

# 第 I 部 概要

## 概 要

### 1. 問題意識

近年の我が国においては働き方の多様化が進展し、「雇用」と「自営」の間で、雇用か自営か不明瞭な働き方が増加している。雇用の方では、裁量労働制や在宅勤務などの導入で、時間や場所の拘束性がゆるい者が、自営の方では特定企業からの経済的依存度の高い業務委託契約者等が増えている。自主性の高い働き方をしたい個人、人件費・福利厚生負担を軽減したい企業、それぞれのニーズからこのような働き方は今後も増加していくものと考えられる。また、NPO などでは、「有給労働」と「無給（無償）ボランティア」との間で多様な就業形態が広がっている。とくに、1998年にNPO法が施行されてから、NPO法人の数も順調に増え、それに伴ってNPOは「働く場」としても期待されはじめている。

しかし、契約内容、就業環境などの問題など課題も多い。こうした中間領域での多様な働き方に対して、雇用と自営、雇用とボランティアの連続性に配慮した政策展開が必要で、そのためには、これまでの雇用労働者を中心とした労働法をどう見直していくべきかが大きな課題となりつつある。奨励的側面、保護的側面、公正競争の側面等を総合的に考える必要がある。

### 2. 研究と調査の方法

JILPTでは、こうした問題意識から、3年半の研究プロジェクト「多様な働き方を可能とする就業環境及びセーフティ・ネットに関する研究」を2003年秋から発足させた。雇用・自営にまたがる多様な働き方の就業実態を広く分析し、就業環境やセーフティ・ネットの在り方を提言することを目的としている。

2003年度は、「業務委託契約従事者の活用実態に関する調査」と「NPO法人における能力開発と雇用創出に関する実態調査」を実施した。また、契約就業者とボランティアにつき社会法の適用の現状と課題を整理した。さらに、既存調査・文献を踏まえ、雇用と自営、ボランティアとの中間領域に存在する多様な就業実態と経済的背景と問題の所在を整理した。

「業務委託契約従事者調査」では、求人情報誌やインターネットの求人サイトに業務委託の求人広告を掲載している企業・事業所及び、帝国データバンクの「事業所データベース」などから2,000件の企業・事業所を抽出し、調査票を郵送により配布し、589件の有効回答を得た。①業務委託契約従事者の活用理由、仕事内容、労働条件、②政策ニーズ、などの把握に努めた。「NPO法人における能力開発と雇用創出に関する実態調査」では、内閣府のホームページの特定非営利活動法人一覧に掲載されているすべての特定非営利活動法人（14,003件）を対象として、郵送により調査票を配布し、3,495件の有効回答を得た。①NPOの労働者ないし働き方の特性（正規職員、非正規職員、有償ボランティアなど別）の解明、②人材確保・育成、キャリア展開などの実態および政策ニーズの把握、に努めた。

### 3. 各章論文の構成と相互関係

#### (1) 各章論文の構成

今回の報告書では、業務委託契約従事者、NPO 就業者を中心に、雇用と自営、ボランティアとの中間領域に存在する多様な就業実態と問題の所在を整理した。

第1章の「雇用と自営、ボランティアーその中間領域での多様な就業実態と問題の所在」では、今回の JILPT における 2 つの調査とともに、既存調査・文献を踏まえ、雇用と自営、雇用とボランティア、両領域での就業の広がりと共に伴う諸課題につき、総論的に整理している。

第2章の「企業の人材活用の変化と個人への業務委託の拡大」では、雇用関係の有無だけでなく、働き方の実態に即して雇用労働者に関わる様々なワークルール（労働基準法や社会・労働保険など）の適用範囲を決めることを検討する必要性が生じていると論じ、その検討に必要な基礎的な情報を提供するために、業務委託契約の形で企業が人材を活用する理由や活用実態を分析している。

第3章の「業務委託契約従事者の活用実態」は、業務委託契約従事者を活用している企業・事業所を対象に、2004 年 2 月に実施したアンケート調査をまとめたものである。企業の活用状況、従事者の特徴ならびに、従事者がどの程度雇用労働者に近いのかなどを明らかにするとともに、それを踏まえて、こうした新しい働き方をめぐる政策的含意を探ることを目的としている。

第4章の「NPO の就業環境とその担い手」では、2004 年 1 月に実施した「NPO 法人における能力開発と雇用創出に関する調査」結果に基づき、NPO 法人の就労実態、NPO 法人が雇用創出の可能性をもっているか等について検討している。また、「有償ボランティア」の働き方や、NPO に対する最低賃金の適用についても検討している。

第5章の「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」では、上記 NPO 調査に基づき、ボランティアのいる団体で、有給職員の有無によって団体の属性などどのような違いがあるかを分析している。その上で、NPO ではどのような人材を求め、どのように採用されているのか、若年層のキャリアステップや中高年層のセカンドキャリアなどキャリア展開の場として NPO が一定の役割を果たしているのかなどを検討している。

