確認された。このパターンに該当するのは、B・C・G・H・I団体である。

一方で、この他の事例に関しては、団体内部での顕著な変化はみられなかった。というのも、これらの団体は、主としてハローワークを介しての職員確保、あるいは団体が持つ人的つながりを生かしての職員確保という団体の「外部」から新たな職員を雇用していたため、とりわけ団体内部での影響は少なかった。このパターンに該当すると考えられるのは、A・D・E・F団体である。例えば、公的施設を拠点として自然体験学習を実施するD団体の状況をみると、「事業委託を受けまして、それを担当してもらうためにハローワークで2名スタッフを募集し採用した（D団体、事務局）」という。また、A団体においては、「私は（行政の）OBだということもあるので事務局として頼まれて。経理スタッフと事務スタッフについては、ハローワークで募集してきてくれたのが1人と、それから私の”つて”で経理のできる人を1人来てもらったという形（A団体、事務局長）」であった。なお、E団体では、委託事業に係る新規職員は外部からの雇用であり、内部での雇用形態の変化はなかったが、事業展開の中で、別途事務局職員として内部のボランティアを登用している。

第5-3-3表 事業委託に伴う新規職員雇用と雇用形態の変化

団体	新規職員雇用		団体内部における雇用形態の変化
	有給常勤	有給非常勤	
A		○	なし
B		○	有給職員を内部ボランティアから登用
C	○		有給職員を内部ボランティアから登用
D		○	なし
E	○		なし
F	○	○	なし
G		○	有給職員を内部ボランティアから登用
H	○	○	有給職員を内部ボランティアから登用
I	○	○	有給職員を内部ボランティアから登用

### (3) 業務量の変化

事業委託によって、NPOの業務量、管理費用等が増加するという点は、前述のとおり先行研究で指摘されてきた。以下では、本事例における業務量変化の実態と同時に、団体内の誰の業務量が増加するのか、といった変化の主体にも着目する。

まず、H団体の業務量の変化について次のとおり回答が得られた。「この委託事業を1人の人間が担当する部分と、施設管理の職員として事業を担う部分と、一緒にこの場所でやっている。それぞれ現場も持っている。それで、みんなの労働時間については、非常に……そ

のかわり、どんどん遠慮なく有給休暇を使って、法律で定められた休日数は保障しています（H 団体、理事長）。」

また、I 団体では、「(委託を受けるまでは) ひとりも行政と関わった経験もないという、地域の代表の集まりでしたから。みんな、書類関係、決算報告、事業報告などをしなければならぬので、非常につらかったと思います (I 団体、事務局長)。」という状況であった。このように、事業委託に伴い、組織全体における労働時間の増加や新しい業務への対応といった負担が生じることが確認できる。

他方、F 団体では、「(委託前と比べ) 私がやっている活動は根本の部分ではあまり変わっていないんですけども、それに派生するところというか、施設管理とか公園の管理とか、そういうのが非常に多くなったので。なかなか大変ですね (F 団体、理事長)。」と語っている。さらに、「委託を受けていろいろと業務が重なってきましたから。あちこちに顔を出さなければならぬので、忙しくなりましたね。(D 団体、事務局長)」という D 団体の状況が示すように、組織をコーディネートする立場にあるリーダーや事務局長といったメンバーの業務が特に増加するといった傾向も観察された。

これらの傾向は、すべての事例において見出せたわけではないが、組織全体における業務量に変化があったのは G・H・I 団体、そして、組織の管理的立場にあるメンバーの業務量に変化があったのは D・E・F 団体であった。

#### (4) 組織体制の変化—配置転換・異動—

ここまで雇用調整の状況、雇用形態の変化、業務量の変化に焦点をあて実態を探ってきたが、これら事業委託に伴う環境変化の動態をより明確化するために、委託時の組織全体の変化についても検討する。以下では、事業委託実施過程における組織体制の変化、特にメンバーの配置転換・異動を中心に、先述した各項目との関連をみていく。

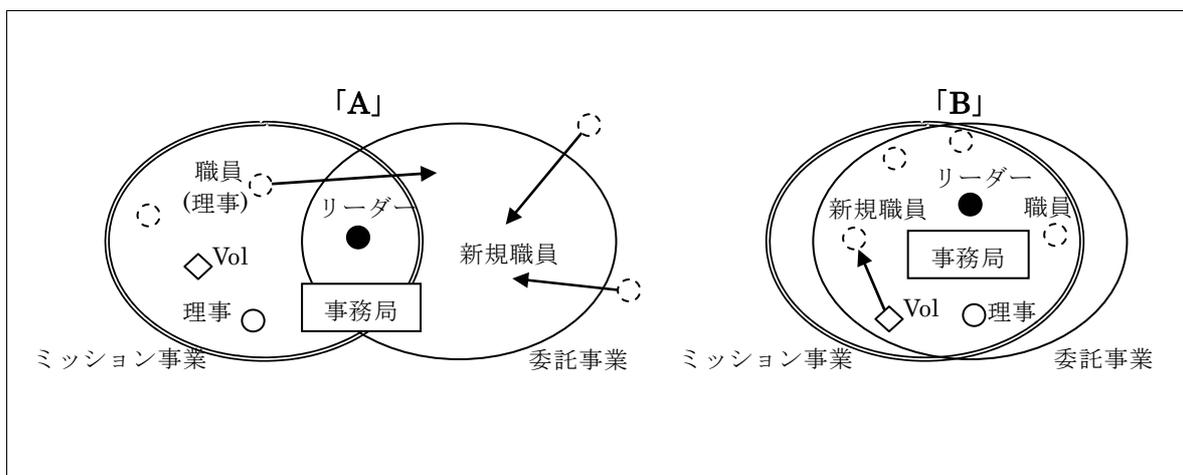
各団体が事業委託を受託するにあたり、団体における委託事業の位置づけや、担当者を決定する必要がある。その際の職員および新規職員、理事、そしてボランティアの配置転換・異動に着目すると、本事例は大きく 2 つのパターンに分類して考えることができる(第 5-3-4 図)。まず、第 1 は、事業委託を 1 つの事業部門をつくり、外部から新規職員を雇用し、なおかつ内部の職員や理事を、その事業へ配置しているパターン(図中 A)である。おおよそこのパターンに該当するといえるのは、A・D・E・F 団体である。これらの団体の特徴は、委託事業を本来のミッション事業とは別の事業部門として位置づけている点である。したがって、新規雇用者を外部から雇用し、さらに、この事業の担当者として理事や内部の職員を配置することで事業の実施体制を整えている。

これに対し、第 2 のパターン(図中 B)に該当するとみられるのが、B・C・G・H・I 団体である。これらの団体では、配置転換・異動という視点では、第 1 のパターンほど大きな変化は起こっていない。というのも、このパターンでは、委託事業と本来のミッション事業

が同一であるか、もしくは非常に関連が強く、委託事業としての業務を、それまでの業務に加えてメンバーそれぞれが担当しているのである。配置転換・異動としては、新規有給職員として団体内部のボランティアを中心に登用していることが挙げられるが、業務内容自体にほとんど変化がない状況がみてとれた。

このように、事業委託に伴う組織体制の変化に着目してみると、これまで検討してきた雇用・労働条件の変化との関連性も示唆されたように思う。以下、この関連性を中心に事例分析の結果を総合的に整理し政策的含意を導きたい。

第 5-3-4 図 事業委託に伴う組織編制と配置転換・異動<sup>13</sup>



#### 第 4 節 考察と政策的含意

本章では、行政の事業委託が NPO の雇用・労働環境に及ぼす影響について、特に、雇用調整、雇用形態の変化、業務量の変化、組織体制の変化に焦点を絞り、NPO 法人 9 団体の事例を比較しながら分析を行った。事例分析により得られた知見を簡潔に整理すると以下の通りになる。

- ① NPO が事業委託を受けた背景・目的、そして団体内での委託の位置づけに注目すると、元々団体がミッションとして実施する事業を持ちながら、それをさらに発展させるための事業として委託が位置づけられているケースがある。これに対し、委託事業自体に、あるいは委託事業を通じて提供するサービス自体にウエイトが置かれ、団体の基盤事業として位置づけられているケースもある。

<sup>13</sup> この図は、委託事業に伴う配置転換・異動を簡略化して表現してあるため、図中のリーダー、職員、理事、ボランティア、の人数は必ずしも各事例とは一致していない。なお、図中の「Vol」はボランティアをあらわしている。

- ② 事業委託に伴う雇用調整として、すべてのケースで有給職員の雇用があった。ただし、有給非常勤職員という形態でしか雇用できないケースも存在する。
- ③ 雇用形態の変化については、団体内部のボランティアを有給常勤職員、または有給非常勤職員として登用するケースがみられる。一方、その他のケースでは、ハローワークや、知り合いの紹介によって団体外部から新規職員を雇用している。
- ④ 業務量の変化については、組織全体の業務量が増える事例および特に理事長や事務局長等の管理職の業務が増えるケースがある。
- ⑤ 組織体制の変化（職員の配置転換・異動）としては、一つの事業部門として組織編成を行い担当するケースでは配置転換・異動が行われている。また、事務局を含め団体全体で委託事業を担当するケースでは、特に配置転換・異動は行われていない。

事例分析により、こうした事業委託が NPO の雇用・労働環境にいかなる影響を及ぼすか、という点については、今後の研究の手がかりになる知見が得られたように思う。ただし、分析結果からの示唆を踏まえると、雇用調整、雇用形態、業務量、組織体制といったそれぞれの項目間の関連性については、あらためて整理する必要があるだろう。以下検討してみたい。

本章では、事業委託の影響の有無を確認すると同時に、事例間の比較を行った。その比較検討によって、繰り返しになるが、影響が生じるパターンが存在することが明らかになった。この影響のパターン別に、雇用・労働条件の各項目を整理すると、第 5-4-1 表の通りになる。もちろん、これは継続的に委託事業が実施されている本事例分析限りの結果であり一般化には限界があるが<sup>14</sup>、事業委託が影響を及ぼす各雇用・労働条件の項目間の関連性を議論する上では意義があるといえよう。

比較から導かれる影響のパターンは、大きく 2 つに分類すると理解しやすい。まず第 1 のパターンは、事業委託が団体の活動を発展させる収益的事業としての性格を持っており、その事業はひとつの事業部門として運営されている。したがって、有給職員の確保については、もっぱらハローワークや知り合いの紹介を通じた外部からの雇用となり、また、事業部門を新規に立ち上げるため、その担当者として理事や職員が配置転換されるという戦略がとられるのだろう。ただし業務量については、とりわけ新たな事業部門へのコミットが増加する管理職を中心に増加する傾向にある。

第 2 のパターンであるが、これは、本来 NPO が実施するミッション事業と委託事業が、同一または非常に関係深く、団体の根幹事業として位置づけられているパターンである。事業は、組織の関係者全体で分担している。ミッションとの関連が強いため、有給職員としてもより専門性を持ち、即戦力のある人材が求められるだろう。そのため、活動経験を

---

<sup>14</sup> 先にも触れたが、本事例 9 団体すべてが、必ずしもこのパターンに完全に分類できるわけではないことに留意しなければならない。

持つ団体内のボランティアを有給職員に登用しており、外部からの雇用や、明確な配置転換・異動は行われない傾向が強い。業務量については、組織全体に負荷がかかるという傾向がみられる。

本事例分析において、これらの影響パターン、特に外部からの雇用を生み出すパターンが確認できた意義は大きいといえる。なぜなら、今後、NPO と行政との事業委託関係において、ボランティアを有給職員へ登用するといった内部の雇用環境の整備と並行しながら、外部からの雇用確保を通じた組織の発展を想定できるからである。事業委託に伴うNPO の雇用・労働環境への様々な影響、そしてこの影響のパターンを確認した点が、本章における主要な結論である。

第 5-4-1 表 事業委託が NPO の雇用・労働環境へ及ぼす影響のパターン

	影響のパターン	
委託事業の位置づけ	収益的	ミッションと密着
事業受託体制	事業部門	組織全体
雇用調整	有給職員を雇用	有給職員を雇用
雇用形態の変化	なし（外部から新規職員を雇用）	あり（内部ボランティアを有給職員へ）
業務量の変化	増加（管理職へ集中）	増加（組織全体へ）
配置転換・異動	あり（職員・理事が委託事業部門へ）	なし

では、これらの分析結果を総合すれば、どのような政策的含意が導かれるだろうか。

分析結果からは、行政からの継続性を持った事業委託が、NPO の成長、特に雇用確保による組織の成熟化という点で貢献可能であるといえる。したがって、NPO の組織基盤拡大という意味で、行政は事業実施を通じて NPO との関係強化を図る必要があるだろう。具体的には、いまだ徹底されていない各自治体事業の見直しを行い、NPO が参画可能な事業枠を増加させること等が考えられる。一方、NPO としては、団体の事業展開の中で、より積極的な事業の受託、または行政への事業提案など、事業を通じた行政との関係を構築することが求められよう。とりわけ、公的支援の確保が新規事業展開の重要な機会となることが推察されるため、行政を含めた支援先の動向に気を配る必要があるだろう。両者の事業委託関係における NPO の下請け問題や、低賃金労働問題といった課題は依然残されたままであるが、NPO の持続的発展を企図する上で、行政との関係強化は必要不可欠であるように思われる。

最後に、本章の課題について触れる。繰り返し述べてきたように、本章は NPO 法人 9 団体のみを対象としているため、掲示した視点は仮説に止まるものが多い。今後、より多くの事例を検討し結果を比較していく必要があるだろう。また、今回は、事業委託の具体的な制度や事業内容について考慮できていないため、行政への調査も実施する等、より踏み込んだ議論が求められる。さらに、NPO 組織の発展、特に財源の確保という意味では、事業委託の

ような公的資金のみではなく、その他の財源との関連性を踏まえた研究として昇華させる必要があるだろう。

#### <参考文献>

Adirondack, S. [1998] , *Just About Managing?*, London Voluntary Service Council.

Gutch, R. [1992] , *Contracting Lessons From The US*, NCVO Publications.

Kendall, J. and Knapp, M. [1996], *The Voluntary sector in the United Kingdom*, Manchester University Press.

Kramer, R. M. [1981], *Voluntary Agencies in the Welfare State*, University of California Press, Berkeley.

Kramer, R. M. [1994], Voluntary Agencies and the Contract Culture: Dream or Nightmare?, *The Social Service Review*, School of Social Service Administration University of California Press, pp.33-60.

Richardson, J. [1993], *Reinventing Contracts: Transatlantic Perspectives on the Future of Contracting*, NCVO Publications.

Salamon, L. M. [1995], *Partners in Public Service*, Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State, The Johns Hopkins University Press.

Scott, D. and Russell, L. [2001], Contracting: The Experience of Service Delivery Agencies, *Voluntary Organisation and Social Policy in Britain*, eds. by M. Harris and C. Rochester, Perspectives on Change and Choice, Palgrave.

Smith, S. R. [1994], Managing the Challenges of Government Contracts, *The Jossey-Bass Handbook of Nonprofit Leadership and Management*, eds. By R. D. Herman and Associates, Jossey-Bass, pp.325-341.

Smith, S. R. and Lipsky, M. [1993], *Nonprofit for Hire: The Welfare State in the Age of Contracting*, Harvard University of California Press, London.

秋葉武 [2004]、「地方自治体の NPO 支援施策・事業委託とガバナンス」、『地方自治職員研修』、vol.37、pp.240-246。

大阪府 [2003]、『NPO 協働マニュアル』。

田中建二 [1999]、「行政-NPO 関係論の展開 (二) -パートナーシップ・パラダイムの成立と展開-」、『名古屋大学法政論集』、第 179 号、pp.343-385。

服部崇 [2002]、「NPO による雇用創出 - 緊急地域雇用特別交付金制度の活用実態 - 」、『ノンプロフィットレビュー』、Vol.2 No.1、pp.47-55。

松本美穂 [2002]、「自治体の NPO への事業委託の課題と方向性」、『地方自治職員研修』、vol.35、no.8、pp.26-29。

宮川公男・山本清編 [2002]、『パブリック・ガバナンス』、日本経済評論社。

## インタビューリスト<sup>15</sup>

調査日時	調査対象者	設立年 (認証年)	財政規模 (2005年)	職員数	調査者
2006.8.21 13:30～15:30	A 団体 (NPO 法人、IT 企業家支援)、事務局長	2000年 (2001年)	5100万円	有給常勤職員 0 名、 非常勤職員 3 名 ボランティア約 0 名	小田切
2006.8.22 14:00～16:00	B 団体 (NPO 法人、子育て支援)、理事長	1988年 (2001年)	850万円	有給職員常勤 2 名、 非常勤 11 名 ボランティア 2 名	小田切
2006.8.28 13:30～15:30	C 団体 (NPO 法人、福祉)、理事長	1999年 (2000年)	1250万円	有給職員常勤 3 名、 非常勤 0 名 ボランティア 22 名	小田切
2006.9.5 15:00～17:00	D 団体 (NPO 法人、青少年教育)、事務局長	1998年 (2001年)	7250万円	有給職員常勤 3 名、 非常勤 4 名 ボランティア 16 名	小田切
2006.9.14 14:00～16:00	E 団体 (NPO 法人、自然教育)、理事長	2001年 (2002年)	4070万円	有給職員常勤 7 名、 非常勤 4 名 ボランティア 28 名	小田切
2006.9.15 14:00～16:00	F 団体 (NPO 法人、歴史教育)、理事長	2001年 (2003年)	1020万円	有給職員常勤 2 名、 非常勤 3 名 ボランティア 35 名	小田切
2006.9.19 10:00～12:00	G 団体 (NPO 法人、観光振興分野)、理事長	1997年 (2002年)	2430万円	有給職員常勤 0 名、 非常勤 28 名 ボランティア 104 名	小田切
2006.9.20 15:00～17:00	H 団体 (NPO 法人、青少年教育)、理事長	1998年 (1999年)	3750万円	有給職員常勤 6 名、 非常勤 2 名 ボランティア 102 名	小田切
2006.9.26 13:00～15:00	I 団体 (NPO 法人、生涯学習支援)、理事長	2003年 (2003年)	8580万円	有給職員常勤 16 名、 非常勤 4 名 ボランティア 53 名	小田切

<sup>15</sup> 「財政規模」は総事業収入。一万の位は四捨五入している。

## 第6章 指定管理者制度がNPO活動に与える影響

### はじめに

ここ数年、行政とNPOの協働が広がりを見せ、単純な補助や業務委託だけでなく、さまざまな形の連携が行われるようになってきている。2003年の地方自治法の改正で創設された指定管理者制度によって、NPO法人をはじめとする非営利団体が指定管理者になるケースも増加している。

こうしたなかで、一部のNPOでは、受託事業に忙殺され、本来の事業がおろそかになり、過度の行政依存や下請け化の症状も懸念されている（田中〔2006〕を参照）。指定管理者制度は、非営利セクターにとって、ビジネスチャンスを生み出し、新しい事業展開の可能性を拓けるものであると同時に、NPOの行政依存や下請け化を一層深刻化するリスクもはらんでいる。

本章では、全国の自治体における指定管理者制度の運用のなかで、どのくらいのNPOがどのような分野で指定管理者になっているか、NPOが指定管理者になっているケースが多いのはどのような自治体か、指定管理者になったNPOは、なっていないNPOと比較して（あるいはなる前と比較して）、組織規模や収入構造に違いがあるか、といった点をデータに基づいて検討する。そのうえで、海外における協働の現状や政策も参考にしつつ、指定管理者制度を適切に活用して、NPOと行政の健全で実りある関係を構築するには、どのような政策対応が必要かという問題を考えてみたい。

具体的には、まず、地方自治体が指定管理者制度を導入する要因について、制度導入割合を被説明変数とし、財政状況などを説明変数とする重回帰分析を行い、決定要因を明らかにする。第二に、指定管理者になっているNPO法人の事業報告書を分析し、その特徴を抽出する。第三に、指定管理者にNPO法人を指定しているか否かを被説明変数とし、自治体のコミュニティ政策に関するアンケート調査結果を説明変数とするプロビット分析により行い、NPO法人指定の決定要因を探る。

### 第1節 指定管理者制度とは

公の施設の管理に関する指定管理者制度は、2003年の改正地方自治法により創設されたものである。地方自治法では、これまで公共施設の管理は、直営もしくは「普通地方公共団体が出資している法人で政令で定めるもの又は公共団体若しくは公共的団体」が行うと定められていたが、2003年の改正により、地方議会によって指定された「指定管理者」に管理させ

ることができることとなった。2006年9月には、3年間の経過措置期間が終了し、地方自治体の公の施設は、直営施設を除き、指定管理者による管理に全面的に移行することとなった。

指定管理者制度の下では、本来地方自治体を持つ権限も指定管理者に移るため、指定管理者は、業務を単に受託しているのではなく、行政の行うべき管理を実質的に代行しているといえる。指定管理者になることができるのは、具体的には、自治体の出資団体のほか、株式会社等の営利会社、NPO法人、自治会等の地縁組織、任意団体などである。指定管理者候補の選定は、地方自治体による特命または一般公募の2つの方法により行われる。特定の団体しか業務を遂行できないと判断したときには、特命で団体が選定されるが、それ以外は、広く候補を募集し、選抜する一般公募方式が採用される。公募にあたって、地方自治体は、指定管理者に求める団体の基準や要件を明らかにすることとされている。

## 第2節 指定管理者制度に関する先行調査・研究

指定管理者制度の導入に関する調査、研究としては、以下のようなものがある。まず、総務省〔2004〕は、都道府県を通じて全自治体を対象とする実態調査を行っている。みずほ情報総研〔2004〕および三菱総合研究所〔2006〕は、地方自治体へのアンケート調査から、指定管理者制度導入を契機としたパブリックビジネスの可能性について検討している。日本経済新聞社他〔2006〕は、日本経済新聞社と日経産業消費研究所が、全国の都道府県、政令市、市、東京23区に対して行った調査の結果をとりまとめたものである。全国市民オンブズマン連絡会議〔2006〕は、都道府県、政令市を対象とした調査で、指定管理者制度の導入状況と情報公開の現状について報告している。

指定管理者制度導入の効果に関する実証研究は、制度発足後間もないということもあって、まだまだ少ないが、ここでは以下のものを紹介しておく。前中・野口〔2005〕は、内閣府の行ったサーベイ調査<sup>1</sup>のデータを用いて、指定管理者制度導入前後で、管理費用に差があるかどうか分析し、指定管理者の費用が低減しているとし、指定管理者制度導入がコスト削減効果を持つことを示している。さらに、民間営利事業者（株式会社、社会福祉法人、学校法人）、公的事業者（外郭団体、社会福祉協議会）、民間非営利事業者（NPO法人、自治会、地域団体）の間での比較を行い、コストの差はみられないとしている。

坂田〔2006〕は、指定管理者制度導入前後のコスト比較を行い、多くの事例で、指定管理者制度導入後にコストの低下がみられることを指摘している。具体的には、継続的に地方財政運営に関してアンケート調査を行っている26の自治体を対象に指定管理者制度導入前後

---

<sup>1</sup> 2005年3月現在で、指定管理者として施設管理を行っている指定管理者290団体と指定管理者制度導入前に同じ施設を管理していた事業者145団体を対象にしたアンケート調査。

のコストを比較し、導入後の方が導入前に比べて全国平均で 15%程度コストが低下したと報告している。ただ、コスト低下幅は意外に小さい結果になっている。

一方、前中・野口 [2005] は、指定管理者制度の導入がサービスの質<sup>2</sup>に与える影響についても分析し、指定管理者と前事業者を比較し、たとえ制度導入前後で同一の事業者であっても、指定管理者制度導入後の方がサービスの向上が見られるとしている。

### 第 3 節 指定管理者制度の導入状況と NPO の実績

日本経済新聞社他 [2006] によると、日本経済新聞社と日経産業消費研究所が、2006 年 4 月 1 日時点で調査したところ、公の施設数 203,942 に対し、指定管理者導入施設数は 42,124 であり、導入割合は 20.7%と報告されている。地方自治体種別ごとに見ると、都道府県が 58.7%、政令指定都市が 29.4%、市が 18.1%、東京 23 区が 11.5%となっている（第 6-3-1 表）。

第 6-3-1 表 指定管理者制度導入状況

	全体	都道府県	政令指定 都市	市	東京23区
公の施設数	203,942	9,472	18,557	165,318	10,595
指定管理者制度導入施設数	42,124	5,556	5,460	29,886	1,222
導入割合	20.7	58.7	29.4	18.1	11.5

データ出所: 日本経済新聞社他 [2006]

一方、全国市民オンブズマン連絡会議 [2006] によると、経営形態別にみた指定管理者の内訳は、都道府県では、導入施設総数のうち、出資法人（自治体の出資 50%以上）が 30%、出資法人（同 25%以上）が 7%、民間企業が 19%、NPO 等団体が 3%、任意団体他が 42%となっている。一方、政令指定都市では、出資法人（自治体の出資 50%以上）が 41%、出資法人（同 25%以上）が 3%、民間企業が 14%、NPO 等団体が 3%、任意団体他が 39%となっている。このように、都道府県、政令指定都市ともに、指定管理者のなかで自治体の出資法人が占める比率が高い一方、NPO が指定管理者になるケースはまだ限定的であるといえる（第 6-3-2 表）。

<sup>2</sup> サービスの質は、顧客対応、サービス提供時間、研修制度など 12 項目の質問項目に対する事業者の回答を得点化することにより評価している。

第 6-3-2 表 都道府県・政令指定都市の指定管理者の内訳

	都道府県		政令指定都市	
	施設総数	比率%	施設総数	比率%
出資50%以上	1,884	43.9	2,095	46.2
出資25%以上	413	9.6	106	2.3
民間企業	561	13.1	606	13.4
NPO等団体	62	1.4	76	1.7
任意団体ほか	1,373	32.0	1,649	36.4
総数	4,293	100.0	4,532	100.0

データ出所: 全国市民オンブズマン連絡会議 [2006]

#### 第 4 節 地方自治体の指定管理者制度導入の背景

ここで、地方自治体が、指定管理者制度をどのような理由で導入するか検討してみたい。一般に、指定管理者制度導入のねらいとして、公共施設管理の民間開放によるサービスの質の向上や地方自治体のコスト削減があると考えられる。しかし、地方自治体が、施設運営を直営で行うか、それとも指定管理者制度を活用するかは、基本的に各地方自治体の政策上の裁量に委ねられているため、制度の導入・普及状況には、自治体によるばらつきがみられる。

ここでは、日本経済新聞社他 [2006] のアンケートに回答した地方自治体 645 団体（全国市役所・東京 23 区役所）の指定管理者制度導入割合を、各自治体の財政状況等で説明することを考えてみたい。具体的には、自治体所有公共施設に対する指定管理者制度導入施設の割合を、経常収支比率、公債比率、一般歳出に回帰してみる。ここで、経常収支比率は、収入額に占める経常経費（人件費、扶助費等の経常的支出経費）の割合を示し、この値が高いほど、財政の硬直度高いとされる。自治体は、財政需要に対し税収でまかなえない部分を地方債により調達しようとするため、公債比率（歳入に占める公債の比率）が高いほど、当該自治体の財政健全度が低いと考えられる。そこで、以下のような推定式を OLS 回帰により推定する。

地方自治体が、コスト削減を目的として指定管理者制度を導入していると仮定すると、各説明変数のパラメーターは、経常収支比率、公債比率ともプラスであると想定される。推定結果をみると、経常収支比率のパラメーターは統計的に有意でなかったが、公債比率のパラメーター推定値は、5%水準で統計的に有意という結果になった。このことから、財政力が弱く、財政健全性が低い自治体ほど、指定管理者制度導入に積極的であると解釈できる。また、一

般歳出のパラメーター推定値は、1%水準で統計的に有意であった。このことは、財政規模の大きな自治体ほど指定管理者制度の導入に積極的だということを示している（第6-4-1表、第6-4-2表）。

第6-4-1表 指定管理者制度導入の背景（記述統計量）

変数	サンプル サイズ	平均	標準偏差	最大値	最小値
指定管理者制度導入割合	645	20.14	18.66	0	100
公債比率	651	15.43	4.42	2.9	31.5
経常収支比率	651	90.19	6.71	61.9	116.3
人口	651	55,863	263070.00	5,941	3,426,651

出所:金原[2007]

第6-4-2表 指定管理者制度導入の背景（推定結果）

	係数	t 値	P値
定数項	28.721	2.86	0.004
公債比率	0.578	3.06	0.002
経常収支比率	-0.203	-1.69	0.092
人口	0	1.07	0.287
県庁所在地ダミー	-4.305	-1.18	0.24
政令指定都市ダミー	14.43	1.85	0.065
F値		4.189	
F値有意確率		0.001	
決定係数		0.032	
サンプルサイズ		644	

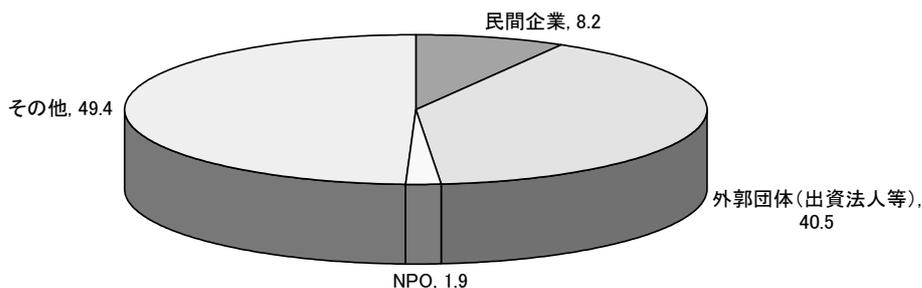
出所:金原[2007]

## 第5節 指定管理者制度とNPO法人

地方自治体が指定管理者として指定する団体の経営形態は様々であるが、その一つとしてNPO法人が挙げられる。日本経済新聞社他[2006]によると、全国の地方自治体が指定管理者を指定した施設のうち、NPO法人を指定した施設の割合は、現状では全体の1.9%と低

い。指定管理者のうち NPO 法人は、調査時点において 800 団体であり、指定管理者全体に占める NPO 法人の割合は 1.9%にとどまっている。この数値は、都道府県では 1.3%，政令指定都市では 1.4%、市では 2.1%、東京 23 区では 2.5%となっている（第 6-5-1 図、第 6-5-2 表）。

第 6-5-1 図 指定管理者施設の管理者タイプ別内訳



データ出所：日本経済新聞社他 [2006]

第 6-5-2 表 NPO 法人指定管理者の自治体タイプ別指定状況

	全体	都道府県	政令指定都市	市	東京23区
公の施設数	203,942	9,472	18,557	165,318	10,595
指令管理者制度導入施設数	42,124	5,556	5,460	29,886	1,222
導入割合	20.7%	58.7%	29.4%	18.1%	11.5%
NPO指定管理者数	800	71	78	621	30
指定管理に対するNPO指定管理者割合	1.9%	1.3%	1.4%	2.1%	2.5%

データ出所：日本経済新聞社他 [2006]

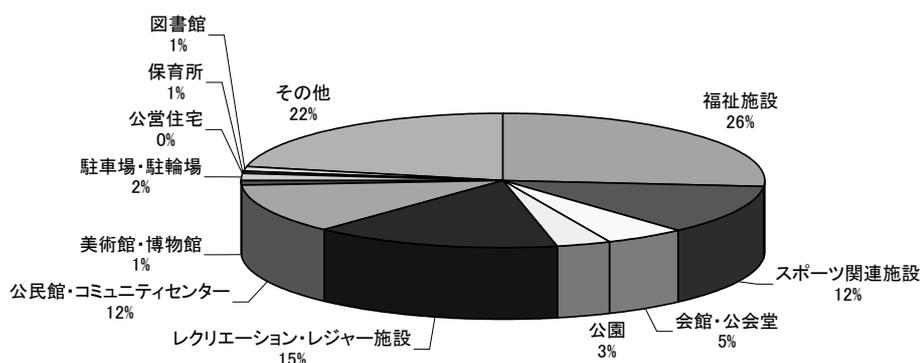
また、NPO 法人が指定管理者となっている施設は、福祉施設が 26%、スポーツ・公園・レクリエーション施設が 30%、公民館が 11%となっている（第 6-5-3 表、第 6-5-4 図）。

第 6-5-3 表 NPO 法人指定管理者の施設内訳

施設区分	施設数	構成比%
福祉施設	140	26.4
スポーツ関連施設	63	11.9
会館・公会堂	26	4.9
公園	18	3.4
レクリエーション・レジャー施設	82	15.5
公民館・コミュニティセンター	62	11.7
美術館・博物館	7	1.3
駐車場・駐輪場	8	1.5
公営住宅	1	0.2
保育所	3	0.6
図書館	5	0.9
その他	115	21.7
計	530	100.0

データ出所：日本経済新聞社他 [2006]

第 6-5-4 図 NPO 法人指定管理者の施設内訳



データ出所：日本経済新聞社他 [2006]

NPO 法人を指定管理者として指定した施設の割合が全体の 1.9%と低い理由について、吉原 [2006] は、自治体と NPO 法人の両サイドから検討している。まず、地方自治体側としては、NPO 参画の条件が十分整っていないことや、実績を重視していることが要因として挙

げられている。ただし、指定管理者 NPO 法人には、事業実績や行政補助金交付の実績がない法人もあることから、自治体は実績のみを重視しているわけではないということは指摘しておきたい。一方、NPO 側については、そもそも NPO 法人の財政、人員から見て能力のある法人が少ないことが挙げられる。

ここで、各地方自治体の NPO との連携、協働に関する姿勢が、NPO 法人の指定管理者指定に結びつくのではないかと考え、実証分析を行った。具体的には、日本経済新聞社他[2006]における指定管理者導入施設 100 以上の自治体と、山内・浦坂 [2005]におけるアンケート結果をマッチングさせ、標本数 43 のデータセットを作成した。そのうえで、どのような要因が指定管理者として NPO 法人を選択させるかを分析した。具体的には、各地方自治体が指定管理者として NPO 法人を指定しているか、指定していないかという二者択一の変数を被説明変数とし、当該自治体の NPO 法人数、当該自治体が実施している NPO 施策の数<sup>3</sup>、当該自治体における政策への市民参画システム数<sup>4</sup>を説明変数とするプロビットモデルを推定した。

推定結果によれば、NPO 施策のパラメータ推定値が有意水準 10%で統計的に有意である。このことから、NPO 施策を積極的に行っている地方自治体が、指定管理者として NPO 法人を指定する確率が高いと判断できる。他方、当該自治体に事務所を置く NPO 法人数が多いほど、当該自治体が NPO 法人を指定管理者にする確率が高くなるという傾向は見られなかった（第 6-5-5 表、第 6-5-6 表）。

