

第2章 有償ボランティアをめぐる研究と議論の整理

2.1 有償ボランティアの位置付け

NPOには労働の対価を受け取る者と受け取らない者が存在する。前者が有給職員であり、後者がボランティアである。ボランティアは、「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」を行う者であると先に述べた。しかし、ボランティアの中には、無償ではなく有償で活動するものもいる¹⁵。

Cnaan et al.[1996]は、ボランティアの報酬 (remuneration) を次の4つに分けている。

- ① 全くの無償 (Non at all)
- ② 予期せぬもの (Non Expected)
- ③ 実費弁償 (Expenses reimbursed)
- ④ 謝礼・廉価な支払 (stipend/low pay)

実費弁償は、活動経費を実費で支給することであり、例えば、自宅からNPOの事務所までの交通費実費の支給を指し、明らかに労働の対価ではない。ゆえに日本のNPOでは、実費弁償の場合、「有償」ではなく「無償ボランティア」として認識している団体も多い。しかし、謝礼金の場合、支給内容の性格がはっきりしない。日本ではボランティアを規定する法律が無いために、現行法に照らし合わせ、解釈によってはサービスや労働の「対価」と受け取られる可能性がある。現に「有償ボランティア」が「請負業」として解釈される判例も出ている。この裁判の論点については後で詳しく述べる。

ILOの研究報告によると、理事や役員の中で謝礼金 (honoraria) を受け取る者や、ドイツの大きなNPOでは健康保険や損害保険をボランティアに適用しているし、ボランティアも自己負担を補填する形で金銭的支給を受ける者が多く見られるようになっていくという。すなわち、NPOでは「純粋な無償ボランティア」と「純粋な有給労働」というようにきれいに分類することは難しく、その中間領域が広がりつつあるという (Anheier et al.[2003])。

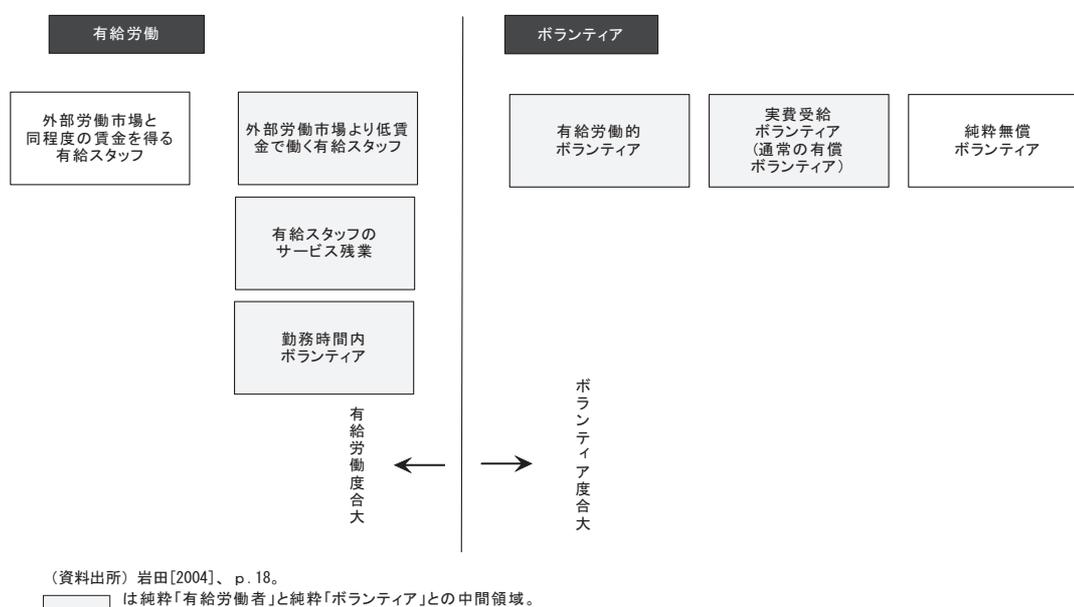
岩田[2004]は、この議論を受け、広がりつつある有給労働者と無償ボランティアの中間領域を図2のように整理している¹⁶。この表でいう「有給労働的ボランティア」とは、

¹⁵ 例えば、Suda[2000]によれば、アメリカでは年間100ドル以上の支払いを得る者はIRS (Internal Revenue Service) の規定により雇用者とみなされるが、実態としてボランティアと呼ばれながらもそれ以上の支払いを受けている者もいるという。ミュンクナー[2001]は、ドイツで少額の謝金がボランティアに支払われた例が、隠れた業務契約として税務当局との間に問題が生じたという。また交通費や宿泊費などでボランティアが古い家を改修するサービスが、自由競争の原則を侵害し仕事を奪ったとして地元の職人から強く批判されたと述べている。