第6章の「業務委託契約および NPO での就業に関する労働法上の問題」では、業務委託契約従事者の就業実態を雇用労働者と比較することを通して、何らかの労働法上の問題が生じていないか、さらに、「労働者」としての保護を及ぼすことの適否について検討している。また、ボランティアの活動実態について、労働法の観点からの問題点があるかどうか、また問題があるとすればどのような規制や保護のニーズがあるのか、について検討を行っている。

第7章の「セーフティ・ネットと法」では、第1章から第6章までの検討を踏まえ、業務委託契約従事者とボランティアに対するセーフティ・ネットの問題、すなわち、それらの者に対する労働関係法規等社会法の適用の限界と、限界を克服するための政策的視点を提示している。

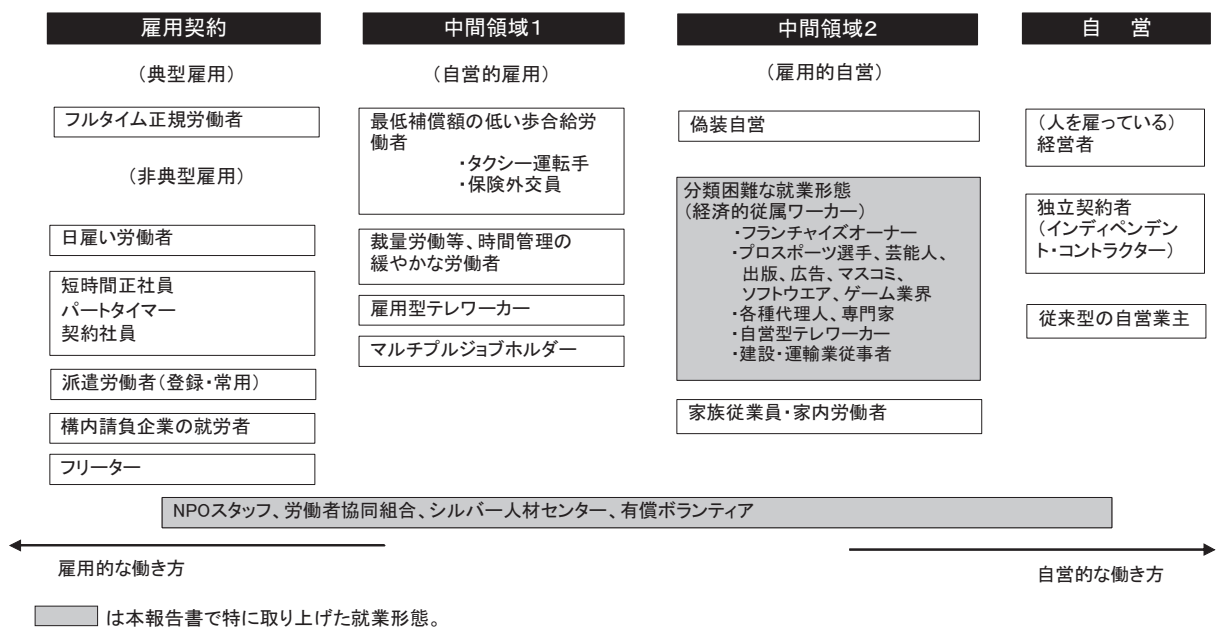
## (2) 各章論文の相互関係

ここで、各章論文の相互関係を説明しておきたい。

### ア. 業務委託契約従事者をめぐる関係

近年、雇用と自営との間で明確に分類しづらい働き方が増加している。雇用の方では場所・時間・働き方の拘束が緩い者が、自営の方では特定企業等との経済的依存度の高い者が、それぞれ増えている（第1図）。

第1図 雇用・就業形態の類型



(資料出所)仁田道夫「典型的雇用と非典型的雇用 — 日本の経験」、(社会経済生産性本部「新しい雇用形態の拡大と労働市場制度への影響に関する調査研究報告書」1999年4月)、リクルートワークス研究所「雇用創出へのインプリケーション—日本型開業モデルと個人開業の創出支援」(2000年)P41の図表3-1などを参考に、本プロジェクトで作成。