---

<sup>3</sup> ここで、地方自治体の NPO 施策数とは、①業務・事業の委託、②補助金による支援、③基金による支援、④支援・協働に関する条例の制定、⑤政策策定過程への住民参加の促進、⑥規約・会計など運営方法の支援、⑦技術・技能・ノウハウなどの指導、⑧団体・人材の紹介・斡旋、⑨事務所・会議室などの活動の場の提供、⑩機材・資材・教材などの提供、⑪公共施設の設置・利用料免除・優先利用、⑫イベント・シンポジウムなど開催、⑬コミュニティ・ビジネスなどの開催、⑭住民自治組織と NPO の連携促進、⑮資格などの認定・推奨・評価、⑯自治体発行の機関誌・広報誌への掲載、⑰各種行政情報の提供、⑱組織・法人の設立に関する相談、⑲その他、のうち各自治体が発行している施策の数をカウントして得点化したものである。

<sup>4</sup> 市民参画システム数は、住民自治組織や NPO が行政の政策決定に参画するための①審議会・懇話会、②公聴会、③モニター制度、④ワークショップ、⑤オンブズマン制度、⑥パブリックコメント、⑦その他の制度のうち、当該自治体が発行している数である。

第 6-5-5 表 NPO 法人指定管理者（記述統計量）

変数	サンプル サイズ	平均	標準偏差	最大値	最小値
NPO施策数	46	5.957	4.300	0	14
参画システム数	43	2.698	1.670	0	6
NPO法人数	46	74.487	130.217	5	711

出所:金原[2007]

第 6-5-6 表 NPO 法人の指定管理者選択要因分析（推定結果）

	係数	z値	P値
定数項	-0.2999	-0.74	0.461
NPO施策	0.103	1.85	0.064
参画システム	-0.062	-0.03	0.639
NPO法人数	0.000	-0.03	0.973
サンプルサイズ	43		

出所:金原[2007]

## 第 6 節 指定管理者 NPO 法人の特徴

指定管理者制度は、NPO 法人の活動にどのような影響を与えているだろうか。また、指定管理者となっている NPO 法人は、どのような特徴を持っているだろうか。これをみるため、NPO 法人財務データベース（大阪大学）に収録されている NPO 法人（13,020 法人）を NPO 法人全体とみなし、その正味財産規模、年間事業収入、補助金・助成金収入の分布と、日本経済新聞社他〔2006〕に指定管理者として掲載されている NPO 法人（195 法人）の対応する分布を比較することとしたい。

まず、正味財産規模別に NPO 法人数の分布をみると、10 万円未満の法人が NPO 法人全体のなかでは 43% を占めるのに対し、指定管理者 NPO 法人のなかでは 27% にとどまる一方、指定管理者 NPO 法人では正味財産が 100 万円以上 500 万円未満のものが 3 割近くあるなど、NPO 法人全体よりも指定管理者 NPO の方がやや正味財産規模が大きいといえる（第 6-6-1 表）。

次に、事業収入について比較する。年間事業収入 100 万円未満の法人が NPO 法人全体では 57%を占めるのに対し、指定管理者 NPO 法人では 27%にとどまる。一方、年間事業収入 1,000 万円以上の法人が、NPO 法人全体では 2 割に満たないのに対し、指定管理者 NPO 法人では、4 割を超える。このように、指定管理者 NPO 法人の年間事業収入は、NPO 法人全体より、指定管理者 NPO 法人の方がかなり大きいといえる（第 6-6-2 表）。ただし、指定管理者 NPO 法人のなかにも、事業収入がゼロの法人が 30 近くあった。

また、行政からの補助金・助成金について比較してみる。行政から受け取る補助金・助成金が 10 万円未満の法人は、NPO 法人全体では 75%に上り、指定管理者 NPO 法人でも 56%に上る。したがって、指定管理者であるかどうかを問わず、行政からの補助金・助成金の受領額は、予想外に少ないように思われる。ただし、100 万円以上の補助金・助成金を受けている団体が、指定管理者 NPO 法人の場合は、全体の約 3 割存在していることは注目される（第 6-6-3 表）。最近の一部 NPO 法人の行政依存の進行の一端を示すものであるかも知れない。

第 6-6-1 表 正味財産規模別 NPO 法人数分布

正味財産額	指定管理者NPO法人		全国NPO法人	
	法人数	比率	法人数	比率
10万円未満	52	26.7%	5,607	43.1%
10万円以上				
100万円未満	52	26.7%	3,389	26.0%
100万円以上				
500万円未満	53	27.2%	2,330	17.9%
500万円以上				
1,000万円未満	15	7.7%	723	5.6%
1,000万円以上				
5,000万円未満	19	9.7%	821	6.3%
5,000万円以上				
1億円未満	2	1.0%	83	0.6%
1億円以上	2	1.0%	67	0.5%
総法人数	195	100.0%	13,020	100.0%

出所:山内他編[2007]

第 6-6-2 表 年間事業収入別 NPO 法人数分布

事業収入額	指定管理者NPO法人		全国NPO法人	
	法人数	比率	法人数	比率
10万円未満	37	19.0%	5,510	42.3%
10万円以上				
100万円未満	16	8.2%	1,956	15.0%
100万円以上				
500万円未満	33	16.9%	2,128	16.3%
500万円以上				
1,000万円未満	20	10.3%	984	7.6%
1,000万円以上				
5,000万円未満	63	32.3%	1,861	14.3%
5,000万円以上				
1 億円未満	18	9.2%	379	2.9%
1 億円以上	8	4.1%	202	1.5%
総法人数	195	100.0%	13,020	99.9%

出所:山内他編[2007]

第 6-6-3 表 行政補助金・助成金別 NPO 法人数分布

補助金・助成金 収入額	指定管理者NPO法人		全国NPO法人	
	法人数	比率	法人数	比率
10万円未満	110	56.4%	9,790	75.2%
10万円以上				
100万円未満	26	13.3%	1,323	10.2%
100万円以上				
500万円未満	39	20.0%	1,117	8.6%
500万円以上				
1,000万円未満	7	3.6%	345	2.6%
1,000万円以上				
5,000万円未満	11	5.6%	382	2.9%
5,000万円以上				
1 億円未満	0	0.0%	39	0.3%
1 億円以上	2	1.0%	24	0.2%
総法人数	195	100%	13,020	100.0%

出所:山内他編[2007]

指定管理者は、行政に代わって公共施設を管理運営する団体であるため、各団体には高いガバナンス、管理運営能力や事業実績が求められる。指定管理者 NPO 法人の事業報告書を見ると、指定管理者 NPO 法人には事業収入がない法人も見受けられた。事業を行った実績がない団体や行政からの補助金を受け入れたことのない団体もあった。このことから、地方自治体のなかには、指定管理者を選定するときに、必ずしも十分な活動実績を持たない団体

を選ぶこともあることを示している。また、指定管理者 NPO 法人のなかには、当該施設の管理運営だけのために設立された法人もあると考えられる。

## 第 7 節 NPO の経営及びスタッフの待遇に与える影響

NPO 法人が指定管理者となった場合、活動規模やスタッフの賃金などは、どのような影響を受けるだろうか。ここでは、経済産業研究所 [2006] のデータを用いて若干の分析を試みる。この調査で、指定管理者制度を「すでに活用している」と回答した NPO 法人と、NPO 法人全体を比較してみたい。

まず、特定非営利活動についての当期収入額が、NPO 法人全体では 1,355 万円であるのに対し、指定管理者 NPO 法人では 3,177 万円と、2 倍以上の収入額となっている。一方、スタッフへの報酬については、常勤スタッフの 1 人当たり年間給与では、指定管理者 NPO 法人の場合は 199 万円、NPO 法人全体では 182 万円となっており、大きな差はないといえる。また、非常勤スタッフの時給については、指定管理者 NPO 法人では 814 円、NPO 法人全体では 870 円となっている。

地方自治体が、財政コストを削減するために指定管理者制度を活用し、それまで外郭団体に委託し、公務員並みの賃金を支払っていた外郭団体職員を削減し、かわって、NPO 法人など賃金水準の低い団体を指定管理者に指定するという動きが進行している。田中 [2006] は、NPO 法人が行政から事業受託する場合の受託料が不当に安価に設定されてきたが、それが指定管理者制度導入により拍車がかかることに警鐘を鳴らしている。

また、地方自治体が、指定管理料に、人件費、施設管理費、消耗品等の直接経費のみを計上し、法人の組織管理に必要な一般管理費を計上しないことも、指定管理者の経営を圧迫する要因になっている。特に、指定管理者が地方自治体の出資法人（外郭団体）から、その他の団体に変更されたときに深刻な問題を発生させる。それは、出資法人の管理費には、通常人件費が含まれないため、この管理費だけがそのまま指定管理料として扱われた場合に、人件費分が指定管理料から脱落してしまう恐れがあるからである。

NPO 法人のなかには、活動規模の拡大や財政基盤の強化を図るために、地方自治体の保有する各種施設の指定管理者になろうとするものが相当数存在する。しかし、NPO 法人が指定管理者になることに成功したとしても、指定管理者になることによって収入規模や事業規模が拡大すると期待されるにも関わらず、現実には、スタッフの待遇はほとんど改善されていない。このように、指定管理者制度が、自治体サービスのコスト、特に賃金コストを削減するために巧妙に利用されていることが危惧される。これは、現在の指定管理者制度の持つ大きな問題の一つであると考えられる。

## 第8節 結論と政策的含意

本章では、パブリック・プライベート・パートナーシップの一つの手法として 2003 年に創設された指定管理者制度について、地方自治体の導入状況を概観するとともに、自治体が指定管理者制度を導入する要因、自治体が NPO 法人を管理者に指定する背景、さらには、指定管理者制度が NPO の事業規模やスタッフの待遇に与える影響について検討してきた。

指定管理者制度は、NPO にとって、大きなビジネスチャンスをもたらすものであると同時に、大きなリスクファクターでもある。指定管理者になれば、地方自治体の施設を管理するための指定管理料が、安定的に入って来るようになる。金額は、年間数千万円から数億円におよぶこともあり、NPO の事業規模が指定前と比較して一挙に数倍に拡大することもめずらしくない。このような大規模な指定管理事業を、NPO 本来のミッション関連事業の拡大、発展につなげることができれば、NPO にとって、指定管理者制度は大きな発展機会をもたらすことになる。

しかし、一方では、施設管理に忙殺されて、NPO のミッション性が希薄になる恐れも多分にある。また、スタッフの雇用関係にも大きな影響を及ぼす可能性がある。指定管理者になってから数年は常勤スタッフを増員して施設管理業務を遂行するとしても、指定管理者の切り替え時期には、指定管理者を継続できない可能性もあり、スタッフの雇用維持にもリスクが発生する。

スタッフの待遇も改善すると限らない。実際、本章の分析では、指定管理者になることによって収入規模や事業規模を拡大させていると考えられるにも関わらず、スタッフの待遇はほとんど改善されていないことが明らかになった。これは、指定管理者制度の持つ大きな問題の一つであると考えられる。

こうしたパブリック・プライベート・パートナーシップのなかでの、NPO の行政依存やミッション性の希薄化といった問題の発生は、日本に限られるものではない。たとえば英国では、財務省レポート（Cross-Cutting Review）をはじめとする調査・政策提言において、いわゆるフルコスト・リカバリー（人件費を無理なくまかなえるだけのファンディングという考え方）の必要性が指摘されている（詳細は、たとえば HM Treasury [2006]などを参照）。

日本でも、官民関係の変質の中で、指定管理者制度の導入をはじめとする様々な制度改革が、NPO の経営、NPO スタッフの雇用関係、あるいは賃金などの処遇に与える影響について、引き続き注意深い分析を行い、もし制度に問題があれば、政府だけでなく、NPO セクター自身も議論に参画して、タイミングを逸することなく、改善の方策を検討し、実施することが重要である。

\* 本稿作成にあたり、金原淳一氏（大阪大学大学院国際公共政策研究科博士前期課程）にデータ処理および実証分析について協力を得た。記して謝意を表したい。

## <参考文献>

HM Treasury [2002], *The Role of the Voluntary and Community Sector in Service Delivery: A Cross-Cutting Review*.

HM Treasury [2006], *Improving Financial Relationships with the Third Sector: Guidance to Funders and Purchasers*.

金原淳一 [2007]、「指定管理者と NPO」、大阪大学大学院国際公共政策研究科修士論文。

経済産業研究所 [2006]、『NPO 法人実態調査 2005 年 NPO 法人アンケート調査結果報告』。

坂田期雄 [2006]、『民間の力で行政のコストはこんなに下がる「公」と「民」のサービス・コスト比較』、時事通信社。

全国市民オンブズマン連絡会議 [2006]、『指定管理者制度調査報告』

<http://www.jkcc.gr.jp/13fukuoka/sitei060916.pdf>

総務省 [2004]、『公の施設の指定管理者制度の導入状況に関する調査結果』。

田中弥生 [2006]、『NPO が自立する日』、日本評論社。

中川幾朗 [2006]、「自治体文化政策と指定管理者制度のあり方」、小林真理編『指定管理者制度—文化的公共性を支えるのは誰か』、時事通信社。

日経グローバル [2006]、「全都道府県・市区 指定管理者制度導入調査（上）（中）（下）」、『日経グローバル』、No.54-56、日経産業消費研究所（日本経済新聞社・日経産業消費研究所編 [2006] に再収録）。

日本経済新聞社・日経産業消費研究所編 [2006]、『自治体における指定管理者制度導入の実態』、日経産業消費研究所。

前中康志・野口晴子 [2005]、「指定管理者制度における受託団体のサービスの質と経営効率性：マイクロデータによる事業主体別分析」、内閣府経済財政分析ディスカッションペーパー。

みずほ総合研究所 [2006]、『指定管理者制度に見る勸業の民間開放の現状と課題』。

三菱総合研究所 [2006]、『自治体 PPP 導入に関するアンケート調査結果』。

山内直人・浦坂純子 [2006]、「地域力とコミュニティ政策」財団法人関西社会経済研究所・財団法人東北開発研究センター編、『広域地方自治体化とコミュニティの再生に関する研究』、総合研究開発機構。

山内直人・田中敬文・河井孝仁編 [2007]、『NPO 白書 2007』、大阪大学大学院国際公共政策研究科 NPO 研究情報センター。

吉原康和 [2006]、「NPO・任意団体参入の光と影」、出井信夫・吉原康和『最新事例指定管理者制度の現場』、学陽書房。

NPO 法人財務データベース作成委員会「NPO 法人財務データ検索サイト」

<http://www2.osipp.osaka-u.ac.jp/~yamauchi/NPOdatabase.htm>

## 第7章 NPOと企業の連携の可能性について

### はじめに

NPOが外部組織と協働する場合に、民間企業との連携は、行政機関との関係に比べてまだまだ少ない。例えば、労働政策研究・研修機構がNPO法人を対象として2004年に実施した調査<sup>1</sup>で「今後3年間で強化する運営戦略」についてたずねているが、「行政との連携を深める」と回答した割合が「企業との連携を深める」と回答した割合よりも20ポイント程度高かった<sup>2</sup>。NPOは文字通り“非営利”の活動を行うのに対して、企業は一般的に営利の追求を目的とした組織体であるため、互いの活動は相容れないという考え方もある。

しかし最近では、CSR（Corporate Social Responsibility）など企業の社会的責任や社会的貢献に対する関心が高まっており、企業がNPOを通じて、あるいはNPOと連携して社会的な貢献を行うケースは増えると思われる。企業がNPOの活動を支え、NPOが企業の社会的貢献を支えるというような相互の関係が徐々に築き上げられていくことが期待される。

NPOと企業との関わり方には、寄付をしたり物品の提供をしたりといったような援助だけでなく、技術やノウハウのやり取りや、専門家・講師を互いに派遣するなど、様々な形態が考えられる。NPOと企業の相互理解を深めるためには人的な交流が重要であり、企業がNPOに人材を派遣したり、NPOのスタッフが企業で研修を受けたりすることで、NPOにおける人材の確保や育成にもつながる。

本章では、まずCSRを中心に企業の社会的貢献についての状況を概観し、次にNPOと企業との協働の現状について労働政策研究・研修機構が2004年に実施したNPO法人を対象とした調査（「企業との連携と有償ボランティアの活用についての調査」<sup>3</sup>）の結果を中心に分析し、最後にNPOと企業の協働の展望などについて述べる。

### 第1節 企業の社会的貢献

企業と社会との関係をめぐって、CSRという言葉がよく聞かれるようになった。CSRには統一的な定義はないが、谷本〔2004：5〕は「企業活動のプロセスに社会的公正性や環境への配慮などを組み込み、ステイクホルダー（株主、従業員、顧客、環境、コミュニティなど）に対しアカウンタビリティを果たしていくこと。その結果、経済的・社会的・環境のパフォーマンスの向上を目指すこと」と定義している。後に述べるように、日本では企業の不

<sup>1</sup> 調査名は「NPO法人における能力開発と雇用創出に関する調査」。2004年1月に実施された。有効回答数は3,495。調査方法については小野〔2004：116〕を参照。

<sup>2</sup> 藤本〔2004：182〕を参照。

<sup>3</sup> 「NPO法人における能力開発と雇用創出に関する調査」で回答のあったNPO法人を対象として実施された。有効回答数は1,012であった。

祥事が CSR への関心の高まりの主要な要因の1つとなっているため、法令遵守や企業統治などが重視されるが、それらは企業が社会的存在として最低限のことであり、自主的に情報公開を行うなど、より積極的に社会に対して働きかけ、社会貢献などを行うべきであるという考えを示している。企業の社会的責任や社会的貢献については、これまでも何度か社会的に注目されたことがあるが<sup>4</sup>、例えば1980年代後半に盛んに行われた“フィランソロピー”や“メセナ”は利益還元という傾向が強く、対象として文化・芸術活動の分野が多かったが、CSRは企業活動そのものに組み込まれている。

近年、日本で企業の社会的貢献に対する関心が高まってきた主な背景として、まず2000年頃から米国や日本で企業の不祥事が相次ぎ、社会問題化したことがあげられる<sup>5</sup>。これらの事件により、一般社会に企業の社会的責任を強く意識させることとなった。また、ISO（国際標準化機構）がCSRの国際標準規格の作成準備を始めたことの影響もある<sup>6</sup>。日本でも経済産業省が2002年末にCSR標準委員会を設置するなど、規格化への対応を行っている。そして、SRI（Socially Responsible Index：社会的責任投資）ファンドの広がりにより、欧米の調査機関が投資銘柄の選定のために日本企業へアンケートを送るようになったことも、日本企業のCSRへの意識を高めたとされている<sup>7</sup>。

2003年は「CSR元年」と言われるが、CSR担当組織を設置したりCSR担当役員を任命したりするなど（川村 [2003]）、CSRへの具体的な対応を行うあるいは検討を始める日本企業が増えていった<sup>8</sup>。経済同友会が経営者を対象として行った調査（「第2回 企業の社会的責任（CSR）に関する経営者意識調査」<sup>9</sup>）では、自社におけるCSRの意味について、「払うべきコスト」や「社会に対する利益還元」と回答した企業の割合は、3年前の結果と比べて低くなっている（それぞれ、65.3%→55.4%、17.5%→9.4%）が、「経営の中核に位置付ける重要課題」や「将来の利益を生み出す投資」の割合は高くなっている（それぞれ、50.7%→69.1%、17.4%→25.9%）（複数回答）。

日本経済団体連合会が会員企業を対象に2005年10月に実施した調査（「CSR（企業の社会的責任）に関するアンケート調査結果」<sup>10</sup>）によると、CSRを意識して組織・委員会の設置やレポートの発行などの活動をしていると回答したのは75.2%（430社）であった。同調査では、CSRへの取組みを開始した時期についてもたずねているが、「2年以上前から（2003年以前）」と回答した企業が最も多く52.7%で、「去年（2004年）から」が37.7%、「今年（2005

---

<sup>4</sup> 川村 [2005] など。

<sup>5</sup> 代表的なものとして、例えば、米国ではエンロン事件やワールドコム事件があり、日本では雪印乳業の集団食中毒事件や三菱自動車のリコール隠し問題、雪印食品や日本ハムの牛肉偽装事件などがある。

<sup>6</sup> 例えば、岡本 [2004]、榎本 [2005] など。

<sup>7</sup> 川村 [2003] など。

<sup>8</sup> 例えば、リコー、帝人、松下電器産業、キャノンなど。

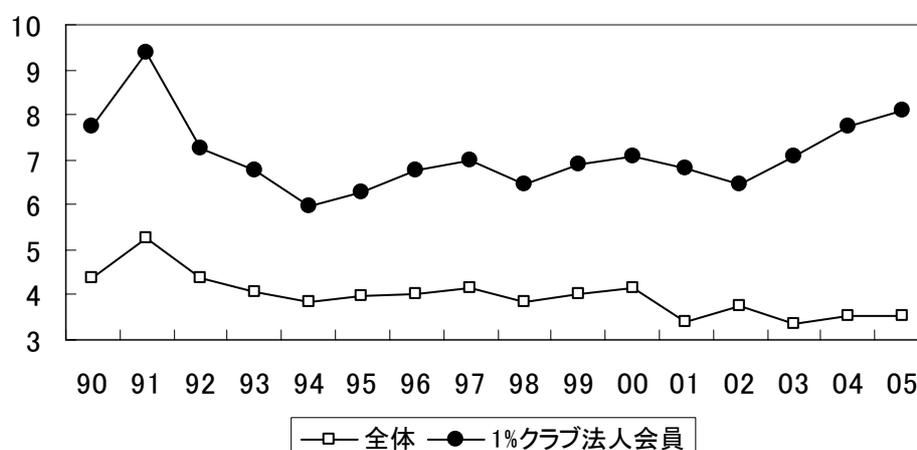
<sup>9</sup> 2005年10月から2006年1月にかけて、経済同友会会員所属企業866社とそれ以外の東証1・2部上場企業1,831社の合計2,697社に依頼し、521件の回答があった（回収率19.3%）。2002年秋にも同様の調査を行っている。

<sup>10</sup> 調査対象は日本経団連の会員企業1,324社で、回答数は572社（回収率43.2%）であった。

年) から」が 9.1%であった。また、CSR への取組みを開始したきっかけとして回答率が比較的高かったのは、「新聞や雑誌などマスコミ報道や世論の盛り上がり」(66.7%)、「日本経済団体連合会など経済団体の活動」(56.7%)、「国内外の格付け機関やマスコミの CSR に関するアンケート」(39.3%)、「中央官庁の動向」(22.6%)、「国際標準化機構 (ISO) における規格化の議論」(20.5%) などであり、「不祥事を受けての社内改革の一環として」は 13.3%であった(複数回答)。しかし、優先的な取り組み分野の内容としては、回答率の高い順に「コンプライアンス・法令遵守」(96.6%)、「環境」(66.3%)、「安全・品質」(64.7%)、「個人情報保護・情報セキュリティ」(61.0%)、「コーポレートガバナンス」(55.9%) となっており(複数回答)、一連の企業の不祥事などの報道によって企業のあり方についての議論などが喚起され、その影響によって対応を始めたことがうかがえる。

日本経済団体連合会は 1990 年に“1%クラブ”<sup>11</sup>を創設し、1991 年から会員企業を対象として「社会貢献活動実績調査結果」を行っている。その結果から、1 社平均の社会貢献支出額<sup>12</sup>の推移を見ると、全体では伸びているといえないが、1%クラブ法人会員に関しては 2003 年から平均支出額が上昇しており、2005 年度は 8 億 1,100 万円と 1991 年以降 2 番目に多い額となった(第 7-1-1 図)。

第 7-1-1 図 社会貢献支出額 (1 社平均) [単位：億円]



(日本経済団体連合会「2005 年度 社会貢献活動実績調査結果」より作成)

<sup>11</sup> 1%クラブは 1990 年 11 月に創設され、「経常利益や可処分所得の 1%相当額以上を自主的に社会貢献活動に支出しようと努める企業や個人」を会員としている。2006 年 9 月現在の会員数は、法人会員 271 社、個人会員 1,026 名となっている (<http://www.keidanren.or.jp/japanese/profile/lp-club/>)。

<sup>12</sup> 社会貢献活動支出額は、「寄付金総額(税法上免税とされるか否かにかかわらず、社会貢献を目的とした寄付金、現物寄付等)」と「社会貢献を目的とした自主プログラムに関する支出額(税法上、広告・宣伝費等で処理されていても、実質は社会貢献活動と企業が認識している支出を含む)」の合計である。2003 年度以降は「政治寄付」も含まれる。

## 第2節 企業から見たNPOとの関係

日本経済団体連合会の調査では、大規模調査を3年に1度行い、社会貢献活動に関する意識や取り組みの方向性についてもたずねている（「意識・制度調査」）。その中には、NPO・NGOに対する支援や連携に関する4つの項目がある。

第7-2-1表 企業のNPO・NGOに対する認識（％）

	96年度	99年度	02年度	2005年度（実数）
多様な市民社会構築の担い手	57.6	60.2	69.5	69.8 (312)
社会貢献活動推進の有力なパートナー	37.1	44.8	50.9	57.0 (255)
行政に代わるサービスの提供主体	23.1	21.3	27.5	31.8 (142)
社内のボランティア活動の受け入れ先	16.6	14.2	17.8	13.0 (58)
社会の監視役	—	—	16.6	7.2 (32)
企業にとって「社会」を見る目	8.2	11.4	—	—
（広い意味での）危機管理	4.0	1.9	—	—
事業活動のパートナー	2.8	3.1	8.0	6.5 (29)
少数意見の代弁者	5.1	4.3	5.3	2.9 (13)
高齢社会に欠かせない存在	10.0	9.9	—	—
特に意識していない	—	—	11.8	11.4 (51)
その他	2.6	0.6	0.9	0.4 (2)

\*2005年度は3つ以内の回答で、その他の年度は複数回答。

\*日本経済団体連合会「2005年度 社会貢献活動実績調査結果」より作成。

まず、企業の「NPO・NGOに対する認識」については（第7-2-1表）、回答の割合の高い順に「多様な市民社会構築の担い手」（69.8%）、「社会貢献活動推進の有力なパートナー」（57.0%）、「行政に代わるサービスの提供主体」（31.8%）となっている。2005年度については回答形式が異なるが<sup>13</sup>、これらの項目については、以前の結果と比べて割合は高い。しかし、「事業活動のパートナー」

第7-2-2表 企業とNPOの関係（％）

と答えた割合は低く、最も割合の高い2002年度でも8.0%と1割に満たない。

次に、「企業とNPOの関係」は（第7-2-2表）、49.9%が「支援している（寄付、物品提供、施設開放等）」、32.7%が「協働で取り組む事業がある」と

	02年度	2005年度（実数）
支援している（寄付、物品提供、施設開放等）	44.1	49.9 (223)
協働で取り組む事業がある	26.3	32.7 (146)
社員の出向や派遣を行っている	8.6	6.7 (30)
NPOによる評価を積極的に受けている	2.4	6.3 (28)
政策提言型のNPOと対話を行っている	4.4	5.1 (23)
主体的に設立を働きかけたNPO法人がある	—	5.1 (23)
その他	3.3	2.9 (13)
特に接点がない	38.8	32.4 (145)

\*複数回答。

\*日本経済団体連合会「2005年度 社会貢献活動実績調査結果」より作成。

<sup>13</sup> 回答形式については、それぞれの表の注を参照。

答えている一方で、32.4%が「特に接点がない」としている。また、人的交流として「社員の出向や派遣を行っている」は6.7%となっている。

第7-2-3表 NPO・NGOの支援・連携に際し重視する点（%）

	%	(実数)
運営の透明性	66.7	(298)
活動実績	50.8	(227)
自社の基本方針・分野との一致	47.2	(211)
ミッションに対する共感	37.6	(168)
社員の参加・協力のしやすさ	12.1	(54)
プログラム企画・提案力	11.6	(52)
専門性	8.3	(37)
NPO・NGOの持つネットワーク	6.3	(28)
代表者のリーダーシップ	2.2	(10)
スタッフの事務処理能力	0.4	(2)
その他	0.4	(2)

\*3つ以内で回答。

\*日本経済団体連合会「2005年度 社会貢献活動実績調査結果」より作成。

「NPO・NGOの支援・連携に際し重視する点」については（第7-2-3表）、「運営の透明性」の割合が66.7%で最も高く、次いで「活動実績」が50.8%となっている。NPOやNGOは規模の小さいところが多く、活動内容も様々で組織としての実態がつかみにくいこともあり、また、NPOやNGOを隠れ蓑とした不正があることなども、これらの項目の割合が高いことに影響しているだろう。他に割合が比較的高いのは、「自社の基本方針・分野との一致」（47.2%）、「ミッションに対する共感」（37.6%）などである。

第7-2-4表 NPO・NGOにとっての今後の運営上の課題（%）

	%	(実数)
NPO法人全体への社会的信頼	63.3	(283)
情報開示の強化	44.1	(197)
組織運営のガバナンスの強化	32.7	(146)
より幅広い会員や支援者の獲得	27.1	(121)
社会のニーズにあった新規事業の開発	22.6	(101)
社会に対するメッセージ発信力の強化	18.3	(82)
専門スタッフの育成	11.9	(53)
認定NPO法人などの税制優遇資格の獲得	5.6	(25)
その他	2.0	(9)

\*3つ以内で回答。

\*日本経済団体連合会「2005年度 社会貢献活動実績調査結果」より作成。

最後に、「NPO・NGO にとっての今後の運営上の課題」に関しては（第 7-2-4 表）、「NPO 法人全体への社会的信頼」の割合が 63.3%で最も高く、「情報開示の強化」（44.1%）や「組織運営のガバナンスの強化」（32.7%）などが次いで高い。この結果については、「NPO・NGO の支援・連携に際し重視する点」で「運営の透明性」や「活動実績」の割合が高かったことと同様の理由が考えられる。

東京都産業労働局産業政策部も企業と NPO の協働に関する調査（「産業活性化に向けた企業と NPO の協働に関する調査」<sup>14</sup>）を行っている。回答した企業の数が 178 社と多くなく、100 名未満の従業員規模の企業が約半数を占めるが、NPO との連携・協力関係について、「これまで NPO とは特に関係がない」が 74.7%であった。NPO の活動分野や活動内容などについて、「ある程度知っている」は 29.2%であり、「あまり情報がなくよくわからない」が 44.4%、「情報がなくまったくわからない」が 20.2%と、NPO との関係は薄い。

NPO と何らかの関係がある企業（26 社）が NPO と関係を持つようになったきっかけで最も多いのは「NPO 側が連携・協力関係構築を求めてきた」（30.8%）で、「必要な団体に声をかけた」（26.9%）、「社会貢献活動の実施を通じて」（26.9%）、「従来の関係が発展して」（23.1%）などとなっている。

また、特定非営利活動法人パートナーシップ・サポートセンターが愛知県の委託を受けて行った調査（「NPO と企業のマッチング意識調査」<sup>15</sup>）によると、NPO と何らかの関わりをもったことがある企業はおよそ 4 社に 1 社の割合であり、企業が NPO と関わるようになったきっかけの約半数は「NPO から打診があった」である。関わりの内容で最も多いのは「寄付金の提供」（67.7%）と「企業として会員に加入」（49.0%）で、これらに比べると割合は低い、「ボランティアの派遣」（20.4%）や「理事・役員への就任」（19.8%）、「講師・専門家の派遣」（8.3%）、「講師・専門家の受入れ」（7.3%）など人的交流も行われている（複数回答、実数は 96）。

同調査では、企業から NPO への要望もたずねているが、それぞれの項目について「大いにあてはまる」を 2 点、「まあまああてはまる」を 1 点、「あまりあてはまらない」を -1 点、そして「まったくあてはまらない」を -2 点として加重平均すると、プラスの度合いが比較的高いのは「理念や方針の明確化」、「情報開示」、「組織体制の確立」、「企業活動への理解を深める」などであり<sup>16</sup>、日本経済団体連合会の調査結果の傾向（第 7-2-4 表）とも類似していると言えるだろう。

<sup>14</sup> 都内の企業に対して 2002 年 2 月に実施。有効発送数 928 に対して有効回収数 178（回収率 19.2%）。回答のあった企業の従業員規模は、1,000 名以上が 21.3%、300-999 名が 12.5%、100-299 名が 11.0%、100 名未満が 47.0%となっている。資本金は、1000-5000 万円未満が 29.4%で最も多い。

<sup>15</sup> 愛知県内に本社または支社をおく企業 1,384 社を対象に 2001 年 9 月に実施された。有効回答数は 419 社、157 団体。岸田・高浦 [2003 : 36-46] 参照。

<sup>16</sup> 岸田・高浦 [2003 : 42] 参照。

### 第3節 NPOと企業の連携の実態

ここでは、労働政策研究・研修機構が2004年に実施した調査（「企業との連携と有償ボランティアの活用についての調査」<sup>17)</sup>の結果を中心に、NPOが企業とどのような関わりをもっているのかを示す。

第7-3-1表 企業との関わり方（複数回答）（%）

	合計	(N)	主な活動分野	
			保健・医療・福祉	その他
企業との関わりはない	41.0	(415)	52.0	33.6
寄付金を受け取っている	16.6	(168)	12.2	20.1
法人会員として入会してもらっている	26.7	(270)	17.6	32.6
事業に協賛してもらっている	22.4	(227)	14.6	28.1
共同(出資)で事業を行っている	4.0	(40)	1.6	5.3
事務所や会議室などの場所を無償または安価で提供してもらっている	17.0	(172)	11.7	20.1
製品や社内備品などの物品を無償または安価で提供してもらっている	11.7	(118)	10.8	13.3
ボランティアに来てもらっている	9.8	(99)	8.7	11.3
理事など役員になってもらっている	20.2	(204)	13.0	26.2
職員を派遣してもらっている	4.0	(40)	4.1	3.5
講師・専門家の派遣や、技術・技能・ノウハウの提供を受けている	11.0	(111)	6.2	14.3
その他	5.7	(58)	7.9	4.9
無回答	1.1	(11)	0.8	1.0
合計	100.0	(1012)	(369)	(512)

第7-3-1表は、NPOと企業の関わり方について示したものである。企業と何らかの関わりを持っているNPO法人は57.9%ある。経済産業研究所が2001年に行ったNPO法人の実態調査<sup>18)</sup>でも、大企業とパートナーシップを持つ団体が20.0%、中小企業は33.3%であり、これらをあわせると5割強となる。

関わり方の内容としては、全体では「法人会員として入会してもらっている」（26.7%）、「事業に協賛してもらっている」（22.4%）というバックアップ的なものが最も多く、次いで「理事など役員になってもらっている」（20.2%）が多い。

活動分野別では、「保健・医療・福祉」で「企業との関わりはない」が「その他」の分野と比べて多く、逆に「その他」の分野については「法人会員として入会してもらっている」、「事業に協賛してもらっている」、「理事など役員になってもらっている」といった関わり方

