

特集

NPOで働くということ —その将来性と課題

今号では、NPO (Non-Profit Organization) 特定非営利活動法人) を「働く場」の側面から取り上げる。「働きがい」を求めてスタッフになった人にとって、就労条件が低い現状は、「志」の継続に大きな障害となっている。その一方、NPOという組織自体に対しては、地域における人的ネットワークの再構築や草の根レベルの国際交流などの担い手として期待感が高まるばかりだ。「働く場」としてのありべき方向性と現在の課題を考える。



NPOスタッフ、ボランティアの

就業実態と労働政策のあり方

労働政策研究・研修機構 前統括研究員 岩田克彦

はじめに

NPOは、世界のほぼ全ての地域で活発に行動している。ジョンズ・ホプキンス大学の組織した「NPO国際比

較プロジェクト」によると、二〇〇三年時点で先進国のNPO就業者(ボランティアの常勤換算を加える)は平均七・四%であり、オランダの一四・四%をはじめ、ベルギー、アイルランド、アメリカでも一割前後となっている。

日本は四・二%だが、近年の伸びは大きい。本稿では、労働政策研究・研修機構(JILPT)「NPO法人における能力開発と雇用創出に関する法人アンケート調査」及びその結果分析を踏まえ



日本のNPOでの就業内容には以下
の特色がある。

第一に、NPO法人では、他の民間・
公的職場以上に、就業形態の多様化が
大変進んでいる。JILPT調査によ
ると、

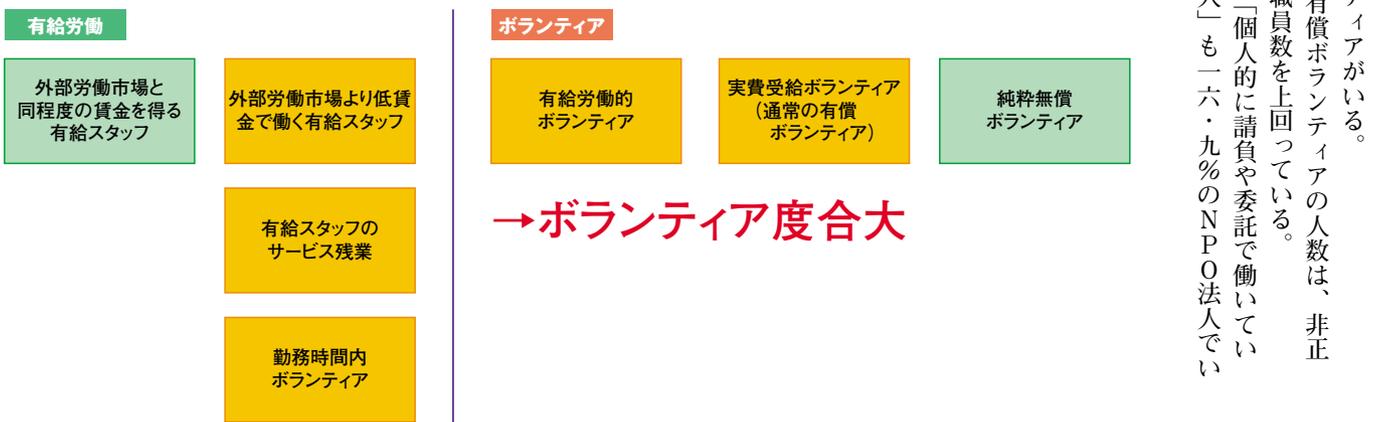
① 正規職員以外の形態で働く者の割
合は六割を超えている。

② 一団体あたり平均四・九人の有給
職員を雇用し、平均一一・七人のボラ

1. NPOでの就業実態

た労働政策研究・研修機構の研究報告
書『就業形態の多様化と社会労働政策
—業務委託契約従事者とNPO就労者
を中心として』(近刊)に基づき、日本
におけるNPOスタッフ、ボランティア
の就業実態と問題の所在を整理した
い。

第1図 「有給労働」と「ボランティア」にまたがる中間領域



有給労働度合大←

(資料出所) Helmut K. Auheier et al., "Work in the Non-Profit Sector". ILO, 2003 のP.8~P.20の記述等を踏まえて著者が作成。
は純粋「有給労働者」と「ボランティア」との中間領域。

図中の「勤務時間内ボ
ランティア」は、近年増
加しているものである。
社会貢献を支援するため、
有給の勤務時間内に、従
業員がNPOで働くこと
を許容するもので、NP
O側からみれば給与を支
払う必要がないので、ボ
ランティアである。「有
給スタッフのサービス残
業」については、系統だ
った実証研究はほとんど
ないが、欧米のNPOで
もしばしば行われている
ようだ。「外部労働市場

第二に、正規職員の年収、非正規職
員の就業内容などには問題が多く、適
切な雇用就業管理がNPOでも求めら
れている。また、「組織外の一般的な
労働市場と同程度の賃金を得る有給労
働」と「純粋無給ボランティア」との
間で多様な働き方が広が
っている。