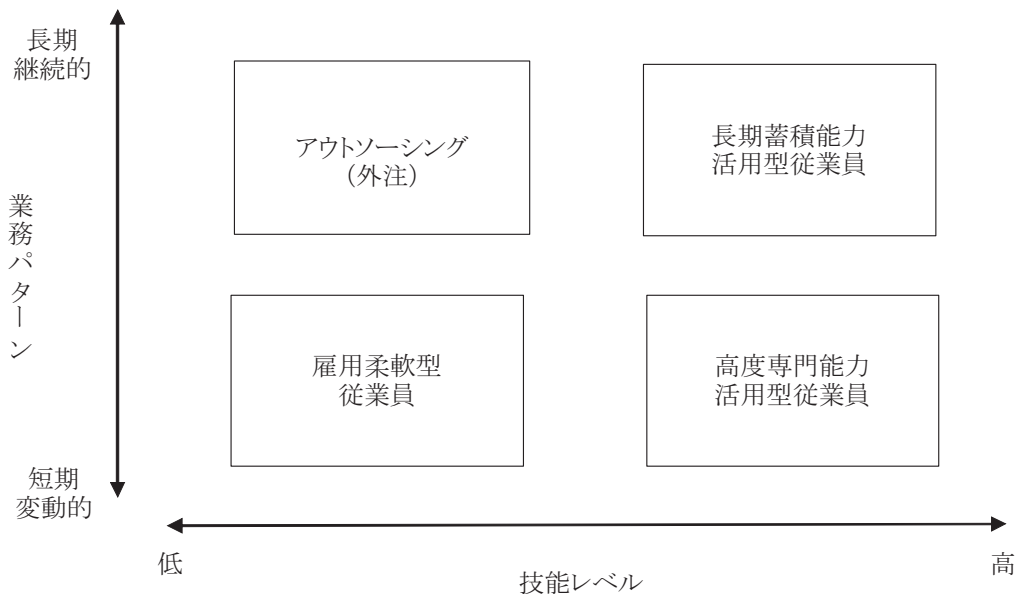
「自営的雇用」とは、人事管理上は従業員の扱いがされ、統計上の区分でも「雇用者」として分類されているが、自営的働き方の要素をかなり有している労働者である。タクシー運転手、生保レディなど最低保障額の低い歩合給労働者、専門業務型および企画業務型の裁量労働制適用者など、時間管理のゆるやかな労働者、勤務場所の制約が緩いテレワーク（在宅勤務やサテライト・オフィス勤務者）、一人の使用者に縛られないマルチプルジョブホルダー（いわゆる副業従事者）も多い。

「雇用的自営」とは、統計上、そして労働・サービス提供の契約上は「自営」形式（すなわち雇用契約以外の労務供給契約）となっているが、特定の発注者との関係が強く「雇用」の要素を少なからず有し働いている者である。フランチャイズ店長の多くは自営形態（フランチャイズ・オーナー）を取っている。また、俳優・舞踏家・演芸家、プロスポーツ選手、出版・広告・マスコミ業界、ソフトウェア・ゲーム業界、各種セールスマン、各種の代理人

(エージェント)、建設・運輸業界（宅配人の集配人）、自営型テレワーカーなどでは、1社専属的な契約をしている者が多い。

企業の人材ポートフォリオから、長期継続的・高技能レベル以外の人材については、長期雇用型以外の従業員で対応の余地があり、業務委託契約従事者の活用も今後増えるものと予測される（第2図）（以上、第1章）。

第2図 企業の人材ポートフォリオ



(資料出所)第1-2-9図、及び辻田昌弘(2002)所収の図を参考に本プロジェクトで作成。

業務委託契約従事者は、専門性を有する即戦力として期待されているが、他方で、人件費節約の観点からも活用されている。また、労働者性（雇用労働者か自営業者かの軸）でみると、仕事の進め方をほとんど個人で決められるが 37.2%、基本的には個人で決められるが 34.9%と、仕事の裁量性が高い者も多い反面、雇用労働者と同じく企業の指揮命令の下で仕事をしている者も 2 割前後いる。一方、雇用者扱いが高い者、低い者を問わず、業務中のけがや事故につき十分な対応がされていない（第2章、第3章）。

法的検討の観点からは、①業務委託契約従事者が、「人件費節約のため」など雇用労働者の代替として使用される場合があることから、仮装自営業者が含まれていないかの検討が必要である他、②当事者意思を重視し、受託者側も十分納得して締結されている純然たる自営業者である業務委託契約においても、何らかの労働法的な保護ニーズがあるかどうかの検討が重要である（第6章、第7章）。憲法、社会法各法を鳥瞰し、「労働者」の判断を広く検討した第7章では、①「労働」の概念は“賃金等生活を維持することを目的とした活動”であるとし、「労働者性」の判断は、経済的依存性のみによって決めるべきとする。そして、契約就業者については、就業者間の平等原則ならびに企業間の公平な競争確保の観点、契約関係