¹⁶ NPOの労働市場の特徴として、有給職員の賃金が一般労働市場よりも低いことが報告されている (山内[2001b]、小野[2004])。これは、図2の「外部労働市場より低賃金で働く有給スタッフ」、「有給スタッフのサービス残業」、「勤務時間内ボランティア」にあたる。年収を労働時間で割ると最低賃金以下になってしまう

謝礼や一定額の経費を受け取る「有償ボランティア」をさしている。この図の特徴は、有給労働者からボランティアまでを連続的に位置付けていることである。すなわち「有給労働度」と「ボランティア度」の大きさを連続させることで、「有給労働的ボランティア」は「純粹無償ボランティア」に比べて「ボランティア度」が低く、より有給労働に近い働き方と位置付けられている。ただし、ここでいう「ボランティア度」とは、内発的な動機に基づく尺度で表したものではなく、主に金銭的報酬の大小を軸に連続性を表現していることに留意しなければならない。

図 2 「有給労働」と「ボランティア」にまたがる中間領域



2.2 日本における有償ボランティアの発祥

1980年代前半、日本において「有償ボランティア」、「有料ボランティア」といわれる働き方が主に高齢者福祉分野で制度化され発展した。「有償ボランティア」という働き方が出現した背景には、高齢化社会を見込んだ政府の政策的意図があったといわれている。急激に増加していく高齢者とその介護問題に解決策をみつけるべく、1980年代半ばから旧厚生省が社会福祉協議会（以下、社協という）を通してボランティア振興に力を注い

う可能性も高い。他方、宮本[2003a]は、必ずしもNPOでの賃金が一般労働市場に比べて低いとは言えないという。宮本の分析は比較的財政規模の大きなNPOを対象としており、このことから財政規模の拡大は賃金の上昇と関係すると考えられる。宮本[2003b]は、有給職員の雇用は団体の収入に左右されやすく、収入が増加、安定するならば有給職員の雇用も増加、安定するとしている。

できた¹⁷。そこには在宅福祉サービスの担い手としてボランティアへ期待する動きがあった。在宅福祉サービスが普及すると共にボランティアに対する需要が高まり、量的な確保が問題となった。そこで一定の報酬をつけることで「有償ボランティア」が生まれることになる(渋谷[1990])。また、多くの団体で有償部分を現金ではなく時間として預託する制度が採用された。時間預託制とは、「有償ボランティア」を行った時間を預託しておき、自分がケアを必要となったときにそれを活用することが出来る制度であり、利用者とボランティアのサービスの受け渡しは、いわゆる「ふれあい切符」(会員切符)を使ってやり取りされる。(田中[1996])。

「有償ボランティア」を制度として取り入れた初期の例として、「神戸ライフ・ケア協会」があげられる(土肥[1987])。同協会は当時事務局長であった土肥が中心となり1983年に設立された。設立の経緯は、土肥が障害者福祉施設に関わり始め、施設中心の福祉に疑問を抱き始めたことから始まる。その後、高齢者福祉に関わるうちに、高齢者は決して弱者ではなく経済的にも自立しており、自己主張やプライドを持って生きていると感じ、在宅福祉のシステムが形成されるのならば施設に入らない、あるいは施設に入ることの遅くすることが可能ではないかと思い、当協会の設立に至るのである。

サービスの利用に際しては、財源確保のために有償(有料)制を採用する。これは同時に「対象者の配慮として、対等な関係、個人の尊重、自由な生活要求を保障し、無用な気遣いを最小限にすることを意味する」としている。サービスの利用者は、高齢者および障害者で、当協会にサービスを依頼する。「奉仕料」として1時間あたり600円と交通費実費を支払う。「奉仕者(ボランティア)」は、1時間あたり360円(60%)を受け取り、120円(20%)を事務所預かりの貯蓄とする。これは時間預託の考え方で、将来自分が依頼者になった時に、ここから支出することが出来る。残りの120円(20%)は事務費となる。

土肥は「有償ボランティア」について次のように述べている。「有償について、1時間360円は微妙な作用をもたらす額である。ただで働いているのではない。少ない額であっても、やはり金を取っている以上謙遜につながる。ボランティアが謙遜を学ぶことは大切である。…中略…平均奉仕時間が25時間(月平均)として月8,000円の手取りは、ほぼ全員が専業主婦であるわれわれのボランティアの心に様々な波紋を投げかける微妙な金額である。まず生活の足しには全然役に立たない」¹⁸。

ほぼ同時期に、「有償ボランティア」制度を取り入れた高齢者介護の尼崎北地域活動グループ「ほほえみ」の記録がある。(安藤[1987])。「ほほえみ」は1982年に設立された。その趣意書には「(介助申込者と奉仕会員)双方の気持ちを有償という形で表せば、お互