ボランティアは、本来
の定義では「金銭的な対
価なく、法的義務付けな
く、当人家庭以外の者の
ために提供される仕事」
(Anheier et al. 2003, p14)
であるが(注1)、実費を
超えた対価を受け取る「有
給労働的ボランティア」
が近年増加している。ま
た、金銭動機以外で働く
者が多いため「ボランテ
ィアの有給労働」も増え
ている(第1図)。

「有給労働的ボランティアないし有
償ボランティア」も、決して日本だけ
の現象ではないことを強調しておきた
い。ILOの研究報告(注2)によると、
有給労働的ボランティアについては、
近年、高失業率(特に若年)に直面し
ている西欧諸国(フランス、イタリア、
スペイン等)や低所得者の社会統合問
題のあるブラジルはじめ多くの発展途
上国で増加しているという。また、英
米でも少額のスタイペンド(謝礼金)
が広く支払われている。JILPT調
査によると、日本では、「交通費など
活動経費の実費支給」が五九・〇%と
最も多いが、「謝礼的金銭の支給」も
四三・四%と多い。

ともあれ、NPOでの就業内容には
問題が多く、本号の座談会でも、就業
の不安定さ、処遇の低さ等から、家計
の中心となる男性がNPOに本格参入
しづらく、NPOが若い人と主婦、高
齢者からなる組織から脱皮できない現
状が語られている。

第三に、量的にも質的にも人材が不
足している。JILPT調査では、不

と同程度の賃金を得る者」は、日本で
は、社会福祉法人職員などが相当する
が、NPO法人では、「外部労働市場
より低賃金で働く有給スタッフ」が多
い。今回のJILPT調査では、正規
職員の年収の幅は一七四万円(三〇一
万円)となっている。民間企業の平均賃
金と比べるとかなり低く、NPOへの
人材流入や団体の活動基盤を支えるた
めにも、給与水準の向上が課題である。
雇用保険や労災保険などに加入してい
る団体は約二割である(雇用保険二九・
七%、労災保険二九・二%)。

足している人材は、「法人立ち上げ資金、運営資金などの、資金集めが得意な人」が五一・九%、「会計、経理に明るい人」が四四・三%、「専門の知識や経験が豊富な人」が四四・一%、「企画能力に優れている人」が四三・七%となっている。また、今後必要となる人材では、「企画能力に優れている人」が三七・九%、「資金集めが得意な人」が三六・二%、「専門の知識や経験が豊富な人」が三二・六%、「団体運営全般ができる人」が三一・七%、「会計・経理に明るい人」が三一・二%となっている。このように、「企画力」、「資金集め」、「専門知識」、「会計・経理」などの能力が強く求められている。

2. 労働政策的見地からの政策支援の必要性

さて、NPOを政策支援する必要性は何なのだろうか。

まず、NPOは、公共機関や民間セクターでは充足しにくい多様なニーズに対応するとともに、各個人の自発性を重視することでその能力を引き出すことが期待できることである。すなわち、NPOなどでの活動は「社会的有用労働」である。

ボランティア活動に取り組む動機については、Barker (Values and Volunteering, 1993) は、利他的動機、手段的動機、責務的動機に分けて整理しているが、特に近年、新たな経験や技能の獲得、人々との出会い、個人的満足感などの手段的動機が増加し、それが成果志向のボランティア活動にもつなが



っている、と指摘している。

さらに、雇用創出、若年者等のキャリア開発、起業化や高齢者の転職・漸進的引退など労働政策へのNPOの関わりに対する期待が大きいことである。今回のJILPTアンケート調査からも、以下のようなことが言える。

① NPOは、雇用の受け皿として期待される。三年前に比べ、正規従業員、非正規従業員、有償ボランティア、無償ボランティアとも大きく増加しているし、人員の不足感も大きい。本特集で小野は、保健・医療または福祉、子供の健全育成などの分野で多い「事業型NPO」の雇用創出の可能性に特に期待している。

② NPOは二〇歳代、三〇歳代の若年者の次のキャリアへのステップとなっている。過去三年間に退職した正社員がいる団体に、団体で身につけた経

験を活かして転職したと思われる人がどれだけいるかを聞いたところ、二〇歳代、三〇歳代計で六割近くを占めている(無回答を除く)。

③ 高齢者層の「経験・知識」を活かす就業の場として期待できる。過去三年間に採用された有給職員の年齢をみると、五〇歳以上でも正規職員のうち二八・三%、非正規職員のうち三七・一%とかなりのウエイトを占めている(厚生労働省「二〇〇二年雇用動向調査」では、いずれも一六・六%)。

3. 政策支援のあり方

具体的な支援策としては、次のようなことが考えられる。

第一に、正規職員、非正規職員への適切な雇用就業管理を広めるとともに、ボランティアについても、「社会的有用労働」に従事する者と考え、安心して働ける環境を整備することである。健康安全の確保、個別紛争処理システムなどが考えられる。なお、今後、雇用、自営、NPOスタッフ、ボランティアとの間の移動が増えることと予測されるが、選択した働き方により大きな権利・保護格差がないよう、広い視野からの政策点検が必要となる(「JILPT報告書の拙文を参照されたい」)。当面の方策については、本特集で、小野は、NPOの収入の不安定さが就業条件を大きく左右しており、複数年契約の委託事業や税制上の優遇など行政の支援が重要と論じている。