<sup>17)</sup> 調査方法については脚注の1を参照。

<sup>18)</sup> 2001年9月に内閣府および都道府県のホームページ上で把握できたすべてのNPO法人(4,623件)を対象として実施された。有効回答数は1,418件であった(31.1%)。「2002年NPO法人アンケート調査結果報告」(<http://www.rieti.go.jp/jp/projects/npoindex.html>)を参照。

が「保健・医療・福祉」に比べて多い。

企業との関わりの有無の要因を、団体の属性変数を用いて多変量解析（プロビット分析）を行った（第 7-3-2 表）。その結果、「保健・医療・福祉」のみ統計的に有意となった。係数値がマイナスなので、「保健・医療・福祉」のほうがその他の活動分野と比べて企業と提携している団体が少ないということになり、第 7-3-1 表の結果と一致する。

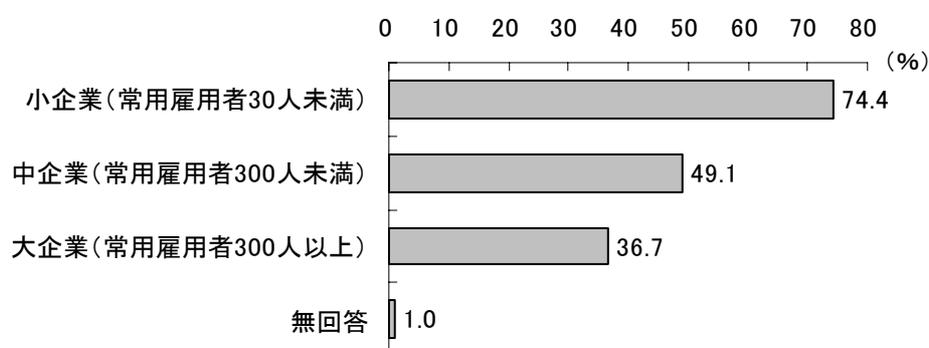
第 7-3-2 表 企業との連携の有無の決定要因（プロビット分析）

	推定係数	標準誤差	
活動分野ダミー（保健・医療・福祉=1、その他=0）	-0.554	0.117	***
活動期間（設立からの年数）	0.004	0.008	
年間収入	0.000	0.000	
総人数ダミー（10人以上=1、10人未満=0）	-0.017	0.128	
都市規模（ベース=県庁所在地またはそれに準ずる都市）			
政令指定都市ダミー	-0.110	0.158	
その他の市町村ダミー	-0.085	0.147	
定数項	0.549	0.140	***
サンプルサイズ		515	
モデルの適合度（Pr > chi2）		0.000	
擬似決定係数		0.038	
対数尤度		-334.158	

\*被説明変数＝「現在、企業と連携しているか」  
「連携している」=1、「連携していない」=0

関わりをもっている企業の規模は、「小企業」が 74.4%で最も多く、「大企業」が 36.7%で最も少ない（第 7-3-3 図）。経済産業研究所の調査でも大企業よりも中小企業とパートナーシップを持っている団体が多かったことと傾向が一致する。NPO の活動は地域レベルで行われることが多いため、大きな企業よりは地元の中小企業と関わりをもつことが多いのだろう。

第 7-3-3 図 関わりをもっている企業の規模（複数回答）（n=586）

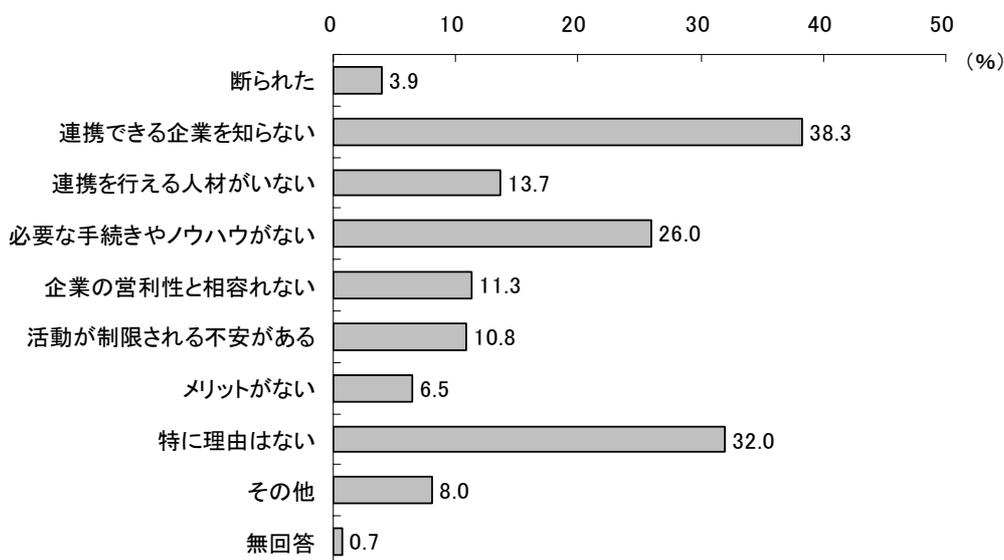


第 7-3-4 表 企業との関わりのきっかけ（複数回答）（%）

	合計	(N)	団体の年間収入			
			500万円未満	500～1000万円未満	1000～3000万円未満	3000万円以上
直接話を持っていった	32.1	(188)	25.5	34.5	39.0	42.2
打診があった	16.9	(99)	10.3	14.5	24.4	40.0
仲介があった	8.0	(47)	7.1	7.3	9.8	6.7
個人的な人脈	61.1	(358)	65.8	50.9	51.2	60.0
ボランティアからの紹介	4.9	(29)	3.3	3.6	3.7	4.4
地域との関わりから	22.7	(133)	18.5	25.5	20.7	24.4
その他	11.6	(68)	13.0	25.5	12.2	13.3
無回答	1.4	(8)	0.5	0	0	0
合計	100.0	(586)	(184)	(55)	(82)	(45)

関わりを持つようになったきっかけは（第 7-3-4 表）、「団体役職員の個人的な人脈による紹介」が 61.1%で最も多く、「企業に直接話を持っていった」が 32.1%、「地元、活動地域との関わりの中で紹介された」が 22.7%である。「企業から打診があった」は 16.9%であり、NPO から働きかけるほうが多い。「企業に直接話を持っていった」や「企業から打診があった」は年間収入が多いほうが割合が高い。全体として人脈に頼る傾向が強いものの、これらの項目については団体の規模と関係しているようだ。「3000 万円以上」の場合、「企業に直接話を持っていった」り「企業から打診があった」りと、そもそも企業との人的つながりが多かったのではないだろうか。それに比べて、「500 万円未満」の場合は「地域との関わりから」の割合も高くなく、個人的な人脈に頼らざるを得なかったのではないかと想像される。

第 7-3-5 図 企業との関わっていない理由（複数回答）（n=415）



企業と関わりを持っていない団体にその理由をたずねたところ（第 7-3-5 図）、「連携できる企業を知らない」（38.3%）、「必要な手続きやノウハウがない」（26.0%）など、企業との連携に対する情報が十分でないという回答が比較的多い。しかし、その一方で「特に理由がない」も 32.0%あり、もともと企業との連携を視野に入れていない（いなかった）団体も比較的多い。

第 7-3-6 表 今後の企業との連携の意向（%）

	合計	(N)	主な活動分野	
			保健・医療・福祉	その他
連携先を探している	9.2	(38)	3.6	12.2
まだ具体的な連携先を探してはいるが、検討はしている	11.6	(48)	7.3	15.7
特に検討はしていないが、機会があれば連携したい	60.2	(250)	67.7	58.7
連携するつもりはない	18.6	(77)	20.8	12.8
無回答	0.5	(2)	0.5	0.6
合計	100.0	(415)	(192)	(172)

今後の企業との関わり意向は（第 7-3-6 表）、全体では「特に検討していないが、機会があれば連携したい」という回答が 60.2%で最も多い。一方、「連携するつもりはない」は 18.6%であり、「連携先を探している」など前向きな団体と同程度の割合となっている。

「連携先を探している」や「まだ具体的な連携先を探してはいるが、検討はしている」団体は、活動分野別では保健・医療・福祉以外のほうが割合が少し高く、「特に検討していないが、機会があれば連携したい」や「連携するつもりはない」団体は、保健・医療・福祉の分野のほうが割合が高い。

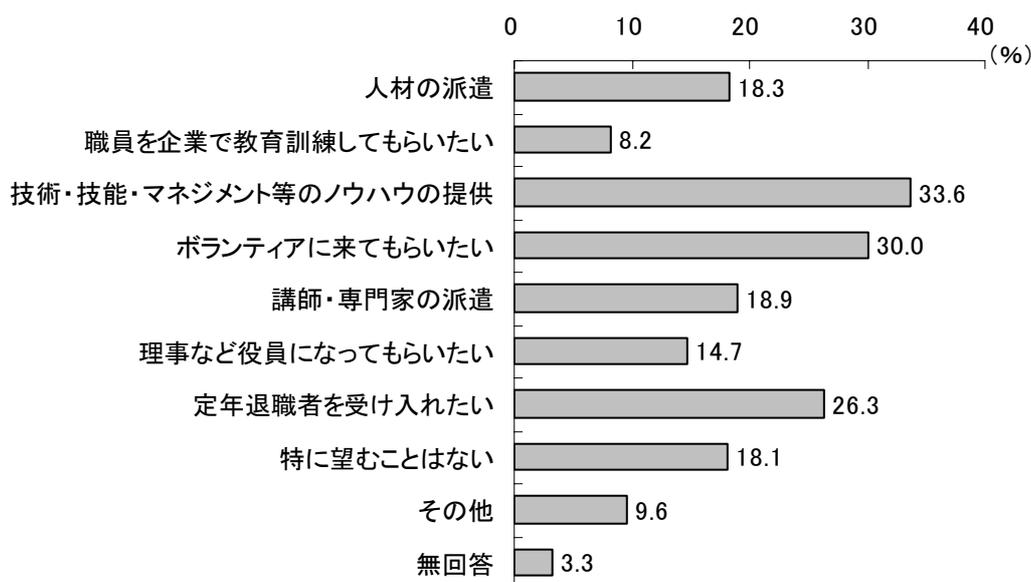
第 7-3-7 表 今後の企業との連携意向の決定要因（プロビット分析）

	推定係数	標準誤差
活動分野ダミー(保健・医療・福祉=1)	-0.669	0.215 **
活動期間(設立からの年数)	-0.006	0.016
年間収入	0.000	0.000
総人数ダミー(10人以上=1)	-0.010	0.240
都市規模(ベース=県庁所在地またはそれに準ずる都市)		
政令指定都市ダミー	0.015	0.290
その他の市町村ダミー	-0.128	0.272
定数項	-0.439	0.261
サンプルサイズ		206
モデルの適合度(Pr > chi2)		0.018
擬似決定係数		0.075
対数尤度		-95.120

\*被説明変数=「今後、企業と連携したいか」  
「連携先を探している」「検討している」=1、「検討していない」「連携するつもりはない」=0

今後、企業との連携を希望しているかどうかの要因を、第 7-3-2 表と同様に、団体の属性変数を用いて多変量解析（プロビット分析）を行った（第 7-3-7 表）。その結果、第 7-3-2 表と同じく、「保健・医療・福祉」のみマイナスの係数値で統計的に有意となった。第 7-3-6 表での傾向と一致している。「保健・医療・福祉」関連の活動をしている団体は、他の分野の活動をしている団体と比べて、企業との連携に関心が薄い傾向が見られる。

第 7-3-8 図 企業との関わり方の希望（複数回答）（n=1,012）



人材面で企業と関わりを持つことで望むことについては（第 7-3-8 図）、「技術・技能・マネジメント等のノウハウの提供を受けたい」が 33.6%で最も割合が高いが、「ボランティアに来てもらいたい」が 30.0%、「定年退職者をボランティアや職員として受け入れたい」が 26.3%など、マンパワーとしての期待も高い。特に、これからいわゆる団塊の世代が定年退職を迎える時期に入るので、NPO 活動を退職後の選択肢の一つとしてもらえるように、NPO 側も情報を発信していく必要がある。

#### 第 4 節 NPO と企業の協働の可能性

NPO と企業の連携の事例は、自治体など行政と比べてもあまり多くなく、盛んであるとは言えないが、企業の社会的責任や社会的貢献に対する関心が高まっていることから、今後、広がりを見せる可能性がある。

経団連の調査でも示されているように、企業は NPO に対して「多様な市民社会構築の担い手」として評価し、「社会貢献活動推進の有力なパートナー」と見なしているし（第 7-2-1

表)、現在企業と関わりを持っていない NPO でも、今後「機会があれば連携したい」と考えている団体は 6 割ある (第 7-3-6 表)。

しかし、NPO の側も企業の側も、まだお互いの情報が不足している状態にあり、どのように関わっていけばいいのかよく分からないというところが多い (第 7-3-5 図)。NPO の場合は、どのような企業とどのように連携していいかというノウハウがなく、企業は、NPO に「運営の透明性」社会的信頼を求めると、NPO 法人という組織体に対する知識や認識があまり高くなく、連携相手として評価しにくい状況にあるようだ。

東京都産業労働局産業政策部 [2002] では、企業と NPO の協働によるメリットについて、企業側には、新しいビジネスチャンスの広がりや、事業の中立性の確保、ブランドイメージの確立などがあり、NPO 側には、事業の具体化、先行投資に必要なリスクの回避、資金調達面などをあげている<sup>19</sup>。

では、企業と NPO との協働をどのように推進していけばいいのだろうか。企業と NPO との協働推進のための環境整備として、次のような点があげられる<sup>20</sup>。

まずは、NPO と企業の協働の意義に対する理解を促進することである。NPO や企業にとって、協働することがそれぞれにメリットをもたらすことや、具体的にどのようなメリットが生れるのかを明らかにする必要がある。

次に、NPO と企業の協働の実態を見ると、企業から働きかけるよりも NPO から働きかけることが圧倒的に多い。これは、企業が NPO との協働に魅力を感じていないだけでなく、NPO という組織体に対する評価ができていない状況にあるということも要因としてあるだろう。NPO に対する理解を促進するために、NPO に関する情報を企業に提供する必要がある。

また、協働のための企業と NPO とのマッチングの機会を作る必要がある。個別の企業や NPO が、それぞれに連携先を探すのには限界があり、効率も悪い。具体的な事例を示したり、マッチングをサポートしたりする場の提供が必要である。それには、手続きなどに関して専門的な支援も必要となるだろう。

以上をまとめると、NPO と企業が、互いの事業パートナーとしての情報不足を緩和するために、それぞれが積極的に情報を公開・発信し、また、それらを取りまとめるようなマッチングの場の提供などにより、NPO と企業の協働を活発化する仕組みづくりが必要であるということになるだろう。

NPO と企業を結びつける具体的な活動としては、すでに様々な試みが行われている。例えば、NPO の支援組織である特定非営利活動法人日本 NPO センターは、2001 年から定期的

---

<sup>19</sup> 東京都産業労働局産業政策部 [2002 : 133]。山内 [2003 : 166-167] は、企業が NPO とパートナーシップを組むことのメリットについて、社会貢献活動の充実(地域社会等の利害関係者に対する情報発信力の強化)、ブランドイメージの向上(企業イメージの向上、企業評価の改善)、企業行動の評価・モニターとしての機能(企業経営に対する外部監査の機能)、顧客ニーズに対応した開発・創造(顧客ニーズを製品やサービスの開発創造)の 4 点をあげている。

<sup>20</sup> 東京都産業労働局産業政策部 [2002 : 141-142] を参考にした。

に、企業と NPO の交流イベント「NPO と企業、対話の夕べ」<sup>21</sup>を開催している。特定非営利活動法人ジャパンウェイは、インターネット上の「社会貢献ポータルサイト ジャパンウェイナビ」(<http://www.japanway.or.jp>)で、NPO や企業などの社会貢献活動を紹介している。このホームページでは、提携している企業 302 社、教育機関 46 団体、公益法人 23 団体、NPO295 団体（2006 年 12 月現在）の活動を紹介するとともに、業種別や活動分野別などで検索できるようにしている。NPO と企業の協働の事例については、内閣府など政府機関だけでなく、自治体などでも調査研究が行われている<sup>22</sup>。また、また、東京都の港区内に立地する企業の社会貢献担当で作られた「みなとネット」<sup>23</sup>は、企業間の社会貢献活動に関する情報交換に加えて、NPO 団体との交流も行っている。

具体的な企業と NPO のパートナーシップの形態には様々なタイプがあるが、岸田・高浦 [2003]はドロッカー財団が提示した「チャリティ型」「トランザクション型」「インテグレーション型」の 3 つタイプを紹介している<sup>24</sup>。簡単に紹介すると、まず「チャリティ型」は、主に企業が NPO に対して資金の支援を行うが互いの事業は独立しているという、限られた範囲内での協働である。「トランザクション型」は、NPO と企業の間にもミッションや価値観の類似点があり、リーダーのレベルで強いつながりを持つ、互いにメリットのある協働である。「インテグレーション型」は、NPO と企業が共通の目的を持ってパートナーシップを組み、社会（第三者）に対しても一定の役割を果たすような協働である。日本では、「チャリティ型」が圧倒的に多く、「トランザクション型」に移行しつつある段階であるということだ。

特定非営利活動法人パートナーシップ・サポートセンターは、NPO と企業の協働による事業を募集し、2002 年から「パートナーシップ大賞」を行っている。受賞した事例をいくつか紹介すると<sup>25</sup>、2005 年に開催された「第 3 回パートナーシップ大賞」で大賞を受賞したのは NPO 法人サンクチュアリーエヌピーオーとヤマハ発動機株式会社の「アカウミガメのふるさと遠州灘海岸を守る」というもので、アカウミガメの世界的な産卵地である遠州灘の環境を守る「ビーチクリーン作戦&子ガメ放流会事業」である。これは、サンクチュアリーエヌピーオーが行っていた保護活動にヤマハ発動機が加わった形となっているが、1991 年以降、10 年以上の協働を経て、2004 年にはヤマハグループ 14 社 1,200 人の社員と家族が参加した。パ

<sup>21</sup> 「NPO と企業の協働フォーラム」として始まり、年に 1 回開催された。2004 年度からタイトルを「NPO と企業の対話フォーラム」と改め、2006 年度からは「NPO と企業、対話の夕べ」として、月 1 回の開催となっている（日本 NPO センターホームページ [<http://www.jnpoc.ne.jp>] の「活動内容」より）。

<sup>22</sup> 例えば、石川県が特定非営利活動法人いしかわ市民活動ネットワークセンターに委託して行った「企業と NPO との協働に関する意向調査」([http://www.ishikawa-npo.jp/info/050331\\_kigyoutyousa.pdf](http://www.ishikawa-npo.jp/info/050331_kigyoutyousa.pdf))（2005 年 3 月発表）などがある。この調査では、県内に本支店を有する 249 社から回答があり、回答があった企業のうち具体的な取り組みのあった 15 社のヒアリング調査も行った。NPO と協働のあったのは 44 社であった。

<sup>23</sup> 1996 年 4 月 17 日に発足した。ホームページ ([http://www.minato-cosw.net/vit/m\\_net.html](http://www.minato-cosw.net/vit/m_net.html)) に、掲載されている企業は伊藤忠商事株式会社、NEC など 30 社程度である（2007 年 1 月現在）。

<sup>24</sup> 詳細については、岸田・高浦 [2003 : 30-34] を参照。

<sup>25</sup> 詳細については、岸田 [2006] を参照。

ートナーシップの形としては「チャリティ型」もしくは「トランザクション型」ということになるだろう。また、2002年に第1回の大賞を受賞したのは、NPO法人「飛んでいけ！車いす」の会と札幌通運株式会社による、日本で不用になった車いすをベトナムなどアジアを中心とした海外で再利用する「車いす集配・はこび愛ネット」という事業である。事業の仕組みは、不用になった車いすを「飛んでけ！」の会員や札幌通運の従業員が取りに行き、札幌通運の倉庫に保管する。「飛んでけ！」のメンバーが修理などを行い、新千歳空港へ運ぶ。そして、海外旅行者に手荷物として現地へ持って行ってもらうことで輸送費がかからないというものである。札幌通運も、NPOとの新しい契約で年間の売り上げを2000万円延ばした<sup>26</sup>ということである。パートナーシップの形としては「インテグレーション型」と言えるだろう。

日本経済団体連合会などの企業調査や労働政策研究・研修機構のNPO調査の結果からは、NPOと企業が実際に関わりを持っている場合、寄付をしたり法人会員になるなど、実際の活動に直接関わるような関係はあまり多くないようだが、人的交流を進めることで、相互の理解の促進が図られることが期待される。「パートナーシップ大賞」で受賞したケースでも、パートナーシップの形はどうか、関わっている人々の間に信頼関係が築かれないと協働は続かない。協働事業が発展すれば、事業の規模も大きくなるし、ひとつの協働事業を成功させることで、新たな事業へとつながっていく可能性もある。そこに新たな労働力の需要も生じる。

NPO調査の結果から、NPOが企業と連携する際に、技術やノウハウの提供を希望することも多いが、「ボランティアに来てほしい」や「定年退職者を受け入れたい」など、人的支援に対する要望も多い（第7-3-8図）。このような人材の交流などを通じて、NPOの人材不足に寄与するとともに、ノウハウも提供される。また、お互いの情報が行き渡り、信頼関係の構築につながることで、協働事業の広がりが期待される。

活動の内容によっては、企業とのつながりを持つ必要のないNPOも多くあるが、企業の社会的貢献活動もこれから定着していくかどうかというところであり、NPOとの連携の余地は大きいと考える。協働がうまくいけば社会的に還元されるものも大きく、このようなつながりを支援する取り組みの促進を、行政なども積極的に行っていく必要があるだろう<sup>27</sup>。

<sup>26</sup> 岸田・高浦 [2003: 55-70] および岸田 [2005: 103-107] を参照。

<sup>27</sup> 例えば、環境省と国際連合大学が共同で運営する地球環境パートナーシッププラザ（GEIC）では、2006年度事業として「パートナーシップのための資金」（<http://www.geic.or.jp/geic/intro/disclose/2006/sikin.pdf>）があり、ひょうごボランティアプラザでは、「企業・NPO協働奨励事業」（[http://www.hyogo-vplaza.jp/enterprise/4\\_shien/shien\\_company.html](http://www.hyogo-vplaza.jp/enterprise/4_shien/shien_company.html)）を設けている。それぞれ、協働のための交流の場も提供している。

## <参考文献・資料>

- 榎本徹 [2005]、『CSR 活用ガイドー問われ始めた企業の社会的責任ー』、オーム社。
- 藤本隆史 [2004]、「NPO におけるキャリア展開：人材活用と能力開発の側面を中心として」、  
『就業形態の多様化と社会労働政策ー個人業務委託と NPO 就業を中心としてー』、  
労働政策研究報告書 No.12、労働政策研究・研修機構、pp.164-183。
- 川村雅彦 [2003]、「2003 年は『日本の CSR 経営元年』ーCSR（企業の社会的責任）は認識  
から実践へー」ニッセイ基礎研 REPORT 2003.7：1-8。
- 川村雅彦 [2005]、「日本の『企業の社会的責任』の系譜（その2）ーCSR の“うねり”は  
企業経営の価値転換へー」ニッセイ基礎研 REPORT 2005.5：1-8。
- 経済産業省 [2002]「産業構造審議会NPO部会中間とりまとめー『新しい公益』の実現に  
向けてー」（<http://www.meti.go.jp/report/data/g20514aj.html>）。
- 岸田眞代・高浦康有（パートナーシップ・サポートセンター）編著 [2003]、『NPO と企業ー  
協働へのチャレンジー』、同文館出版。
- 岸田眞代（パートナーシップ・サポートセンター）編著 [2005]、『NPO からみた CSRー協  
働へのチャレンジー』、同文館出版。
- 岸田眞代（パートナーシップ・サポートセンター）編著 [2006]、『企業と NPO のパートナ  
ーシップーCSR 報告書 100 社分析』、同文館出版。
- 三井情報開発(株)総合研究所 [2004]、「ボランティア活動を推進する社会的気運醸成に関す  
る調査研究報告書」（平成 15 年度 文部科学省委託調査 奉仕活動・体験活動の推進  
方策等に関する調査研究）（[http://www.mext.go.jp/a\\_menu/shougai/houshi/kekka/  
04071601.htm](http://www.mext.go.jp/a_menu/shougai/houshi/kekka/04071601.htm)）
- 内閣府 [2004]、『平成 16 年版 国民生活白書～人のつながりが変える暮らしと地域ー新し  
い「公共」への道～』、国立印刷局。
- 日本経済団体連合会[2006]、「2005 年度 社会貢献活動実績調査結果」（2006 年 12 月発表。  
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2006/084.html>）。
- 岡本亨二 [2004]、『CSR 入門ー企業の社会的責任とは何かー』、日経新聞社。
- 小野晶子 [2004]、「NPO の就業環境とその担い手」、『就業形態の多様化と社会労働政策ー  
個人業務委託と NPO 就業を中心としてー』、労働政策研究報告書 No.12、労働政策  
研究・研修機構、pp.115-163。
- 谷本寛治編著 [2004]、『CSR 経営ー企業の社会的責任とステイクホルダーー』、中央経済社。
- 東京都産業労働局産業政策部 [2002]、「産業活性化に向けた企業と NPO の協働に関する調  
査」（2002 年 3 月発表。[http://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.jp/monthly/sangyo/  
NPO/NPO-Cover.pdf](http://www.sangyo-rodo.metro.tokyo.jp/monthly/sangyo/NPO/NPO-Cover.pdf)）。
- 梅田徹 [2006]、『企業倫理をどう問うかーグローバル時代の CSRー』日本放送出版協会。
- 山内直人 [2003]、「NPO・コミュニティビジネスの課題を考える」、本間正明・金子郁容・

山内直人・大沢真知子・玄田有史、『コミュニティビジネスの時代－NPO が変える産業、社会、そして個人－』、岩波書店、pp.149-190。



● 第Ⅲ部 ●

法制度の整備—諸外国の法制度からの示唆—



## 第8章 ボランティアをめぐる諸外国の法制度

### 第1節 ドイツにおけるボランティアの社会的保護

#### はじめに

「ボランティア」に相当する、伝統的なドイツ語は、「名誉職活動 (ehrenamtliche Tätigkeit)」であるが、その意味は、日本語の「ボランティア」の語感よりも、やや広いといえ、例えば、日本ならば公職にあたるような、名誉職裁判官 (労働裁判所の労使裁判官など) の活動も含まれる。最近では、「ボランティア」のドイツ語の直訳である „Freiwillige“ や、「自発的活動 (freiwilliges Engagement)」ないし「市民的活動 (bürgerschaftliches Engagement)」という用語も用いられており、このうち「市民的活動」は、2002年に公表された政府のボランティア活動促進のための調査報告書<sup>1</sup>で用いられた用語であるが、まだ日常的・一般的な用語となっているとは言い難い。また、従来の「名誉職活動」と意味は異ならず、同様の活動内容を指しているようである<sup>2</sup>。

上記 2002 年政府報告書が公表されるなど、ドイツでは、政府によるボランティア活動推進の動きには注目すべきものがあるが<sup>3</sup>、ボランティアの法律関係に関する理論的検討が熱心に行われているとはいえない。

本稿では、ドイツのボランティアに対する労働法・社会保険法の適用の有無およびボランティアの法的保護に関する上記報告書の内容を簡単に検討することとする。

#### 1. ボランティアに対する労働法・社会保険法の適用の有無

##### (1) 労働法の適用の有無

多数の労働法上の法律において同義である、ドイツ法の労働者概念は、「人的従属性」、すなわち、時間的・場所的に拘束されて、使用者の指揮命令に服する者、と定義され<sup>4</sup>、

---

<sup>1</sup> Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ – Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft –, BT-Dr. 14-8900 v. 3.6.2002.

<sup>2</sup> 報告書では、まだ広く用いられている「名誉職」は、19世紀初めのプロイセンにおける、シュタイン・ハルデンベルグの地方自治改革に沿革を有する概念であり、公的活動に参加することで得られる名誉によって、政治的・社会的統合を図る目的で導入された名誉職活動は、フォーマルで継続的な活動を意味されることが多く、各種の団体活動への一時的な参加も含む「市民社会活動」とは必ずしも一致しない、と説明されている (Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Dr. 14-8900, S. 32)。

<sup>3</sup> 政府報告書では、「市民的活動」が、余暇の活用による社会的連帯だけではなく、「労働世界」への架け橋としての意義をもつことが指摘されており、ドイツでは若年失業対策としての側面も有している (Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Dr. 14-8900, S. 6)。

<sup>4</sup> ドイツ法の労働者概念について詳細は、柳屋孝安[2005]、皆川宏之[2003]および橋本陽子[2002-2003]を参照。

名誉職活動という名称であっても、客観的な就労の実態がかかる定義を満たせば、労働者と判断される<sup>5</sup>。逆に言えば、労働関係にあるとは認められない活動が、名誉職活動として定義されるわけである<sup>6</sup>。なお、労働関係は有償を前提としており<sup>7</sup>、このコロナリーとして、名誉職活動も通常は無償である<sup>8</sup>。しかし、名誉職活動においても、費用補填（Aufwandsentschädigung）は否定されていない<sup>9</sup>。

## (2) 社会保険の適用の有無

失業保険および社会保険法の強制被保険者である「就業者〔Beschäftigte〕」、または「就業関係」も労働法上の労働者または労働関係概念と一致するので、名誉職活動は、原則として、失業保険および社会保険による保護も受けないことになる。

## (3) 労災保険の適用可能性

上記 1 (1) (2) で見たとおり、名誉職活動に従事する者(ボランティア)は、労働法・社会保険法の適用対象者ではないが、一定の名誉職活動は、労災保険法の適用を受ける。すなわち、社会法典第 7 編第 2 条第 1 項は、労災保険の強制被保険者を列挙しているが、「就業者」(第 1 号)以外に、多くの活動を労災保険の適用範囲に含めている。ボランティア活動が該当しうる活動は、次の通りである。

① 独立的または無償で、とくに名誉職として、医療制度または介護福祉において活動する者(社会法典第 7 編第 2 条第 1 項第 9 号)、

② 公法上の団体、公社または財団、またはその団体、または労働協同組合、公法上の宗教団体、もしくは第 2 号(職業訓練施設)および第 8 号(学校教育施設)に掲げる施設のために、名誉職として活動する者、またはかかる活動について教育プログラムに参加する者(社会法典第 7 編第 2 条第 1 項第 10 号)、

③ 災害時または市民保護における救助のための企業において、無償で、とくに名誉職として活動する者、またはかかる企業の教育訓練プログラムに参加する者(社会法典第 7 編第 2 条第 1 項第 11 号)、

④ 農業の保障、監督または支援に直接資する企業において、名誉職として活動する者

---

<sup>5</sup> 名誉職の市長が、純粋な代表機能だけでなく、行政実務も担当していた場合に、労災保険の強制被保険者であることを肯定した事案として、BSG 13.6.1984, SozR 2200 § 1248 RVO Nr. 41; BSG 23.9.1980, BSGE 50, 231.

<sup>6</sup> 「『名誉職活動』とは、委託した任務を、就業関係に立たずに、行なうことである」と定義される (Schmitt, SGB VII, 2. Aufl., 2004, § 2 Rdn. 70)。

<sup>7</sup> Dieterich/Müller-Glöge/Preis/Schaub-Preis, Erfurter Kommentar zum Arbeitsrecht, 7. Aufl., 2007, § 611 BGB Rdn. 4.

<sup>8</sup> Schmitt, SGB VII, 2. Aufl., 2004, § 2 Rdn. 70.

<sup>9</sup> 「賃金としての性格が認められるほど、高額でなければ、費用補填は、名誉職活動に矛盾しない」 (Schmitt, SGB VII, 2. Aufl., 2004, § 2 Rdn. 70)。

および農業の職業団体において名誉職として活動する者(社会法典第7編第2条第1項第5号)、

⑤社会的介護保険の枠内での介護者(社会法典第11編第19条、社会法典第7編第2条第1項第17号)、

⑥自発的社会活動または環境活動年度の枠内で活動する者(これについては、下記3(1)を参照)。

上記のうち、社会法典第7編第2条第1項第10号が、包括的な、多様なボランティア活動の受け皿規範として、ここにいう、「公法上の団体、公社または財団、またはその団体、または労働協同組合、公法上の宗教団体、もしくは職業訓練施設および学校教育施設のために、名誉職として活動する者、またはかかる活動について教育プログラムに参加する者」<sup>10</sup>に該当するかどうか、しばしば争われている。例えば、引退した大学教授が、無償で大学の試験官を引き受け、大学に行く途中で転倒して負傷したケースにおいて、連邦社会裁判所は、無償性は名誉職活動の本質であること、そして、引退した大学教授が大学の試験官を引き受けることは「通常」名誉職活動としてみなされている活動であること、から、かかる規定に基づき、労災保険の適用を認めている<sup>11</sup>。また、本業は、連邦軍の技官であり、若干の費用補填を得て、市の名誉職評議会委員を務めていた者が、市のイベントである、市民のふれあいを目的としたサッカーの試合で負傷したケースにおいて、本号に基づき、労災による保護が認められた<sup>12</sup>。

さらに、社会法典第7編第2条第10号のほかに、「就業者類似」の活動を行う者を被保険者に含める、社会法典第7編第2条第2項に基づき、労災保険の保護が認められる可能性がある。社会法典第7編第2条第2項にいう、就業者類似性の要件は、第1に、他の事業者に資する活動であること、すなわち、些細であっても経済的価値のある活動であること、第2に、通常、労働者の行なう活動であること、である<sup>13</sup>。本項の適用が争われる事例は、もっぱら親戚や隣人同士の好意に基づく補助活動であるが<sup>14</sup>、例えば、より一般的なボランティアに近いケースとして、若者のための施設のイベントとして行

---

<sup>10</sup> 旧法(ライヒ保険法 539 条 1 項 13 号)では、純粹に公法上の団体のための名誉職活動でなければ、労災の保護を受ける名誉職活動として認められなかったが、現行の社会法典第7編第2条第1項第10号は、これが若干緩和された (Schmitt, SGB VII, 2. Aufl., 2004, § 2 Rdn. 68)。旧法の否定例として、職業訓練を行なう公益的企業の講師の通勤途上の自動車事故について、まず、指揮命令に服しておらず、仕事の可否の自由があったことから労働者性を否定したうえで、私法上の組織のための名誉職活動は、ライヒ保険法 539 条 1 項 13 号によって保護されない、と判断した事例がある (LSG Nordrhein-Westfalen 10.3.1998, – Az: L 5 U 43/97 –)。

<sup>11</sup> BSG 7.9.2004 – Az: B 2 U 45/03 R –, SozR 4-2700 § 2 Nr. 2.