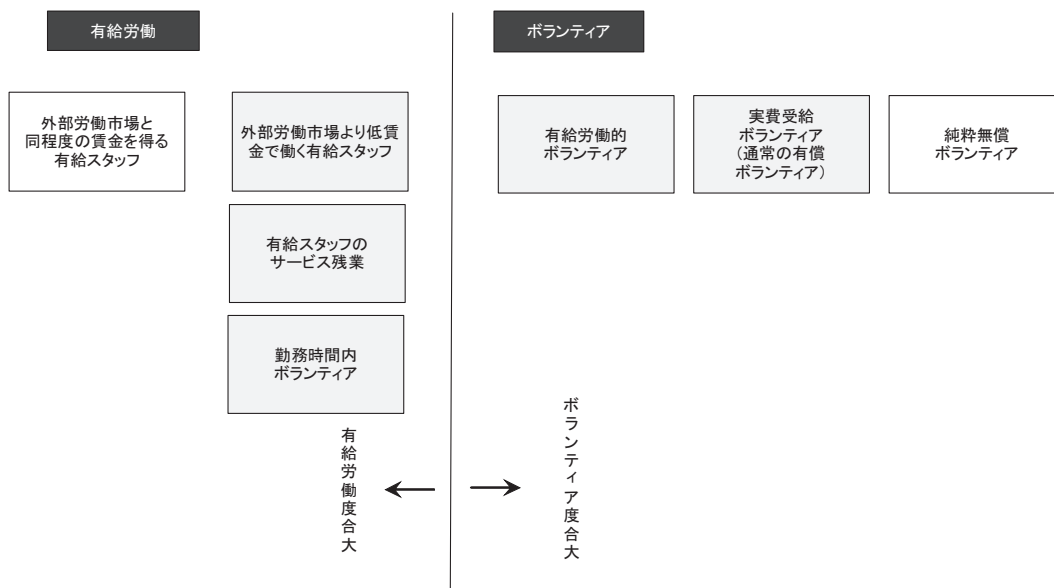
での継続性原理などを論拠に、保護を及ぼしていくべし、とする。

結局、業務委託契約従事者については、雇用と自営の多様性と連続性に配慮した政策展開が重要である。(第1章、第2章)。雇用契約の下でも裁量性が高い働き方がある一方、非雇用の働き方の中にも、裁量性が低く、特定の企業への従属性が高い働き方がある。雇用関係の有無だけでなく、働き方の実態に即して雇用者に関わる様々なワークルール(最低賃金や社会保険・労働保険など)の適用範囲を決める必要がある(第2章)。

### イ. NPO 従事者をめぐる関係

また、「雇用」、「自営」の軸で分類するのにそもそも適さない就業形態も最近増えている。すなわち、NPO スタッフ・有償ボランティアなどである。NPO では、他の民間・公的職場より就業形態の多様化が一層進展しており、「有給労働」と「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。(第3図)

第3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) Helmut k. Auheier et al., "Work in the Non-Profit Sector", ILO, 2003 のP.6~P.20の記述等を踏まえて本プロジェクトで作成。  
□ は純粋「有給労働者」と純粋「ボランティア」との中間領域。

NPO では、特に、非正規職員、ボランティアが多い。また、財政規模の拡大が、雇用増加、賃金上昇につながっていることが注目される。とくに、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が期待される(第4章)。

NPO は、①高年齢者のセカンドキャリア(知識経験が豊富)、②若年者のキャリアステップ(経験を活かしての転職者は若年が多い)の場としても期待されている。また、「資金集めが得意な人」、「専門の知識や経験が豊富な人」、「人事、労務、教育訓練に明るい人」へのニーズが高く、公的機関に対する教育訓練ニーズ、ハローワークでの求職者情報提供・キャリアカウンセリングなどへのニーズも高いことが注目される(第5章)。



常勤スタッフの賃金等の低い労働条件につき、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のか、の検討が重要である。今回の JILPT 調査で、最低賃金適用に対し、「NPO といえども守るべき」が過半数（53.3%）を占める一方、「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 3 割を占める結果が出たことは注目される（第 1、4、6 章）

有償ボランティアの「労働者性」については、使用従属関係の有無だけでなく、当該労働者の受け取る金銭が「賃金」といえるかどうか重要であり、しかも最終的な「労働者」性判断は、当該 NPO の活動の分野や実態も踏まえて行わなければならない。また、「労働者性」が否定されるケースにおいて、まったく労働保護法上の保護を否定していいかも検討の余地がある。とくに、災害補償に対する立法措置を講ずることは前向きに検討すべき課題である（第 6 章）。

ボランティアに対する労働法上の課題を詳しく論じた第 7 章では、①ボランティアは基本的には経済的依存性はないものと位置づけつつ、災害保険や社会保障、安全衛生、平等などといった最低限の社会的保護が必要、②所属する組織の民間企業との競争力、社会法適用による発展阻害の可能性についても留意が必要、と論じている。

このように、NPO については、「有給労働」と「無給ボランティア」との間で多様な働き方が増加し、労働法適用の一層の明確性、適切な就業管理が求められているが、他方で、労働政策として、NPO の人材確保・育成ニーズへ支援する他、若年者等のキャリア開発、起業支援や高齢者の円滑な転職・漸進的引退など、NPO を積極的に活用していくべきであろう（第 1 章、第 5 章）。

#### ウ. 就業形態多様化時代の労働・社会保障政策の検討

今後、雇用、自営、ボランティア（ボランティア的有給労働）の間で働き方を変える者が増えると予測される。働き方相互の間で、権利付与の内容・水準があまりに違いすぎないことが望まれる。雇用労働者と自営との間に横たわる労働・社会保障面での断続はとくに問題である。また、分かりやすい制度設計が求められている。広範な社会法領域を見渡して、全ての労働関係に適用される中核的な権利、使用従属関係および経済的従属関係などの程度に応じた段階的な保障の観点からの本格的な政策点検が期待される（第 1 章）。

