

NPOの就業実態と雇用創出に向けての課題

労働政策研究・研修機構 研究員 小野晶子

1. 雇用創出の可能性をもつ「事業型NPO」

NPOが雇用創出の場として期待されている。高齢化社会や環境問題に後押しされNPOに対する期待はさらに高まっていることは確かである。しかし、すべてのNPOが雇用の場として期待されるのだろうか。

NPOにはいくつかのタイプがある。伝統的にNPOは「ボランティア団体」、すなわち慈善活動やアドボカシー活動を行う団体である傾向が強かったが、最近注目されているのはコミュニティビジネスと重なり合う形で存在する「事業型NPO」と言われるNPOである(2)。「事業型NPO」は自ら事業を起し、ソーシャルサービスを有料、有償で提供するNPOである。自らサービスを提供することによって収入を得ることが可能であり、サービスを提供すること自体が社会に貢献することにつながる。つまり「事業型NPO」の主たる資金源は事業収益となる。このような性格を持つ「事業型NPO」は、有給職員が中心となって働く場となり得ると考えられているのである(3)。本稿では、当機構が実施した「NP

O法人における能力開発と雇用創出に関する調査(1)の結果から、NPOが雇用創出の可能性を秘めているのかを

考えたい。NPOは、広義には学校法人や医療法人等も含まれるが、本調査では狭義のNPOである特定非営利活動促進法人(以後NPO法人という)に限定して調査を行っている。NPO法人の中には「事業型NPO」と位置付けられる団体も多い。本稿ではNPO法人を担う人々の働き方や賃金の特徴を観察する。また、現在のNPOの労働をめぐる問題として「有償ボランティア」の働き方と最低賃金の適用についても考えることにする。

表1 NPO法人の活動人数

	合計人数	当該活動者の有無(%)		当該職員の割合(%)		1団体あたり平均人数(異常値処理後)
		有り	無し	活動者全体に占める割合	有給職員に占める割合	
役員	31,463	100.0	-	28.6	-	8.96
うち有給役員	2,012	31.7	68.3	1.8	8.5	0.46
有給職員						
正規職員	5,969	40.6	59.4	5.4	25.4	1.40
非正規職員	14,981	43.7	56.3	13.6	63.6	2.95
出向職員	580	10.1	89.9	0.5	2.5	0.08
ボランテ						
有償ボランティア	23,542	59.7	40.3	21.4	100.0	4.89
無償事務局ボランティア	17,324	39.7	60.3	15.8	-	3.34
無償その他ボランティア	5,452	51.8	48.2	5.0	-	1.33
	34,130	53.3	46.7	31.1	-	7.06
合計	56,906	21.6	78.4	51.8	-	11.73
合計	109,899	-	-	100.0	-	25.58

注) 3495サンプルのうち、無回答を除いた3362サンプルを使用。

2. NPO法人の担い手

現在、NPO法人の平均的な規模は、民間企業でいえば人数規模一〜九人の零細、小企業と同レベルである。表1の平均人数をみると、一団体あたり平均四・九人の有給職員(有給役員含む(5))を雇用し、平均一・七人のボランティアが携わっている。ボランティアの比率は五割を超えており、ボランティアはNPOに欠かせない重要な労働力となっている。中でも「有

償ボランティア(6)の人数は、非正規職員数を上回り、およそ四割のNPO法人で活動していることから、その人数規模は意外に多い。有給職員についてみると、非正規職員の割合は六割に上っており、一般の労働市場(非正規従業員比率三一・九%、『就業構造基本調査』平成一四年)に比べ、NPO法人はパートやアルバイトなどに依存している傾向にあるといえる。

NPO法人で有給職員を比較的多く雇用している団体は、「保健・医療・福祉」や「社会教育」、「子どもの健全育成」といった対人サービスを行い、事業収入を得る「ヒューマン・サービス型」の分野で活動している。これらの分野ではサービス対価が事業収入となるため「事業型NPO」としての性格を持つ。多くの「ヒューマン・サービス型」のNPOは週五、六日以上活動しており、事務量も多く、自発的な(ある意味本人任せの)ボランティアに依存するよりも賃金を払うことによって仕事に対する責任を負わせることのできる有給職員を必要としていることが考えられる。また、団体の年間収入が高いNPOには有給職員がいる割合が増えるという関係もみられる。団体の年間収入が一〇〇万円以上になると、有給職員を雇用する団体の割合が約九割に達する。また、年間収入が五〇〇万円以上になると約九割の団体が正規職員を雇用するようになる。それでは、NPO法人は今後三年間どのような活動形態の人を増やしたいと考えているのだろうか。現状はボランティアに大きく頼っているNPO法人であるが、将来的には有給職員へ