<sup>12</sup> LSG Nordrhein-Westfalen 28.2.2001 – Az: L 17 U 259/00 –.

<sup>13</sup> Schmitt, SGB VII, 2. Aufl., 2004, § 2 Rdn. 132-139.

<sup>14</sup> 例えば、孫を世話している祖母が、幼稚園の送り迎えの途中で転倒して負傷したケースについて、労災による保護を肯定した事案 (BSG 5.7.1994, SozR 3-2200 RVO § 529 Nr. 30) と否定した事案 (BSG 27.6.2000, SozR 3-2200 RVO § 539 Nr. 50) がある。

われた、壁の塗り替え作業中に転倒してひざを負傷した者について、社会裁判所は、まず、民間施設であったので、上記の名誉職活動のための労災保護（ライヒ保険法 539 条第 1 項第 13 号）を否定した後で、壁の塗り替え作業は、他人のためではなく、自分の利益のための活動であったという理由で、ライヒ保険法第 539 条第 2 項（現社会法典第 7 編第 2 項第 2 項）の適用を否定した<sup>15</sup>。

なお、最後に、社会法典第 7 編第 3 条 2 号に基づき、労災保険の保険者である、各労災保険組合が定める定款によって、「事業場内にいる者」に強制被保険者の範囲を拡大することが可能であるので、定款によって、労災保険の適用が認められる名誉職活動も考えられる<sup>16</sup>。

このように、一定のボランティア活動については、労災保険によってカバーされるが、すべての活動が保護されるわけではない。とくに、公的機関が主体となって行うボランティア活動という要件が重視されている。しかし、上記 2002 年報告書では、労災保険による保護が限定的である、という評価はなされておらず、基本的に現状維持でよいという立場にたつようである<sup>17</sup>。

## 2. 税法上の取扱

### (1) 費用補填 (Aufwandsersatz; Aufwandsentschädigung) に対する課税免除

ボランティア活動のためにかかった費用の補填として、金銭が支給されることがある。かかる費用補填の実施形態としては、①実際にかかった経費が償還される場合、②まとまった一定額が経費負担として支払われる場合、③実際にかかった費用だけではなく、ボランティア活動の時間に応じた手当が支払われる場合、さらに④ボランティア活動のために失った所得の補填が行われる場合、が考えられる<sup>18</sup>。しかし、このうち、実際に負担した費用を超える額が支給されていた場合には、無償を原則とする名誉職活動とは認められず、従属的就業、あるいは独立的活動と評価され、社会保険法および税法上、所得として取り扱われることになる。

費用補填について、所得税法では、一定の課税免除の措置が取られている。かかる課税免除は、厳密には、セーフティネットとは言わないかもしれないが、ボランティア活動に対する税法上の保護として、ここで取り上げることにする。

所得税法は、次の 2 つの場合に、一定額の費用補填について、所得税の課税を免除し

---

<sup>15</sup> LSG Nordrhein-Westfalen 19.8.1997 – Az: L 15 U 1/97 –.

<sup>16</sup> この規定が念頭においている「事業場内にいる者」とは、例えば、企業の訪問者である (Schmitt, SGB VII, 2. Aufl., 2004, § 3 Rdn. 9-11)。

<sup>17</sup> Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Dr. 14-8900, S. 317.

<sup>18</sup> 政府報告書は、実際にかかった費用の補填であれば、Aufwandsentschädigung ではなく、Aufwandsersatz という用語のほうが適切である、と述べる (Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Dr. 14-8900, S. 319)。

ている。まず、公的基金から費用補填がなされる場合、月額 154 ユーロまで課税を免除される(所得税法第 3 条第 12 号)。これにあたる活動は、とくに消防活動と災害保護活動である。次に、所得税法第 3 条第 26 号に基づく、教育者に関する課税免除がある。これは、費用補填に対する課税免除というよりも、本来は課税義務を有するが、公益に資する特定の活動について、課税を免除するものであり、国内の公法上の法人等の委託を受けた、公益的、慈善または教会活動の助成施設における、副業としての教育活動、芸術活動、老人、病人または障害者の介護について、年間総額 1848 ユーロまで、課税が免除される。なお、かかる所得税法第 3 条第 26 号に該当する活動については、社会保険の実務においても、原則として、社会保険加入義務を負う従属的就業とはみなさず、社会保険料の拠出義務は課されない。

課税免除の認められる活動の範囲を拡大すべきかどうか、という点について、政府報告書は、現行の所得税法第 3 条第 26 号に列挙される活動で十分である、という見解と見直しを主張する見解の双方を紹介している。後者の見解は、所得税法第 3 条第 26 号における、副業および国内の公法上の団体の委託に基づく活動、という 2 つの要件の必要性について見直しを要請しているが、あくまで少数意見にとどまったことが付記されている<sup>19</sup>。課税免除の認められる額についても、現在の 1848 ユーロで十分である、と結論付けられている<sup>20</sup>。

## (2) 就労免除(ボランティア休暇)

ほとんどすべての州で、青少年への教育サービスのための名誉職活動について、就労免除の規制がある。なお、連邦官吏および裁判官は、青少年教育者として活動するために必要な、一定の公的機関の教育訓練コースに参加するために、有給休暇を取得できる(特別休暇規則第 7 条第 4 号)。また、メクレンブルグ・フォアポンメルン州およびヘッセン州の教育訓練休暇法では、一定の名誉職活動に従事するために必要な継続教育を受けるための就労免除請求権が明示的に認められている。

## 3. ボランティアに対する特別法の有無

### (1) 若者のための社会的活動年度および環境活動年度のための法律

ボランティア活動に従事する者のための連邦レベルの唯一の特別法が、「若者のための社会的活動年度のための法律」<sup>21</sup>と「若者のための環境活動年度のための法律」<sup>22</sup>である。

<sup>19</sup> Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Dr. 14-8900, S. 321.

<sup>20</sup> Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Dr. 14-8900, S. 317.

<sup>21</sup> FSJ-Förderungsänderungsgesetz (Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen sozialen Jahres und anderer Gesetz) vom 27.5.2002, BGBl. I, 2002, 1667.

<sup>22</sup> FÖJ-Förderungsänderungsgesetz (Gesetz zur Änderung des Gesetzes zur Förderung eines freiwilligen ökologischen Jahres und anderer Gesetz) vom 15.7.2002, BGBl. I, 2002, 2600.

これらの法律は、若者のボランティアの法的地位の改善を目的としており、ドイツ国内における活動期間を最長 18 ヶ月間と定め、活動期間中、失業保険、社会保険（老齢・医療および介護保険）および労災保険の強制被保険者として取り扱われる。

## (2) 名誉職裁判官

特別法はないが、名誉職裁判官について、名誉職裁判官の活動を理由とする不利益取扱いが罰則付きで禁止されている(労働裁判所法第 26 条および社会裁判所法第 20 条)。これらの規定は、同時に、「名誉職裁判官を引き受けること、またはその活動を制約されてはならない」と定めているので、ここから、使用者の就労免除義務が生じると解されている(裁判所組織法第 54 条も参照)。また、名誉職裁判官の活動は、社会法典第 7 編第 2 条第 1 項第 10 号に該当するので、労災保険の保護が認められる。

## 4. さらになるボランティア活動促進のための提案—損害賠償責任の軽減、第 2 失業手当の資力調査における費用補填の控除、老齢年金の保障—

上述のとおり、一定の要件に服するものの、ボランティア活動に労災保険の適用が認められているほか、所得税の課税免除、就労免除（ボランティア休暇）請求権が法律で定められているドイツでは、ボランティアに対する社会的保護が一定程度実現していると評価でき、2002 年の政府報告書は、全般的に現状を肯定していると評価してよい。

同報告書が、改善の余地があると述べている点としては、ボランティア活動の情報提供・相談窓口を市町村に整備することや企業のボランティア活動のための寄付に対する課税免除と並び、ボランティア活動に従事しているときに他人に損害を与えた場合に、労働者に認められている、損害賠償責任制限の法理(軽過失ならば免責され、過失の場合には、責任の度合い等に応じて、損害賠償責任を労使に按分する法理)<sup>23</sup>をボランティアにも適用することが提言されている<sup>24</sup>。

次に、ドイツでは、就労能力を有する失業者は、失業保険の被保険者としての抛出に基づき、失業後、受給することになる第 1 失業手当の受給期間終了後も失業している場合には、引き続き、第 2 失業手当(2003 年末の第 4 ハルツ法による改正前は、社会扶助と呼ばれた給付)を受給することになるが、第 2 失業手当の受給にあたっては、資力調査が行われる。旧連邦社会扶助法では、資力調査にあたり、収入として認定される金額から、収入を得るために不可欠な経費は控除される旨規定されていたが(旧連邦社会扶助法第 76 条)、政府報告書は、ボランティア活動における費用補填が、かかる経費として、

<sup>23</sup> 民法典第 619 a 条。労働者の損賠賠償責任制限法理については、荒木尚志・山川隆一・労働政策研究・研修機構編 [2006]、『諸外国の労働契約法制』142 頁以下(皆川宏之)。

<sup>24</sup> Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Dr. 14-8900, S. 315.

収入認定に当たり控除される旨の明示の規定を置くべきことを提言している<sup>25</sup>。しかし、その後の社会法典第2編第82条第1項第4号は、旧連邦社会扶助法第76条と同様の文言であるので、かかる提言は実現しなかったようである。

最後に、ボランティア活動期間中を一般に老齢年金の拠出期間に含めることについても、検討が行われたようであるが、社会保険財政に過大な負担がかかることから、消極的な見解が示されている<sup>26</sup>。

## 5. まとめ

本稿では、ドイツにおけるボランティア活動に対する社会的保護に関する法規制について概観した。すべてのボランティア活動について認められているわけではないが、労災保険による保護や就労免除請求権の存在は、わが国にも貴重な示唆を与えるものであろう。しかし、本稿は、ドイツにおけるボランティア活動の実態に関する分析を欠く、きわめて表面的な叙述にとどまる不十分なものである。筆者の印象では、ドイツの伝統的な「名誉職活動」とは、公益的な教育、福祉または救助活動等を意味しており、青少年のボランティア活動を除き、ボランティア従事者が、本業をもち、一定の社会的地位を有していることが前提のようである。ボランティア活動に対する法規制も、このような観点から、すなわち、労働者類似のボランティアの社会的保護の必要性に基づくというよりも、社会的・公益的なボランティア活動に従事することで本業に生じうる支障を軽減するための規制として、理解すべきものかもしれない。

## <参考文献>

Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ –  
Bürgerschaftliches Engagement: auf dem Weg in eine zukunftsfähige  
Bürgergesellschaft –, BT-Dr. 14-8900 v. 3.6.2002.

Dieterich, T., Müller-Glöge, R., Preis, U. and Schaub, G. [2007], Erfurter Kommentar  
zum Arbeitsrecht, 7.Aufl., C. H. Beck.

Schmitt, J. [2004], *StGB VIII*, 2. Aufl., C. H. Beck.

荒木尚志・山川隆一・労働政策研究・研修機構編 [2006]、『諸外国の労働契約法制』、労働政策研究・研修機構。

橋本陽子 [2002-2003]、『労働法・社会保険法の適用対象者—ドイツ法における労働契約と労働者概念— (1)～ (4)完』、『法学協会雑誌』、119巻4号 pp.612-705、120巻8号

<sup>25</sup> Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Dr. 14-8900, S. 324.

<sup>26</sup> Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“, BT-Dr. 14-8900, S. 322.

pp.1477~1549、120 卷 10 号 pp.1893-1954、120 卷 11 号 pp.2117-2177。

皆川宏之 [2003]、「ドイツ法における被用者概念と労働契約」、『日本労働法学会誌』、  
102 号 pp.166-183。

柳屋孝安 [2005]、『現代労働法と労働者概念』、信山社。

## 第2節 フランスにおけるボランティアの法的地位

### 1. ボランティア就業者の法的地位

ボランティア就業者の法的地位は、当該就業者と所属組織（場合によってはサービスの受領者）との関係が、労働契約関係であると解釈されるか否かに左右される。フランスでは、労働法典・社会保障法典をはじめとする各種社会立法は、その適用対象を原則として労働契約当事者たる労働者（salarié）としており、就業者と所属組織との関係が労働契約に該当すると判断されれば、各種立法による保護を受け、そうでない場合には、特別な立法措置がない限り何の保護も及ばないからである。

労働契約は一方当事者の労務の提供に対して他方当事者が賃金を支払う双務契約であり、したがって、報酬の授受がなく経費も就業者が負担する形態の無償ボランティア（*bénévolat*）<sup>1</sup>は労働契約上の労働者とは解釈されない。他方、何らかの形で就業者に報酬が支払われていれば、判例上の「賃金」の解釈が比較的緩やかである<sup>2</sup>ことから、当該就業者と所属組織との関係は労働契約と解釈される可能性が生じる。ただし、労働契約の存在を認めるためには、労務提供の有償性だけでは十分ではなく、法的従属関係（*subordination juridique*）の存在が必要である。法的従属関係とは、労務の提供者が契約により受領者の指揮命令、監視、権限行使の下での労務遂行によって特徴づけられるものであり、個別事案における客観的事実関係に照らして判断される。ボランティア就業者と所属組織との間に金銭の授受はあっても法的従属関係が認められない場合、両当事者の関係は労働契約以外の契約関係（請負等）と解釈される。

なお、後述するように、フランスには特別法に基づいて運用される有償ボランティア制度がある。それらの中には、就業者に一定水準の処遇を保障する一方で、就業者と所属機関の関係につき労働契約性が法律上明文で否定されているものもある。その枠内での活動の労働契約性は問題とならない。

### 2. ボランティア就業者のセーフティネット

#### (1) 活動中の事故・病気

フランスの社会保険制度では、産業および就業形態ごとに複数の制度が並存しており、ボランティア就業者の活動中の事故・病気を保障する制度および保障内容も、当該就業者の法

---

<sup>1</sup> *bénévolat* の語は、ほとんどの場合無償労働を指すため、何らかの報酬の授受がある者を含めたボランティア就業者を指す名称としては、*volontaire* が一般的である。日常的な語彙としては *volontariat* も *bénévolat* もほぼ同意語として扱われるが、法律・政策論の中では、後述の特殊な制度下で行なわれるものを指すことが多い。*volontariat* は本来は志願兵（役）を指す。また、税法上、ボランティア活動の遂行に要した経費の払戻も一定の条件を満たしたものでなければ、無償労働として扱われなくなる。

<sup>2</sup> *Cass.soc.7avril 1994, Dr.soc.1994,p.560*。この事案は建物の所有者が、管理業務を他人に委託し、当該建物に無償で居住することを認める約定をなしたものであるが、破産院は業務遂行の対価が無償で住居に居住する権利であっても、そのことが労働契約性を否定するものではないとした。

的地位によって異なりうる。

まず被用者については、商工業分野私企業に所属する者は一般制度 (régime général) に、農業部門の被用者は農業被用者制度 (régime agricole) に、鉱山、船員、国鉄職員など特定分野の被用者は、それぞれ各職域の特別制度 (régimes spéciaux) に加入し、各制度において、私傷病、出産、労働不能、死亡、老齢、労働災害・職業病が保障される。他方、独立自営業者は非農業非被用者制度 (régime des travailleurs non salariés non agricoles) という独立制度 (régime autonome) に加入する。この制度での保障対象リスクは私傷病、出産、労働不能、死亡、老齢であり、職業活動に起因する疾病・負傷は独立のリスクではない。

また、労働者性の問題とは無関係に、法律によって労災補償の適用が認められている活動もある。一つは、法令の名において、または法令の適用により社会的目的で設置された組織<sup>3</sup>の活動に無償で参加する場合である。社会保障法典 D.412-79 条に定める職務に指名または選出され、これに無償で従事する場合には労災補償が予定されており (社会保障法典 L.412-8 条 1 項 6 号)、所属先機関は加入手続を行わなければならない。もう一つは、法律で処遇が整備された制度としての「ボランティア」である。詳細は後述するが、法律上の制度としてのボランティアには、一般保険上の医療保障および労災補償の適用が予定されているものもある。

なお上述の社会保険制度への加入資格を有さない者で一定の要件を満たす者<sup>4</sup>は、一般疾病給付制度 (Couverture Maladie Universelle ; CMU) に加入することができる。また、家族に扶養されている者は、扶養する者が加入する社会保険制度上の被扶養者として、または CMU における被扶養者として私傷病に対する医療保障を受けることができる。

以上の制度枠組を踏まえると、ボランティア就業者の活動中の事故・病気に対する保障のあり方は、理論上、次のように整理される。①まず、有償ボランティアで、所属機関または労務受領者との関係が労働契約関係であると解釈できる場合、一般制度における労災補償が適用されうる。②次に、法律に基づく特別な制度としての有償ボランティアで、当該制度の中で労災補償が予定されている場合には、活動中の事故・病気にはその制度の枠内で労災補償がなされる。③社会保障法典上特に認められた特定機関で無償労働を行なっている者も社会保障法典上の特別規定により、労災補償が適用される。④それ以外の者の活動中の事故については、公的制度の枠内では私傷病に対する医療保障のみである。

<sup>3</sup> 営利目的の機関は社会的目的を有する機関とみなされない (社会保障法典 D.412-78 条)。

<sup>4</sup> CMU には基礎的 CMU と補完的 CMU とがあり、基礎的 CMU は 3 ヶ月以上フランスに適法に居住し、いかなる疾病保険制度にも属していない者を対象とし、世帯単位での収入が基準額に達しない場合には無拠出となる。ここでいう世帯の構成員として定義されるのは、申請者と申請者に付随して権利を得る者 (配偶者または内縁の夫 (妻)、PACS におけるパートナー、および子、直系卑属、傍系親族、その他申請者が扶養する者) である。収入要件を満たさない場合でも申請者本人が RMI 受給者、補完的 CMU (デクレで定める世帯構成人数別の上限を超えない場合に申請可能) を受給している世帯は無拠出である。基準額を上回る場合は、上回った課税対象収入に対し一定比率の拠出金を支払う。なお、2006/07 年度の基礎部分基準額は 7083 ユーロである。

## (2) 年金取扱い

職業訓練を兼ねるボランティア制度等、活動中に支給される手当が租税・社会保障拠出金の算定基礎とならない旨法定されている場合を除き、ボランティア活動を理由に、税法・社会保障法上の特別な取扱いを受けることはない。

## 3. 特別法

フランスではかつては18歳～24歳の者には兵役義務があったが、1997年10月28日法<sup>5</sup>による国民役務法典（Code du Service National）の改正により、1978年12月31日以降に出生した者については、徴兵（conscription）は停止された。これに伴い、徴兵に代替する形で従来の兵役適齢年齢前後の若年者を対象とするボランティア制度が創設された。これとは別に、個別法によって、社会的活動組織を対象とするボランティア制度や若年者の職業訓練を主目的とする制度なども創設された。その結果、法律上の「ボランティア」制度には、人道援助活動以外に、兵役代替的な性格のもの、若年層の職業訓練的な性格を有するものなどが混在している。

これらの特別法が定める枠内での有償ボランティアについては、活動に起因する傷病への労災補償の適用や、ボランティア活動終了後に被用者となった場合の老齢年金への接続等につき、ある程度配慮されているものもある。したがって、法律上の制度の枠内で活動するボランティア就業者とそうでない者とでは、労働法・社会保障法上の地位および権利に大きな差が生じうる。

### (1) 国民役務法典改正に伴い導入された制度

#### ア. 軍事役務志願（volontariat dans les armées）

18歳から26歳のフランス国籍の男女は、国民役務法典 L.121-1 条以下の規定に基づき、任意に、軍人として軍隊の活動に従事することができる。契約期間は12ヵ月で、全体で60ヶ月を越えない範囲で更新可能である。任務に従事する期間中は軍の規律に従うことが求められ、国から階級に応じた俸給を支給される。役務終了後5年間は予備役として位置づけられる。

#### イ. 民間役務志願（volontariat civil）

民間役務志願の制度は、国民役務法典 L.122-1 条以下に基づき運用される。民間役務志願には、応募書類提出の日に18歳から28歳のフランス国籍の男女、および欧州連合加盟国又は欧州経済圏加盟国出身<sup>6</sup>の18歳から28歳の男女が志願できる。ただし、フランス共和国

<sup>5</sup> Loi 97-1019 du 28 octobre 1997.

<sup>6</sup> 2004年5月1日以降では、ドイツ、オーストリア、ベルギー、キプロス、デンマーク、スペイン、エストニア、フィンランド、フランス、ギリシア、ハンガリー、アイルランド、イタリア、リトアニア、ラトビア、ルクセンブルグ、マルタ、オランダ、ポーランド、ポルトガル、チェコ共和国、イギリス連合、スロヴァキア、スロヴェニア、スウェーデン（以上欧州連合加盟国）、アイスランド、リヒテンシュタイン、ノルウェー（以上欧州経済圏加盟国）。

の主権の行使に関わる業務はフランス国籍保有者に限られる。活動分野は、安全保障・文民保護活動、社会統合・連帯活動、技術援助活動、国際協力・人道援助活動の4分野<sup>7</sup>である。活動期間は6ヶ月から24ヶ月で、志願する際に期間を決定する。活動期間の更新は1回のみ認められるが、全体で24ヶ月を超えることはできない。また2以上の機関で従事することはできない。

受入機関となることができる組織は、フランス国内においては公的機関およびフランス国内の管轄の行政機関から活動を承認されたもの公的でない法人で非営利のもの、フランス国外においてはフランスの公的機関、派遣国の公的機関、国際機関、すべての法人である(L.122-5条)。

フランス国内での民間役務志願は、毎月定額の手当を受け、これは社会保障拠出金・所得税の徴収対象とならない。従事期間中は、疾病、障害、出産について一般制度上の現物給付を受け、活動中の事故・疾病は労災給付の対象となる(国民役務法典 L.122-14条)。これらの社会保障給付は、受入機関が負担する拠出金によりカバーされ、その額はデクレにより定められる。民間役務志願に従事する期間が6ヶ月以上で、当該志願者が後に就職等によって何らかの義務的年金制度に加入した場合、民間役務志願の期間はその加入期間として計算される。

フランス国外での民間役務志願(国外役務志願; *volontariat international*)は、フランス籍企業の国外事業所・子会社等で活動する場合(*volontariat international en entreprise*; 以下VIEとする。)と在外フランス大使館・領事館、派遣対象国の政府等の公的機関で活動する場合(*volontariat international en administration*; 以下VIAとする。)とがある。NGOや国際人道活動組織(*associations de solidarité internationale*)も一定の条件の下に国外役務志願を採用することが認められる。

希望者はすべてまず国外役務志願情報センター(Centre d'Information sur le volontariat international; CIVI)に履歴書等を登録する。CIVIは受理した公募情報を公開するのみであり、具体的な職務斡旋は行なわない。VIEとしての活動を希望する登録者は、CIVIが公開する情報のほか、登録者自身で情報を収集して受入機関を探す。受入機関となる企業は、事前に、または個別登録者との採用の合意の後に、企業国際開発局(Agence française pour le développement international des entreprises; UBIFRANCE)による認可(*agrément*)を得なければならない。この認可は5年間有効である。

VIAとしての活動を希望する登録者は、CIVIで公開された公的機関の公募に応募することのみが認められ、公的機関に直接VIAとしての職務の有無を照会し、あるいは採用を申し入れることはできない。各機関で応募書類等を審査した後、面接が行なわれ、VIAへの採否が決定される。採用後の制度運用機関は、大使館および経済部以外の大使館に属する部に

<sup>7</sup> より具体的な活動内容はデクレで定められる。現行のデクレは2000年11月30日のデクレ(Décret n°2000-1159 du 30 novembre 2000, JORF du 1er décembre 2000)。

派遣される場合は外務省、在外公館経済部または在外フランス商工会議所に派遣される場合は財務総局（La Direction Générale du Trésor et de la Politique Economique）である。

VIE も VIA も、定額部分と派遣国および各人の修了課程の程度に応じた加算部分で構成される手当が毎月固定額で支給される（全体で 1100～2900 ユーロ程度）。この手当は原則として所得税、社会保障拠出金の徴収対象外である。

## （2）その他個別法によって導入された制度

### ア. 国際連帯ボランティア契約（contrat de volontariat de solidarité internationale）

国際連帯ボランティア契約は、2005 年 2 月 23 日の法律<sup>8</sup>によって創設された法律上の有償ボランティア制度である。一定の要件を満たし、大臣の認可を得た組織が締結できるが、制度の利用は海外での活動に限定される。契約期間は 2 年であり、通算 6 年まで更新することができる。法律上、労働契約性は否定されている一方で、派遣先国の法令で定められる年休（最低 2 日）、フランス労働法典・社会保障法典が定める病気休暇・産休に相当する休暇が保障される。手当は所得税、社会保障拠出金の徴収対象外であり、手当額は 100 ユーロを下回ることはできない。

活動期間中は、受入機関はフランスにおける一般制度と同等の社会保障制度にボランティア就業者を加入させなければならない。海外在住者一般を対象とする公的保険制度運用機関として、フランス海外在住者社会保障金庫（Caisse des Français de l'étranger ; 以下 CFI とする。）があり、CFI に加入した海外在住者は私傷病、出産、障害、希望により労働災害の保障を受けることができる。老齢年金についても、CFI が運営する制度に加入し保険料を納めた場合、その期間はフランス国内における老齢年金基礎部分への加入期間および保険料納入期間として通算される。

### イ. 社団ボランティア（volontariat associatif）

社団ボランティアは、2006 年 5 月 25 日の法律<sup>9</sup>によって導入された制度であり、フランス法における社団（association）または一般的な有用性が認められる基金（fondation）であって本制度の利用につき国の認可を受けた団体に契約締結が認められる。この契約は、国際連帯ボランティアの領域に該当しない公益活動を目的とする（法 1 条 3 項）。具体的な手当の金額は当事者が契約で定めるが、デクレで上限が設定される。賃金性は法律上否定されており、所得税、社会保障拠出金の徴収対象とならない（法 9 条）。

この契約による就業者については一般制度への加入が義務付けられるため、通常の被用者と同じく疾病、出産、障害、死亡、労働災害に対する保障を受けることができる。保険料は受入機関が負担する。老齢年金については、社会保障法典 L.241-3 条規定の労使双方の拠出

<sup>8</sup> Loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale.

<sup>9</sup> Loi n°2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif.

金を受入機関が一括して支払う（法 13 条）。

なお、ボランティア契約の遂行過程で習得した能力は、職業資格等の検定試験で考慮されることがあるため、終了時に受入機関が活動遂行証明書を発行する。

### (3) 職業訓練としての有償ボランティア

任意的民間役務 (Service Civil Volontaire) は、社会行動・家族法典 (Code de l'action sociale et des familles) D.121-27 条から D.121-34 条に規定される制度であり、フランスに 1 年以上継続的かつ適法に在住する 16 歳から 25 歳の者が申請できる。契約期間は 6 ヶ月、9 ヶ月、12 ヶ月のいずれかであり、その期間中は定額の手当を支給される。この制度は、若年者の職業訓練、就業支援を目的とする。この点で、兵役義務から転化した役務志願制度や、社会活動組織を対象とする国際連帯ボランティアや社団ボランティアとは大きく異なる。こうした任意的民間役務独特の性質は、活動開始時点での活動プログラム作成 (D.121-29 条)、指導員の配置 (D.121-31 条)、契約期間終了時のプログラム修了証明の発行 (D.121-32 条) など、制度設計にも大いに反映されている。

## 4. まとめ

3 で見たように、法律上の制度としての有償ボランティア制度の枠内で、民間団体の人道援助・社会活動に従事する就業者（国外役務志願、国際連帯ボランティア契約および社団ボランティア契約）には、一般企業で就業する被用者類似の社会保障が整備されている。ただし、契約期間に上限があるため、長期間継続してその地位にとどまることはできない。また、こうした制度の利用には所属機関に対する国の認可が必要である。そのため、同質の活動に従事するボランティア就業者でも、所属機関の認可の有無（活動年数や経済力）によって、法で一定水準の処遇が保障される者と何の保護もない者とに分かれ、大きな格差が生じうる。このように、フランスの制度には、就業者の属性に着目したものではないために生じる問題もあるが、制度の内容そのものは示唆に富むように思われる。

## 【資料 1】 国民役務法典（抜粋）

### L.111-1 条

普遍的国民役務 (service national universel) は、登録 (recensement)、防衛予備 (appel de préparation à la défense)、入隊 (appel sous les drapeaux) の義務で構成される。

志願兵役 (volontariat) もこれに含む。

防衛予備は、国防精神を強化すること、国家への帰属意識を肯定することに資し、そして軍と若年者の紐帯を維持することを目的とする。

入隊、職業軍人、志願兵、予備役 (réserviste) 国家防衛を保障するために立法府が定めた人員を充足する。

### L.111-3 条

志願兵役は、公益任務の枠内で国内共同体に個別かつ任意的に貢献し、連帯と国家への帰属意識を高めることを目的とする。志願は以下の三領域で行なわれる。

- ・ 防衛、安全、防災 (défense, sécurité et prévention)
- ・ 社会統合および連帯 (cohésion sociale et solidarité)
- ・ 国際協力および人道援助 (coopération international et aide humanitaire)

海外県および海外領土においては、技術援助志願 (volontariat de l'aide technique) は社会統合・連帯任務志願の特殊形態として行われる。

### L.122-1 条

本章に定める要件において、志願の日において 18 歳以上 28 歳未満のフランス国民は、本法典 L.111-2 条および L.111-3 条に定める民間役務 (service civil) に志願者として従事することを申請することができる。

これらの規定を遵守する限りにおいて、1979 年 1 月 1 日以前に出生したフランス国民男子および 1983 年 1 月 1 日以前に出生したフランス国民女子は、役務志願者 (Volontariat civil) に志願することができる。

欧州連合構成国または欧州経済圏条約加盟国出身者も、フランス国民と同一の年齢要件において、この役務志願をすることができる。この志願は、志願者の出身国の兵役義務との関係において正当なものでなければならない。これらの志願者は、主権の行使と不可分の任務、国家その他公共団体の公権力行使に直接または間接に関与する任務からは除外されることがある。

### L.122-2 条

民間役務志願の応募者は、コンセイユ・デタのデクレによって志願の形態ごとに定められた能力基準及び条件を充足しなければならない。この基準及び条件は、男女の区別なく平等に志願できるようなものでなければならない。

応募者は、不可抗力の場合を除き、本法典から生じる義務に従わなければならない。

民間役務志願の遂行は、管轄行政機関による応募の受理を要する。行政機関は、民間役務志願に割当てられた予算の限度で、男女同数の原則 (*principe de la parité entre les femmes et les hommes*) を可能な限り遵守して、決定を行なう。

#### L.122-3 条

民間役務志願の約定は、6 ヶ月から 24 ヶ月の期間を定めて締結され、L.122-8 条の規定を留保して、一組織または自治体のみを受入機関として遂行される。期間の延長は、通算で 24 ヶ月を超えない限りで 1 回のみ可能である。活動遂行は分断されない。

#### L.122-4 条

民間役務志願 (*volontariat civil*) は、安全保障・文民保護領域では人および環境の保護に参加する。社会統合・連帯の領域では公益活動に従事する。

海外県、海外領土およびニューカレドニアにおいては、技術援助志願は科学、経済、行政、社会・衛生、文化教育の発展に貢献する。

国際協力の名目では、民間役務志願は文化活動・環境分野、技術・科学・経済発展、人道活動の各項目でフランスが世界で展開する活動に参加する。また、平和政策に不可欠な要素である民主主義および人権の発展、および民主主義制度の円滑な運営のためにフランスが展開する活動にも貢献する。

#### L.122-5 条

民間役務志願は、それを管轄する行政機関に認可された活動について、国家とは別の法人の下で行なわれる。国内では、民間役務志願は非営利の法人の下でしか行なうことはできない。国外においては、すべての法人で行なうことができる。ただし、国外または海外県・海外領土、ニューカレドニアにおいては、民間役務志願は国家の役務において行なうことができる。企業における国外役務志願については、年 200 日以上国外に滞在する者は外国役務志願者とみなされる。

#### L.122-6 条

民間役務志願者は大臣の権限の下におく。この点に関して、本章に由来する公法上の規範、および適用について定められた法令・決定に服する。

#### L.122-7 条

民間役務志願が国以外の法人の下で遂行される場合、それを管轄する行政機関または指定された制度運営機関は、当該法人と協定を締結する。民間役務志願が欧州委員会が実施する若

年者のためのヨーロッパ任意役務（service volontaire européen）との協力により遂行される場合は、欧州委員会も協定に署名する。この協定は、役務遂行の条件を決定する。特に次の事項を定める。

- ・ 民間役務志願者が行なう活動の性質
- ・ 役務志願者の遂行イに関連する経費、中でも毎月の手当、本法典 L.122-12 条に定める手当、L.122-14 条に定める社会保障制度に係る負担の条件
- ・ 志願者の教育および環境のルール
- ・ 配置の態様、志願者の生活水準・労働条件の監視の態様

L.122-18 条の規定を留保して、私人との間に締結された協定には、志願者の民事責任に関する保険に加入する義務を予定する。

#### L.122-8 条

以下の場合、民間役務志願は活動の途中でも、それを管轄する行政機関は終了させることができる。

- ・ 不可抗力
- ・ 重大な非違行為
- ・ 役務または認可された活動の利益
- ・ 法人が L.122-7 条規定の協定の条項に違反した場合
- ・ 民間役務志願者と法人が共同で申立てた場合

民間役務志願者の申請により、行政機関は当該申請者が職業活動に就くために、役務を終了させることができる。少なくとも 1 ヶ月の予告期間をおく。

L.122-3 条の規定にかかわらず、不可抗力または法人の L.122-7 条規定の協定の条項違反を理由として民間役務志願を終了させた場合、当該志願者は全体で 24 ヶ月を超えない範囲で新しい役務志願の合意締結を求めることができる。

疾病、妊娠、養子縁組または役務に起因する事故による一時的な活動不能により、任務が停止された場合、役務志願者は、全体で 24 ヶ月を超えない範囲で、活動できなかった期間と同期間の役務活動の延長を求めることができる。

#### L.122-9 条

活動が終了した際には、管轄の行政機関から志願者に民間役務志願遂行証明書が発行される。

#### L.122-10 条

民間役務志願は、フルタイムの活動である。志願者はその活動の全体を当該任務に当てなければならない。

民間役務志願は、公的活動であれ私的活動であれ、有償の活動と同時に兼ねることができな

い。科学、文学または芸術活動の産物、民間役務志願の従事先機関が認め場合に限り教育活動についてののみ、認められる。

#### L.122-11 条

L.122-6 条の義務に加えて、民間役務志願者は任務を遂行する自治体・機関等の服務規律に服する。活動の遂行時に得た情報・知識については守秘義務を負う。

#### L.122-12 条

民間役務志願に従事するものには、毎月手当が支給され、この手当は非課税であり、社会保障拠出金（*contribution sociale généralisée*）および社会債務返済拠出金（*contribution au remboursement de la dette sociale*）の徴収対象とならない。民間役務志願の月あたり手当はその形態によらず同一であり、デクレによって定める。