## 4. 研究結果の概要

以下、各章ごとの概要を示す。

### 第 1 章 雇用と自営、ボランティア—その中間領域での多様な就業形態と問題の所在

本章では、雇用と、自営、ボランティアの中間領域に焦点を当て、その多様な実態と問題点・課題を、既存調査・文献および今回の2つの調査から探った。

#### (1) 雇用と自営の中間領域

- ① 雇用か自営か不明瞭な働き方は、欧米でも増加している。ILO、EUでも盛んに議論がされているが、各国間および政労使間の合意形成に苦心している。
- ② 既存の統計データからは、日本において、「雇用的自営」が全般的に増加していることを明確に確認できるデータは得られなかった。しかし、今回のJILPT調査によると、業務委託契約従事者は、情報処理技術者、デザイナー、カメラマン、営業・販売、建設関係等で多いが、これらの職種では、専属契約者（1社のみと契約している者）の割合が多い、等から、日本においても「雇用的自営」（自営形態で雇用に近い働き方をする者）が増加していると思われる。
- ③ 自主性の高い働き方をしたい個人のニーズも強いが、1990年代以降、様々な要因から、企業の人材戦略は大きく変化し、従来は直接雇用で対応されてきた多くの企業活動が次第にアウトソーシングされ、「雇用的自営」の増加につながっているとみられる。
- ④ 「雇用的自営」について、その問題点を、就業者保護ないし企業間の公正競争の確保の観点、および自立的な働き方支援ないし事業主振興の観点の両面から整理すると、前者については、労災保険、公的年金、医療保険の適用、不明確な契約内容など、後者については、取引安全の確保、仕事の需給マッチング、職業能力開発などが課題となっている。

#### (2) 雇用とボランティアの中間領域

NPOについては、他の民間・公的職場より就業形態の多様化が一層進展している。とくに、賃金等低い労働条件で働く常勤スタッフ、交通費等の実費を上回る報酬を受け取るボランティアがそれぞれ増加している。労働政策として、有給労働とボランティアとの間の連続性に配慮しつつ、こうした働き方に対する政策スタンスをより明確化する必要がある。その上で、適切な雇用就業管理や人材確保・育成ニーズへ支援するとともに、若年者等のキャリア開発や高齢者の円滑な転職・漸進的引退など、労働政策推進のためNPOを積極的に活用していくべきであろう。

#### (3) 望まれる政策対応 — 就業形態多様化時代の労働・社会保障政策

アラン・シュピオを中心とする「欧州労働法の未来」グループは、労働・社会保障にまたがる社会的権利を4つの同心円にまとめている。一番外側の円は、仕事の種類・有無を問わず万人に保障される社会的権利であり、二番目の円は、育児・介護やボランティア活動、訓練受講など無給労働に基づく権利で、三番目の円は、雇用・自営を問わず適用される職業生活者の基本法であり、一番真中の円は、有給労働に固有の法で、使用従属関係の程度に応じ濃淡のある諸権利である。被用者、自営業者、無償労働とどのような就業形態を選択した場合でも極端な不利益を受けず、離職・転職等があっても、職業人ステイタスが維持できるこ



とを狙った問題提起である。ここでは、シュピオ提案を踏まえ、全ての労働関係に適用される中核的な権利、使用従属関係および経済的従属関係などの程度に応じた段階的な保障の観点から、主要権利・政策につき検討した。

## 第2章 企業の人材活用の変化と個人への業務委託の拡大

働き方が多様化している。働き方の多様化は、雇用の分野に非雇用に類似した働き方を、非雇用の分野に雇用に類似した働き方を生み出している。働き方の実態において雇用と非雇用の区分が曖昧になることは、雇用者に適用される様々なワークルール（最低賃金法や社会労働保険など）の適用範囲を雇用関係の有無で確定することの合理性が低下することを意味する。雇用関係の有無だけでなく、働き方の実態に即してワークルールの適用範囲を決めることを検討する必要性が生じている。

本章では、こうしたワークルールの適用範囲に関する議論に対して基礎的な情報を提供するために、企業が業務委託契約で人材を活用する理由や活用実態を紹介する。

利用するデータは、①業務委託契約を活用している企業に対して今回のプロジェクトで実施した「業務委託従事者の活用実態に関する調査」（2004年2月実施；「業務委託企業調査」と略記）、②リクルート・ワークス研究所が実施した「個人事業主の独立・開業に関する調査」（1999年11月実施；「業務委託個人調査」と略記）のうち特定の企業と専属で請負契約を結んでいる個人自営業主に関する調査部分、③日本労働研究機構が実施した「採用戦略と求める人材に関する調査」（2002年11月から12月に実施；「採用戦略調査」と略記）の3つである。