NPO法人が多数入居する「みなとNPOハウス」の掲示板

3. 「有償ボランティア」の働き方

先の表1をみると、「有償ボランティア」の人数は役員を除いた中で二番目に多い。またNPO法人において今後三年間でもっとも増やしたい活動形態であることがわかっている。このように「有償ボランティア」はNPOの活動の中で重要な労働力となっている。

が、一方で「有償ボランティア」をめぐる問題が取り上げられ始めている。その争点は法的に「有償ボランティア」が「労働者」であるか、ないかということである。通常、賃金支払いがあり、使用者との指揮命令関係がある労働者は雇用者としてみなされ労働基準法の適用を受ける。「無償ボランティア」の場合は賃金支払いがないので、当然雇用者とはみなされない。しかし、「有償ボランティア」の場合は、支給される報酬の内容が賃金と解釈される可能性も有り、法的には微妙な立場にある(2)。

本調査によると、「有償ボランティア」の報酬の支払われ方の実態は、第一位が「交通費など活動経費の実費支払い」(五九・〇%)、第二位が「謝礼的な金銭の支給」(四三・四%)、第三

表2 活動条件の取り決め

①有償ボランティア	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る	取り決めていない	無回答
経費や報酬の支給内容	50.6	27.6	6.8	3.7	11.3
仕事の種類や範囲	42.1	35.2	6.7	4.7	11.3
誰の指揮の下で働くか	43.4	33.0	5.4	5.2	13.0
勤務する日数や時間	30.5	28.0	13.2	16.2	12.1
勤務する場所	48.9	22.8	6.0	10.0	12.3
事故などの場合の補償	31.6	18.5	12.0	24.9	13.0

*ベースは有償ボランティアがいる団体 (n=1305)

②非正規職員	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る	取り決めていない	無回答
賃金や報酬の支給内容	64.4	18.0	3.1	1.7	12.9
仕事の種類や範囲	45.6	35.8	4.4	1.7	12.5
誰の指揮の下で働くか	53.2	28.6	3.0	1.7	13.5
勤務する日数や時間	36.6	35.4	8.7	6.1	13.2
勤務する場所	63.3	17.7	2.5	3.5	13.0
事故などの場合の補償	44.5	16.9	10.3	14.5	13.9

*ベースは非正規職員がいる団体(n=1442)

が多いほど、雇用労働者に近くなる(労働基準法などが適用される可能性が高くなる)と考えられる。比較してみると、「有償ボランティア」は非正規職員に比べて取り決めていない割合が低い。特にその差が大きいのは「勤務する場所」、「経費や報酬の支給内容」、「事故などの補償」となっている。

表2の取り決めの程度をポイント換算して、さらに詳しく分析を進めると、「有償ボランティア」の働き方は、全体的には非正規職員に比べると雇用労働者としての傾向は弱いが、正規職員がいる団体、「ヒューマン・サービス型」の団体、年間収入が三〇〇万円以上の団体の「有償ボランティア」は雇用労働者に近い働き方をしている可能性があるということがわかっている。

4. NPO法人の賃金

位が「活動経費として一定額の支給」(三三・四%)となっており大きく三つに分けられる。「活動経費の実費支給」の場合、労働対価ではない。しかし、「活動経費の一定額支給」、もしくは「謝礼的な金銭の支給」については、その支払いの内容が労働対価として解釈される可能性がある。

次に、「有償ボランティア」の働き方が雇用者に近い性格を持つのか遠い性格を持つのかを、非正規職員との差から考えてみたい(3)。具体的には、表2の項目となる。これらの取り決め

NPOの賃金は市場賃金に比べて低いというイメージがある。それは果たして本当だろうか。表3は正規職員の平均年収と非正規職員の平均時給を示している。正規職員の年収の幅は平均一七四万円〜三〇一万円、その差は一

表3 平均年収と平均賃金

		正規職員の平均年収	非正規職員の平均年収
NPO法人 注1)	高い人(全体)	301.1万円	1,090円
	1~9人	267.2万円	1,049円
	10~99人	335.5万円	1,122円
	低い人(全体)	173.5万円	759円
	1~9人	163.0万円	748円
民間企業 注2)	10~99人	181.6万円	771円
	5~9人	362.3万円	911円
	10~99人	393.7万円	885円

注1) 660サンプル、異常値処理後。NPO法人の人数はボランティアも含め月160時間を1人として換算。
注2) 民間企業のデータは厚生労働省【2003】「賃金センサス」、正規職員は常用労働者、非正規職員はパートタイムのデータを使用。