¹⁷ 例えば、1985年に始まるボランティア事業では、厚生省から社会福祉協議会によるボランティア振興への助成が本格化し、ボランティアセンターの拡充強化もなされた(野呂[1993])。

¹⁸ 土肥[1987] P.47。原文のまま引用。

いに対等で精神的な自由な立場になれると思ひ、このグループを結成いたします」とある。「ほほえみ」の事業内容も高齢者の在宅福祉サービス¹⁹である。設立当初、介助申込者 20 名、ボランティア 25 名であった。サービスの利用者もボランティアも会員として登録される。入会金は 2,000 円、「奉仕料金」は 1 時間あたり 600 円であるが、減額措置として介助申込者の状況により 500 円、300 円、または無料になる場合もある。ボランティアには 540 円支払われ、「奉仕料金」の 1 割の 60 円は事務経費として寄付される。時間預託制は無い。

1980 年代半ばから徐々に在宅福祉サービスの分野で普及していった「有償ボランティア」だが、サービス需要の高まりからマンパワーが不足し、そのマンパワーをボランティアに依存するには限界があるという認識が広がりつつあった。渋谷[1990]は、1989 年 2 月に全国社会福祉協議会（以下、全社協という）が主催した「住民参加型在宅福祉サービス全国研究セミナー」の興味深い報告を引用している。

「サービスの担い手は協力会員、協力員などと呼ばれて従来のボランティアとは区別されているが、活動の理念としては「労働ではなく、住民の助け合い」ということが強調されている。しかし、その担い手の構成を見ると、50 歳代、60 歳代の比較的高齢の主婦層が多く、30 歳代が少なく、パート労働との競合関係が指摘され、この世代のマンパワー確保という点で協力会員に対する報酬額が経済的に『あてにできる額ではない』という点が問題にされている」（全社協編[1989]）。

つまり、特に 30、40 歳代の「有償ボランティア」のマンパワーを確保・維持するためには、パートの賃金を意識せざるを得ないという。しかし、それではボランティアではなく、賃労働のパートではないのかという疑問も湧く。渋谷[1990]は「世田谷ふれあい公社」を対象にした調査での意見を次のように紹介している。「気持ちの中では人に尽くすと思っけていても、現実にバス代から時給までいただいていると中途半端な気がして、世にいうボランティアとは違うなど自問自答している。しかし、正直申し上げれば、時給が頂けなければ 3 年間続かなかったと思う」。協力員の抱える葛藤の 1 つとして「お金をもらうのは本意ではないが、しかしそれがなければ活動を続けることは現実には難しい」という現状を指摘している。渋谷は、このように行政や社協の在宅福祉サービス路線による「有償ボランティア」の拡大・一般化によって「これまでボランティアとしての呼びかけに参加しなかった婦人層」が担い手として新たに登場してきたことに注目している。

このように、「有償ボランティア」という形態は在宅福祉サービスのニーズ拡大の中から発生してきた。また、マンパワーの確保や、サービスを受ける側との対等性という意

¹⁹ 活動内容は掃除、洗濯、食事の支度、買物、通院の介助、日曜大工程度の補修、助言、書類の代筆、草むしり、留守番などで家事援助である。

味もあり、一定の報酬を支払うようになった。しかし、「有償ボランティア」という働き方は、その有償性からボランティア精神に反するものとして、批判的に取り上げられることも多かった²⁰。

例えば、1986年7月30日に東京都社会福祉審議会が出した『東京都におけるこれからの社会福祉の総合的展開について』（答申）では、「有償ボランティア」はボランティア本来の「精神的基盤を危うくする」ものであると明確に判断しており、有償部分は「実費弁償に限定する」ことを提言している。また、「最低賃金制度を含む労働条件を曖昧なものとし、一般のパートタイムの雇用市場を混乱させるおそれがあるので好ましくない」と明言している（答申 p.35）。1984年5月に開催された都道府県・指定都市社協ボランティアセンター推進研究協議会においても、「ボランティア活動は無償の自発的活動であって『有料ボランティア』、『有償ボランティア』はありえない。ボランティア活動は、その活動によって金銭的な対価を求めるものではない。場合によっては、必要な活動経費の一部を実費弁償することもあるが、それは交通費・材料費・食事代など活動に伴って必要となる費用に限られたものであり、あくまで活動（労力）に対する報酬ではない」としている²¹。

その後、1990年代に入り「有償ボランティア」活動の社会的評価が高まってきたことを背景に、1993年に中央社会福祉審議会の審議を経て、厚生省は『国民の社会福祉に関する活動参加の促進を図るための措置に関する基本的指針』を告示した。この中で、ボランティアは次のように述べられている²²。「従来、ボランティア活動は一部の献身的な人が少数の恵まれない人に対して行う一方的な福祉活動と受けとめられがちであったが、今後はこれにとどまらず、高齢化の促進、ノーマライゼーションの理念の浸透、住民参加型互酬ボランティアの広がり等に伴い、地域社会の様々な構成員が互いに助け合い交流をするという広い意味での福祉マインドに基づくコミュニティづくりを目指す」。この告示で注目されるのは「互酬ボランティア」、すなわち「有償ボランティア」という新しいボランティアの形を認め、推奨している点である。