本稿でのファクトファインディングと課題をまとめると以下のようになる。

- ① 個人への業務委託を活用する企業の比率は、労働者派遣の利用比率を幾分下回るが、それに近い水準にある。少数の企業のみが個人への業務委託を活用しているわけではない。
- ② 個人への業務委託が生み出している就業機会の規模は、派遣の就業機会の8割程度であり、就業機会としても無視できない大きさにある。
- ③ 個人への業務委託が活用されている仕事は、情報処理関係、建築関係、外交・営業関係が多い。こうした仕事の内容から業務委託の活用企業の業種は、情報サービス業で多くなる。
- ④ 企業が、個人への業務委託を活用している理由は、専門的な業務に即戦力を活用することにある。こうした活用目的からして、個人と契約を結ぶ際に企業は、専門的な技能・技術と専門的知識を重視している。
- ⑤ 業務委託で働く者の仕事上の裁量度を見ると、業務委託を活用している企業調査と業務委託に仕事に従事している個人調査の両者の結果とも、仕事の進捗管理や時間管理、さらには備品等の負担のあり方を見ると、個人が自律的に仕事をしている者だけでなく、雇用者と同じく企業の指揮命令の下で仕事をしている者も2割前後とかなりの比重とな

る。

- ⑥ 自分の裁量で仕事ができる者はそれほど多くなく、出社義務のある者もあるが、働き方のメリットとして雇用者よりも時間の面で自由で、社内慣行や人間関係に煩わされないことをあげている者が多い。その結果、今の仕事を継続することを希望する者が多数で、企業に雇用される社員に戻ることを希望している者は少ない。
- ⑦ 個人への業務委託には、就業機会の拡大効果を期待できるだけでなく、働く人々からは、仕事の裁量性が相対的に高い働き方として支持されている。しかし、個人への業務委託のすべてが仕事の裁量度が高い働き方ではなく、雇用者にきわめて近い働き方も含まれている。こうした個人への業務委託に関しては、形式的な契約のあり方ではなく、働き方の実態に即して雇用契約に基づくワークルールを適用することを検討する必要がある。

### 第3章 業務委託契約従事者の活用実態

本章は、業務委託契約従事者を活用している企業・事業所を対象に実施したアンケート調査をまとめたものである。調査対象は、2001年から2003年までの就職求人誌で「業務委託契約の求人をしている企業・事業所」を取り上げた。またインターネットで「業務委託契約の求人をしている企業・事業所」を抽出し、さらに帝国データバンクやその他民間調査機関のデータベースから「業務委託契約の求人をしていそうな企業・事業所」を選んだ。

調査方法は、郵送法による質問紙調査である。上記の3つの方法によって、約2,000社を抽出し、その企業を対象に質問票を配布した。調査時期は2004年2月1日～2月20日である。本調査の有効回収数は、約2,000社のうち589社で、回収率は約26.9%である。この589社とは、現在業務委託契約従事者のいる企業312社、現在業務委託契約従事者はいないが、これまではいた企業67社、業務委託契約従事者は現在もこれまでにない企業210社の合計である。

上記のデータによる分析結果について、重要な点として下記の5点が指摘できる。

- ① 業務委託契約従事者に対する需要は今後拡大することが予想される。現在業務委託契約従事者を活用している企業312社に、今後業務委託契約従事者を増やすかどうかを聞くと、今後業務委託契約従事者を増やす方針（「増やす」と「やや増やす」）を持つ企業は49.7%を占めている。
- ② 業務委託契約従事者は専門性を有する即戦力としては期待されているが、その一方で人件費節約の観点からも活用されている。個人業務委託契約を活用する理由として、「専門的業務に対応するため」(63.6%)と「即戦力・能力のある人材を確保するため」(55.9%)が上位1・2位を占めており、企業は業務委託契約従事者の専門性を期待していることは明らかである。ただしその一方で、「人件費節約のため」や「景気に応じて雇用量を調節するため」、「臨時・季節的業務量の変化に対応するため」が3割前後存在しており、人

件費節約の観点からの活用も見逃せない。

- ③ 業務委託契約従事者の業務内容や契約条件は、その企業との契約で取り決められているが、仕事面での裁量は大きい。業務内容や契約条件（報酬・指揮命令・勤務日数や時間、勤務する場所）について、企業との契約で取り決めている企業（「細かい点まで取り決めている」と「ある程度まで取り決めている」の合計）は7割弱から9割以上存在する。その一方で、仕事の進め方を個人の裁量に任せている企業（「ほとんど個人で決められる」と「基本的に個人で決められる」の合計）は全体の72.1%など、仕事面での裁量は大きい。
- ④ 業務委託契約従事者の報酬は、企業と個人の話し合いで決められており、仕事の成果は報酬に反映されている。72.4%の企業が会社と個人がお互い話し合いで決めていると答えている。
- ⑤ 業務委託契約従事者の中には、労働者性の高いものと低いものが存在するが、その程度に関係なく、業務中のけがや事故の対応について、十分な対応がされていない。

#### 第4章 NPOの就業環境とその担い手

本章では、2004年1月に実施した「NPO法人における能力開発と雇用創出に関する調査」結果に基づき、NPO法人の就労実態を報告するとともに、NPO法人が雇用創出の可能性をもっているかについて検討した。また、特に労働者性について議論されている「有償ボランティア」の働き方や、一般労働市場に比べて低いといわれているNPOの賃金に対する最低賃金の適用について検討する。

