

おわりに：まとめと政策的含意

「有償ボランティア」をめぐる理論や議論、そして実態についてみてきた。最後に「有償ボランティア」という働き方が拡大する要因とその問題点、そして政策の方向性をまとめたい。

要 因

「有償ボランティア」という中間領域の活動形態が拡大する要因としては、以下の 4 つが考えられる。

第 1 に、NPO 側の財政的要因である。NPO の財政が小さい場合、有給労働者を雇用することは難しい。だから「有償ボランティア」を活用する。NPO にも事務局業務が存在し、活動を継続させていくにはその業務を担う人材が必要となる。事務局業務を担うのは、多くは有給職員であるが、常勤者を 1 人雇うには、人件費を年間 300 万円として、団体の年収規模は最低でも 1,000 万円は必要となる⁶²。年間収入 1,000 万円を超えるまではボランティアが中心的業務を担うことになる。第 3 章の表 4 から、人件費節約理由で「有償ボランティア」を活用している団体の多くは、年間収入の小さい団体であることが明らかになっている。

第 2 に、活動者側の要因である。ボランティアを継続していくには、活動者本人が負う「コスト」を抑えることでボランティアの継続動機が高まることが考えられる。「有償ボランティア」で活動すれば、特に金銭面で「コスト」を低く抑えることができる。「有償ボランティア」制度は、とりわけ高齢化社会の介護ニーズが高まり、ボランティアの量的確保が必要な場合に活動者の継続動機を高め、参加量を増やすことの出来る方法であるといえる。

第 3 に、サービスを受ける側のニーズである。特に対人サービスを行う NPO において、サービスを受ける側が対価を支払いたいと希望する場合がある。すなわち、「ほどこし」ではなく、対等な関係でありたいと考える。有償部分は、需要者側の考えが対価の支払いという形で表されたものと考えることができる。

第 4 に、社会的にボランティア活動を有償にする必要がある場合で、法制度や政策の中で規定されている場合である。アメリカの「国内ボランティア振興法」の中では、貧困問題および貧困に関連する問題を解消、軽減させることを目的としたプログラムの中で、「フルタイム」でボランティアを行うものに対し、スタイペンド（謝礼金）を、月 100 ドル（場合によって 125 ドル）を超えない範囲で支給している。また、「養祖父母プログラム」においてボランティア参加する低所得者には、1 時間あたり 2.45 ドルが支払

⁶² NPO では、一般的に人件費が年間収入に占める割合はおよそ 3 割といわれている。経済産業研究所[2003] のデータでも、支出総額に占める人件費の割合は全体で 3 割となっている。

われる。この他にも、特にヨーロッパでは、労働市場において職を見つけることが難しい者を対象に NPO において職を与え、同時に職業訓練を行い、失業等の給付金が支給されている。これは“Sheltered employment”と呼ばれる形態で、特に経済的不況から失業が増大し、構造改革を迫られている国に見られる⁶³。イギリスでは若年者向けの就業支援政策（ニューディール政策）の中で、失業給付にあたり「ボランティアを 6 ヶ月間行う」ことが選択肢の 1 つをして提示されている。また若者へのサポートやカウンセリングを行う「コネクションズ・サービス（Connexions Service）」⁶⁴では、地域の NPO が行政と連携してこの活動に参加している。

問題点

他方、問題点として有給労働者と無償ボランティアの間に広がる中間領域で活動する者が増えることによって、次のようなことが懸念される。

第 1 に、雇用労働者と同様の職種に就いて低い活動条件を受け入れる者が増えた場合、その職種（例えば介護労働者）における競争関係から労働条件や市場賃金を引き下げる可能性がある⁶⁵。さらに、民間企業の場合には、ボランティアという活動形態は存在しないために、競争の激化により不当な賃金切り下げが起こる可能性がある。特に 2003 年に「指定管理者制度」が施行されてから、NPO や民間企業も行政の施設を管理受託することが出来るようになった。行政側としては、サービスの向上と施設管理の効率化、経費の削減を目的としている。NPO 側は無償や有償のボランティアをマンパワーとして活用できるために、民間企業より極端に低い金額で事業を請負うことも可能となる。実際に、行政委託事業が非常に安価で落札されているケースも報告されている⁶⁶。

NPO が財源不足を補うためにボランティアに依存することは望ましくないという意見は多い。しかし、NPO の実態を見れば設立当初から財源が豊富なところは少ない。ある一定の財政規模を確保出来るようになるまでは、有給職員の行う業務を代替的にボランティアが行う必要がある。しかし、このことは裏腹に「安上がりの労働」としてボランティア精神が利用され、正当化される恐れも否定できない。