2.3 有償の持つ意味

ボランティアであるのに有償であるという意味は何なのだろうか。有償の持つ意味とは何なのか。その必要性はどこにあるのか。今一度、2つの視点から考えてみたい。1つは有償部分をインセンティブ（ベネフィット）として解釈する視点。もう1つは、サ

²⁰ 『月刊福祉』2月号（1987年）の座談会「ボランティア活動の新局面—有償化問題を考える」では、当時の有償ボランティアを考える上で現場（NPO側）と有識者、社協での認識の違いから混乱が起こっているのがよくわかる。「有償ボランティア」という名称もまた混乱をきたす原因となっている。

²¹ 大阪ボランティア協会『月刊ボランティア』第211号、および、秋山智久[1987]。

²² 1993年4月14日、厚生省告示第117号（厚生省・社会援護局地域福祉課監修、『参加型福祉社会をめざして—ボランティア活動振興の新たな展開』、全社協、1993年）。

ービス享受者との対等性を意識上持たせるために必要とされるという視点である。

インセンティブ（ベネフィット）とコストとしての有償

ボランティアを行う動機には利他的と利己的な動機がある。個人は利他的動機の下ではボランティア活動によって自らの利益や財を増やす考えがないので、インセンティブが働かず目標を与えにくい。また、利他的動機の下では、目標の達成を担うのは自分に限らず誰でも良いので、他人の寄付やボランティアを当てにすることになり、ただ乗り（free rider）の問題が発生する（補論、利他的動機の項を参照）。このようなことから、Olson[1965]は、ボランティアの参加動機を高めるためには、個人の利己的動機に働きかけるようなセレクトティブなインセンティブを与える必要があると提言している。セレクトティブ・インセンティブとは、例えば、ある NPO でボランティアすることで保険料が安くなるなど、活動することによって自ら（会員だけ）の目的を達成できるようなしかけである。Tschirhart et al.[2001]もまた、利他的動機に基づくボランティアには、正確な目標設定がむずかしいと論じる。その理由は、ボランティアは有給労働者に比べて目標や動機が潜在意識的であり、個人のニーズが、形にならない心理的、社会的欲求に反映されるからとする。だからピンポイントで刺激することが難しい。

ボランティアは利他的な動機と同時に利己的な動機も併せ持つことを Andreoni[1990] と Lohman[1989]は論じ、これを「不純な利他主義 (impure altruism)」と呼んでいる²³。彼等以外にも、ボランティアは利他的動機や「他への思いやり (other-regarding)」だけではなく、利己的な自分自身の興味や、手段としてそれを満足させようとするもの (self-regarding) であるという論は、比較的多くみられるようになってきている。（例えば、Story[1992]、Pearce[1993]）。

では、ボランティアが利他的と利己的、両方の動機を持ちえるなら、どちらの動機が大きいのか。Philips[1982]は、利他的と利己的動機の大きさについて、仮に強い利他的動機によってボランティアを始めても、ボランティアを継続する理由となるのは利己的動機であるとしている²⁴。Smith[1994]もまた、「ボランティアには『小さな』純粋な利他的動機しかない。ボランティアを始めた時は利他的でも、行ううちに自己実現や楽しみを見つけて利己的動機に代わっていく。人は利他的であるかのように振舞っているだけである」という。

利他的か、利己的かの見極めは、コスト(費用 ; Cost)とベネフィット (利益 ; Benefit)

²³ 公共財 (public goods=charity) と私財(private goods=clubbiness)を、ボランティアを行うことで効用最
大化するというモデルである。Andreoni の理論では、ボランティアは消費財として捉えられている。
Lohman[1989]はボランティアを消費と同時に生産にも動機があるとしている。

²⁴ ニューヨークの比較的貧しい黒人の片親家庭から田舎の比較的裕福な白人家庭へホームステイさせる
という活動を対象に、なぜ子どもを受け入れるか、なぜ継続して続けるか、その動機を分析している。

25の大きさから判断される。コストの拡大はより利他的であり、ベネフィットの拡大はより利己的であるという。Smith はボランティアイズムのレベルは明確にベネフィット（インセンティブ）とコスト（ディスインセンティブ）の割合に結びついていると論じている。Cnaan et al.[1996]もまた、ボランティア度の高さは、ベネフィットとコストの関係でランク付けできるとし、より純粋な（利他的）ボランティアはより利己的なボランティアに比べてコストが高いということを発見した²⁶。Chinman[1999]も、NPO のマネジメントにおいてベネフィットとコストを測ることでボランティアの NPO への参加を促す道が見つかるとしている²⁷。