##### ① NPOの担い手と雇用創出の可能性について

NPO法人は一般企業と比較すれば、零細企業並みの規模であり、その担い手も実に多様な働き方で支えられている。その中でもやはりボランティアの比率が高く、有給職員の中では非正規職員比率が高いのが特徴である。しかしNPO法人の今後3年間の意向では正規職員も増やしたいとしている。これらの雇用創出の可能性はNPOの中でもコミュニティビジネスと重なり合うようにして存在する「事業型NPO」といわれる形態において、特に強く表れている。

##### ② NPOの賃金について

NPO法人の正規職員の賃金は一般企業に比べて低く、正規職員の年収の幅は174～301万円となっている。非正規職員の賃金は759～1090円と一般企業の時給とあまり変わらない。これらの賃金は団体の財政規模の拡大に伴い、上昇する傾向にある。

##### ③ 「有償ボランティア」の働き方について

「有償ボランティア」がいるNPO法人は全体の約4割に上る。支給方法で特徴的なものは「経費の一定額支給」であり、福祉・介護分野に多い。「有償ボランティア」の労働者性は、全体的にみれば非正規職員に比べて低い。しかし、分野や財政規模によってその働き方

や活動条件などが異なっており、一部では非正規職員に比べて高いケースもみられる。

#### ④ 「最低賃金の適用」について

最低賃金の適用について過半数以上の NPO 法人では肯定的に捉えているが、「一定期間の緩和策」などを求める団体も多い。その多くの理由は財政規模の脆弱さから、人件費を捻出することが困難としている。

NPO にはさまざまなタイプが存在し、そのすべてが雇用の受け皿になるわけではない。しかし、積極的に企業や行政と協働し、プロ人材を必要とする「事業型 NPO」を支援し、大きく育てることにより多くの雇用を生み出す可能性を持っているといえよう。

### 第 5 章 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

近年、働く場として NPO が注目されているが、そこで主に想定されているのは中高年層が持っている経験や知識などの能力活用（セカンドキャリア）や、いわゆるフリーターなど若年層の能力開発（キャリアステップ）など、キャリア展開の場としてである。特に後者については教育訓練体制の整備が必要であり、また歴史の浅い NPO にとって、後継者育成など人材育成が急務だろう。

#### ① 労働力構成別の NPO の主な属性

本章では、NPO の労働力は現状ではボランティアがその多くを占めるが、NPO の今後の発展には有給職員が必要となるだろうということから、ボランティアがいる NPO について、有給職員の有無による団体の属性などを比較した。その結果、有給職員がいる団体のほうが組織の規模が大きく、人材管理など多くの点で進んでいることが分かった。NPO 活動の発展にともなって、組織体としての充実や有給職員の増加が期待される。

#### ② 高齢者の採用（セカンドキャリア）について

NPO が採用した有給職員には、50 歳以上の高年齢層も比較的多く、その年齢層の採用の理由としては「経験・知識が豊富であること」がもっとも多かった。様々な側面において人材が不足しがちな NPO にとって、経験や知識の蓄積のある高年齢層は貴重な存在といえる。

#### ③ 若年者の雇用（キャリアステップ）について

NPO が採用した有給職員の退職後の動向については、経験を活かして転職した人には若年層が多く、その主な転職先は一般企業と他 NPO や団体であった。NPO での教育訓練体制を整備することで、若年層が NPO で経験をある程度積んで次のキャリアへと移行していくための能力開発の場としての可能性も秘めている。

#### ④ 能力開発について

NPO の人材活用上の問題としてはボランティア層の人材確保や後継者育成の問題がもっとも大きく、有給職員がいる団体ではスタッフの専門能力の向上や労働条件などの改善など雇用の質についての回答も比較的多かった。人材の育成に関して、NPO が自前で対応しているところもあるが、教育訓練の場の提供など公的サポートを期待しており、後継者育成や専



門能力向上など能力開発のニーズは高いものと言える。

NPO は、若年層の能力開発および中高年層の能力活用場など、雇用の受け皿として社会的に期待されている。しかし、実際に人材を多く抱えることのできる NPO は限られていて、組織としての受入れ（人材管理）体制や財政的面で充実が求められている。

## 第 6 章 業務委託契約および NPO での就業に関する労働法上の問題

### ① 業務委託契約従事者

今回の調査の対象となった業務委託契約従事者の中には、その使用従属の程度が高いものから低いものまで多様な就業実態の者が混在していると推察される。

企業側においては、業務委託契約従事者を「人件費節約のため」や「景気に応じて雇用量を調節するため」というように、雇用労働者の代替として用いようとしている場合があり、このような場合において業務の実態においても雇用労働者と変わらないものとなっていれば、いわゆる「仮装自営業者」の問題として規制が必要となるであろう。

これと区別されるべきなのは、業務委託契約が、受託者側も十分に納得して締結されている場合である。業務委託契約従事者の中には、たとえ保護の程度が小さくても、時間的にも場所的にも拘束性が弱く、また報酬についても年功制ではなく成果に応じて払われるということのメリットを重視して、労働保護法上の保護を放棄して業務委託契約を締結したという者も少なからずいると思われる。このような者に、「労働者」としての保護を及ぼすことは、かえって自営業者としての自由な働き方を制約することになり、これらの者のニーズに反する可能性もある。ただし、「労働者」保護の中には、災害補償のように、純然たる自営業である業務委託契約従事者に対しても適用して差し支えないと考えられるものもある。