二七万円、また、非正規職員の時給の幅は七五九〜一〇九〇円、その差は三三二円となっている。

これを民間企業の賃金データ(厚生労働省『賃金センサス』二〇〇三)と比較してみると、五〜九人規模の企業の平均年収は、三六二・三万円、一〇〜九九人では三九三・七万円であり、NPO法人の正規職員の年収は、団体の中で高い人でも、民間の小企業の年収よりも低いレベルにあることが明らかにになった。一方、非正規職員の場合は民間企業と変わらない分布になっている。

本調査の結果では正規職員の適当たる実労働時間は、「四〇時間」が三六・六%で最も高い割合となっており、次が「四一〜四九時間」で一七・五%となっている。これを正規職員の年収階層別にみると、年収が低い者(一〜九九万円、一〇〇〜一九九万円)は短

時間労働である割合が高くなっているものの、年収階層一〜九九万円のサンプル中、週実労働時間が四〇〜四九時間という団体は半数を超える。これらの中で働く者の年収を労働時間で割って時給換算した場合、最低賃金を割り込むと考えられる。

最低賃金法とは、使用者は法で定められた最低賃金以上を「労働者」に支払わなければならないとする法律である(9)。NPOも例外ではない。NPO法人は最低賃金の適用についてどのように考えているのだろうか。興味深いことに、半数以上の団体で「NPOといえども守るべきである」と答えている。中でも正規職員を雇用する団体の収入が三〇〇万円以上のNPOの約七割が「NPOといえども守るべきである」と答え、高い割合を示している。一方、「NPOへの適用は除外すべき」、「NPOへの適用は恒常的に基準を低くすべき」、「創設時期など一定期間は基準を低くすべき」といった難色を示す団体が全体の三割を占め、中でも団体収入の少ないNPOやパート・アルバイトで運営している団体、「ヒューマン・サービス型」以外の団体について適用緩和や適用除外を求める割合が高くなっている。

それでは最低賃金を適用することが難しい理由は何なのだろうか。本調査の結果、第一位は「財政的に苦しく人件費の捻出が難しい」(六〇・三%)が飛びぬけて高く、二位「報酬は労働の対価ではない」(三八・八%)、三位「使用者、雇用人の認識を持たない」(三一・九%)、四位「働き方が多様で自己裁量が大きい」(三三・八%)、五位

「雇用関係の定義が明確でない人がいる」(二三・六%)と続いている。「適用は難しい」と答えたのはわずか七・七%であり、ほとんどのNPO法人は「最低賃金を守るべき」と考えながらも「適用は難しい」と考えていることがわかる。

5. NPOは雇用の受け皿になりえるか

このような状況の中、NPO法人自身は、自らを雇用の受け皿になりえると考えているのだろうか。分析の結果、NPO法人は全体の約六割が「雇用の



受け皿になる」と考えていることが明らかにになっている。中でもすでに正規職員を雇用していたり、財政規模が大きかったりする団体でその傾向は強い。ただ、「財政基盤が安定したら」や「委託事業が増えたら」など、条件付きで「雇用の受け皿になる」と考える団体が多くみられる。例えば、「受け皿になりうるが、事業収入等が不安定な場合、継続して雇用する見通しが立たないので難しい。また、受託事業、補助金は単年度で切れるため、やはり安定した雇用には結びつきにくいと考えている(分野II子どもの健全育成)」という意見に代表される。また、「NPOの支援体制として税控除や大量の郵送代の免除(分野II子どもの健全育成)や「寄付金の優遇税制等の法律でNPOを支援する制度が必要(分野II国際協力)」といった税制上の優遇制度による支援を求める意見も多くみられた。

このようなことから、雇用創出にはまず直接的に財政の安定を図る政策が必要であることがわかる。しかし一方で、金銭的支援だけでなく、遊休公共施設を無償または低額で一定期間貸与することや、NPOの存在を地域社会に認知してもらう機会を作ることなど、金銭的支援以外にもNPO活動を活性化させる方策を検討する必要がある。国や自治体はNPOのニーズを

多方面から探る努力が必要であろう。

これまでの分析結果からいえること

は、「事業型NPO」の性格に近い「ヒューマン・サービス型」の分野で活動するNPOについては、有給職員を雇用する割合が高くなっているというところ、有給職員がすでに存在するNPOはさらに有給職員を雇用する傾向にあるということである。そして団体の財政規模の拡大は、確実に雇用を生み出す可能性があるということである。このことは、団体数を増やすという政策より、一つひとつの団体を大きく成長させる政策が有効であるということである。規模が大きくなれば賃金水準も高まる。賃金水準が高まれば、これまで経済的理由からNPO労働市場への参入をあきらめていた優秀な人材がNPO労働市場に流入してくるだろう。