ベネフィット（インセンティブ）にはどのようなものがあるのだろうか。ここでいうインセンティブとは、金銭的なものとは限らない。具体的には、自己尊重、キャリアの促進、友達作り、新しい技術の獲得、罪からの救済、人助け、必要とされたいという気持、暇つぶし、宗教的義務を満たす、安らかな死期のまっとうなどがある（例えば Clary et al. [1992]）。Clark & Wilson[1961]は、material（金銭で評価できるもの、地域情報やイベント、政府の情報を得る）、solidarity（金銭評価できないもので会員間のもの、尊敬や名誉を得るなど）purposive（所属して活動している団体の行っている事業が達成することによって得られる満足感、例えば住んでいる町が安全になった等）の3つのインセンティブを挙げている²⁸。

他方、コスト（ディスインセンティブ）はボランティア参加を阻害する要因があげられる。例えば、ボランティアに伴う交通費、食事代などの支出、ボランティアを行う時間、団体と自分の目的が合わない、歓迎されていない、仲間とうまく行かないなど（Chinman[1999]）、これも多様である。

ここで、ベネフィットを大きくし、コストを小さくすることで、ボランティア参加が高まるという理論を「有償ボランティア」にあてはめて考えてみたい。

例えば、「有償ボランティア」に支払われる実費弁償分を考えてみれば、交通費や食事代などの（純粋な無償ボランティアならば自分で支払う）コストを小さくさせるものとして位置付けることが出来よう。また、謝礼金についてはベネフィットとして捉えることが出来よう。つまり、Smith や Philips が言うようにボランティアを継続させるには、利他的動機よりも利己的動機に訴える必要があるというのならば、よりコストを小さくし、ベネフィットを大きくする必要がある。「有償ボランティア」の有償部分はそういう

25 文献によっては、rewards や incentives と表現されることもある。

26 Asano & Yamauchi[2001]は、Cnaan の仮説を用い同様の設問を使って日本で調査を行っている。その結果、日本でもまた Cnaan の説が立証されたとしている。

27 Chinman [1999]は、ボランティア参加における「ベネフィット」と「コスト」について、数多くの実証研究を丹念に整理し議論し、NPO におけるボランティア・マネジメントのあり方とこの分野の研究課題を提言している。

28 Chinman[1999]を参照。先行調査研究をこの3分類でサーベイしている。

動機を持たせえる可能性があるといえよう。

ところで、謝礼金を得るボランティアの謝礼部分が動機付けに役立っているかということを実証した研究はごくわずかである。日本には存在しない。筆者の知る限りアメリカにおいてもわずか 2 つである。Mesch[1998]は、アメリカのある 3 州において AmeriCorps²⁹でスタイペンド(謝礼金)を得るボランティアメンバーをサンプルに実証分析を行い、スタイペンド・ボランティアの維持、保持に影響を与える動機的、人口統計的、個人属性的要因を明らかにしている。ボランティアの維持継続には、手段的動機 (instrumental motive) 特にキャリア (職業紹介や能力開発) に関連する要因が強く、いわゆる利他的動機を上回っていると結論付けている。Tschirhart et al. [2001]もまた、AmeriCorps のスタイペンド・ボランティアについて、目標をいかにもたせるか、いかに継続させるかを 1 年間に渡り研究した。スタイペンド・ボランティアらの近々の目的と達成目標はボランティアを成し遂げ充実感を得ること、もしくは、将来的に就職口をみつけ、有給労働者となることである。ただ、スタイペンド・ボランティアは、継続するうちに手段的目的 (instrumental goal) や社会的目的 (social goal)³⁰が利他的目的 (altruistic goal) を上回るようになるが、それは一般の無償のボランティアと変わらないと結論付けている。

日本の「有償ボランティア」に関しては、京極[1994]が有償部分の効果として、機会費用とはならないが、労働対価以下の実費弁償としての役割を持ち、ボランティアをやればやるほど交通費、食事代がかかるという矛盾を解消し、活動を長続きさせること (継続性) を保障することができるかと述べている。

ただ、有償部分をすぐさまインセンティブとして位置付けることには疑問が残る。Tschirhart et al. [2001]が述べるように、「有償ボランティア」もまた、利己的動機だけで行動しているのではない。土肥[1987]の、「ボランティアが有償であるから、数多く集まるというのではない。はっきり言って有償でも集まらない」という記述からも、ボランティアの動機の複雑さが伺える。おそらく有償部分はインセンティブとして、ボランティアの継続には一定の威力を発揮しても、ボランティアに参加する入り口の動機にはつながらないのではないかと考える。