### ② NPO におけるボランティア

有償ボランティアの「労働者」性は、使用従属関係の有無だけでなく、当該労働者の受け取る金銭が「賃金」といえるかどうか重要であり、しかも、最終的な「労働者」性判断は、当該 NPO の活動の分野や実態もふまえて行わなければならないものである。

有償ボランティアを「労働者」と認める場合には、有償ボランティアが受け取る金銭は「賃金」であるということが前提となるが、最低賃金法の適用を認めるとなると、NPO にとって資金的に厳しい制約を課すことになる可能性もある。この点、今回の調査結果からは、最低賃金の緩和策として、「創設時期など、一定期間の基準を低くすべき」とする見解もあることは注目に値する。このように NPO の特殊性を考慮して、どこまで労働法規制の緩和が必要となるのかも今後の検討課題となろう。

また、「労働者」性が否定されるケースにおいて、そのときでも、まったく労働保護法上の保護を否定してよいかも検討の余地がある。無償ボランティアも含めて、たとえばボランティア団体の指揮監督下で活動するという実態がある場合には、人的従属性に着目した労働保護法（法律や判例）の適用は認められてよいであろう。とくに、ここでも業務委託契約従

事者と同様に、災害補償に対する立法措置を講じることは前向きに検討されるべき政策課題といえるであろう。

## 第7章 セーフティ・ネットと法

法律の適用があるか否かは、各法律が定める人的適用範囲の要件を充たす必要がある。労働者保護法など社会法は、基本的に、人的適用範囲を「使用される」者としており、これは「使用従属」関係＝「人的従属」性と互換的に用いられ、「労働者」の概念として理解されている。

契約就業者とボランティアについて、これら「労働者」の概念に含まれるのか否か、社会法各法ならびに裁判例および学説を検討した。少なくとも前者については、その就業実態から「労働者」であるとされる場合もあろうが、基本的にはその契約形式である請負や委任という形式からは「労働者」であるとはされず、また、ボランティアについても、そもそもその活動自体が、法的な意味での「労働」ではないと考えられ、かつ、推測される契約形式並びに就業実態から考えて、「労働者」の概念に含まれる可能性は低いと見られる。

しかし、契約就業者についても従来からの労働法学説においては要保護性がある者であるとの認識の下、使用従属性の解釈において様々な工夫を凝らしながら「労働者」の概念に含ましめる努力が払われてきていることから、何らかの法的手当てが必要な就業者であるということ、そして、ボランティアについても、社会における雇用の場としての期待および社会における社会活動の重要性の高まりや社会連帯の高揚を想起するとき、決して無視し得ない者であると思われることから、これらの者について、一定程度社会法を適用してその就業あるいは活動を保護していくべきではないかと考えた。

そこで、これらの者について先述の使用従属性がないことを克服すべく、現在の「労働者」概念を社会法全体の中で再構成する中で、位置付けようと試みた。

使用従属性については、とくに人的従属性は現代的意味においてその意義を喪失していると考えられるため、指揮命令性との文言に置きかえること、そして、これは単に労働契約における本質を想定した文言に過ぎず、労働者概念には影響を与えないということ、労働者の概念において重要なのは、労働の概念が賃金等生活を維持することを目的とした活動であることから、経済的従属性であるが、従属との文言は誤解を招き好ましくないゆえ、依存に置き換え、経済的依存性のみによって労働者であるか否かを決すべきであることを主張した。

個別の具体的策としては、契約就業者については、就業者間の平等原則並びに企業間の公平な競争の確保という観点、さらに、契約就業者と企業との契約関係における継続性原理などを論拠として、契約就業者に対して保護を及ぼしていくべきではないかと考え、特に、契約締結時、契約展開過程、契約終了時、に分けて、必要な保護は何かを検討した。

また、ボランティアについては、有償や無償といった形態の差異、あるいは活動実態の多様性などを考えると一概には言えないものの、基本的に経済的依存性はない者として位置付



け、災害保険や社会保障、安全衛生、平等、などといった、最低限の社会的保護が必要ではないかと考えた。しかし、有償無償の程度によって、場合によっては契約就業者に限りなく近づいていくボランティア従事者もいるであろうことに留意が必要である。

なお、契約就業者については、当事者意思を重視し、社会法の適用を排除する仕組みを考える必要性、そして、ボランティアについては、その活動主体であるボランティア組織の民間企業との競争力および社会法の適用による発展阻害について留意する必要があるものと思われる。

## 5. 今後の課題

今後は、業務委託従事者および NPO 就業者について、さらに検討を深めると同時に、いわゆる「自営的雇用」の分野も含め幅広い就業領域に対して、労働法、労働経済、人的資源論、社会保障論をあわせた多面的な観点から、就業環境やセーフティ・ネットのあり方につき、総合的に検討していきたい。