今後の課題として、NPOで働く個人に対する調査を行い、その働き方、賃金、キャリアについてさらに詳しく実態を把握する必要がある。その上で、NPOが持つ「ボランティア」という独特の労働観が包含する問題を整理し、現行の法政策では対応できない層の活動者を、NPOの発展を阻害せずに、どのように支援、保護していくかを検討することが必要である。

【注】

- 1 小野 [2004] を本稿用に加筆修正した。
- 2 コミュニティビジネスについては、本間正明・金子郁容・山内直人・大沢真知子・玄田有史編著 [2003] が詳しい。コミュニティビジネスの定義の範囲は広く「事業型NPO」もその中に含まれる。
- 3 谷本 [2002] はNPOを「慈善型NPO」、「監視・批判型NPO」、「事業型NPO」の三つのタイプに分けその活動内容や形態を整理している。その中で「事業型NPO」の組織運営はボランティアによるよりも「プロのスタッフによる運営」によるとしている。

4 「NPO法人における能力開発と雇用創出に関する調査」、調査期間Ⅱ二〇〇四年一月一三日～二三日、調査方法Ⅱ郵送による送付、回収、調査対象Ⅱ各都道府県及び内閣府のホームページから抽出したNPO法人、一万四〇〇三件（二〇〇三年一二月末日時点全数）、回収率Ⅱ二六・〇％、有効回答数Ⅱ三九五件。

5 役員報酬でなく労働報酬を支給されている者に限る。

6 「有償ボランティア」とは、活動に対して経費や謝金といった金銭を受け取る者である。ほとんどの場合、その報酬は少額（最低賃金以下）であることが多い。

7 有償ボランティア活動からの収益活動部分（例えば介護保険での活動以外のホームヘルプ活動など）に対して課税されたNPO法人が二〇〇二年八月八日に提訴した。このケースでは、福祉・介護のNPOで有償ボランティアが高齢者のケアに係わる中で、数百円が謝礼の意味合いの利用料として支払われている。時間あたりの謝金額を決めて、ボランティア活動時間に応じて謝金を手渡すような場合、労働の対価としてみなされ請負や委託関係にあると解釈される可能性がある。ただし、このケースの争点である「労働者」は税法上での解釈であり、「労働者」は請負を含む広いものと解釈されているが、労働法上では請負人は「労働者」とは解釈されない。二〇〇四年四月三日千葉地裁の判決はNPO側の請求を棄却し税務署が全面勝訴した。原告は控訴したが、今後この判決内容はNPO内で波紋を呼ぶことは必至である。（原告ⅡNPO法人流山ユー・アイネット、被告Ⅱ松戸税務署長、立件名Ⅱ法人税更正処分取消請求事件）

8 「労働者」性の判断について

は、蓄積された裁判事例を参考として「使用従属関係」の有無を判断材料とされる。「労働者」性の判断において考慮される事由は、次の九つである。

- ①業務遂行上の指揮監督関係の存否と内容、②報酬の性格と額
- ③具体的な仕事の依頼、業務指示等に対する諾否の自由の有無
- ④時間的拘束性および場所的拘束性の有無や程度、⑤労務提供の代替性の有無、⑥業務用の機器の負担関係、⑦専属性の程度
- ⑧服務規律の適用の有無、⑨公租などの公的負担関係、である。

本調査では、この中から特に①、②、③、④、⑨についてきている。

9 二〇〇三年一月時点の最低賃金（地域別）で最も高い地域が七〇八円（東京都）、最も低い地域が六〇五円（沖縄県、鹿児島県、長崎県、宮崎県、佐賀県、秋田県、岩手県、青森県）となっている。

【参考文献】

- 小野晶子 (2004) 「NPOの就業環境とその担い手」(第4章)、『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
- 厚生労働省 (2003) 『賃金構造基本調査(賃金センサス)』
- 総務省統計局 (2002) 『就業構造基本調査』
- 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
- 本間正明・金子郁容・山内直人・大沢真知子・玄田有史編著(2003) 『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

プロフィール

小野晶子 (おの・あきこ)
労働政策研究・研修機構研究員。
NPOに関する主な報告、論文は、「参加モチベーションによるNPO労働市場の二重構造—「非営利組織(NPO)」の労働市場に関する実態調査」に基づく実証分析—」日本NPO学会第三回年次大会二〇〇一年三月二〇日、「経済学からみたボランティア」『ボランティア活動研究』第一号など。専門分野は人的資源管理、労働経済等。中心テーマは非典型雇用の研究。