民間役務志願者はその生活、装備、住居に必要な手当を支給される。フランス本土以外での活動に配属された場合、志願者は付加手当の形でこれらの手当を受給する。この付加手当は租税、社会保障拠出金、社会債務返済拠出金を免除される。付加手当の金額は、活動の地域に応じて活動の形態によらず単一の比率で決定される。

#### L.122-13 条

年休制度はデクレで定める。

#### L.122-14 条

I フランス本土または海外県での活動に配属された民間役務志願者は、その地位により、本人及び本人に付随して権利を有する者について、疾病、妊娠・出産、障害について一般制度上の現物給付を受ける。配属された活動により、またはその活動中に傷病が生じた場合、社会保障法典第 4 巻の規定に従う。これらのリスクの補償は受入機関が負担する定額の拠出金により保障される。拠出金の金額はデクレで定める。

民間役務志願の受入機関は、海外県に配属した志願者に、入院、傷病を理由とする後送（*evacuation sanitaire*）、傷病を理由とする帰国（*rapatriement sanitaire*）、遺体の本国輸送（*rapatriement de corps*）については特に付加的給付を保障する。

II 受入機関は国外に配属した民間役務志願者および当該人に付随して権利を有する者に、フランスが締結しているヨーロッパまたは国際的約定と L.122-7 条の規定を留保して、疾病、妊娠・出産、障害に対する現物給付、労働災害に関する給付を本条 I と同等以上の水準で保障しなければならない。

前述のリスクに関する、入院、傷病を理由とする後送（*evacuation sanitaire*）、傷病を理由とする帰国（*rapatriement sanitaire*）、遺体の本国輸送（*rapatriement de corps*）について

は特に、付加的給付を保障する。

任務遂行により、または任務遂行の際に疾病、事故（移動中を含む）、死亡が生じた場合は、受入機関は労働災害についてフランス法が予定するものと同様以上の給付を保障する。

III 国は、民間役務志願者および志願者に付随して権利を得る者について本条で定める保障対象事故の補償を行なう。

IV L.122-12 条規定の給付は、病気休暇、妊娠・出産または養子縁組休暇、任務に起因する事故による一時的障害があった場合、志願活動期間の間保障される。

V 社団の下で民間役務志願が遂行される場合の志願者の社会保障については、社団との間で締結される協定の範囲内で、国家が寄与する条件および領域は、デクレで定める。

#### L.122-15 条（抄）

民間役務志願の従事期間が 6 ヶ月以上の場合、その従事期間を、志願者が後に義務的に加入する基礎的高齢年金の受給および計算において保険加入期間として取り扱う。

前項の規定にかかわらず、民間役務志願の従事期間が 6 ヶ月以下の場合、その従事期間は、志願者が特別制度に後に加入した場合に考慮される。

### 【資料 2】2005 年 2 月 23 日の法律 (Loi n° 2005-159 du 23 février 2005 relative au contrat de volontariat de solidarité internationale) (抜粋)

#### 1 条

フランス法における社団 (association) であって国際連帯活動を目的とし、9 条に定める要件で認可を受けたものは、成年に達した者と国際連帯ボランティア契約を締結することができる。

この契約は書面でなされ、社団とボランティアの間の営利目的のない協力関係を規定する。本法に特に定めのない限り、この契約は労働法典の規定に服しない。期間の定めのある契約である。

#### 2 条

国際連帯ボランティア就業者は、欧州連合加盟国および欧州経済圏条約加盟国以外の国において、一または複数の任務を遂行する。出身国または常態として居住する国における活動に従事することはできない。

#### 4 条

国際連帯ボランティア契約には、当該ボランティア就業者が任務を遂行する条件を定める。契約の期間は最長 2 年である。ボランティア就業者が一または複数の社団において任務を兼務した期間は、継続的か否かを問わず、6 年を超えることができない。

社団は、ボランティア就業者に、その出発前に教育訓練を保障し、任務に関する旅費を負担

し、帰国時に職業活動への再統合を支援する。

ボランティア契約は、1 ヶ月以上の予告期間において、期間満了前に終了させることができる。9 条の適用による認可取消しも含め、いかなる場合も社団はボランティア就業者に通常の居住地への帰国を保障する。

## 5 条

社団は、ボランティア就業者と就業者本人に付随して権利を有する者を、契約の発効日に、フランスの社会保障の一般制度と同等のレベルの権利を保障する社会保障制度に加入させる。この社会保障制度では、疾病、妊娠・出産、障害、死亡、老齢、労働災害への保障および補償を行なう。就業者本人に付随して権利を持つ者については、疾病、妊娠・出産、障害について現物給付が保障される。

ボランティア就業者および本人に付随して権利を有する者は、デクレで定める条件内で、社団の負担により、補足的医療保険、民事責任保険、傷病を理由とする帰国に対する保険を受けることができる。

## 6 条

ボランティア就業者は、活動期間が 6 ヶ月以上である場合、派遣先国の法令の意味における有給休暇を 1 月あたり最低 2 日与えられる。

ボランティア就業者は、労働法典および社会保障法典で被用者に認められている病気休暇、親（養子縁組）休暇を取得することができる。

休暇の間は、7 条に規定する手当の全額が支給される。

## 7 条

ボランティア就業者には、一定の手当が支給される。手当は、ボランティア就業者が適切な生活水準で任務を遂行することが可能な手当である。この手当は、賃金および報酬の性質を有さない。フランスにおいては、所得税および社会保障拠出金の徴収対象とならない。

手当の金額および支給条件は、ボランティア就業者ごとに契約で定める。手当金額の上限および下限は、国際連帯ボランティア委員会の意見聴取を行ない、任務遂行地の生活水準を考慮して外務大臣のアレテで定める。

## 8 条

国際連帯ボランティア委員会は、ボランティアの社団代表者と国家の代表者各同数により構成される。

国際連帯ボランティア委員会の構成および任務はデクレで定める。

## 9 条

本法に定める条件でボランティアを募集することを希望する団体は、外務大臣により認可を受けなければならない。認可は、国際連帯ボランティア委員会に意見聴取した上で、本法に定める条件で国際連帯ボランティアの任務を組織するに足る保証を示した団体に、期限を定めて発行される。

**【資料 3】 2006 年 5 月 23 日の法律 (Loi n°2006-586 du 23 mai 2006 relative au volontariat associatif et à l'engagement éducatif) (抜粋)**

### 1 条

フランス法における団体 (association)、および公共の有益性が認められる基金 (fondation reconnue d'utilité publique) で、15 条に定める要件で認可されたものは、自然人とボランティア契約を締結することができる。

この契約は書面でなされ、認可をうけた組織とボランティアの間の営利目的のない協力関係を規定する。本法に特に定めがない限り、この契約は労働法典の規定に服しない。ボランティア契約は法的従属関係を生じさせない。期間の定めのある契約である。

ボランティア契約は、公共の利益のための任務であって 2005 年 2 月 23 日の法律 2005-159 [翻訳者注：国際連帯ボランティア契約に関する法律] の適用範囲に入らず、慈善、教育、科学、社会、人道的活動、スポーツ、家族、文化的性質を有するもの、その他芸術的財産の活用、自然保護、権利保護、文化・フランス語・科学知識の普及に関するものを遂行することを目的とする。

### 2 条

認可を受けた組織は、ボランティア就業者が遂行すべき任務が従前その雇用する被用者によって遂行されていたものであり、当該被用者の解雇がボランティア契約の発効 6 ヶ月以内になされていた場合は、ボランティア契約は締結できない。

### 3 条

ボランティア就業者は、フランス国籍保有者、または欧州連合加盟国、欧州経済圏条約加盟国の国籍保有者であるか、適法かつ継続的に 1 年以上フランスに居住していることを証明しなければならない。居住期間の要件は、ボランティアが社会行動・家族法典 L.117-1 条に定める受入統合契約の受給者である場合には適用されない。

ボランティアは、16 歳以上でなければならない。

16 歳以上 18 歳未満の者は、親の許可を必要とする。事前の健康診断が義務付けられる。未成年者の受入の態様についてはデクレで定める。

ボランティア契約は、科学・文学・芸術的活動の産物および付随的教育活動をのぞき、有償

の活動と同時に両立することはできない。

ボランティア就業者は [その期間中]、公的であれ私的であれ、老齢年金、RMI、労働法典 L.351-2 条に規定する代替補償手当、社会保障法典 L.531-4 条に定める活動の自由選択補填手当を受給することはできない。

### 13 条 (抄)

ボランティア就業者は、義務的に一般制度上の社会保険に加入する。

疾病、妊娠・出産、障害、労災に対する保障及び補償は、認可を受けた組織が負担する定額の拠出金によって保障される。

老齢年金保障は、社会保障法典 L.135-1 条に規定する拠出金労使の負担分を認可を受けた組織が支払うことにより保障される。

### 15 条

フランス法における社団、および公共の有益性が認められる基金で、ボランティア就業者を本法の定める条件で募集することを希望するものは、国による認可を受けなければならない。この認可は、社団の活動についての担当大臣または一定期間管轄権を有する行政機関がボランティア就業者を募集する動機、ボランティア就業者が行なうべき任務の性質、当該社団が [ボランティア就業者について要する] 費用を確保する能力があるかに鑑みて行なう。認可の付与および取消の条件は、コンセイユ・デタのデクレにより定める。

#### 【各関係機関ウェブサイト】

- ・ フランス防衛省 : Ministère de la Défense

<http://www.defense.gouv.fr/sites/defense/>

- ・ 国外役務志願情報センター : Centre d'Information sur le volontariat international (CIVI)

<http://www.civiweb.com/>

- ・ 企業国際開発局 : Agence française pour le développement international des entreprises (UBIFRANCE)

<http://www.ubifrance.fr/>

- ・ フランス海外在住者社会保障金庫 : Caisse des Français de l'étranger (CFE)

<http://www.cfe.fr/>

- ・ 社団活動担当省 (社団用サイト)

<http://www.associations.gouv.fr/>

- ・ NGO ボランティア委員会 : Comité de Liaison des ONG de Volontariat (Clong

Volontariat)

<http://www.clong-volontariat.org/>

### 第3節 イギリスのボランティアをめぐる法制度

本節では、イギリスにおけるボランティアをめぐる法制度について、労働法の適用、セーフティネット、その他の取扱という項目に分けて概観する。

#### 1. 労働法の適用

労働法に分類されるべき法律は、最低賃金規制を除き、ボランティアに関する特別の規定を置いていない。それゆえ、ボランティアが労働法の適用を受けるかどうかは、各法律に規定されている適用対象に当てはまるかどうかにより決せられることになる。そこで、ここでは、まず、各法律における適用対象の定義規定を確認し(1)、それを踏まえてボランティア活動に対する労働法の適用状況について紹介する(2)。その上で、最後に、イギリスのボランティア活動に対する労働法の適用をめぐる学説状況について紹介する(3)。

##### (1) 労働法の適用対象

各法律が、それぞれに適用対象に関する定義規定を置いているが、それらの定義規定は、概ね次の次の三つに大別することができる<sup>1</sup>。

第1に、解雇規制(解雇予告、解雇制限、整理解雇)など大半の規制は、適用対象を「労働者(employee)」としている。労働者とは、雇用契約(contract of employment)を締結した者および雇用契約に基づいて働く者である<sup>2</sup>。

第2に、労働時間法や最低賃金法などの一部の法律は、適用対象を就労者(worker)としている。就労者とは、次のように定義されている。

「就労者とは、次に挙げる契約を締結した者、及び次に挙げる契約に基づいて働く者をいう。

(a)雇用契約、又は、

(b)契約の相手方に対して、労働若しくはサービスを当該人自らが提供することを約するその他の契約。ただし、この契約の相手方の地位が、当該契約に関して、当該人が行う専門的職業(profession)又は事業(business undertaking)の顧客のそれである場合にはこの限りでない。」<sup>3</sup>

第3に、差別禁止法は、「雇用(employment)」に適用される。ここでの雇用とは、雇用契約(contract of service)、徒弟契約(contract of apprenticeship)、又は当該人が自分で労働を遂行することを目的とする契約に基づく雇用をいう<sup>4</sup>。

<sup>1</sup> 詳細については、岩永[2005]を参照のこと。

<sup>2</sup> 1996年雇用権利法(Employment Rights Act 1996)230条1項参照。雇用契約(contract of employment)とは、「(コモンロー上の)雇用契約(contract of service)ないし徒弟契約」である(同法同条2項)参照。

<sup>3</sup> 1996年雇用権利法230条3項、1998年最低賃金法(National Minimum Wage Act 1998)54条、1998年労働時間規則(Working Time Regulations 1998)2条等参照。

<sup>4</sup> 1970年平等賃金法(Equal Pay Act 1970)1条6項(a)、1975年性差別禁止法(Sex Discrimination Act 1975)82条、1976年人種差別禁止法(Race Relations Act 1976)78条、1995年障害差別禁止法(Disability Discrimination Act 1995)68条1項、2003年雇用平等(宗教・信仰)規則(Employment Equality (Religion or Belief) Regulations 2003)2条、2003年雇用平等(性的指向)(Employment Equality (Sexual Orientation) Regulations 2003)規則2条、等参照。

## (2) ボランティア活動に対する労働法の適用について

ボランティア活動に従事する者に対する労働法の適用の可否は、当該従事者が、上記適用対象の定義規定に該当するか否かによって決まる。問題は、前述の適用範囲に関する定義規定がいずれも、「契約」の存在を前提としているのに対して、ボランティア活動において「契約」が認められることができるかどうかである。イギリスでは、ある約束が、法的拘束力のある「契約」として認められるには、その約束が約因（*consideration*）によって支持されるものでなければならない。この約因とは、約束と引き換えに、約束者が得るところの何らかの利益又は受約者が負う何らかの不利益をいう。ボランティア活動において、活動従事者と相手方の間に何らかの「契約」の存在を認めるためには、①活動従事者が、相手方に対して、当該活動を行うことを約束すること、及び②その約束と引き換えに、活動従事者が何らかの利益を得ているか、相手方が何らかの不利益を負っていることが必要となる。

まず、有償ボランティアの場合を見てみよう。この場合、ボランティア活動に対して、相手方が何らかの対価を支払うので、活動従事者が何らかの利益を得ているか、相手方が何らかの不利益を負っているといえ、「契約」が存在することを認定することは困難ではない。従って、有償ボランティアに対する労働法の適用の可否は、「契約」の存在を前提に、その契約が、定義規定が定める契約類型に該当するか否かにより決まる<sup>5</sup>。

これに対して、無償ボランティアは、無償の約束であり、約因に支えられていないので、法的拘束力のある「契約」は、原則として認められない。従って、このようなボランティア活動については、「契約」が存在しないが故に、上記適用範囲の定義規定には該当しないから、労働法の適用はないことになる。

以上のことから、ボランティア活動に対する労働法の適用の可否は、当該ボランティア活動が無償であるかと認められるか否かという点、法的にいうと、約因が認められるかどうかという点の判断が、一番のポイントということになる。次に、この点が争われた裁判例について、紹介しよう。

### Migrant Advisory Service v Chaudri, EAT/1440/97 (28 July 1998)

**【事案】** X は、Y というチャリティにおいて、1 週間のうち 4 日、計 12 時間、午前中に、タイピングやオフィスの管理を行う「ボランティア」として働き、これに対して Y から、交通費や食事代という名目で、1 週 25 ポンド（後に 40 ポンドにアップ）の支払いがなされていた。もっとも、この支払いは、休日や病気のため仕事をしないときにも支払われていた。また、X は、オフィスの近所に住んでおり、ランチタイム前に仕事は終わっていたため、実際には交通費や食事代はかからなかった。X は、妊娠したことを告げると、Y か

---

<sup>5</sup> 契約類型の判断も、労働法の適用の可否を判断するにあたって重要な論点であるが、ボランティア活動の判断に特有の論点ではないので、本稿では立ち入らない。この論点の詳細については、岩永[2005]、岩永[2006]参照。

ら解雇されたとして、不公正解雇、性差別の申し立てを行った。

**【判旨】** Y は、書面の雇用契約が存在しないこと、Y は、雇用契約を締結する意思を有していなかったこと、X は、給料を受け取っていなかったこと、X は、宣誓供述書で自らはボランティアであったと述べていることから、X は、労働者ではないと主張した。しかし、雇用審判所、雇用控訴審判所は、実態に着目し、X の経費支出はわずかであるにもかかわらず、「定額」の経費がなされていたこと、経費がより多くかかるようになったわけでもないのに、経費名目の支給額を 40 ポンドにアップしていることなどから、経費支給は、賃金の偽装であるとして、当事者間に契約の存在を認め、その契約は雇用契約であるとして、X は、労働者であると判断した<sup>6</sup>。

これに対して、約因の観点からではなく、ボランティアに従事する者が、ボランティアを行うことを法的に義務づけられているかどうかという点に着目する裁判例も出されている。

### **South East Sheffield CAB v Grayson [2004] IRLR 353**

**【事案】** Y に雇用されていた X が、雇用終了後、Y を、持病のリウマチ関節炎に配慮した合理的便宜措置をとらなかったとして、障害差別の申し立てを行った。当時、障害差別禁止法は、労働者が 15 人未満の使用者には適用がなかった<sup>7</sup>。そこで、Y は、自らの元で就労する 7 人のボランティアは、労働者として数えることはできず、自分は 11 人の労働者しか雇用しておらず、障害差別禁止法の適用はないと主張した。問題は、7 人のボランティアが労働者といえるかどうかである。

**【判旨】** 雇用審判所は、最低週 6 時間就労することを怠ると登録を抹消されてしまうことや、Y が、X の被った経費を支払い、X に訓練を施し、経験を得る機会を与え、仕事の最中の過誤の法的責任を Y が負うのと引き換えに、X は、就労しているとして、当事者間に法的拘束力のある契約の存在を認め、その契約は雇用契約であるので、7 人のボランティアは、労働者であると判断した。

これに対して、雇用控訴審判所は、雇用審判所の判断は誤っているとした。そして、ボランティアが、労働者であると判断されるには、価値のある約因と引き換えに、ボランティアが、相手方に対して、自分で就労することを契約上義務づけられていることとする。その上で、この判断において重要なことは、当該合意が、相手方に対して、ボランティアに仕事を与えることを契約上義務づけ、他方で、ボランティアは、仕事を突然辞めると契約違反で訴えられるという意味で、与えられた仕事を自分で遂行することを義務づけられていることであり、ボランティアが仕事をするのと引き換えに、相手方からボランティアに利益が与えられていることではないとする。そして、本件では、以上の観点から

<sup>6</sup> 無償の約束であっても、捺印証書 (deed) による場合には、契約と認められる。

<sup>7</sup> 1995 年障害差別禁止法 7 条。現在はこの条文は削除されている。

見ると契約は存在していないとして、ボランティアの労働者性を否定した。

以上の判断から、ボランティア従事者が労働法の適用範囲となるかどうかについての特有の問題は、ボランティアの無償性にあることが看取できる。まず、本当に無償であるかどうか、「約因」という法的な観点から問題となっていた。この点について、裁判所は、実態を見て判断を行う。たとえ、経費名目で金銭が支給されていたとしても、実態から見てそれが賃金といえる場合には、約因の存在を認め、有償ボランティアとして、労働法の適用対象とするのである。

さらに、経費を支払う、あるいはボランティアの機会や訓練の機会を与えるということも「約因」であるとする裁判例が現れた。上記 *South East Sheffield CAB v Grayson* [2004] IRLR 353 における雇用審判所の判断がそれである。この判断を前提すると、経費支給だけを行ういわゆる無償ボランティアも、法的には契約の存在が認められ、労働法の適用対象となる可能性が出てくる。しかし、しかし、上級審である雇用控訴審判所は、この考え方に否定的な立場をとるとともに、このような場合、ボランティアが、就労しなかったとしても法的なサンクションがないという意味では、ボランティア就労を法的に義務づけられていないとして、契約の存在を認めず、労働法の適用対象とはならないとする判断している。この判断を前提にすれば、いわゆる無償ボランティアの多くは、契約が認められず、労働法の適用を否定されることになろう。

以上のようにボランティア活動に従事する者の労働法上の法的地位に関する裁判例の判断は、流動的な点もあった。そのこともあって、1999年全国最低賃金法は、明文の規定を定め、ボランティアを適用範囲から除外することを明確にしている。すなわち、チャリティ、ボランティア団体、非営利社団法人（*associated fund-raising body*）又は立法に基づく団体（*statutory body*）によって雇用される者は、(a)義務の遂行過程で実際に支出した経費や支出するであろうと合理的に算定できる経費を除いた金銭、又は(b)当該雇用の状況において合理的な食事や宿泊以外の諸利益、を受領していない、又はその権利を有さない場合には、その雇用に関する最低賃金を受け取る資格を有しない<sup>8</sup>。

### (3) 学説

イギリスの学説には、一部の法律上の規定については、無償ボランティアにも適用すべきであると主張する見解がある<sup>9</sup>。ここでいう一部の法律上の規定とは、機会均等、個人の尊厳、安全衛生に関わる規定である。もっとも、前述のように、適用対象の定義規定は、いずれも契約を前提としているため、契約の存在が認められない無償ボランティアにこれ

<sup>8</sup> 1998年全国最低賃金法 44条 1項参照。

<sup>9</sup> *Morris, D.* [1999], p. 254; *Collins, H., Ewing, K., and McColgan, A.* [2005], p.174; *Deakin, S. and Morris, G.* [2005], p. 178.

らの規定を適用することは、現行法では無理である。そこで、この見解は、ボランティアを適用対象に含める新たな法規定を作ることを提唱している<sup>10</sup>。

## 2. セーフティネット

ボランティア活動をしている者に対して、活動中の負傷に対する補償等や年金の処遇について、特別の法制度が設けられているわけではない。ここでは、現行の法制度を簡単に紹介した上で、ボランティア活動従事者がどのような処遇を受けるのかを見ておきたい。

### (1) 活動中の負傷に対する保護について

活動中の負傷に対する保護としては、医療の提供と所得保障が考えられる。

まず医療についてみよう。イギリスの医療は、国民保健サービス（NHS）によって提供される。業務上の傷病であるか否かで制度が異なるわけではない。財源は、国庫負担が中心であり、一部国民保険制度から繰り入れているものの、保険料の拠出が医療サービスを受けるうえでの条件ではない。また、患者負担は、わずかであり、就業形態による負担の差異はない。すなわち、自営業者、労働者といった就業形態の差異による保護の違いは存在しない。この点は、ボランティアに従事する者に対しても同様である。

これに対して、所得保障については、国民保険法上の労働者（employed earner）に該当する場合の方が、保護が手厚い。まず、負傷して就労できない場合に、その負傷が業務上のものであるか否かにかかわらず付与される所得保障については、最初の28週は、社会保障上の労働者に該当する場合に支給される法定傷病給与（Statutory Sick Pay）が、それ以外の者に支給される就労不能給付（Incapacity Benefit）よりも若干手厚い<sup>11,12</sup>。また、国民保険法上の労働者は、業務災害の場合には、障害年金（disablement pension）<sup>13</sup>、常時付添手当（constant attendance allowance）<sup>14</sup>、特別重度障害手当（exceptionally severe disablement allowance）<sup>15</sup>の支給対象にもなる。

それでは、ボランティアに従事する者は、国民保険法上の労働者に付与されるこれらの

---

<sup>10</sup> なお、チャリティ団体は、ボランティアへの労働法の適用に否定的である。例えば、The Time. 31 January 2005 は、「チャリティは、ボランティアによる訴訟のコストを懸念している（Charities fear cost of volunteer claim）」と題する記事で、ボランティアや元ボランティアによる労働法上の申し立てが増加しており、チャリティに寄付されたお金が、本来の目的ではなく、訴訟コストやボランティアに対する損害賠償で消えていくかもしれないとして、ボランティアへの労働法の適用について懐疑的な見方を報じている。

<sup>11</sup> 例えば、2005年についてみると、法定傷病給与は、週68.20ポンド、就労不能給付は、週57.65ポンドである。

<sup>12</sup> 最初の28週以降は、労働者も、そうでない者も、同じ就労不能給付を受給する。

<sup>13</sup> 業務上の負傷または疾病（指定疾病）の結果として残った身体・精神の機能喪失（loss of faculty）について、被災者にどの程度の障害（disablement）が生じたかを障害評価表に照らして判断して支給される年金給付。身体・精神の機能喪失によって具体的な稼働収入に影響がない場合でも、障害年金は、14%以上の障害が残ればその障害の程度に応じ、傷害もしくは疾病の日から数えて16週目から支払われる。

<sup>14</sup> 障害の程度が100%で、障害のために常時付添が必要なる者に対して支給される手当。

<sup>15</sup> 常時付添手当の一定率の支給を永続的に受けると思われる者に支給される手当。

所得保障を受けることができるだろうか。法律上、国民保険法上の労働者は、雇用「契約」の当事者とされているので、無償ボランティアの場合には、前記説明のとおり、契約が觀念できない以上、国民保険法上の労働者とはいえない。それゆえ、無償ボランティアは、上記所得保障の対象とはならない。有償ボランティアの場合も、負傷が業務上のものであるか否かにかかわらず付与される所得保障については、一定の保険料拠出を受給要件としているため、受給は困難であろう。これに対して、業務災害の場合に支給される所得保障は、保険料拠出が要件とはなっていないため、有償ボランティアの場合には、国民保険法上の労働者に該当しさえすれば、適用対象となると考えられる<sup>16</sup>。

## (2) 年金の処遇について

ボランティア活動の期間の年金における取扱いについて、特別の規定はない。ただし、一定の者については、保険料を実際に納めなくても、最低稼得収入額に係る保険料を拠出したとみなされる制度があり、ボランティア活動に従事する者も、陪審に加わっていた者、職業訓練中の者、介護手当 (carer's allowance) の受給者<sup>17</sup>など、この制度に該当する場合もあることが考えられる。

## 3. その他—ボランティアに関する法律（特別法的なもの）について—

ブレア政権では、NPO 支援のための様々な取り組みが行われている。例えば、イギリスでは、ボランティア団体に法的地位を付与し税制優遇を受けられるようにするための制度が存在したが、ブレア政権において、より寄付しやすい環境を実現しようと、制度改革が行われている。また、政府とボランティア・コミュニティ・セクターの間でコンパクト (compact) が締結されている。このコンパクトは、それ自体は法的拘束力をもつものではないが、政府と NPO の役割分担や両者が連携する際の関係性や立場が定められ、政府が NPO の役割と独立性を積極的に評価した覚書である。

---

<sup>16</sup> なお、業務災害の場合に支給される所得保障の対象となる労働者の範囲については、内国歳入庁のコミッショナー (Commissioners of Inland Revenue) が決定権限を有し、一定の者に対象が拡張されている。しかし、ボランティアについて、特別の措置はとられていないようである。

<sup>17</sup> 16歳以上で週に35時間以上、重度障害者の介護をしており、所得のある就労ができない者。→家族や親族に限られない=友人や隣人に拡大。

<参考資料>

Deakin, S. and Morris, G. [2005], *Labour Law*, Hart Publishing, pp. 177-178.

Collins, H., Ewing, K., and McColgan, A. [2005], *Labour Law Text and Materials*, Hart Publishing, p.174.

Morris, D. [1999], Volunteering and Employment Status, *Industrial Law Journal*, vol. 28, no. 3, pp. 249-255.

岩永昌晃 [2005]、「イギリスにおける労働法の適用対象者 (1)」、『法学論叢 (京都大学)』、157 卷 5 号 56~77 頁。

岩永昌晃 [2006]、「第 4 章 イギリス」、『「労働者」の法的概念に関する比較法研究』、労働政策研究報告書 No.67、労働政策研究・研修機構。

## 第4節 アメリカ合衆国におけるボランティアの法的取扱い

### はじめに

アメリカ合衆国（以下、「アメリカ」という。）において、ボランティア活動は古くから社会に根付き、政府等公的機関と並んで、多くの社会的問題への対応にとって欠かすことのできないものとなっていると考えられる<sup>1</sup>。

本節では、アメリカにおけるボランティアの実態、ボランティアに関する制定法の状況を鳥瞰した上で、雇用労働法におけるボランティア活動従事者の取扱いについて、特に「雇用関係性 (employer-employee relationship)」や「労働者 (employee)」概念の視点から、概観する。

### 1. ボランティア活動の実態

アメリカ連邦労働省労働統計局は、2001会計年度から、Current Population Survey を活用してボランティア活動の統計調査<sup>2</sup>を行っている。ボランティア活動従事者の定義は、“一の会計年度において、無償の (unpaid) ボランティア活動を、組織（共通の利益を有する人々で構成される団体やグループ。以下同じ）を通じて又は組織のために行う人”とされる<sup>3</sup>。

まず、ボランティアを行ったことがある人の属性から実態を見てみる。

会計年度の終了月である9月末時点の数値として、2002年から2006年の各年度においてボランティア活動を行った人は、人口比にしておおよそ28%前後であり、国民のほぼ10人に3人は過去1年間にボランティア活動を行っている。最も新しい数値（2006年9月末時点）では、対人口比26.7%、人数は約6,120万人となっている。

性別別では、女性がおおよそ32%（3,700万人前後）であるのに対して、男性は24%前後（おおよそ2,700万人）となっている。

16歳以上をほぼ10歳ごとに区分した年齢別で見ると、人口比にして35歳から44歳の層が最も割合が高く34%前後（おおよそ1,500万人前後）となっており、次いで、45歳から54歳の層が33%前後（おおよそ1,350万人前後）などとなっている。

人種別では、白人が最も多く、人口比30%前後（5,500万人前後）、次いで、黒人及びアフリカ系アメリカ人が20%前後（550万人前後）、アジア系市民が20%前後（200万人前後）、ラテン系市民が15%前後（430万人前後）となっている。

学歴別では、大卒が最も割合が高く、人口比45%前後（2,300万人前後）、次いで学士未取

<sup>1</sup> このことは例えば、Leda E. Dunn, “Protection” of Volunteers Under Federal Employment Law: Discouraging Voluntarism?, 61 FORDHAM L. REV. 451 (1992) の注13に掲げられている諸文献から伺える。

<sup>2</sup> See Stephanie Boraas White, *Volunteering in the United States, 2005*, 129 MONTHLY LABOR REVIEW 2, at 65 (February, 2006) (<http://www.bls.gov/opub/mlr/2006/02/ressum.pdf>), Bureau of Labor Statistics, *Volunteering in the United States 2006* (released on Wednesday, January 10, 2007. <http://www.bls.gov/news.release/pdf/volun.pdf>. Last visited Jan.17,2007.).

<sup>3</sup> なお、軽罪による社会奉仕活動は、統計調査の定義に従えばボランティアではないと思われる。

得が 34%前後（1,600 万人前後）となっている。

雇用状況別では、まず、失業中の者を含め、(民間の)労働市場に参入している者が、人口比 30%前後（4,500 万人前後）で、参入していない者が 24%前後（1,800 万人前後）となっている。労働市場に参入している者のうち、雇用されている者は 30%前後（4,300 万人前後）、失業中の者が 25%前後（200 万人前後）となっている。雇用されている者のうち、パートタイムで就労する者は 38%前後（900 万人前後）と割合が高く、フルタイムで就労する者は 29%前後（3,400 万人前後）となっている。

2006 年 9 月末時点での既婚・未婚別では、既婚女性は、人口比 35.9%（約 2,140 万人）、既婚男性が 28.5%（約 1,718 万人）、未婚女性が 24.3%（約 725 万人）、未婚男性が 16.7%（約 573 万人）となっている。また、18 歳未満の子の有無別では、有り女性が 37.6%（約 1,372 万人）、有り男性が 30.4%（8,850 万人）、無し女性が 26.7%（約 2,193 万人）、無し男性が 20.4%（約 1,670 万人）となっている。

次に、2006 年 9 月末時点での活動の内容・状況から実態を見てみる。

ボランティア活動を提供している組織の数が一つの人の割合は 68.5%で際だって高い割合となっている（ちなみに次に割合が高いのは二つの組織で 19.8%である。）。

活動を提供している主たる組織の分類としては、宗教が 35.0%、次いで、教育・若年者向けサービスが 26.4%、社会又は地域活動が 12.7%、病院又はその他医療が 8.1%、市民・政治・専門・国際活動が 6.1%、スポーツ・文化・芸術が 3.7%などとなっている。

主たる組織に対して提供する主たる活動内容は多岐にわたり、特に高い割合の活動内容は見出せないが、強いて挙げれば、組織の活動資金を増加させるための活動が 10.9%、チューターや指導が 10.8%、食物の収集・準備・配送・支給が 8.8%、組織に対する専門的又は運営的協力の提供が 8.1%、人々への移手段の提供など一般的な労務への従事が 7.9%、スポーツチームに対する指導・審判・監督が 5.8%、などとなっている。

過去 1 年間において関係する組織に対して活動を提供した時間数は、中央値で 52 時間となっており、100 から 499 時間が 28.6%、15 から 49 時間が 24.9%、1 から 14 時間が 21.1%、50 から 99 時間が 14.7%、500 時間以上が 5.6%となっている。

主たる組織に対して活動を提供するようになったきっかけとしては、自ら組織に申し出たとの回答が 40.8%、組織や学校の誰かから誘われたとの回答が 26.5%、親戚・友人・同僚から誘われたとの回答が 14.2%などとなっている。

## 2. ボランティアに関する制定法

ボランティアに関する規定を含む制定法は、公務・公共サービス等の領域に見られる<sup>4</sup>。た

<sup>4</sup> 以下は、法律文献検索システム LEXIS により、合衆国法律集 (United States Code. 以下、“U.S.C.”という。) の全ての編 (Title)、第 1 編から第 50 編について、“volunteer”を検索語として検索した結果に基づいている。

だし、ボランティアの活動ないし就業とその条件について包括的に定めるものではなく、個々のサービス領域においてそれぞれ数条の規定が見られるのみである。もっとも、このようなことは、公務・公共サービス等においてボランティアが広く活用されていることの現れであり、また、そのための法的環境の整備であると推測される。なお、ボランティア活動に関する法的規整を比較的大部にまとめて行っている制定法としては、国内ボランティア振興法（Domestic Volunteer Services）<sup>5</sup>、ボランティアとして従軍した退役軍人のための教育及びそのための諸給付に関する法律（All-Volunteer Force Educational Assistance Program）<sup>6</sup>、そして、刑法犯等一定の行為を除き、ボランティア活動中の事故についてボランティアの法的責任を限定する法律（Volunteer Protection）<sup>7</sup>がある。

上に挙げた比較的大部な制定法以外の制定法について、強いて述べると以下のような傾向が見られる（制定法の条文は非常に多くの領域にわたるため逐一挙げることはしない。）。

一定の公務・公共サービスについて権限を有する者は、当該サービスを行わせるために、ボランティアを活用することができる<sup>8</sup>。

ボランティア活動従事者は、基本的に無報酬であることが前提とされるが<sup>9</sup>、実費や経費の償還が予定されている<sup>10</sup>。なお、活動の内容によっては、謝礼金が支払われる場合がある<sup>11</sup>。

ボランティア活動従事者の法的地位について、基本的には連邦公務員ではないとされるが<sup>12</sup>、当該活動の性質によっては、情報開示や情報の秘密性に係る規整を受けるという意味で、連邦公務員としての地位を有するとされる<sup>13</sup>。また、活動中の事故に対する補償については、連邦公務員災害補償制度の適用が予定されており、連邦公務員とされる<sup>14</sup>。さらに、活動中の不法行為責任についても連邦公務員とされる（当該活動が属する公務・公共サービス機関及び合衆国政府が不法行為責任を負うという意味。）<sup>15</sup>。

なお、制定法上、連邦のファンドを用いてボランティアにかかる諸経費を支出可能とする規定も見受けられる<sup>16</sup>。

<sup>5</sup> 42 U.S.C. § 4953 et seq. この制定法を紹介する邦語文献として、小野晶子『「有償ボランティア」という働き方（労働政策レポート Vol.3）』（労働政策研究・研修機構、2005年）22頁以下を参照。

<sup>6</sup> 38 U.S.C. § 3001 et seq.