対等性を表現するための有償

有償部分がサービスの受け手との対等性を表現するものとする考えは、特に対人サー

²⁹ AmeriCorps はアメリカ連邦政府が行うボランティア・プログラムである。ボランティアを募り訓練を施した後、各地域の公立小学校を中心に配置し、地域活動を支援する。ボランティア期間を終了した者には、大学等の高等教育機関の奨学金が与えられる (須田[2000a])。

³⁰ この研究における instrumental goal は、具体的には、将来の就職に役に立つキャリアを磨けるという目的である。social goal は、ボランティア活動によって友情を深めたり、周りからよく思われたりすることが目的である。

ビスを行う福祉分野のボランティアにおいて浸透している。先の「神戸ライフ・ケア協会」も尼崎北地域活動グループ「ほほえみ」も有償とする理由を、「対等な関係、個人の尊重、自由な生活要求を保障し、無用な気遣いを最小限にする」や「お互いに対等で精神的な自由な立場になれる」と述べている。

立岩[1990]、岡原[1990]によれば、サービスの受け手の視点からすれば、ボランティアに依存して生きることの生きにくさがあるという。介助を行う側（ボランティア）は、肯定的な存在、「贈与」を行うものとして捉えられがちである一方で、実は介助される側には受け手としての役割を課せられるとしている。

藤井[2002a]は立岩の一連の議論（立岩[1990]、[1995]、[2000]）を以下のように整理している。ボランティアが無償の贈与行為であることから、ボランティア側は「ヒューマンな行為」として社会的に正当化されやすく、逆に障害者側はボランティアに物がいいにくくなる非対称関係が生まれやすい。すなわち、障害者側はボランティアに対して責任ある行為を要求しにくく、ボランティアの恣意性（自発的行為であるがゆえに、本人の都合で約束の時間が守られなかったり、連絡も無く来なかったりということ）に依存して生活を組み立てざるを得なくなってしまうのである。さらに、ボランティアが無償であることは、金銭以外の何かが動機となっている場合が多い。それは「自己実現」であったり「社会貢献できる満足感」であったりする。このことは障害者側が何らかの充実感をボランティアに与え続けなければならないことを意味する。実際の介助・介護行為の多くは淡々とした行為が求められているにも関わらず（例えば排泄介助）、障害者にはボランティアを惹きつけ共感させることを要求され、ボランティアをつなぐために感謝や喜びを表現しなければならない。藤井は立岩の論を整理して、有償化することにより、受け手側が自分の要求を主張しやすくなり、ボランティアとの関係性も解決しやすくなる³¹とする。立岩の議論は主に障害者福祉分野に根ざしているが、対人サービスを行うほとんどのNPOに共通する一般性を含んでいる。

2.4 有償部分の法的解釈

福祉分野の「有償ボランティア」への1時間あたりの支払い額は、最低賃金額³²以下に規定している団体が多い。先にみた、「神戸ライフ・ケア協会」も1時間360円と時間預託120円（1987年当時）、「ほほえみ」も1時間500円（1987年当時）、次にみていく「流山裁判」の原告である「流山ユー・アイネット」も1時間600円（現行）となっている。これは、「有償ボランティア」は雇用者ではなく、あくまでもボランティアで

³¹ ここでいう立岩の「有償」は「収入により生活を支えていくことが可能なレベル」であり、有償というよりも「有給労働者」の意味である。

³² 全国の地域別最低賃金は、606円（青森、岩手、秋田、佐賀、長崎、鹿児島、沖縄）から710円（東京都）の範囲にある（2004年10月改定額）。

あるというシグナルとして、最低賃金額を下回る額にあえて設定しているという（田中[1996]）。

1時間500円という支払い額は、いわゆるパートタイマー（雇用者）であれば最低賃金法に抵触するが、ボランティアの場合は違反にならない。ボランティアの場合は、雇用関係が利用者とサービス提供者の間には存在しないとして合法性を保持することが出来る（京極[1994]）と考えられてきた。

しかし、厚生労働省「雇用創出企画会議第2次報告書—コミュニティ・ビジネスの多様な展開を通じた地域社会の再生に向けて」³³では、「NPOにおいては、有償ボランティアに対し、賃金以外の名称で報酬が支払われていることがしばしばあるが、中には、従業者が時間を指定されて働いている場合があり、この場合、使用者の指揮命令下にあるとして労働基準法上の「労働者」に該当する場合があります、その場合には、最低賃金額以上の賃金を支払う必要がある」（p.14）と、「有償ボランティア」の有償部分が「労働者」として判断される可能性を示唆している。