第二に、NPOの人材確保・育成ニーズへの支援である。JILPT調査

では、国・自治体に期待するサポート内容を聞いている。「職業訓練コースやセミナーなどNPOに必要な教育訓練の場を提供する」、「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」などが多く、人材確保や育成に対するニーズが高いことがわかる。特に、NPO立ち上がり期における人的支援・起業人材の創出支援が重要である。本特集で藤本は、若年層等がNPOで経験をある程度積んで次のステップへと移行するためには、NPOでの教育訓練体制の整備が課題であるとしている。

第三に、若年者等のキャリア開発、起業化や高齢者の転職・漸進的引退などの政策推進のため、国も自治体も、NPOを積極的に活用すべきであろう。

4. NPOでの働き方に対する労働政策的スタンスの明確化

NPOでの働き方については、社会的有用労働としての奨励的側面、就業者としての保護的側面、他の民間企業との公正競争の側面を考える必要がある。NPOを一層発展させていくためには、NPOの働き方に対し、政策スタンスをより明確にし、その上で、積極的に育成、活用していくことが望ましい。

まず、常勤スタッフの賃金等低い労働条件に対しては、労働基準法、最低賃金法等の遵守を徹底するのか、それとも生きがい、社会貢献的色彩を重視して、例えば、設立当初の一定期間、



労働者の同意があれば、労働時間規制等を緩和するような方策を取るか、である。JILPT調査では、最低賃金適用に対する考えを聞いた。「NPOといえども守るべき」が過半数(五三・三%)であったが、「創設期など一定期間は基準を低くすべし」、「基準を低くすべし」、「適用除外すべし」など現行の最低賃金の適用に難色を示すNPOも三割を占めた。

他方、ボランティアについては、二〇〇四年四月二日の千葉地裁判決が波紋を呼んでいる。高齢者の家事援助な

どの有償ボランティアは、法人税法上「請負業」に当たるとし、原告(流山ユ一・アイ・ネット)の主張する「会員制の謝礼」を「報酬」と認定した(注3)。このように、実費を超えた対価を得る場合は報酬で、労働とみなすか、それとも一定限度までは謝礼としてボランティアとするか、が問題となっている。

現時点での筆者の暫定的な考えは次の通りである。民間企業部門でもない政府部門でもないNPOの育成は大きな公益がある。したがって、有償・無償を問わず、ボラ

ては、設立当初の一定期間(例えば半年)に限定し、労働者の同意があれば、労働時間や最低賃金の規制を緩和する、
 ②活動経費の実費支給を超える対価を得る「有給労働的ボランティア」に関しては、その労働対価は、金銭や換金できるものではなく、市場流通度の低いエコマネー(地域通貨)や換金できない時間預託制度の利用に限定する、
 等が考えられる(注4)。詳しくは、JILPT報告書の拙文をご覧ください。

〔注〕

1. イタリアの「ボランティア基本法」では、ボランティア活動は実費の償還を除き報酬を受けてはならないとされている(大内伸哉「イタリアの労働と法」p23)。
2. Helmut K. Auheier, et al. p16
3. 本事例では、家事援助などの支援を求める会員(利用会員)は、流山ユ一・アイ・ネットに申し込むと、これに応ずる会員を探し、その会員(協力会員)がサービスを行う。サービスが終了すると、利用会員は、一時間あたり八点(八〇〇円相当)のふれあい切符を協力会員に渡す。うち六点は協力会員が受領し、二点はユ一・アイ・ネットに渡される。
4. 流山ユ一・アイ・ネットの事例では、対価を金銭ではなく、「ふれあい切符」で受領している。これが換金できない性格のものであれば、許容していいのではと考えている。

【主な参考文献】

労働政策研究・研修機構『就業形態の多様化と社会労働政策—業務委託契約従事者とNPO就労者を中心として—(近刊)』
 経済産業研究所『二〇〇三年NPO法人活動実態調査』(二〇〇三年九月)

中田喜文・宮本大「日本におけるNPOと雇用—現状と課題」(季刊家計経済研究、二〇〇四年冬号)

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、二〇〇三
 Auheier, H.K., Hollenweger, E., Badelt, C., and Kendall, J., "Work in the Non-Profit Sector : Forms, Patterns and methodologies," ILO 2003
 Sapiot, Alain, "Beyond Employment—Changes in Work and the Future of Labour Law in Europe," (フランス語版は一九九九年、英語版は二〇〇一年)

＜プロフィール＞

岩田 克彦(いわた・かつひこ)

独立行政法人労働者健康福祉機構賃金援護部長、前労働政策研究・研修機構統括研究員。主な著書論文に『非典型雇用労働者の多様な就業実態』(編著、日本労働研究機構調査報告書No.158(二〇〇三年))、『欧州における高齢者雇用政策と日本—年齢障壁是正に向けた取り組みを中心として—』(編著、労働政策研究・研修機構、近刊)等。専門分野は高齢者・障害者の雇用・就業問題等。