<sup>7</sup> 42 U.S.C. § 14501 et seq.

<sup>8</sup> 例えば、42 U.S.C. § 12655j. 社会地域サービス・プログラムの運営者（公的機関. agency）の権限に係る規整。

<sup>9</sup> 例えば、42 U.S.C. § 7142c. エネルギー省所管の博物館で活動するボランティアに係る規整。

<sup>10</sup> 例えば、16 U.S.C. § 558b. 森林公園運営プログラムにおけるボランティアの出費に係る規整。

<sup>11</sup> 例えば、22 U.S.C. § 2505(1). ボランティア・リーダーは、月額 125US ドル以上の謝礼金の支払いを受ける権利を有する。なお、前掲注 5・小野書 22-23 頁も参照。

<sup>12</sup> 例えば、7 U.S.C. § 2272(c). 農務省のプログラムにおけるボランティアの法的地位に係る規整。

<sup>13</sup> 例えば、5 U.S.C. § 3111(c)(2). 財務省が受け入れるボランティア（学生）の法的地位に係る規整。

<sup>14</sup> 例えば、16 U.S.C. § 4604(c)(3). 自然保護プログラムにおけるボランティアに係る規整。なお、連邦公務員に対する労働災害補償制度は、5 U.S.C. § 8101 以下に定められている。

<sup>15</sup> 例えば、16 U.S.C. § 4604(c)(2). 自然保護プログラムにおけるボランティアに係る規整。なお、連邦政府等に対する不法行為責任については、28 U.S.C. § 2671 以下（Federal Tort Claims Act. 連邦不法行為責任法）に定められている。

<sup>16</sup> 例えば、7 U.S.C. § 2272(a). 農務省のプログラムにおけるファンドの利用方法に係る規整。

### 3. ボランティアと雇用労働法<sup>17</sup>

以上に見たように、(無償)ボランティアは、実態においても制定法においても広がりを見せているが、雇用労働法においてはどのように扱われているだろうか。個別具体的な連邦雇用労働立法を見る前に、基礎となる法的関係性(雇用関係性)や雇用労働法の人的適用範囲を見ておく。

#### (1) ボランティアとその労務受領者との雇用関係性の有無

アメリカにおける雇用関係は、労務提供の約因(consideration)<sup>18</sup>として労務の提供を受ける者の対価支払の約束あるいはその実際の支払いを前提に、法的保護に値する関係性を認める。すると、雇用労働法の観点からボランティアを考えた場合、第一に、ボランティアとその役務の提供を受ける者との間に、労務提供の対価あるいは対価とみなされるなんらかの経済的供与が約されているかあるいは実際に供与がなされているかが問題となる。

#### (2) 雇用労働法の人的適用範囲①—「労働者」の定義—

各制定法には、人的適用範囲として「労働者(employee)」の定義規定が置かれている。いずれの制定法の定義においても、“使用者に雇用される個人”などとされており、概念画定の具体的内容は明らかにはされていない。そこで、裁判所は、この解釈において、「労働者」に該当するか否かの主たる要素として労務・役務の提供を受ける者がそれらを提供する者に対して労務・役務の遂行に関して指揮命令権限(right to control)を有しているかを考慮し、人的適用範囲を確定している(もっとも、各制定法の立法趣旨に照らして、「労働者」の概念は相対的であり、したがって、制定法ごとに広狭の差がありうる。)<sup>19</sup>。すると第二に、ボランティアが制定法の人的適用範囲である「労働者」であるか否かが問題となりうる。

#### (3) 雇用労働法の人的適用範囲②—「使用者」の定義—

同様に、制定法には、人的適用範囲としての「使用者(employer)」の定義が置かれている。その内容は制定法ごとに異なるが、基本的に、営利活動を行い、かつ、(連邦制定法にあっては)州際通商(interstate commerce)を行っている使用者、企業、組織に対して適用があるとされている。使用者に制定法の適用が及ぶことになると、その使用者に雇用される者には制定法の適用が及ぶことになる。すると第三に、人的適用範囲としての「使用者」は「労

<sup>17</sup> アメリカの雇用労働法については、邦語文献として、中窪裕也『アメリカ労働法』(有斐閣、1995年)を、英語文献としては、さしあたり、MARK A. ROTHSTEIN, CHARLES B. CRAVER, ELINOR P. SCHROEDER, ELAINE W. SHOBEN, EMPLOYMENT LAW, 3<sup>rd</sup> ed., Thomson/West (2004)を参照。

<sup>18</sup> 「当該約束に対して交換に与えられる約束(反対約束)か、又は何らかの作為不作為(履行)」。樋口範雄『アメリカ契約法』(弘文堂、1994年)83頁参照。

<sup>19</sup> これらの点については、労働政策研究・研修機構『「労働者」の法的概念に関する比較法研究(労働政策研究報告書 No.67)』(2006)266頁以下〔第2部比較法研究、第6章アメリカ、池添弘邦執筆部分〕を参照。

働者」と同様に、また重要な判断材料となり、ボランティアが活動を提供する組織が「使用者」に当たるかが問題となりうる。

#### (4) 個別制定法

以上のことを念頭に、以下では、個別的労働関係に係る主要な(連邦)制定法を見ていく。

##### ア. 公正労働基準法

1938年公正労働基準法(Fair Labor Standards Act of 1938. 以下“FLSA”という。)は、1週40時間を越える労働に対する時間外手当の支払い、最低賃金(1時間当たり5.15USドル)などを規整している。ボランティア活動従事者はFLSAにおける「労働者」であろうか。

FLSAは、「労働者」の定義との関係で、ボランティアに関して次のように定めている。

「次の場合、「労働者」との文言は、州、州の政治的機関、又は州際政府機関である公的機関のために役務を行うボランティアであるあらゆる個人を含まない。  
(i)当該個人が補償を受けないか、又は、経費、合理的な給付又は僅かの手数料を、当該個人がボランティア活動の役務を行ったことに対して支払われる場合で、かつ、  
(ii)当該役務が、当該個人が当該公的機関のために行うために雇用されているところの役務と同種のものではない場合。」(FLSA 3条(e)(4))  
「「労働者」との文言は、もっぱら人道的な目的のために、民間の食料提供団体に対してそのボランティア役務を提供し、かつ、食料提供団体から食料品を受領する個人を含まない。」(FLSA 3条(e)(5))

また、連邦労働省が定めるFLSAに係る解釈規則は、ボランティアについて次のように定めている。

「(a) 公的機関のために、市民的、慈善的、人道主義的な理由から、提供する役務に対する補償の約束、期待、受領なしに、数時間の役務を行う個人は、当該時間の間、ボランティアとみなされる。公的機関のために数時間の役務を行う個人は、役務を行った当該時間についてボランティアとみなされ、役務を行った数時間が、FLSA3条(e)(4)(A)並びに(B)及び本解釈例規にしたがって行われる場合、FLSA6条(最低賃金)、7条(最長労働時間)、並びに11条(調査、臨検、記録保存義務等履行確保)の適用を受けない。(条文にかかる括弧書きは筆者による。)  
(b) 議会は、市民的、慈善的、又は人道主義的目的の下に行われるボランティア活動に対する意欲を削ぎ又は妨げる意図を有していないが、役務を「任意に行う」ことについて個人に対して強制し又は不当な圧力をかけること通じて最低賃金又は超過労働の要件の悪用又は濫用を防止しようとの意思を表明したものである。  
(c) 個人は、その行う役務がその自由な意思の下でかつ圧力又は強制なしに、明示的又は黙示的に、使用者から申し込まれた場合にのみ、ボランティアとみなされなければならない。  
(d) 個人は、当該個人が同じ公的機関にボランティアを行おうとしているのと同じ役務を行うために雇用されている場合、ボランティアとみなされてはならない。」(29 C.F.R. §553.101(a)-(d))

要するに、これらの定めによれば、有償でかつ当該機関が行う業務と同種の活動をする者は適用対象たる「労働者」とされるが、そうではない者は適用対象外のボランティアとされる。なお、FLSA 3条(e)(5)では、いわゆるホームレスなどが一定の役務を提供したことに対する食料品の受領をもってFLSAにいう「労働者」であるとはしない、ということが明らか

にされている。

では、裁判所は、FLSAにおける「労働者」・「ボランティア」をどのように解しているだろうか。

選挙投票所の事務員及び投票監視員の事案<sup>20</sup>では、それら職務に従事する原告らが、自らは「労働者」であるとして最低賃金の支払いを郡の選挙管理委員会に対して求めた。なお、原告らは、選挙の職務に従事した場合には1日当たり35ないし50USドル及び1マイル当たり25セントを交通費として受領していた。裁判所は、選挙が行われる日数に応じて稼働日が定まるが、それは1年に0日から8日であったこと、当該職務に応募した（apply）わけではないこと、（雇用契約を締結する意思はなかったという意味と思われる。筆者注）郡の労働者に通常与えられる休暇や給付が与えられていなかったことから、原告らを「労働者」ではなく「ボランティア」であるとした。

また、市に雇用されている消防士らが、出勤時に民間非営利救急隊の活動の一環として救急医療活動に従事し、その活動の分も含めて時間外労働手当を市当局に請求した事案<sup>21</sup>について、裁判所は、消防以外の救急医療活動を行うには認証が必要であるが、この認証を取得すること、消防以外の救急活動を行うことは本人に意思に任されていること、消防士らは対価の支払の約束や期待なしにそれら活動を行っていること、救急活動に対する民間非営利救急隊は複数別個に設けられ、かつそれら救急隊は市当局が設置するものではないため、市当局は救急活動を行う消防士らに対して指揮命令を及ぼしていないことなどを理由に、消防士らの救急活動は市当局の「労働者」として行われているものではなく、「ボランティア」であるとして、消防士らの市当局に対する時間外手当の請求を棄却した。

では、ボランティアがその役務を提供する非営利慈善組織・団体は、FLSAにおける「使用者」であろうか。

非営利の宗教団体・基金がFLSA違反（最低賃金、時間外手当、記録保存義務違反）を犯しているとして、労働長官が当該非営利宗教団体を「使用者」であるとして民事訴訟を提起した事案<sup>22</sup>について、連邦最高裁は、当該非営利宗教団体は、その運営資金を確保するために衣料の小売等さまざまな商業活動を行っており、それら商業活動は当該非営利宗教団体の管理運営者により管理されていることから、当該非営利宗教団体はFLSAの適用対象である「企業（enterprise）」（つまり「使用者」）に当たると判断した。そして、当該団体の事業への協力者（associates）については、賃金は金銭ではなく、代わって、食料品、衣料品、居所などを提供していたが、FLSAにいう「賃金」にはそれらが含まれ（FLSA3条(m)）、かつ、

<sup>20</sup> *Evers v. Tart*, 48 F.3d 319 (8<sup>th</sup> Cir. 1995).

<sup>21</sup> *Benshoff v. City of Va. Beach*, 180 F.3d 136 (4<sup>th</sup> Cir. 1999).

<sup>22</sup> *Tony & Susan Alamo Found. v. Secretary*, 471 U.S. 290 (1985). 本件評釈として、さしあたり、Terry Bethel, *Recent Labor Law Decisions of the Supreme Court*, 45 MD. L. REV. 179, 235-239 (1986)を参照。なお、FLSAの実効性確保に係る規定及び手続きについては、労働政策研究・研修機構『「諸外国の労働契約法制に関する調査研究」報告書（労働政策研究報告書 No.39)』（2005年）282-283頁〔池添弘邦執筆部分〕を参照。

協力活動に対する対価としてそれらが提供されることが期待され又は約されていたとして、協力者を「労働者」とであると判断した<sup>23</sup>。

#### イ. 差別禁止法

主要な差別禁止法制として、1964年公民権法第七編（Title VII of the Civil Rights Act of 1964。以下、「第七編」という。）、1967年雇用における年齢差別禁止法（Age Discrimination in Employment Act of 1967）、1990年障害を持つアメリカ人法（Americans with Disabilities Act of 1990）がある。後二者の差別禁止事由は言うまでもないが、第七編は、人種、皮膚の色、宗教、性、出身国を差別禁止事由としている。また、いずれの制定法も、募集・採用から退職・解雇に至る雇用のあらゆる段階での差別を禁じている。

FLSAと異なり、これら制定法にボランティアに関する条文や解釈規則は設けられておらず、以下のように、もっぱら裁判所の解釈によってボランティアと労務受領者の雇用関係性及びボランティアの「労働者」性が示されている。

民間の消防会社にボランティアの消防士として登録している女性が、同僚の男性から性的暴行を受けたとして、暴行行為者及び会社に対して性差別の救済を求めた事案<sup>24</sup>について、裁判所は、原告は消防会社からそのメンバーとして対価を得ているわけではない一方で、州労働者災害補償法の適用対象とされていることをはじめ、さまざまな給付や福利厚生を適用を受けているのであり、「労働者」の徴表である諸要素<sup>25</sup>に照らせば、原告を消防会社の「労働者」ではないとした第一審判決に誤りがあるとして、事案を破棄、差戻した。

また、ボランティア消防士であった原告女性が、正式の消防士となるために身体テストを受けたが不合格となり、解雇されたところ、その女性が、この身体テストは女性応募者に対して差別的効果（disparate impact）を有する（結果的に男性に有利に作用する）として差別の救済を求めた事案<sup>26</sup>について、裁判所は、原告女性は俸給（salary）を得ていないものの、報酬（remuneration）の重要な部分をなす諸給付を与えられていることから、原告は消防会社の「労働者」と判断した。

一方、就業している弁護士会で性的な言い寄り（sexual advances）を受けてこれを拒否した女性が、それ以降、弁護士会内での活動を制限されたため、弁護士会に対して差別禁止法違反を主張して是正等を求めた事案<sup>27</sup>について、裁判所は、原告女性は作業スペースを与

<sup>23</sup> なお、現在では、FLSA 3条(e)(5)により、このような協力者は「労働者」ではないとされている。

<sup>24</sup> *Haavistola v. Community Fire Co. & Rising Sun*, 6 F.3d 211 (4th Cir. 1993).

<sup>25</sup> 本件判決が引用する判決（*Garrett v. Phillips Mills, Inc.*, 721 F.2d 979 (4th Cir. 1983)）による諸要素とは、①職務の種類、②当該職務に必要な技能、③職務に必要な道具や職務遂行場所を提供するのは使用者か就業者か、④勤務期間、⑤対価の支払い方法、⑥雇用関係を終了させる方法、⑦年休が与えられるか否か、⑧当該職務は使用者の事業に不可欠か否か、⑨就業者は退職給付を積み立てているか否か、⑩使用者は社会保障税を負担しているか否か、⑪(当該関係にかかる)当事者の意思、である。

<sup>26</sup> *Pietras v. Board of Fire Commissioners of Farmingville Fire District*, 180 F.3d 468 (2nd Cir. 1999).

<sup>27</sup> *York v. Association of the Bar of the City of New York*, 286 F.3d 122 (2nd Cir.), cert. denied, 537 U.S. 1089 (2002).

えられ、補助事務員を用意され、実費償還を受け、幾つかの給付を受領していたが、「雇用関係」に基づいて「労働者」が受ける諸給付すなわち、退職給付の積み立て、生命保険、死亡給付、障害保険、医療給付など「雇用関係」性を表す諸給付を受けていないため、弁護士会の「労働者」ではなく、弁護士会の活動である諸プログラムにボランティアとして活動していたに過ぎないと判断した。

#### ウ. 州労働者災害補償法

各州の労災補償法では、州ごとに適用対象、適用除外の範囲は異なるが、州によっては、適用除外者としてボランティアを明示している。適用除外者を明示していない州では、裁判所の法解釈により判断されている状況にある。また、州労災補償制度においても、雇用関係性が問題となりうる。

例えば、一定職種のボランティアを「労働者」から除外する州として、コロラド州<sup>28</sup>、慈善団体を「使用者」から除外する州として、アーカンソー州、ノース・ダコタ州、ミシシッピ州、非営利団体を除外する州として、ハワイ州、対価のない就業関係を適用除外する州として、アイダホ州がある。また、「使用者」の範囲についてなんら明示していない州では、多くの場合、慈善団体は適用対象の「使用者」であると裁判所により判断されている<sup>29</sup> <sup>30</sup>。非営利団体を明示的に除外するか、慈善団体を明示的に適用除外していない州では、ボランティア促進のために適用除外したり、あるいは明示していないのかもしれない。

このように、労災補償制度の適用(除外)対象は州によってさまざまであるため、一概には言えないものの、ボランティア活動従事者は、労災補償制度の適用がないということになりそうである。ただし、慈善団体の「使用者」性を認めている州では、慈善団体に活動する者が「労働者」といえる場合、あるいは「労働者」ではないと考えられる場合であっても、その者と慈善団体との間になんらかの対価関係が認められれば、労災補償制度の適用を受けることができるものと考えられる。

裁判例を見てみると、パートタイムのスキー場パトロール員がそのパトロール中に負傷した事案<sup>31</sup>について、裁判所は、当該パトロール員はスキー場責任者と交渉の上でスキー場の利用パスを受け取っていることから、当該関係には(通常の雇用関係における)相互義務性があり、適用除外のボランティアではなく、「労働者」とであると判断している。

---

<sup>28</sup> コロラド州では、ボランティアのスキー・パトロール等を適用除外している。COLORADO REVISED STATUTES § 8-40-301.

<sup>29</sup> 例えば、慈善・非営利の教会の通商・事業等 (trade, business or occupation) 該当性が争われた、*Meyers v. Southwest Region Conference Association of Seventh Day Adventists*, 230 La. 310, 88 So. 2d 381 (1956)がある。

<sup>30</sup> 以上の記述は、JOSEPH W. LITTLE, THOMAS A. EATON, GARY R. SMITH, CASES AND MATERIALS ON WORKERS' COMPENSATION, 4<sup>th</sup> ed., West Group (1999), at 99に基づく。

<sup>31</sup> *Aspen Highlands Skiing Corp. v. Apostolou*, 866 P.2d 1384 (S.Ct.Colo. 1994). この事案はコロラド州の事案であるが、注 28にあるように、同州ではボランティアとして活動するスキー関係者を同州の労災補償制度の適用対象である「労働者」から明確に除外している。

また、教会での作業に従事する者のその作業中の被災に係る事案<sup>32</sup>について、裁判所は、作業は任意なものであり、雇用関係の徴表である解雇権限が教会になく、教会は当該就業者に係る所得、社会保障、失業の諸税を拠出していないことから、雇用関係は存在しないと判断した。

以上見てきたように、いずれの制定法における「雇用関係性」・「労働者」の解釈について、いずれの事案でも、就業者が役務提供の対価を受領しているか否か、あるいは指揮命令を受けているかが問題とされている。つまり、ボランティア活動従事者に対する制定法の適用（制定法による保護を及ぼすこと）について、独自の判断をしているかというところではなく、伝統的な「雇用関係性」と「労働者性」の判断の範疇の中で扱っているのである。

## エ. その他の制定法

アメリカにおいて年金制度は日本のような公的な制度ではなく、使用者（民間企業）が任意に設定する私的制度である。また、国家は、そのような私的年金制度の運用にかかわる規制のみを行っている<sup>33</sup>。したがって、ボランティアが社会貢献等活動という役務を提供するNPO等非営利組織がそのような私的年金制度を設定していない限り、年金加入及び受給権は法的な問題とならない。

なお、社会保障法、失業保険法、税法においても人的適用範囲は「労働者」であるが<sup>34</sup>、これら諸法におけるボランティアの「労働者」性が争われた事案が存在するかなどについては今後の検討課題としたい。

## 4. まとめ

アメリカではボランティアは社会的に有益な活動であると認識され、実態においても法制度においても広がりを見せているが、雇用労働法制度が、経済的に対価性がある就業で、かつ、使用者とされる者から就業について指揮命令を受けている者を人的適用範囲である「労働者」としていることから、民間の無償ボランティアは雇用労働法制においてはまったく保護されていないと考えてよい。他方、有償ボランティアは、無償ボランティアよりも対価性、労働者性がともにあるとされる余地があるという意味で、雇用労働法による保護を受ける可能性がある。実際にそのような裁判例も見られる。

しかし、無償ボランティアであっても、政府等公的機関に対してボランティアの役務を提

<sup>32</sup> *Armitage v. Trustees of Mt. Fern Methodist Episcopal Church*, 33 N.J.Super.367, 110 A.2d 154 (1954).

<sup>33</sup> Employee Retirement Income Security Act of 1974 (29 U.S.C. § 1001 et seq.).

<sup>34</sup> これら諸法に関しては、「労働者」を雇用する「使用者」に拠出義務が課せられている。根拠条文は以下のとおり。連邦保険税法（Federal Insurance Contribution Act. 社会保障税法）26 U.S.C.A. § 3121(d)(2)；連邦失業保険税法（Federal Unemployment Tax Act）26 U.S.C.A. § 3306(i)；連邦所得税法（Federal Income Tax Act）26 U.S.C.A. § 3401(c)。なお、連邦所得税法の「労働者」に係る20項目にわたる詳細な判断要素は、内国歳入庁（Internal Revenue Service）の規則により示されている（竹地潔「アメリカにおける非典型労働(2)」海外労働時報266号（1998年）98-99頁）。

供している場合、事故等の不法行為（損害賠償）責任は政府機関が負うとされていることに加え、連邦公務員としての地位を有しているとみなされて連邦公務員労災補償制度の適用を受けるという意味で、保護の部分的手厚さを見て取れる。

以上のことは、アメリカが超市場主義経済の国であると同時に、ボランティアとは基本的に、無償の、しかし有益な社会貢献活動であると広く社会に認識されていることと無関係ではないように思われる。

雇用労働法学者はボランティアをめぐる法的状況をどのように見ているのか。この点、法的観点からの関心の低さを表してか、議論はほとんどなされていない。数少ない論文においては、議会は制定法の「労働者」の定義において、FLSA ではボランティアは明確に適用範囲に含まれないと法改正すべきであり（この点、現行条文では明確に「労働者」に含まれないとされている。FLSA 3 条(e)(5))、反対に差別禁止法では明確に含まれるよう法改正すべきであると述べる論者がいる<sup>35</sup>。また、ボランティアに乗じた使用者の強制的労働の懸念により、きわめて限定的にしか法的な意味でのボランティアを認めていない現行法及び解釈を変更して、明らかに使用者が強制的労働を行わせているのでない限り、基本的に個人によるボランティアを可能とするよう法改正すべきであるなどと主張する論者も見られる（この背景には、障害を有する者の職業訓練としての活動をボランティアとして認めていってよいのではないかとの考慮があるようである。）<sup>36</sup>。

しかし、ボランティアの社会的有用性が広く社会一般に認められるとしても、ボランティアにかかる耳目を集める裁判事案や社会的事件がほとんどみられない(であろう)こともあってか、ボランティアに関する法解釈的又は法政策的な面での進展は見られないというのが現状ではないかと思われる。

---

<sup>35</sup> See Dunn, *supra* note 1 at 470-471.

<sup>36</sup> Kelly Jordan, *FLSA Restrictions on Volunteerism: The Institutional and Individual Costs in a Changing Economy*, 78 CORNELL L. REV. 302 (1993). なお、残念ながら参照することができなかったが、FLSA に関してボランティアを論ずるものとして、他にも、Lisa M. Milani, *The Applicability of the Fair Labor Standards Act to Volunteer Workers at Nonprofit Organizations*, 43 WASH. & LEE L. REV. 223 (1986) がある。

● 補論 現場からの視点 ●



## 補論 労働の成果の分配論

### —利己を超える「労働」を考える—

はじめに

NPO を労働の観点から捉えると不思議な場である。そこには、確かに賃金労働者がいるが、それをとりまく賃金を受け取らないボランティアの人々、あるいは有償ボランティアとして位置づけられている最低賃金以下の「謝礼金」で懸命に働く人がいる。

現代社会の常識から言えば「どうして無償なのに働くのか」というように考える人が普通だろう。ところが、NPO では賃金労働者とボランティアが机を並べて一体となって働いているのだから、一般には理解できない事業体と見えるだろう。アメリカでの NPO での賃金労働者は就労人口の 9%程度、1000 万人強であり、これに対してボランティアの数は約 1 億人である。つまり、NPO で働く賃金労働者 1 人に対して 10 人のボランティアが存在するという関係性が社会的に存在している。

じつは、日本における NPO 法人で働く人々の労働条件の現実はきわめて劣悪なのだが、その労働条件を向上させるためには 2 つの方式がある。1 つは、企業と同じように NPO の生産性と収益性を高めつつ労働分配率を多くすることであり、もう 1 つは、ボランティアの数と質を高めて、その生み出す価値を賃金労働者へ分配することなのである。したがって、職員に民間企業に近い賃金を支払っている NPO を分析すると事業性だけではなくボランティアを大いに活用している事例が目立つわけである。

NPO の労働について考えるときに、なぜボランティアという利己の利益にならない労働が成立するのかということについて整理する必要性がある。このことは、社会関係としてのアプローチが必要なことは当然のことであるが、やっかいな問題は個々人の生きる価値観を探らざるをえないことである。つまり、賃金労働のような自己の利益にならない働き方に没頭するボランティアの個人的な価値観＝生き方を支えているものは何かということを追跡せざるを得ないのである。

ところで、現代社会が実存できるのは、企業活動があり、それを支える賃金労働者がいるからである。だが、この企業活動による経済活動だけでは社会の運営について限界がでてきている面もある。たとえば、企業活動による環境の破壊、あるいは利潤追求を至上課題とする企業行動による「お金価値」優先社会の社会的な反映による人間性のゆがみなどの問題点をどのように捉えるのか、ということである。

私たちは、労働の問題を社会システムとして、そして同時に個々の人間の生き方として考察し、その両者の相互関係による豊かな社会の形成に取り組まなければならない時期に来ているのではないだろうか。

われわれは NPO という労働の場を作り出したことによって、ボランティア＝不払い労働の社会的な位置づけが課題となり、他方、支払い労働＝賃金労働の意味合いを問わなければならなくなってきているのである。

## 第 1 節 支払い労働と不払い労働

### 1. 労働とは

現代の労働は、どのような構成要素によって成りたっているのだろうか。基本は、人間の行為を通じて、新しい価値を創造、あるいは付加する行為とそれに対する賃金支払いのある流れを指している。

この新しい価値創造については、農業や漁業という第一次産業があり、第二次産業としての鉱工業生産があり、流通・サービス業の第三次産業がある。そして、この生産にあたっては事業主が必要になるが、個人でおこなう場合、株式会社等の法人でおこなう場合、行政が社会サービスとして実施する場合などによって分かれる。ここに雇用主と労働者という分離が発生し、資本家と賃金労働者の 2 つのブロックが形成される。そして、賃労働者の雇用形態もいくつかの種類に分かれ、正規雇用、パート労働、労働力派遣というパターンがある。

以上の労働については自明の事のように受けとめているが、じつはこれは歴史的に見れば産業社会が形成されてから開始されたものであり、日本においては明治以降の百数十年、ヨーロッパをみても 300 年程度の歴史しか持っていない。つまり、歴史的にはまったく新しいシステムであるということである。人類の歴史をさかのぼれば 800 万年程度昔まであるようだが、そのすべての時代に労働はあったが賃労働というシステムはなかったわけである。

もともと人間はなぜ労働をするのだろうか。それは生きていくためであり、その衣食住などの必要な品々を確保するためである。産業社会になってからは、働くことにより報酬＝金銭的価値を得て、その報酬によって衣食住などに必要な商品とサービスを買うというパターンになったが、それ以前の労働は自らの働きと共同労働、そして、物々交換によって衣食住などの品々を確保した。

この人間にとって長い期間の労働には 2 種類あり、1 つは私的な、あるいは共同の労働として衣食住を生産するためのものであり、他の 1 つは、家族という共同体における消費の部分であり、ここにおいては家事労働などが発生することになる。前者の共同労働による生産について、狩猟は主に男性、採集は主に女性が担い、後者の家事労働は性と年齢による自然な分業として成立していたのであろう。これに引き続き、農耕と牧畜が定着する氷河期以降の 1 万年程度の期間があるが、この間も共同労働が中心となっていた。

この長い期間を経て産業社会に入り、共同労働は分解され、その大半は賃労働に再編成されてしまうことになる。ただし、地域社会のお祭りや清掃などの共同作業に再編成からこぼ

れた分野がかすかに残っている。また、家事労働は昔からの形で継承されることになる。こうした賃労働に集約されなかった部分の労働には報酬＝賃労働の支払いがない、つまりアンペイドワークとして引き継がれることになる。こうして、社会の主要な働き方は賃労働によって占められ、アンペイドワークは GDP の対象にならず、また、経済学にさえ関心をもたれない日陰の存在となってしまったのである。

## 2. 支払い労働と不払い労働

では、支払い労働と不払い労働の差はどこにあるのだろうか。

支払い労働はその前提としての雇用主である企業や行政が存在する。その雇用下において労働者が生み出した価値の対価＝賃金を得て、人間としての生を保障していく仕組みである。この関係が現代社会の根幹を占めているフォーマルな労働である。

これに対して不払い労働は、家族の間、近隣の関係、同じ趣味、同窓会などの共通基盤がある場合の共通事務の執行などに適応される。ここには雇用関係が生じない。この分野は、これまでの産業社会においては、社会の補足的・補完的な労働とされ、無視されてきたインフォーマル労働である。

ところで、支払いをする労働と不払いの労働の間には、その労働の質と重要性における差があるのだろうか。アンペイドワークである家事や子育ての労働が一般企業での労働と比較するとその価値が低いということはない。また、質を落としてもよいということでもない。そこでは新しい価値が創造されたり付加されたりしている。このような考え方を制度的に反映したのが年金の夫婦での分割である。また、地域でのお祭りの事務局をつとめることや、高齢者や子どもたちへの支援についても、そうした労働がなければ地域社会は無味乾燥となり、人間的な社会とは程遠いものになるだろう。

この2つの労働の差は、一方は雇用関係のもとにあり、他方はそうした関係ではなく、婚姻や親子関係、地域社会での共同生活、あるいは同窓であったなどの関係性を基礎にした顔のみえるレベルにおけるサービス労働であり、雇用関係や金銭的なやりとりなどの契約関係を抜きにした自主的・自律的な労働を提供をする。

別の観点からいえば、支払い労働は社会の根幹となる商品とサービスの生産をしており、不払い労働はその個人的な再配分として、生命や生活の場、コミュニケーションを育む場におけるサービスとして自主的な労働として提供されるわけである。

## 3. 労働の再配分方式

以上のように社会的に考えれば、基幹的な労働は支払い労働として成立し、その成果の個人的な再配分の場として家族や地域の顔のみえる間における不払い労働が他方において存在する。ところが、この2つを1つの事業体の中に取り込む方式が生まれ、発展しつつある。これが NPO 法人なのである。

NPO 法人は、公益活動を推進する公益法人の一種であるが、この事業体においては有給職員＝支払い労働と、この NPO のミッションに賛同したボランティア＝不払い労働が同一法人の中に両立するという特質を持っているのである。

NPO における有給職員とボランティアの間の労働の差は、一方は労働者であるので労使関係のもとにあり、他方のボランティアは雇用関係の無い自主的・自発的な労働をする。この差は NPO の場にあつて、通常に「常勤」と「不定期・短時間労働」、あるいは、「事務・管理的な労働」が主の者と、「サービス現場における労働」が多い者というような区別ができるが、これも判然と区別されているわけではない。実際には、ボランティアの方が有給職員よりも長時間労働をしたり、密度の高い労働をしている場合も見受けられる。

ここにおいては、支払い労働と不払い労働が内部の規律によって分類されているだけであつて、社会的な規範によって分けられているわけではない。このような方式になる背景は、不払い労働＝ボランティアを担当している人は稼がなくても生活に困らない人々であり、その属性の多くは専業主婦か、年金生活者、あるいは学生である。また、短時間のボランティアの担い手の場合には、支払い労働を別の場所でおこない、それによって生活費を確保しながら、自由時間の活用をしているわけである。つまり、不払い労働を成立させている要因は、支払い労働の結果として得た年金の受給者か、他の家族の働きによって生活が保障されている主婦や学生によって担われるわけである。つまり、ボランティアとは支払い労働で得た賃金を個人の意志によってによって社会的に再配分していることになるわけである。

ところで、不払い労働であるボランティアが発生するのは、どのような事情からだろうか。そのサービスが家族の機能の代替や地域社会の共同事務の部分であるからに他ならない。その発生をたどると、支援の手を差し伸べなければ困難を極める人の存在があり、それに対する人間としての連帯感からサービスを提供することになる。たとえば、ボランティア活動としてスタートし、いまや介護保険制度の主要なサービスであるホームヘルプサービスについては、家族介護が限界に達している状況を見るにみかねた人々が家族に成り代わってサービスを開始することからはじまったものである。