ここに難しい問題が持ちあがる。何を以って「ボランティア」と「労働者（雇用者）」と判別するかが重要になってくるからである。

大内[2004]は、①有償部分に対価であるかどうか、②使用従属性があるかという点に注目する。支給内容が、ボランティア組織の活動を遂行する上で必要な経費の支給であれば、実質的には無償ボランティアと変わらないといえとする（賃金支払いはなく、「労働者」性は否定される）。ただし、民間企業の従業員の通勤費は、その支給基準が明確であれば賃金と解されているので、その場合には「労働者」に該当する可能性が出てくる。「謝礼的金銭」となると、「労働の対償」として賃金そのものと解することが出来るとする。しかし、最終的に「労働者」性を判断するには、「使用従属性」の有無が検討される必要があるとする。

「使用従属性」とは、「使用者の指揮監督下における労働」を意味する。簡単にその判断要素を列挙すると、「労働者」性の判断において考慮される事由は、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、の9つである³⁴。

しかし、大内は、これらの「使用従属性」がボランティアに認められ、ボランティアが「労働者」とされたとしても、通常の民間企業の雇用関係とはかなり異なるボランティアとNPOとの関係に労働法の適用を認めるかどうかという価値判断（解釈ないし政

³³ 平成16年6月18日発表。

³⁴ 「使用従属性」の有無を判断するための考慮要素については池添[2004]が詳しい。

策判断)を行う余地がある、としている。

池添[2004]は、ボランティア自身が本来持つ、内発的な動機から「労働者」と判断しがたい側面があると指摘する。すなわち、ボランティアとは社会全体を含め他者に対して利益を与えるという主観的内発的動機付けによって行われ、この活動の結果は、社会全体にとって重要な価値があることから、一般に“働くこと”(すなわち「労働」)の意味からはみ出しているとする。そして、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る。大内、池添の主張は、いずれも現行法の人的適用範囲としての「労働者」概念においてボランティアを位置付けることは難しいという結論である。

それでは「有償ボランティア」の法適用の方向性はどのように考えればよいのだろうか。これについて、山口[2003]は3つの可能性を指摘している。第1は、サービスの提供が有償で対価性があると判断し、派遣労働とかパートタイム労働と似たものとして位置付ける考え方である。第2は、有償労働であるが市場的対価性はないと判断し、ボランティアとサービス提供の相手方との間での請負関係と整理し労働法規を適用しない考え方である。ボランティア団体は仲介者となる。第3は、ボランティアとしてのサービスの提供は、形の上では有償であっても、実質的には無償で対価性がなく好意の関係であって純粹の法律関係ではないという考え方である。

2.5 有償ボランティア事業に対する法人税課税問題(「流山裁判」)³⁵の論点整理

いわゆる「流山裁判」の争点は、「有償ボランティア」の活動による収益が法人税課税の対象になるか、であり、間接的に「有償ボランティア」の働き方が「労働」にあたるのかを判断することであった。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、基本的に請負人は「労働者」とは解釈されないことをあらかじめ断っておく。

原告のNPO法人流山ユー・アイネット(代表:米山孝平)は、「有償ボランティア」活動として「ふれあい事業」(介護保険枠外のホームヘルプ活動など)を行っている。松戸税務署はこの収益活動部分を、「請負業」にあたるとして、平成12年度分の収入227万円に対して法人税を課した。

「ふれあい事業」は会員相互の「助け合い活動」で、家事援助などの支援を求める会員(利用会員)は、流山ユー・アイネットを通して支援を行う会員(協力会員)を探し、サービスを受ける。サービスが終了すると、利用会員は1時間あたり8点(800円相当)

³⁵ 平成16年(行コ)第166号 法人税更正処分取消請求控訴事件(原審・千葉地方裁判所平成14年(行ウ)第32号)、東京高等裁判所判決文(写し)より(2004年11月17日、原告の記者会見時に入手(法曹会館於いて))。

の「ふれあい切符」を協力会員に渡す。うち6点分は協力会員が受領し、2点分はユー・アイネットに手渡される。上記227万円の収入は、この2点分の収入及び会員の払う入会金1000円、年会費3000円の合計であった。

松戸税務署長の課税処分に対し原告は、「ふれあい事業」における活動は「請負業」ではなく、ボランティアであり、6点分は謝礼金、2点分は寄付であると主張し、2002年8月8日に千葉地方裁判所に法人税更正処分取消請求訴訟を提起した。

千葉地方裁判所は2003年4月2日に判決を下し、流山ユー・アイネットは全面敗訴した。同年同月7日、原告は東京高等裁判所に控訴したが、2004年11月17日に、東京高等裁判所は控訴を棄却した。