第 2 に、「有償ボランティア」と同じ NPO で働く有給職員の賃金を引き下げる可能性

⁶³ Anheier et al. [2003]。

⁶⁴ 日本労働研究機構[2003]が詳しい。「コネクションズ・サービス」と表記される場合もある。

⁶⁵ 要介護者や障害者の外出に利用される「福祉タクシー」が、いわゆる「白タク」を合法化するもので、タクシー業界の収益機会を減少させるのでは、と同業界は危惧している（日本経済新聞 2003 年 5 月 7 日掲載、地方経済面）。福祉移送サービスは障害者らの通院通所を支援するボランティア活動として広がってきた経緯があり、非営利で公共性が高いため、白タク行為とは一線を画す活動として黙認されてきた。NPO に寄贈された福祉車両や協力者の自家用車を使い、料金はガソリン代に車両維持費を上乗せした程度で運営されている。福祉移送サービス特区の認定を受けた自治体では、NPO などに対し福祉車両を使って有償移送事業を認められている。しかし、それ以外の自治体では、道路交通法の認可が必要であるとするところもあり自治体によって解釈は分かれている。

⁶⁶ 小田切・浦坂[2005]。

もある。NPOの有給職員の賃金の低さは、ボランティアとの競争関係に起因するとも言われている（Anheier et al. [2003]）。例えば、第3章の表11、12でみたように、有給職員と同じような仕事を行う「有償ボランティア」がいるのならば、その金額（賃金）差は小さくなることが想像できよう。

第3に、再度、「流山裁判」のようにボランティアの「労働者」性をめぐって混乱が起きる可能性がある。「流山裁判」では、労働法上の判断はされなかったが、第3章の3.4のように、現行法によって「労働者」性を判断した場合、NPOがボランティアに対する制度を充実させるほど「労働者」性が高く判断される可能性がある。

政策の方向性

それでは、今後NPOでの働き方を政策的にどう考えていけばよいだろうか。大前提として、NPOの成長を阻害するものであってはならないということである。また、ボランティア労働は社会的に必要な労働として奨励していかなくてはならない。つまり、NPOもボランティアも積極的に保護するしくみを整備しつつ拡大すべきだと考える。

第1に、ボランティアを保護し、奨励していく上で法的整備は重要であると考え。これは、「有償ボランティア」に限ったことではなく、ボランティア全体に対してである。特に、フルタイムで働くボランティアには、社会が一定の保障を与えるべきであると考え⁶⁷。この問題につき、池添[2004]は、ボランティアに対し活動過程における災害に対する保障制度、安全衛生関連法規、活動時間に関わる規制、社会保険等を適用することを提言している。大内[2003]は、NPOやボランティアのもつ社会的重要性から、ボランティア活動を労働保護法の枠外に放逐していることに疑問を投げかけている。そして、「労働保護法には、健全な労働市場の育成という観点があったことをふまえると、国家が政策的に社会的に有用な労働を人的従属性や経済的従属性、さらには有償性に関係なく一定の保護を与える方針をとることには十分な合理性がある」としている。山口[2002]もまた、ボランティア活動中に事故が起きた場合、自己責任で処理されたり、NPOが民間保険会社の傷害保険や賠償責任保険に加入したりして済ませている現状に疑問を投げかけている。以上のように労働法の先行研究では濃淡の差はあるが、ボランティアに対して何らかの法的手当が必要と考えており、この場合は彼等が述べるように活動の実態やNPOとボランティアの関係、NPO活動の社会的意義などについて慎重な検討を要しよう。

第2に、「有償ボランティア」を雇用との掛け橋の役割を担う存在とみなし、行政とNPOが相互協力出来るようなしくみを構築していくことである。すなわち、若年者でこ

⁶⁷ アメリカでは、一部の州法においてボランティアに対し規定において労災補償の適用を認める例がある。また、ドイツにおいても、一定の要件の下で、労災保険の強制被保険者とすることで保険保護が与えられている。フランス、イギリスでも限定的だがボランティアに労災が適用されている（日本労働研究機構[2002]）。

れから社会に出て行く者のトレーニングの場としてインターンシップ制度を設ける、失業者や専業主婦で社会への再復帰を希望する者に復帰するまでの助走期間を提供する、定年退職に伴う職業生活からのソフトランディング、そしてセカンドキャリアとしての場として機能させる⁶⁸、などである。

最後に、「有償ボランティア」の実費弁償以上の支払いをどう扱うかである。これにはさまざまな意見や考え方があり、さらなる議論と研究の蓄積が必要である。ここでは早急な結論を導くことは避け、今後の課題として残したい。

以上、「有償ボランティア」などの中間領域が拡大する要因、それに伴う問題点と今後の政策的方向性を示した。今後の課題としては、無償、有償のボランティアがどのような動機の下でボランティアに参加しているか、日本における「有償ボランティア」の「有償部分」は果たしてインセンティブになっているかなど、調査・研究する必要があるだろう。

⁶⁸ 藤本[2004]は、調査結果からNPOは若年者と高齢者のキャリア形成の場としての可能性を示唆している。また、中田・宮本[2004]もNPOへ転職してくる者がキャリアアップ的な理由を持つことを確認している。