ところが、この不払い労働であるボランティア活動は、無償と有償サービスに分裂することになる。まず、自治会役員のような地域の共同事務の担い手やボランティア活動のための事務局もなく、短時間の参加によって意味がある分野については無償ボランティアとして成立する。しかし、反復・継続したサービスとそのサービスを実施するために事務局の設置の必要性があるボランティア団体の場合には、有償ボランティアのシステムを導入することになる。このような有償ボランティア活動が高齢者や障害者、そして、子育てへのサービスなどにおいて形成されてきた。これは、日本においては 1980 年代になってからのことである。

この有償ボランティアは、支払い労働と不払い労働の中間に位置する。これをボランティア論の側から整理すれば、受け取っている金額は「労働賃金」ではなく、「謝礼金」であり、ボランティアの多様化の一種として受け止めるべきだ、ということになる。事実、賃金でな

いことを明確にするために、地域最低賃金以下に謝礼金の額を意識的に設定していたりしている。ただし、法律的にはボランティア活動として認めているが、「請負労働」であると解釈されている<sup>1</sup>。この有償ボランティアシステムは日本において、急速に発展し、1980年代前半には数十団体しかなかったものが、20年を経た現在では3000団体を超過しており、高齢者や障害者、そして、子どもたちの生活を支える有力な社会的な戦力に育ってきている。

ところで、なぜボランティア団体は有償ボランティアシステムを取り入れたのか。それは、①反復・継続したサービスを提供しなければならないこと、②サービス受給者とのサービスの提供にあたっての契約的な行為（サービス時間や大まかなサービス内容などの約束）があり、この提供をするボランティア側に一定の規律やモチベーション確保として一定の金銭のやり取りや時間通貨の採用が効果的であること、③利用者とサービス提供者の間での対等性の確保の手段、④サービスの維持・継続のために専用の事務所と専任の職員を配置しなければ機能せず、この費用分担を利用者に求めたわけである。

こうして有償ボランティアシステムを採用しているNPO法人においては、三種類の働き方が生まれている。1つは正規の賃労働者、2つは有償ボランティア、3つは無償ボランティアである。そして、有償ボランティアとして参加している人々の意識は賃労働者とボランティアの狭間を揺れ動くことになる。

## 第2節 労働の転機

### 1. 産業社会の弊害

ところで一般論だが、人間には自分さえよければ、他の人はどうなってもよいという「利己主義」や「悪意」の本性が一方において存在している。その極限が、親の子どもへの虐待、兄弟、夫婦間の殺人として現象しているわけである。

そして、企業内においても利己主義の人が目立つ。自分を目立たせるために、同僚の問題点を指摘する人は多くいる。また、同僚や先輩の失敗を喜んでいる人もいる。上司におべんちゃらを言い、人事評価を高くしようという人もいる。また、いくらお世話になった人でも役員を降ったり、退職すると現役サラリーマンの側は「知らん顔」をする人が多いのが現実である。

ところで、産業社会が作り出した最大の弊害は、社会全体を「お金価値」優先にしたことであり、この価値観を蔓延させることによって、労働を利己主義の実現の道具にしてしまったことである。かつて、お金は等価値交換の手段としての機能を持つだけであったが、それ自体に独立した価値を付与し、物神性を宿らせ、その量によって価値を計る社会、個々の人

---

<sup>1</sup> 2004年、「NPO法人流山ユー・アイネット訴訟」東京高裁判決。

間の価値さえも計る物指とする社会を作り出してしまったのである。

また、かつての労働は生命の維持に必要であったことに変わりはないが、それは楽しみのある場でもあり、スポーツでもあり、自然や神と交流する神聖な場でもあった。そして、その当時は1日に4時間程度の労働で生活するのに十分な品々を得ていた<sup>2</sup>。ところが、産業社会の労働においては、その何倍も生産性が違って来るにもかかわらず、お金価値を実現する場ではなく、昇進・昇給が労働のモチベーションを高める主要な要素として活用されている。かつ、これだけ生産性があがっても産業社会の初期においては1日に10時間を超える労働時間が普通であったし、ことに日本においては最近においても労働時間の短縮になかなか結びつかないでいる。つまり、人間の本性にある「利己主義」を最大限に刺激することによって労働の生産性をあげ、そして、長時間労働の維持ができる社会をつくったわけである。この結果として、拝金主義社会をますます進行させているわけである。

最近の社会現象である子どものいじめが生じる根幹には、人間性の持ついじめや排斥を好む本性が基盤にあるのは事実であるが、それだけではなく、大人社会のお金価値を優先させた利己行動が大手を振る人間関係の投影があるのではないか。また、最近における兄弟、夫婦間の殺人の多発は、家族関係が小さな共同社会というよりは、「利己主義」が優先される場に変質してきている結果ではないか。

つまり、現代の産業社会において展開されている労働は、利己主義の実現の道具として機能しており、そのことが社会関係全体へ反映している面があるのではなかろうか。

## 2. 利他主義としての労働

かつての労働という行為が意味したものは、自己の生命を維持することを最優先していたにせよ、他者の利益を同時に確保しようとした行為であった。それは共同労働というパターンで実施され、一頭の動物を獲得した場合、あるいは漁労による魚の確保をした場合の配分方法をみても、多く働いたものが多くをとるということではなかった。働けない人にも生活していけるように分配したのである。このことは日本における「もやい」やカナダインディアンの生活（労働に参加しない老人にも鮭や捕獲動物の配分）からも理解できる<sup>3</sup>。

現代のボランティア活動、たとえ有償ボランティア（本人の受け取り金額は時間当たり500円～700円程度）であっても、必ずしも利己主義の実現の場になっているのではない。そもそも利己主義を満足させるようなレベルの金額ではないし、かつ、その金額が低額だから賃労働者よりもモチベーションが下がるということはない。また、もともとの無償ボランティアに従事してまったく平気で重要な役割を担い価値ある労働を黙々と実行している人々がいる。このことは、現代社会の賃労働を主体した働き方から見ると異常な事態である。なぜ、このような事態が発生するのか。

---

<sup>2</sup> マーシャル・サーリンズ著『石器時代の経済学』（山内和訳）、法政大学出版局、1984年。

<sup>3</sup> 田中尚輝著『団塊シニアだから成功する！NPOビジネス』、学陽書房、2006年。

この不払い労働としての無償ボランティアと「低金額支払い労働」＝有償ボランティアはなぜ形成され、再生産されていくのであろうか。このことを歴史的に見れば、家族機能の代替や地域社会の共同事務という原始社会からの社会的な遺伝子によるものだろう。しかし、こうしたボランティアが社会的に定着してきているのは、それだけが理由ではない。

私の仮説は、このもうひとつの働き方が現代社会において拡大再生産されつつあるというものである。それを名づければ利己主義を超える労働＝「利他的労働」ということになるだろう。この分野は、人間の本性を掘り下げなければ理解できないことであり、単に労働の社会的な役割の分析から抽出されるわけではない。

### 3. 利他行動（主義）

ここで労働との関係において、利己行動（主義）と利他行動（主義）について整理しておこう。人間の労働とは、もともと人間としての共同利益のための行為なのであって、自分個人の利益だけを追求する利己行動から発するものではない。

人間は特別に意識せずに利他行動をおこなっている。誰もが経験していることでいえば、知らない人に道を尋ねられたときに、その場所を知っていればわずかの時間ではあるが、立ち止まって教える。このことによって、教えた側の人利益をうけるのではない。

また、アフガンの人々を救おうとして懸命に頑張っている中村正医師などは、いくらアフガンのために活動しても得られる利益はなく、自分の時間やお金を吐き出すだけであろう。それにもかかわらず、活動をやめない。そして、その行為を支持して活動に参加する人がいる。また、人が川や海、または線路に誤って陥ったとき、あるいは、阪神淡路大震災で多く見られた例なのだが、被災家屋の下敷きになった人などを救うために自分の生命さえ投げ出して救出しようという人間がいる。

このような人々は特別な人、あるいはボランティアの訓練を受けた人ではなく、まったく普通の人々なのである。このようなことがおこるのは人間の DNA に利他行動（主義）の心が植えつけられているとしか判断のしようがないわけである。

では、利他行動（主義）を人間がどうして持つにいたったのだろうか。

人類の古くを考えて見れば、アフリカ中央部の南に発生して 800 万年になるのだが、その人々が生命を維持していくには大変な苦労があったことだろう。他の動物からの攻撃から防御し、かつ、生命を維持するために食料の確保をし、部族の中をまとめるなどの難しさについては容易に想像することができる。人類が発生した地点からアフリカ中央部にある砂漠を越えて中近東の側にでるのに少なくとも 500 万年以上の時間を経ているわけであって、その間、何千回、何万回もの失敗、その多くの場合には何人か、何十人かの生命を亡くしたことだろう<sup>4</sup>。

---

<sup>4</sup> ジャレド・ダイヤモンド著『銃・病原菌・鉄 13000 年にわたる人類史の謎』、(倉骨彰訳)、草思社、2000 年。

時間を引き寄せて、日本における縄文時代について考えて見よう。最も古くは1万年程度も前の遺跡が鹿児島(上の原遺跡)にあるが、この時代の家の普請について想像してみよう。竪穴式住居を建てるのに、10人のメンバーが2週間程度の時間を提供することが必要である。つまり、1つの家族の家をたてるのに、家族以外に少なくとも5人程度が2週間の時間を他人のための応援に費やしたわけだ。このような助けあいの労働がなければ家を持つことができなかつたのである。

もっと時代を引き寄せて江戸時代のことを想像してみよう。日本はNPOシステムを持った最も古い国であって、それは1640年ころに江戸で生まれた消防団だという指摘がある<sup>5</sup>。その江戸時代には江戸という都市に人口100万人をかかえており、それは当時の世界最大であった。この都市の治安と民生をしきつたのは奉行所であり、南町奉行所と北町奉行所が月番(隔月ごと)に担当する。その人数は250人程度であり、南北の奉行所を併せて僅か500人しかいなかったのである。現在の基礎自治体の職員数は人口の約1%程度だから、100万人であれば1万人いなければならないのだが、その20分の1の500人しかいなかったわけである。

どうしてこのように数少ない人間で統治できたのか。これは、消防団をはじめ市民参加や自治があったということである。たとえば、学校も教育委員会もなかったが、識字率が6割程度であり、世界で最高のレベルであった。これは「寺子屋」というNPO立の学校をつくっていたからである。また、民事レベルの争いはたくさんあったはずだが、それを調停していたのは長屋の大家さんたちであって「熊さん」と「八さん」との係争が大きくなるようにしていたわけである。そして、水道局はなくても個人の力で水道(玉川浄水)をつくっていた。

以上のような利他行動がなぜ生まれるのか。それは人類が発生して以来、助けあいの活動を繰り返しおこない、その心を醸成させ、それを遺伝子に伝えていったからだろう。

現代のように労働自体が利己主義を蔓延させる道具になっている時代であっても利他行動が存在しえるのは、人間の本性の中に利己主義だけではなく、利他主義が並存しているからにほかならない。この利他主義に依拠しているのがNPOにおけるボランティア労働であり、それは人間の本性の発露の場でもある。

#### 4. 利他労働と利己労働の分業

このように見てくると、現代における賃労働は利己主義を梃子として動いており、それによって個人の生活を維持した上で、その個人的な再配分として利他行動としてのボランティアが成立していることになる。そして、利己主義を梃子とするがゆえに生じた社会問題の発生を解消するために、利他主義のボランティアの勃興をさせているとみることができるので

---

<sup>5</sup> ピーター・ドラッカー著、『非営利組織の自己評価手法』(田中弥生訳)、ダイヤモンド社、1995年。

はないか。

産業社会にあっては、国家が存在し、労働等による個人所得を税や社会保険の徴収により、それを社会保障制度や社会福祉制度によって再配分をおこなっている。これによって所得格差を幾分か補っているわけである。

ただし、この社会制度としての再配分は、つぎのような限界がある。まずは、再配分の率を高めると高額所得者や企業の活力を削ぐことになり、その上にそうした社会的な勢力からの抵抗もあってたえず不十分にしか実施されない。また、その配分にあたっての行政の立場は、公平性や平等性を担保しなければならず、個々の人間の立場を考慮した柔軟なものにならない。

したがって、現代の労働を基本とした制度的な再配分によっては、社会が生み出したすべての問題点を克服できるわけではないのである。たとえば、親の子どもへの虐待や学校でのいじめを無くすために、子どもに関する予算を増大させるだけでは解決できないのである。そこに生きる人々の価値観の修正やその人々を人間的に支援する人間の連帯の輪をつくりだすことが不可欠なのである。このような連帯の輪をつくりだすことが NPO を中心としたボランティア活動なのである。

こうして、人間の社会をスムーズに機能させるためには、国家による強制的な所得の再配分と個人による自主的・自発的な再配分の 2 つの要素を組み合わせることがポイントになるのである。ことに、現時点において社会の重要な要素として浮かび上がってきているのは、支払い労働である賃金を受けた個人の自主的な再配分としてのボランティア活動なのであり、利他行動を活発化することなのである。この分野を NPO がしっかりと形成していかなければ、現代社会が引き起こしている諸問題の解決はできないのである。

したがって、この個人の自発性によるボランティア活動が活発になるように社会的に支援することが必要なのである。このために必要なツールの 1 つとして、われわれは NPO 法を成立させ、ボランティア活動の発展を促進しようとしたわけである。

### 第 3 節 新しい労働

#### 1. 不払い労働の利用主義

現実のボランティア活動や NPO の支援の状況を見るときに、この不払い労働、あるいは低額支払い労働を支払い労働の代替として悪用する場面がある。

たとえば、行政側が NPO に委託事業をおこなうときに、人件費をどのように組み立てているのであろうか。NPO における支払い労働と不払い労働の活用の結果うみだされる総体としての低賃金を利用した設定がおこなわれているのではないか。このことを「指定管理者制度」と「つどいの広場」を事例として取り上げて考えてみよう。

指定管理者制度は、行政側が経営・運営してきた公会堂、図書館、公民館、保育園、スポーツ施設などを企業や NPO などの民間事業者を「指定管理者」とし、事業委託をすることである。この分野に NPO が進出している。私が常務理事をしている社団法人長寿社会文化協会も千葉県の大きな施設（福祉ふれあいプラザ）を指定管理者として指定（年間予算 1 億 2 千万円、職員数約 40 名）され、その運営を担当している。そして、この分野は団塊世代やシニアの職域としても期待されてもいる。

さて、ここではどこの市にもある「公会堂」「文化会館」などを想定しよう。自治体が直接に経営する施設に 10 人の自治体の職員がいたとし、そして、建物の管理費と電気・水道料、修繕料などに年間 6000 万円の経費を予算としていたとする。この場合、自治体職員の賃金の平均額が 650 万円とすると、人件費総額が 6500 万円となる。したがって、この施設に必要な予算は 1 億 2 千 5 百万円である。これを指定管理者制度を活用して民間事業者を指定するとどうなるのだろうか。

この場合、「民間」という場合に 2 種類あり、1 つは自治体が設立した団体であり、自治体と特殊な関係のある「公社」や「財団法人」、あるいは社会福祉協議会などの場合である。このケースの場合の指定料は、それまで自治体が必要としていた資金の 5~10%程度マイナスになっている。このように減額しないと「指定」の意味がないからである。この場合には、1 億 2 千 5 百万円のもものが 1 億 1 千万円程度で受託するということであり、この程度だと建物の管理について出入り事業者と交渉をすれば人件費を下げなくても済むわけである。

もう 1 つのケースは、一般の民間企業や NPO 法人に委託する場合である。

この場合には、自治体と特殊な関係がなかったわけで、きわめて厳しくなってしまう。それは人件費の試算が自治体職員の最低基準を基本に設定して「指定」の基準をつくるわけである。一般の事務をする人は月額 12 万円程度、年収 150 万円、専門的・管理的職種は加算されても年収 250 万円程度であり、全員の賃金の平均が年間 200 万円程度で試算されるので、人件費総額 2000 万円、管理費を 10%落として 5400 万円、計 7400 万円ということになり、約 6 割程度で指定されることになる。建物の管理がなくソフト部門だけの指定の場合には 5 割以下にまで引き下げられることになる場合が多いのである。

このような状況では、NPO などに低賃金市場を押しつけているわけであり、NPO は労働者の格差増進の役割を担っていることになる。

## 2. ボランティア支援か、行政施策か

つぎに、子育て支援事業の「つどいの広場」の例をみてみよう。この「つどいの広場」について厚労省はその設置目標を 6000 箇所としており、その多くは NPO 法人かボランティア団体が実施している。この実態としては保育行政を安い価格で NPO にやらせているのか、ボランティア団体を行政が支援しているのか、政策的な位置づけがはっきりしないのである。

普通の保育園では、0歳児の場合には月額50万円（東京都の場合）、年間600万円程度の予算を自治体は確保し、1歳児、2歳児と大きくなるに従って必要資金が低くなる。全体を平均し、少し低く見積ると1人の幼児に対して年間300万円程度は資金を投下しなければならない。

ところで、「つどいの広場」は保育園ではない。親子で訪れ、何時間がそこで過ごし、子どもはそこで遊び、友だちと喧嘩をしたりしている。他方、親はそこで子育ての悩みを打ち明けたり、情報交換をする場として活用している。商店街に「つどいの広場」がある場合には、少しの時間、子どもだけを預けておいて買い物にいったりもする。このような場所だから、確かに専門的な保育施設と比較すれば同等ではないだろう。ただし、つどいの広場側からいえば、常時、子どものいることは保育園と変わりがない。逆に出入りする数が多いこと、また、親の悩みを解消する役割もあるわけで、保育園よりも運営面ではさらに難しい面もあるわけだ。

このつどいの広場には少ないところでも、常時10組程度の親子が現れ、過ごしていく。保育園の予算をあてはめるならば、年間3000万円程度必要なのだが、つどいの広場に提供されるのは年間500万円であったが、2007年度からは430万円に減額されることになっており、保育園予算の1.5人分程度でしかない。

あるつどいの広場の代表者は補助金の500万円について、つぎのようにいていた。「家賃を支払うと、人件費については中心のスタッフについては交通費とごくわずかの謝礼金を支払う程度で終わる。ボランティアスタッフには一切の報酬を支払わない。商店であった場所を改造してつどいの広場に活用しているが、電気代がもったいないので外の電気はつけないようにしている。」このようなことなので、利用者からわずかでも利用料を確保すればよいと思うのだが、つどいの広場の場合には利用料を無料とすることを条件にしている自治体が多い。

たしかに、もともと「つどいの広場」のようなサービスは、子どもを持つ親が相互に預かり合うところから出発し、場所を借り、利用する人が1時間数百円程度の負担をして維持してきたものである。当初には公的な資金が投下されないわけで、保育士のような役割をしていたボランティアにも交通費さえ支払えなかったわけである。それが、年間500万円の公的資金の補助があり、少なくとも場所を借りるお金や、そこにボランティアにきて子育てを応援する人たちの交通費程度を拠出できるようになったことはプラスだということ是可以する。

ただ、保育・幼稚園行政との関係でいえば、「つどいの広場」の政策的な位置づけについては、市民の納得いく事業になっているとは言い難い。保育士と同じような支払い労働者を核にしたサービスにしなければならないのではないか。ここにおいても行政によるNPOの利用主義が見え隠れする。

以上のような低賃金による事業委託の方式が安易に広がることは危険である。なぜなら、行政が執行していた事業の委託の担い手の基本は賃金労働者であり、これには公務員の労働

賃金と同じような正当な賃金が支払われなくてはならない。

### 3. 利他としての労働の成立

これからの社会における労働のあり方は、これまで通りに支払い労働が軸であることは当然のことだが、不払い労働の分野を社会的に認め合い、その意義を理解し、発展させるようにしていかなければならない。この支払い労働と不払い労働のバランスを確保することによって、人間的な社会を構成していくことなのである。この場合に、支払い労働としての労働市場の約束事は労働法規や労使関係において整備されているので、不払い労働の分野の社会的な支援システムの形成を急がなくてはならない。

以上の前提として、行政による NPO 等の不払い労働を悪用する方式を改め、また、一般の労働市場に低賃金雇用の分野として NPO の労働を登場させてはならない。

このようにしてはならないのは、社会システムの機軸は支払い労働であり、それを基礎にした社会的な再配分が社会の骨格を成しているからである。そして、支払い労働の分野をしっかりと確立することによって、不払い労働・ボランティア活動を盛んにすることができるのである。このことは NPO のように支払い労働と不払い労働を組み合わせている事業体においては自己の組織内において両分野を保持しており、支払い労働側の労働条件を一般企業並みにすることによって、ボランティア部門への支援に十分な配慮が行き届き、その発展につなげることができるのである。したがって、NPO は公益法人なのだから、正常に機能するならば、その利益をうけるのは一般市民であり、その人々が NPO の商品やサービスを買ひ、あるいは、寄付によって支え、かつ、行政サイドも正常な報酬を NPO 労働者が受け取れるように環境を整備しなければならない。

その上につぎのような観点が必要であろう。

現代社会においては、利己主義に基づく賃金労働だけではなく、人々は他者のために何らかの寄与をすべきだろう。これは社会的な再配分だけでは、人間社会の円滑な運営はできないのであり、その構成員として一人ひとりが市民としての利他主義による自覚的な行為を提供することが必要である。そして、この利他行動は結局は回りまわって、自分の生活を向上させることにもつながり、したがって利己主義をも満足させるものなのである。

現況の社会をよりよくしていくには、利他主義による不払い労働・ボランティア活動の分野を意識的に発展させることが重要な課題になってきている。それは、現代社会の矛盾の多くは、利己主義にもとづく行動から起因しているからであり、この諸課題の解決は利他行動を多くすることによって可能になるからである。

そのためには、不払い労働であるボランティアを人々が讃え、社会的に応援、保障するシステムをつくりあげることなのである。

● 資料編 ●



## 「NPO法人における能力開発と雇用創出に関する調査」

### ご協力へのお願い

拝啓

新春の候、時下ますますご清祥の段、お喜び申し上げます。

この度は大変お忙しい中を突然、調査アンケートを配布し、ご協力をお願い申し上げますことをご容赦ください。また、なにとぞご理解とご協力のほどお願い申し上げます。

さて、NPO法が成立して5年が経ち、NPO法人も昨年末に約1万4千団体を数えるまでになりました。現在、NPO法人は小規模な団体がほとんどですが、今後の日本を担う重要なセクターとして、そしてより多くの優秀な人材が働く場として期待されております。NPO活動をサポートし、さらなる発展を確実なものとするためにも、NPOに関する労働政策のあり方を検討する必要があると考えております。

そこでこの調査では、特にNPO法人に注目し、その労働環境と能力開発への取り組みについて明らかにしたいと考えております。

この調査は、厚生労働省（職業安定局、職業能力開発局）の要請を受け実施するものです。調査分析は労働政策の構築を通して、NPO活動の発達に寄与し皆様方の現場でのお仕事にも役立つものとしたいと考えております。

ご多忙中とは存じますが、調査の主旨をなにとぞご理解の上、ご協力のほど重ねてお願い申し上げます。

敬具

平成16年 1月 9日

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

理事長 小野 旭

裏面の注意事項をご一読の上、ご記入をお願いします。

調査票は返送用封筒に入れて1月23日までにご投函ください。切手は不要です。

裏面へ

## NPO法人における能力開発と雇用創出に関する実態調査

### ご記入にあたっての注意事項

1. 貴団体の活動や働き方についてよくご存じの方が回答してください。
2. 特に断りのない限り、平成16年1月9日現在の状況について記入してください。
3. 回答方法は、番号に○をつけていただくもの、設問の右にあるマス内に該当する数字をご記入いただくものがあります。設問の指示に従ってご回答ください。
4. 「その他」、「上記以外の例」に（ ）がある場合、具体的にご記入ください。
5. 回答数がマスの数よりも少ない場合は、左から順に詰めてご記入ください。
6. 調査結果の概要をご希望の方には、まとめ次第、無料で送付いたしますので、調査票の末尾に必要事項をご記入して下さい。
7. ご記入が終わりましたら、返送用封筒にいれて 1月23日(金)までにご投函下さい。
8. この調査に関して不明の点がございましたら、下記の担当者までお問い合わせ下さい。

【調査票の内容、記入方法などについての問い合わせ】

〒103-0016 東京都中央区日本橋小網町18-3

ウィルワン株式会社

(ウィルワン株式会社は、当調査の調査・集計業務を  
委託されています。)

担当：平井 敏行 (TEL：03-5614-7837、

Email：npo\_r01@willone.co.jp)



A190058(01)

私たちウィルワン株式会社は  
「プライバシーマーク」認定企業です

【調査の趣旨についての問い合わせ】

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

(労働政策研究・研修機構 (URL:http://www.jil.go.jp) は、厚生労働省所管の独立行政法人で、労働政策の企画・立案・実施に資する研究を行っております。)

担当：小野 晶子 (TEL：03-5991-5147、FAX：03-5991-5710、Email：aono@jil.go.jp)

## NPO法人における能力開発と雇用創出に関する実態調査

はじめに貴団体に活動する人達の構成について伺います。

問1. 下表で定義する人達の人数をご記入ください。いない場合には必ず「0」を記入してください。また3年前と比べた増減と現在の人数に対する過不足感に○をつけてください。(3年前に団体が存在しない場合は無記入)

名称	ことばの説明	現在(2004年1月)	3年前(2000年度)に比べて	現在人数の過不足感
役員	理事長、理事、監事など役員名簿に記載されている者	人	1. 増えた 2. 減った 3. 変わらない	1. 多い 2. 少ない 3. ちょうどよい
	役員のうち報酬を得て <u>実際に労働している者</u>	人	1. 増えた 2. 減った 3. 変わらない	1. 多い 2. 少ない 3. ちょうどよい
有給職員	フルタイムで働き、 <u>正規社員、正規従業員</u> と呼ばれるタイプの者	人	1. 増えた 2. 減った 3. 変わらない	1. 多い 2. 少ない 3. ちょうどよい
	パート、アルバイト、 <u>契約、派遣社員</u> と呼ばれるタイプの者	人	1. 増えた 2. 減った 3. 変わらない	1. 多い 2. 少ない 3. ちょうどよい
	母体や支援組織などからの出向社員。 <u>人件費は出向元負担</u>	人	1. 増えた 2. 減った 3. 変わらない	1. 多い 2. 少ない 3. ちょうどよい
有償ボランティア	給与ではないが、必要経費、謝金などの支給を受けている者	人	1. 増えた 2. 減った 3. 変わらない	1. 多い 2. 少ない 3. ちょうどよい
無償ボランティア	事務局ボランティア	人	1. 増えた 2. 減った 3. 変わらない	1. 多い 2. 少ない 3. ちょうどよい
	その他ボランティア	事務局業務以外の活動を行うボランティア	人	1. 増えた 2. 減った 3. 変わらない

問2. 貴団体の現在の総人数(ボランティアを含む)は1日8時間労働、20日出勤を1人と換算した場合、次のどれにあたりますか。(○はひとつ)

- |             |            |
|-------------|------------|
| 1. 1~9人     | 2. 10~99人  |
| 3. 100~999人 | 4. 1000人以上 |

有給職員を雇用している団体に伺います。有給職員を雇用していない場合は問16からお答えください。

問3. 貴団体には賃金表はありますか。正規職員、非正規職員についてそれぞれお答えください。

- |       |       |       |
|-------|-------|-------|
| 正規職員  | 1. ある | 2. ない |
| 非正規職員 | 1. ある | 2. ない |

問4. 賃金(賞与は除く)の額は何によって変化しますか。影響の大きいものから左詰ですべて選択してください。

(影響大 → 影響小)

- |               |          |
|---------------|----------|
| 1. 勤続年数や年齢    | 2. 役職や職務 |
| 3. 仕事の難しさ     | 4. 業績や成果 |
| 5. 変化しない(固定額) |          |

【正規職員】

【非正規職員】





付問 1. 50 歳以上の方を採用した理由は何ですか。主なものを正規職員と非正規職員に分けて 2 つずつ選択してください。

- |              |             |                |
|--------------|-------------|----------------|
| 1. 指導力がある    | 2. 人脈が広い    | 3. 経験・知識が豊富である |
| 4. 熱意・意欲が高い  | 5. 社会的信用がある | 6. 年齢に関係なく採用した |
| 7. その他（具体的に： |             | ）              |

	主なものから→		主なものから→				
【正規職員】	<table border="1" style="display: inline-table; width: 60px; height: 40px;"><tr><td style="width: 30px;"></td><td style="width: 30px;"></td></tr></table>			【非正規職員】	<table border="1" style="display: inline-table; width: 60px; height: 40px;"><tr><td style="width: 30px;"></td><td style="width: 30px;"></td></tr></table>		

問 15. 過去 3 年間に正規職員で貴団体を退職した人はいますか。（○はひとつだけ）

1. いる →付問 1、2、3 にお答えください      2. いない →問 16 へ

付問 1. 貴団体での経験を活かして転職したと思われる人はどのくらいいますか。（○はひとつだけ）

- |          |           |            |
|----------|-----------|------------|
| 1. ほぼ全員  | 2. 半数より多い | 3. 半数より少ない |
| 4. ほぼいない | 5. わからない  |            |

付問 2. 貴団体での経験を活かして転職したと思われる人にどの年代が多いですか。（○はいくつでも）

- |           |                       |          |          |
|-----------|-----------------------|----------|----------|
| 1. 20 歳代  | 2. 30 歳代              | 3. 40 歳代 | 4. 50 歳代 |
| 5. 60 歳以上 | 6. キャリアを活かして転職した者はいない |          |          |

付問 3. 貴団体を退職した方の転職先はどのようなところですか。（○はいくつでも）

- |                  |                       |
|------------------|-----------------------|
| 1. 一般企業（役員、正規社員） | 2. 他 NPO や団体（役員、正規職員） |
| 3. NPO 創設、自営業    | 4. 上記に該当するものはない       |

ボランティアがいる団体にお伺いいたします。有償ボランティアがいない場合は問 20 からお答えください。

問 16. 貴団体では有償ボランティアにどのような経費や報酬を支給していますか。（○はいくつでも）

- |                          |                 |
|--------------------------|-----------------|
| 1. 交通費など活動経費の実費支給        | 2. 活動経費として一定額支給 |
| 3. エコマネー（地域通貨）などの支給      | 4. 謝礼的な金銭の支給    |
| 5. （海外派遣など）滞在先での生活費などの支給 |                 |
| 6. その他（具体的に              | ）               |

問 17. 現在活動している有償ボランティアにはどのような人が多いですか。（○は 2 つまで）

- |                      |                  |
|----------------------|------------------|
| 1. 一般企業の正規社員         | 2. 他 NPO、団体の正規職員 |
| 3. パート、アルバイト、契約、派遣社員 | 4. 定年退職後の高齢者     |
| 5. 主婦                | 6. 学生            |
| 7. 上記以外              |                  |

問 18. 有償ボランティアには、有給職員との仕事内容や雇用制度適用の違いなどを説明していますか。（○はひとつ）

- |              |              |
|--------------|--------------|
| 1. 文書で説明している | 2. 口頭で説明している |
| 3. 特に説明していない | 4. 有給職員がいない  |
| 5. わからない     |              |

問 19. 有償ボランティアの仕事内容や活動条件について、どの程度取り決めていますか。(それぞれについて○は1つ)

(いない場合は無記入)	明確に決めている	ある程度決めている	あまり明確に決めていない	取り決めていない
経費や報酬の支給内容	1	2	3	4
仕事の種類や範囲	1	2	3	4
誰の指揮の下で働くか	1	2	3	4
勤務する日数や時間	1	2	3	4
勤務する場所	1	2	3	4
事故などの場合の補償	1	2	3	4

ここからは全員がお答えください。該当する形態の職員、ボランティアがない場合、枠は無記入で結構です。

問 20. 貴団体でボランティアが必要な理由を下から選択してください。該当するすべての理由に○、もっとも重要な理由1つに◎をつけてください。

- |                    |                         |
|--------------------|-------------------------|
| 1. 事業の中心的業務に対応するため | 2. 事業のサポート、補助的業務に対応するため |
| 3. 専門的業務に対応するため    | 4. 有給職員を雇えない、人件費節約のため   |
| 5. 活動の輪を広げるため      | 6. 必要な時に来てくれるから         |
| 7. 場が盛り上がり、活気づくから  | 8. その他                  |

問 21. 貴団体では職員やボランティアにどのような教育訓練をおこなっていますか。貴団体が費用負担しているものについてお答え下さい。(○はいくつでも)

	正規職員	非正規職員	有償ボランティア	無償事務局ボランティア
1. 先輩などが仕事を通じて教える	1	1	1	1
2. 団体で開催している講座やセミナーに参加する	2	2	2	2
3. 外部の講座やセミナーに参加する	3	3	3	3
4. 通信教育	4	4	4	4
5. その他	5	5	5	5
6. 特におこなっていない	6	6	6	6

問 22. 現在不足しているのはどのような人材ですか。また今後必要と思われる人材を3つ選んでください。

	現在不足している人材 (すべてに○)	今後必要となる人材 (3つ○)
1. パソコン操作が得意な人	1	1
2. 企画能力に優れている人	2	2
3. 専門の知識や経験が豊富な人	3	3
4. 会計、経理に明るい人	4	4
5. 人事、労務、教育訓練に明るい人	5	5
6. 法律、行政制度に明るい人	6	6
7. 資金集めが得意な人	7	7
8. 団体運営全般ができる人	8	8
9. 交渉、対外折衝が上手い人	9	9
10. 人脈が豊富な人	10	10
11. 年齢の若い人	11	11
12. 体力に自信がある人	12	12



問 30. NPO には最低賃金の適用が難しいともいわれていますが、その理由をどのように考えますか。(○はいくつでも)

1. 有償ボランティアなど雇用関係にあるかどうか明確でない人がいるから
2. 活動は自発的な行動で活動者本人も使用者、雇用者の認識を持たないから
3. 社会貢献目的や生き甲斐を最優先に働く者が多く、報酬は労働への対価ではないから
4. 働き方が多様で自己裁量が大きく、法律で一律に規制するのになじまないから
5. 財政的に苦しく人件費を捻出するのが難しいから
6. 適用は難しい
7. わからない
8. その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

問 31. 貴団体の人材確保、能力開発へのサポートに関して国や自治体に期待することは何ですか。(○はいくつでも)

1. ハローワークなどで NPO が必要とする求職者情報を提供する
2. ハローワークなどのキャリアカウンセリングにおいて NPO を有力な就職先候補とする
3. 国や自治体、その他公的団体に NPO の人材管理に関する相談窓口を設ける
4. 職業訓練コースやセミナーなどで NPO に必要な教育訓練の場を提供する
5. 国や自治体で共通した能力評価制度を整備し、人材のマッチングを行いやすくする
6. その他（具体的に： \_\_\_\_\_ )

問 32. 今後 3 年間で増やそうと考えている職員やボランティアをすべて選んでください。資金的制約が大きい場合と小さい場合に分けてお答えください。

- |               |                |                 |
|---------------|----------------|-----------------|
| 1. 正規職員       | 2. 非正規職員       | 3. 出向職員         |
| 4. 有償ボランティア   | 5. 無償事務局ボランティア | 6. その他の無償ボランティア |
| 7. 現行のままで対応する | 8. その他         |                 |

資金的制約の大きい場合

--	--	--	--	--	--

資金的制約の小さい場合

--	--	--	--	--	--

問 33. 今後 3 年間で重点的に強化しようと考えている運営戦略は何ですか。(○はいくつでも)

- |                   |                           |
|-------------------|---------------------------|
| 1. 資産を増やす         | 2. 自主財源（寄付、会費、自主事業収入）を増やす |
| 3. 認定 NPO 法人になる   | 4. 活動時間や日数を延ばす            |
| 5. 行政との連携を深める     | 6. 企業との連携を深める             |
| 7. 他 NPO との連携を深める | 8. 学校や教育機関との連携を深める        |
| 9. 労働組合との連携を深める   | 10. その他（具体的に： _____ )     |

**貴団体の概要についてお伺いします。**

問 34. 貴団体の活動分野を主なものから順に選択してください。

- |                   |              |              |
|-------------------|--------------|--------------|
| 1. 保健・医療・福祉       | 2. 社会教育      | 3. まちづくり     |
| 4. 学術・文化・芸術・スポーツ  | 5. 環境保全      | 6. 災害救援      |
| 7. 地域安全           | 8. 人権擁護・平和   | 9. 国際協力      |
| 10. 男女共同参画        | 11. 子どもの健全育成 | 12. NPO 支援   |
| 13. 情報化社会の発展      | 14. 科学技術の振興  | 15. 経済活動の活性化 |
| 16. 職業能力開発・雇用機会拡充 | 17. 消費者保護    |              |

主なものから→

--	--

問 35. 貴団体が設立されたのはいつですか（任意団体設立時）。

西暦 \_\_\_\_\_ 年

問 36. 貴団体の所在地（複数の場合は中心となる事務所）はどこですか。（○はひとつだけ）

1. 政令指定都市 2. 県庁所在地またはそれに準ずる都市 3. その他の市町村

問 37. 貴団体の活動頻度はどの程度ですか。（○はひとつだけ）

1. 土日を含む毎日（週7日） 2. 週5、6日 3. 週半分程度  
4. 週1、2日 5. その他

問 38. 貴団体に加入している保険を選択してください。（○はいくつでも）

1. 雇用保険 2. 厚生年金 3. 健康保険 4. 労災保険  
5. ボランティア保険 6. その他 7. いずれも加入していない

問 39. 3年前（設立していない場合は無記入）と昨年度の資産、収入とそのうち行政からの委託事業収入を記入してください。千円単位は四捨五入し、0円場合は必ず「0」とご記入ください。

	年 月	資産（財産）	年間収入	
				うち行政からの 委託事業収入
3年前	2000年度（平成12年度）	万円	万円	万円
昨年度	2002年度（平成14年度）	万円	万円	万円

問 40. NPOは今後、雇用の受け皿になりうると思いますか。ご意見を是非ご記入ください。


問 41. 本調査の報告書をご希望の団体は送付先をご記入ください。また、来年にインタビュー調査を予定しておりますが、該当するものに○をつけてください。

インタビューは… （1. 可能 2. 場合によっては可能 3. 不可能）

お名前：

報告書送付先：

お電話番号：

E-mail：

お忙しい中、ご協力本当にありがとうございました。1月23日までに返信用封筒に入れ、切手を貼らずに投函してください。今後ともさらなるご活躍をお祈りいたしております。

## 企業との連携と有償ボランティアの活用についての調査

### ご記入にあたっての注意事項

1. 特に断りのない限り、平成16年9月1日現在の状況について記入してください。
2. 回答方法は、番号に○をつけていただくもの、設問の右にあるマス内に該当する数字をご記入いただくものがあります。設問の指示に従ってご回答ください。
3. ご記入が終わりましたら、返送用封筒に入れて9月24日(金)までにご投函下さい。

### ●NPOと企業との関わりについて伺います。

問1. 企業とはどのような関わりをもっていますか。(○はいくつでも)

1. 企業との関わりはない
2. 寄付金を受けている
3. 法人会員として入会してもらっている
4. 事業に協賛してもらっている
5. 共同(出資)で事業を行っている
6. 事務所や会議室などの場所を無償または安価で提供してもらっている
7. 製品や社内備品などの物品を無償または安価で提供してもらっている
8. ボランティアに来てもらっている
9. 理事など役員になってもらっている
10. 職員を派遣してもらっている
11. 講師・専門家の派遣や、技術・技能・ノウハウの提供を受けている
12. その他

→問5~6へ

→問2~4へ

問2. 企業との関わりのかきかけは何でしたか。(○はいくつでも)

1. 企業に直接話を持っていった
2. 企業から打診があった
3. 中間支援団体やサポート機関の仲介があった
4. 貴団体役員職員の個人的な人脈による紹介
5. 企業に勤めている(いた)ボランティアから勤務先等を紹介された
6. 地元、活動地域との関わりの中で紹介された
7. その他

問3. 関わりをもっている企業は何社ですか。

社

問4. 関わりをもっている企業の規模はどれくらいですか。(○はいくつでも)

1. 小企業(常用雇用者30人未満)
2. 中企業(常用雇用者300人未満)
3. 大企業(常用雇用者300人以上)

### ●次に、問7へおすすみください。

●問5、6は企業と関わりをもっていない団体（問1で1.を選択）に伺います。

問5. 企業と関わりをもっていない理由は何ですか。（○は3つまで）

1. 企業にアプローチしたが、断られた
2. 連携できるような企業を知らない
3. 団体内に連携を行える人材がない
4. 連携に必要な手続きやノウハウがわからない
5. 企業の営利性とNPOの非営利性は相容れない
6. 自分たちの活動が制限されるのでは、という不安がある
7. 企業と連携してもメリットはない
8. 特に理由はない
9. その他

問6. 今後、企業と関わりをもつことを考えていますか。（○はひとつだけ）

1. 連携先を探している
2. まだ具体的な連携先を探してはいないが、検討はしている
3. 特に検討はしていないが、機会があれば連携したい
4. 連携するつもりはない

●問7は全員がお答えください。

特に人材面で企業と関わりをもつことで望むことは何ですか。（○はいくつでも）

1. 人材を派遣してもらいたい
2. NPO職員を企業で教育訓練してもらいたい
3. 技術・技能・マネジメント等のノウハウの提供を受けたい
4. ボランティアに来てもらいたい
5. 講師・専門家を派遣してもらいたい
6. 理事など役員になってもらいたい
7. 定年退職者をボランティアや職員として受け入れたい
8. 特に望むことはない
9. その他

●有償ボランティア（給与としての支払いはないが、経費や謝礼等の支給を受けるボランティア）についてお伺します。有償ボランティアがない場合は問14にお進み下さい。

問8. 有償ボランティアへの支給方法は下記の中のどれにあたりますか。（○はいくつでも）

1. 謝礼的な金銭の支給 →付問1、2へ
2. 活動経費の一定額支給 →付問1、2へ
3. 活動経費の実費支給、その他の支給方法 →3.だけに○をした方は問9～13へお進みください

付問1. 謝礼金支給と一定額支給の支給方法（○はひとつ）と、その支給額を記入してください。

●謝礼金支給

1. 1時間あたり	)	円
2. 1回あたり		
3. その他 (		

●経費一定額支給

1. 1時間あたり	)	円
2. 1回あたり		
3. その他 (		

付問2. 支給額は主にどのようなことを参考にして決めていますか。(枠内に数字を書き込んでください)

1. 同種他団体等の同様の活動の支給額
2. 地域の最低賃金を上回らない支給額
3. 有給職員の賃金を下回る支給額
4. 本人との話し合いで決める
5. 交通費などかかる経費のおよその額
6. 特に参考にしていないものはない
7. その他

(謝礼金支給) (経費一定額支給)

--	--

問9. 有償ボランティアと無償ボランティアの仕事内容はどの程度異なりますか。(○はひとつだけ)

1. 全く同じ	2. ほぼ同じ	3. 一部同じ	→付問1へ
4. 全く異なる	5. 無償ボランティアはいない		→問10~13へ

付問1. 有償ボランティアの能力、意識等は無償ボランティアとどのように異なりますか。(同じ仕事を想定してお答え下さい)(それぞれについて○はひとつだけ)

	無償ボランティア が上回る	無償ボランティア がやや上回る	同程度	無償ボランティア がやや下回る	無償ボランティア が下回る
●技術・技能のレベル.....	1	2	3	4	5
●仕事への責任感.....	1	2	3	4	5
●定着性.....	1	2	3	4	5
●管理の手間、費用.....	1	2	3	4	5
●必要に応じた活用のしやすさ.....	1	2	3	4	5

問10. 有償ボランティアと有給職員(正規職員がいる場合には正規職員と、正規職員がいない場合には非正規職員(パート、アルバイト等)と比較する)の仕事内容はどの程度異なりますか。(○はひとつだけ)

1. 全く同じ	2. ほぼ同じ	3. 一部同じ	→付問1へ
4. 全く異なる	5. 有給職員はいない		→問11~13へ

付問1. 有償ボランティアの能力、意識等是有給職員(正規職員がいる場合には正規職員と、正規職員がいない場合には非正規職員(パート、アルバイト等)と比較する)とどのように異なりますか。(同じ仕事を想定してお答え下さい)(それぞれについて○はひとつだけ)

	有給職員が上回る	有給職員がやや上回る	同程度	有給職員がやや下回る	有給職員が下回る
●技術・技能のレベル.....	1	2	3	4	5
●仕事への責任感.....	1	2	3	4	5
●定着性.....	1	2	3	4	5
●人件費コスト.....	1	2	3	4	5
●必要に応じた活用のしやすさ.....	1	2	3	4	5

問11. 有償ボランティアが活動中にケガや交通事故等を起こした場合、貴団体ではどのように対応していますか。(○はひとつだけ)

- |                     |                 |
|---------------------|-----------------|
| 1. すべて団体が対応している     | 2. すべて個人が対応している |
| 3. ケースによって団体が対応している | 4. 特に対応策はない     |

問12. 有償ボランティアを活用する理由は何ですか。(○はいくつでも)

- |                       |                         |
|-----------------------|-------------------------|
| 1. 事業の中心的業務に対応するため    | 2. 事業のサポート、補助的業務に対応するため |
| 3. 社会保険等の手続きが不要であるため  | 4. 有給職員を雇えない、人件費の節約のため  |
| 5. 専門業務に対応するため        | 6. 高齢者の活用のため            |
| 7. 即戦力・能力のある人材を確保するため | 8. ボランティアという形態にこだわるため   |
| 9. 活動の輪を広げるため         | 10. その他                 |

問13. 有償ボランティアの存在について、良かったこと、困ったことなどお聞かせ下さい。


●貴団体についてお伺いします。(全員の方への質問)

問14. 下表で定義する人員について、男女の割合を下記の選択肢から選んでご記入ください。該当する人員がない場合には必ず6を記入してください。

全体	役員	有給職員		有償ボラン ティア	無償ボランティア	
		正職員	非正職員		事務局ボラン ティア	その他ボラン ティア

男性だけ、あ るいは男性が ほとんど	やや男性が 多い	男女はほぼ 同じくらい	やや女性が 多い	女性だけ、あ るいは女性 がほとんど	そのような人 員はいない
1	2	3	4	5	6

問15. 前回の調査結果から、NPO での経験を活かして転職している例のあることがわかりましたが、貴団体の活動を通じて得られる経験や技能などについて、企業などで働く場合でも通用すると思われるものはありますか。(○はいくつでも)

- |                               |                       |
|-------------------------------|-----------------------|
| 1. 事務的能力 (経理、書類作成、パソコンの技術など)  | 2. 活動分野の専門知識や技術       |
| 3. 管理的な能力 (組織運営、人員の統括など)      | 4. 企画的能力 (計画、立案、提言など) |
| 5. 対人関係に関する能力 (交渉、営業、礼儀、人脈など) | 6. 特になし               |

問16. 貴団体の設立および運営に深く関わっている主な組織はどれですか。(○はひとつだけ)

- |             |       |          |         |        |
|-------------|-------|----------|---------|--------|
| 1. 自治体、行政機関 | 2. 企業 | 3. その他法人 | 4. 特になし | 5. その他 |
|-------------|-------|----------|---------|--------|

問17. 貴団体の 2002 年度 (昨年ではありません) の年間収入の内訳について、以下のそれぞれの項目の金額をお答えください。(実績がない場合は空欄で結構です)

①法人会員費収入	▶ 法人会員数	②企業からの寄付 金・協賛金等収入	③自主事業収入
万円	社	万円	万円

質問は以上です。お忙しい中、ご協力ありがとうございました。  
9月24日(金)までに返信用封筒に入れ、切手を貼らずに投函してください。

## 「NPO活動と就業に関する実態調査」

### ご協力へのお願い

拝啓

猛暑の候、時下ますますご清祥の段、お喜び申し上げます。昨年度来、実施しております当機構のNPOに関する一連の調査にご協力をいただき心より感謝申し上げます。

この度の調査票は、昨年実施した「NPO法人における能力開発と雇用創出に関する調査」、および、「企業の連携と有償ボランティアの活用についての調査」にご回答いただいたNPOを対象に郵送しております。今回の個人調査によって一連の調査が完結いたします。なにとぞご理解の上、今一度ご協力のほどお願い申し上げます。

さて、昨年の団体調査では、NPO法人1団体あたり有給職員は平均4.9人、ボランティアは平均11.7人が活動していることがわかりました。また、過去3年間で有給職員は増加傾向にあり、今後も有給職員を増やす傾向にあることが明らかになりました。

NPOが働く場となるには、まだまだ多くの課題が残されていますが、今後の日本を担う重要なセクターとして、より多くの優秀な人材が働く場として期待されております。NPO活動をサポートし、さらなる発展を確実なものとするためにも、NPOに関する労働政策のあり方を検討する必要があると考えております。

そこで今回の調査では、特にNPOを担う個人に注目し、その活動内容や意識について明らかにしたいと考えております。調査結果は今年度中に報告書としてまとめ、今後の労働政策の立案に役立てます。報告書は当機構のホームページ(<http://www.jil.go.jp>)で全文ご覧いただくことが可能です。

なお、本調査につきましては、株式会社日経リサーチに委託して実施いたします。当調査では団体名はIDとして認識されますが、個人は特定されません。また、ご記入いただいた情報は学術的な調査分析以外の目的には使用いたしません。

ご多忙中とは存じますが、調査の趣旨をなにとぞご理解の上、ご協力のほど重ねてお願い申し上げます。

敬具

2005年 7月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

裏面の注意事項をご一読の上、職員・ボランティアの方への配布をお願いします。

裏面へ

## 【調査票配布にあたっての注意事項】

1. 調査票は一般用（ピンク）と事務局長用（グリーン）の2種類あります。
2. 一般用の調査票は、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。
3. 事務局長用の調査票は、事務局長に配布してください。
4. 調査票はあらかじめ返送用封筒の中に入れておきますので、各職員の方には返送用封筒ごとお渡しください。
5. 調査票は、返送用封筒に入れて8月31日（水）までに各職員の方から直接返送していただく形になります。切手を貼らずに封をして投函してください。
6. 調査票を返送していただいた団体には、調査報告書（要約版）を送付させていただきます。
7. 昨年12月の調査時点の貴団体職員数を参考にして調査票を送付させていただきました。20名以上の団体には21枚を上限にお送りいたしました。
8. 調査に関するお問い合わせは下記の担当者までお願いいたします。

### 【調査票の内容、記入方法などについての問い合わせ】

〒101-0048 東京都千代田区神田司町2-2-7

株式会社日経リサーチ

（株式会社日経リサーチは、当調査の調査・集計業務を委託されています。）

担当：福島、富田、稲葉

TEL：03-5296-5128、Email：inaba@nikkei-r.co.jp



### 【調査の趣旨についての問い合わせ】

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

（労働政策研究・研修機構（<http://www.jil.go.jp>）は、厚生労働省所管の独立行政法人で、労働政策の企画・立案・実施に資する研究を行っております。）

担当：小野 晶子

TEL：03-5991-5147、Email：aono@jil.go.jp

## 「NPO活動と就業に関する実態調査」

### ご協力へのお願い

拝啓

猛暑の候、時下ますますご清祥の段、お喜び申し上げます。昨年度来、実施しております当機構のNPOに関する一連の調査にご協力をいただき心より感謝申し上げます。

この度の調査票は、昨年実施した「NPO法人における能力開発と雇用創出に関する調査」、および、「企業の連携と有償ボランティアの活用についての調査」にご協力いただいたNPOを通じて、有給職員とボランティアの方にお配りしております。今回の個人調査によって一連の調査が完結いたします。なにとぞご理解の上、ご協力のほどお願い申し上げます。

さて、昨年の団体調査では、NPO法人1団体あたり有給職員は平均4.9人、ボランティアは平均11.7人が活動していることがわかりました。また、過去3年間で有給職員は増加傾向にあり、今後も有給職員を増やす傾向にあることが明らかになりました。

NPOが働く場となるには、まだまだ多くの課題が残されていますが、今後の日本を担う重要なセクターとして、より多くの優秀な人材が働く場として期待されております。NPO活動をサポートし、さらなる発展を確実なものとするためにも、NPOに関する労働政策のあり方を検討する必要があると考えております。

そこで今回の調査では、特にNPOを担う個人に注目し、その活動内容や意識について明らかにしたいと考えております。調査結果は今年度中に報告書としてまとめ、今後の労働政策の立案に役立てます。報告書は当機構のホームページ(<http://www.jil.go.jp>)で全文ご覧いただくことが可能です。

なお、本調査につきましては、株式会社日経リサーチに委託して実施いたします。当調査では貴方の所属するNPOはIDとして認識されますが、貴方自身は識別されません。また、ご記入いただいた情報は学術的な調査分析以外の目的には使用いたしません。

ご多忙中とは存じますが、調査の趣旨をなにとぞご理解の上、ご協力のほど重ねてお願い申し上げます。

敬具

2005年 7月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

**裏面の注意事項**をご一読の上、調査票のご回答をお願いします。

調査票は返送用封筒に入れて**8月31日まで**にご投函ください。切手は不要です。

裏面へ

## 【ご記入にあたっての注意事項】

1. 特に断りのない限り、2005年7月1日現在の状況について記入してください。
2. この調査票を受け取ったNPOについてお答えください。設問中の「現在のNPO」とは、この調査票を受け取ったNPOのことです。
3. 回答方法は、番号に○をつけていただくもの、下線やマス内に該当する数字をご記入いただくものがあります。設問の指示に従ってご記入ください。
4. 「その他」に（ ）がある場合、具体的にご記入ください。
5. ご記入が終わりましたら、調査票の入っていた返送用封筒に入れて8月31日(水)までにご投函下さい。
6. 調査票を返送していただいた場合には、団体宛に調査報告書（要約版）を送付させていただきます。
7. この調査に関して不明の点がございましたら、下記の担当者までお問い合わせ下さい。

### 【調査票の内容、記入方法などについての問い合わせ】

〒101-0048 東京都千代田区神田司町2-2-7

株式会社日経リサーチ

(株式会社日経リサーチは、当調査の調査・集計業務を委託されています。)

担当：福島、富田、稲葉

TEL：03-5296-5128、Email：inaba@nikkei-r.co.jp



### 【調査の趣旨についての問い合わせ】

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

独立行政法人 労働政策研究・研修機構

(労働政策研究・研修機構 (<http://www.jil.go.jp>) は、厚生労働省所管の独立行政法人で、労働政策の企画・立案・実施に資する研究を行っております。)

担当：小野 晶子

TEL：03-5991-5147、Email：aono@jil.go.jp



問 7. 現在の NPO での活動をあなたと一緒にいる人をすべてお答えください。(○はいくつでも)

1. 家族
2. 職場の人
3. 地域の人
4. (活動を始める以前の) 友人・知人
5. その他(具体的に: )

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、一般企業では正規社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)       |

【問 8 で「1. 正規職員」「2. 非正規職員」と答えた方に】 → 【問 18 へ進んでください】

問 9. 現在の NPO での活動時間は 1 週間当り何時間ですか。(平均的な残業時間も含めてお答えください)

1 週間当り \_\_\_\_\_ 時間 \_\_\_\_\_ 分

問 10. 現在の NPO からどのような形であなたに賃金が支給されていますか。その額もお答えください。

1. 年俸 \_\_\_\_\_ 円/年
2. 月給 \_\_\_\_\_ 円/月
3. 日給 \_\_\_\_\_ 円/日
4. 時給 \_\_\_\_\_ 円/時

問 11. あなたの現在の NPO における賃金は、主にどのような制度(賃金表など)に基づいて決定されていますか。(○は1つ)

1. 年齢や勤続年数を重視した制度
2. 資格や能力を重視した制度
3. 職務や職種を重視した制度
4. ミッションや事業などの成果を重視した制度
5. 時給などで一律に決定
6. 場合に応じて決定(明確な制度がない)
7. 分からない

問 12. あなたは、現在の NPO における賃金の決定方法についてどう評価していますか。(○は1つ)

1. 現状のままでよい
2. 若干改善すべき問題あり
3. 抜本的に改善すべき問題あり
4. 分からない

問 13. 賃金は評価制度(人事考課・査定)の結果によって変わりますか。(○は1つ)

1. 変わる
2. 変わらない
3. 評価制度はない

問 14. 有給職員になった時点から現在まで賃金はどのように変化しましたか。(○は1つ)

1. 上昇傾向
2. 低下傾向
3. 上がったたり下がったり
4. ほとんど変化はない

問 15. 現在の NPO から支給された賃金について、最も高かったときと低かったときの金額を年収に換算してお答えください。

最も高かったとき \_\_\_\_\_万円/年      最も低かったとき \_\_\_\_\_万円/年

問 16. 現在の NPO における処遇全般に対して、あなたは満足していますか。(○は1つ)

1. 満足している                      2. まあ満足している                      3. どちらともいえない  
4. やや不満である                      5. 不満である

問 17. あなたの仕事内容は有償ボランティア、無償ボランティアと比べると、どの程度異なりますか。

1. まったく同じ                      2. ほぼ同じ                      3. 一部同じ  
4. まったく異なる                      5. そのようなボランティアはいない

有償ボランティアと比べて <input type="checkbox"/>	無償ボランティアと比べて <input type="checkbox"/>	→ 【問 21 へ 進んでください】
---------------------------------------	---------------------------------------	-----------------------

【問 8 で「3～5. ボランティア」と答えた方に】

問 18. 現在の NPO での活動時間は1ヶ月当り何時間ですか。

1ヶ月当り \_\_\_\_\_時間程度

問 19. 活動に際して、交通費などの経費や謝礼は、どのような形で支払われていますか。(○はいくつでも)

- |                   |                     |
|-------------------|---------------------|
| 1. 現金や現金化できる謝礼の支払 | 2. 現金化できない謝礼の支払     |
| 3. 交通費などの経費の実費支払  | 4. 交通費などの経費の一定額支払   |
| 5. 支払は一切ない        | 6. その他(具体的に: _____) |

付問 1. その謝礼は、時間預託やエコマネーの活用ができますか。(○は1つ)

1. 活用できる                      2. 活用できない                      3. 分からない

付問 2. 【問 19 で「1. 現金や現金化できる謝礼の支払」と答えた方に】

昨年(2004年)1年間にあなたが受け取った謝礼金(交通費などの経費は除く)はおよそいくらでしたか。また、1時間当りの金額が決まっている場合いくらですか。

年間 \_\_\_\_\_万\_\_\_\_\_千円                      1時間当り \_\_\_\_\_円

問 20. あなたの活動内容は有給職員や活動形態の異なるボランティア(有償ボランティアの場合は無償、逆に無償ボランティアの場合は有償)と比べて、どの程度異なりますか。

1. まったく同じ                      2. ほぼ同じ                      3. 一部同じ  
4. まったく異なる                      5. 比べる対象者がいない

有給職員と比べて                       活動形態の異なるボランティアと比べて

【全員の方に】

問 21. 現在の NPO 内で、これまでに活動形態が変わったことがありますか。(問 8 の分類をご参照ください) ある場合は、変わった回数をお答えください。

1. ある → 変わった回数 _____ 回	2. ない → 【問 26 へ 進んでください】
------------------------	-----------------------------

【問 21 で「1. ある」と答えた方に】

問 22. 活動形態はどのように変わりましたか。現在の活動形態(問 8 の回答)の直前の活動形態をお答えください。(○は1つ)

1. 正規職員    2. 非正規職員    3. 有償ボランティア    4. 無償ボランティア

問 23. 現在の活動形態(問 8 の回答)に変わった時期はいつですか。

西暦 \_\_\_\_\_ 年 \_\_\_\_\_ 月

問 24. 現在の活動形態(問 8 の回答)に変わったきっかけは何ですか。(○は1つ)

1. NPO や出向元から要望があり受け入れた  
2. 自分から要望して受け入れられた

問 25. 現在の活動形態(問 8 の回答)に変わった主な理由は何ですか。(○は1つ)

1. 知識、能力などが向上したから(資格取得、教育訓練、留学など)  
2. 経験を積んだから  
3. 生活、環境などが変化したから(家庭の事情、新たな就業など)  
4. 現在の NPO の置かれている状況が変化したから  
5. その他(具体的に: \_\_\_\_\_ )

【全員の方に】

問 26. あなたにとって最も理想的だと思う現在の NPO での活動形態をお答えください。(○は1つ)

1. 正規職員    2. 非正規職員    3. 有償ボランティア    4. 無償ボランティア

問 27. 現在の NPO であなたがやっている活動内容をすべてお答えください。(○はいくつでも)

1. 組織全体の事業計画・運営・管理	2. 個々のプロジェクトの企画・運営
3. 資金調達	4. 会計・経理
5. 人事(職員の採用、管理)	6. ボランティアコーディネート
7. 行政や企業との連携	8. 広報(機関誌やインターネットでの情報発信など)
9. 一般事務	10. 専門的な仕事(福祉、教育、IT、医療など)
11. 1~10 の業務の補助的な仕事	12. 現場での活動(助け合い活動、イベント手伝いなど)
13. その他(具体的に: _____ )	

付問. 選択した活動内容の中で、主なものを1つご記入ください。



問 32. 次の (a) ~ (d) の各項目について、あなたは、現在の NPO 内でどの程度関与していますか。(○はそれぞれ1つ)

かなり関与している    やや関与している    あまり関与していない    関与していない

- (a) 組織運営やミッションの方針決定 ○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○ 1 ----- 2 ----- 3 ----- 4  
 (b) 所属 NPO の運営にとって重要な人との連携 ○○○○○○○○ 1 ----- 2 ----- 3 ----- 4  
 (c) 組織の全般的な業務 ○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○ 1 ----- 2 ----- 3 ----- 4  
 (d) 個々のプロジェクト ○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○○ 1 ----- 2 ----- 3 ----- 4

問 33. 今後の NPO 活動についてどのような見通しを持っていますか。(○は1つ)

1. 可能な限り現在の NPO で活動を続けたい
2. ある一定期間だけ現在の NPO で活動を続けたい
3. 他の NPO に活動拠点を移したい
4. NPO 活動をやめたい

付問. 現在の NPO で活動を続ける期限が決まっている場合は、その具体的な時期をお答えください。そうでない場合は、およそ何歳頃まで活動を続けたいかをお答えください。

西暦 \_\_\_\_\_ 年まで、あるいは、 \_\_\_\_\_ 歳頃まで

問 34. 今後のあなたの進路について主にどのような希望がありますか。(○は1つ)

1. 企業で正規社員として働く
2. 企業で非正規社員 (パート、派遣など) として働く
3. 公務員として働く
4. 自営、自由業を営む
5. NPO を立ち上げる
6. 学校に入学する (大学、大学院、専門学校など)
7. 現状のままでよい
8. その他 (具体的に: \_\_\_\_\_)

問 35. 現在の NPO 以外での、あなたの主なご職業をお答えください。(○は1つ)

- |                         |                      |
|-------------------------|----------------------|
| 1. 企業や団体などの正規社員、職員      | 2. 経営者、自営業主          |
| 3. 企業や団体などの非正規社員、職員     | 4. 他の NPO の有給職員      |
| 5. 専業主婦                 | 6. 学生                |
| 7. 現在の NPO 以外では仕事をしていない | 8. その他 (具体的に: _____) |

付問. 現在までに正規社員、職員、経営者、自営業主として、就業した経験はありますか。

1. はい                      2. いいえ                      → 【問 38 へ進んでください】

【正規社員、職員、経営者、自営業主としての就業経験がある方に】

問 36. 現在までの正規社員、職員、経営者、自営業主としての勤続年数の合計をお答えください。

\_\_\_\_\_ 年

問 37. 現在までに、最も長く経験した仕事の内容をお答えください。(○は1つ)

- |             |                         |          |
|-------------|-------------------------|----------|
| 1. 経営・管理    | 2. 人事・総務                | 3. 会計・経理 |
| 4. 法律・法務    | 5. 広報・宣伝・渉外             | 6. 営業    |
| 7. 研究開発     | 8. 一般事務                 | 9. 販売・接客 |
| 10. 製造・組み立て | 11. 業務補助・軽作業            | 12. 教育   |
| 13. 医療・福祉   | 14. その他（具体的に：<br>_____） |          |

**【全員の方に】**

問 38. これまでに他の NPO で有給職員としての就業経験がある場合は、その勤続年数の合計をお答えください。ない場合は、0 年とお答えください。

\_\_\_\_\_年

問 39. あなたはボランティアへの支払いはどれが適当だと考えますか。(○はいくつでも)

- |                   |                        |
|-------------------|------------------------|
| 1. 現金や現金化できる謝礼の支払 | 2. 現金化できない謝礼の支払        |
| 3. 交通費などの経費の実費支払  | 4. 交通費などの経費の一定額支払      |
| 5. 支払は一切必要ない      | 6. その他（具体的に：<br>_____） |

問 40. NPO でのあなたの立場は「労働者」だと思いますか。(○は1つ)

- |              |             |
|--------------|-------------|
| 1. そう思う      | 2. ややそう思う   |
| 3. あまりそう思わない | 4. 全くそう思わない |

問 41. 現在の NPO 以外に、所属して実際に活動しているグループ・団体があれば、すべてお答えください。(○はいくつでも)

1. 地縁的な活動に関するグループ・団体（自治会、町内会、青年団など）
2. 余暇、趣味、娯楽活動に関するグループ・団体
3. ボランティア、NPO、市民活動に関するグループ・団体
4. その他のグループ・団体（具体的に：  
\_\_\_\_\_）
5. 特になし

問 42. 次の (a) ~ (e) の各項目について、あなたはどの程度満足していますか。(○はそれぞれ1つ)

	満足 している	まあ満足 している	やや不満 である	不満 である	該当 しない
(a) 家庭	1	2	3	4	
(b) 現在の NPO 活動	1	2	3	4	
(c) NPO 以外の仕事	1	2	3	4	5
(d) 近隣関係	1	2	3	4	
(e) 生活全体	1	2	3	4	

F1. 性別と満年齢をお答えください。

1. 男性                      2. 女性                      満 \_\_\_\_\_ 歳

F2. 配偶者はいますか。

1. いない                       2. いる → 付問. 配偶者は収入をともなう仕事に就いていますか。  
1. 就いている                      2. 就いていない

F3. お子さんはいますか。

1. いない                       2. いる → 付問. 一番下の方の満年齢をお答えください。  
満 \_\_\_\_\_ 歳

F4. 家族の介護、介助の経験がありますか。

1. ある                      2. ない

F5. 最終学歴（在学中の場合も含む）をお答えください。（○は1つ）

1. 中学校	2. 高等学校	3. 短期大学、高等専門学校	4. 大学
5. 大学院	6. 各種学校、専門学校	7. その他（具体的に： _____ ）	

↓  
付問. 現在、その学校に在学中ですか。

1. 在学中である                      2. 卒業している

F6. 昨年（2004年）1年間の「①世帯全体の収入」、「②現在のNPOからのあなたの収入」、「③②以外の仕事によるあなたの収入」は、それぞれ税込みでおよそいくらでしたか。ただし、勤続1年未満の方は1年間働いた場合の見込み額でお答えください。（収入がない場合は0と記入してください）

①世帯全体の収入	②現在のNPOからの収入	③②以外の仕事による収入
万円	万円	万円

F7. 昨年（2004年）1年間にあなたが現在のNPOに納めた会費と寄付した額はいくらですか。

会費 \_\_\_\_\_ 円                      寄付額 \_\_\_\_\_ 円

F8. あなたは現在のNPOで次の保険などに加入していますか。（○はいくつでも）

1. 雇用保険                      2. 健康保険                      3. 厚生年金  
4. ボランティア保険など                      5. いずれも加入していない                      6. 分からない

F9. どうしたらNPOでの活動が行いやすくなるでしょうか。ご意見をご記入ください

以上で調査は終了です。ご協力ありがとうございました。  
8月31日（水）までに返信用封筒（切手不要）にてご返送ください

---

労働政策研究報告書 No.82  
NPO 就労発展への道筋  
—人材・財政・法制度から考える—

発行年月日 2007年3月30日  
編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23  
(編集) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104  
(販売) 広報部成果普及課 TEL:03-5903-6263  
FAX:03-5903-6115  
印刷・製本 株式会社 上野高速印刷

---

©2007

\*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)



---

労働政策研究報告書 No.82

NPO 就労発展への道筋

—人材・財政・法制度から考える—

定価：1,365円(本体1,300円)

発行年月日 2007年3月30日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 研究調整部研究調整課

TEL:03-5991-5104

(販売) 広報部成果普及課

TEL:03-5903-6263

FAX:03-5903-6115

印刷・製本 株式会社 上野高速印刷

---

©2007

ISBN978-4-538-88082-2

\*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)

---

労働政策研究報告書 No.82  
NPO 就労発展への道筋  
—人材・財政・法制度から考える—

発行年月日 2007年3月30日  
編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23  
(編集) 研究調整部研究調整課 TEL:03-5991-5104  
(販売) 広報部成果普及課 TEL:03-5903-6263  
FAX:03-5903-6115  
印刷・製本 株式会社 上野高速印刷

---

©2007

\*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)



---

労働政策研究報告書 No.82

NPO 就労発展への道筋

—人材・財政・法制度から考える—

定価：1,365円(本体1,300円)

発行年月日 2007年3月30日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井4-8-23

(編集) 研究調整部研究調整課

TEL:03-5991-5104

(販売) 広報部成果普及課

TEL:03-5903-6263

FAX:03-5903-6115

印刷・製本 株式会社 上野高速印刷

---

©2007

ISBN978-4-538-88082-2

\*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)