控訴審判決の骨子は、以下のとおりである。

- ① 「ふれあい事業」は、会員の主観によれば精神的交流であるが、外形的には家事等のサービスであって、客観的形態からすれば、「請負業」にあたる。
- ② 1時間あたり800円（会員に600円、流山ユー・アイネット側に200円）は謝礼、寄付ではなく、サービスの対価である。
- ③ サービス提供の主体は会員でなく、流山ユー・アイネットである。
- ④ 課税がボランティアのインセンティブを喪失させるという主張は、立法論としては傾聴すべきであるが、法解釈としては困難である。

この判決に対し、原告は次の理由で上告しなかった。

- ① 控訴審判決では、会員の「ふれあい活動」がボランティア活動であることを認めているので、労働基準法、最低賃金法等違反の問題は生じない。
- ② 課税問題は残るが、立法運動によって問題の解決をはかることにする。

この裁判でのポイントは、「客観的にみて請負業」とみなされた理由である。すなわち、それは「有償ボランティア」のサービスがどのように遂行されるのか、謝礼や寄付の支払いがどのような形態で行われているのかということである。これらの点について、原告の主張と裁判所の判断をみることにする。

仕事の遂行

サービスの利用にあたっては、利用者が流山ユー・アイネットに連絡し、流山ユー・アイネットがサービスを提供する協力会員との連絡調整を行う。この調整は会員間の「助け合い」を調整し推進するものであり、サービスを提供する主体は協力会員であると、流山ユー・アイネットは主張する。

裁判所はこれに対し、援助サービス利用の申し出方法、手順、利用手続き、サービスの内容、負担額、決裁方法、支払額、時間預託制度、苦情処理の方法などを流山ユー・アイネットが主体になって進めることが運営細則によって定められており、実際の運用も流山ユー・アイネットが主体となって行われていることから、サービス提供の主体は

流山ユー・アイネットであると判断した。この判断の中には、流山ユー・アイネットがボランティアの損害保険に加入していることや、ボランティアが起こした過失について「事務局が誠意を持って対応する」と細則で定められているということも含まれている。

支払い方法

会員は、1点当たり100円相当の「ふれあい切符」をあらかじめ購入し、援助サービスの提供を受けた場合には、原則として1時間当たり8点（800円相当。ただし、車椅子による通院外出介助については、外出先が市内の場合には16点）、超過時間については30分4点（400円相当）とする。また、交通費として2点（200円相当）の「ふれあい切符」を協力会員に渡す。サービス提供分の8点のうち、6点（600円）が協力者の謝礼金となり、2点（200円）がユー・アイネットへの寄付として渡される。協力者はこの6点分を現金に代えてもいいし、時間預託として団体に預けることも出来る。

流山ユー・アイネットは、6点分は「謝礼」であり、事務所への2点分は「寄付」であると主張する。裁判所の判断は、支払いが「謝礼」および「寄付」というのならば、利用会員が行うか行わないか、どのような内容で行うのかを、自己の自由意思で決定すべきであるとする。本件では、運営規則でこれらの額が決められ、「ふれあい切符」で決裁することが定められていることから、自由意思に委ねられた支払方法ではないとした。

判決では、「ボランティア活動として、利用する会員に対し、単に家事等の外形的なサービスを行う目的だけではなく、人間愛に基づく精神的な連帯感や安心を求めていることがうかがわれ、そのような意図の下でなされる控訴人の会員の援助サービスは極めて貴重なものである」とする部分もあり、ボランティア活動を認め、一定の理解を示している。しかし判決では、本件「有償ボランティア」は税法上の広い範囲での「労働者」と結果的に解釈され、本件寄付部分は法人税課税の対象とされた。本件は、「有償ボランティア」が労働法上の「労働者」であるかが争点ではなかったため、「有償ボランティア」が労働基準法、最低賃金法等違反とされる判断は含まれていない。

控訴審判決後に配布された原告側の資料には「控訴審判決は会員の『ふれあい活動』がボランティア活動であることを認めているので、労働基準法、最低賃金法等違反の問題は生じない」と記され、「有償ボランティア」が労働法上も「労働者」と判断されるという望ましくない状況を回避した安堵感を読み取れる。しかし、一応の解決は見たものの問題は終わったわけではない。この一連の裁判が契機となって「有償ボランティア」という働き方は、新聞やメディアにも取り上げられ注目が集まりはじめている³⁶。今後、

³⁶ 特に、2004年4月3日（「流山裁判」千葉地裁判決翌日）では各紙で取り上げられ、2004年11月18日（東京高裁判決翌日）には、朝日、毎日、読売新聞が朝刊で報道した。この他にも日本経済新聞朝刊（2003年3月5日）同夕刊（2001年7月19日、2002年8月8日、2003年4月3日、）など。

このような混乱を避けるためにも、NPOの重要な担い手として法律上ボランティアをどのように位置付け、支援、保護するかということを前向きに考えていく必要が出てこよう。

「流山裁判」の原告代理人である堀田力氏（さわやか福祉財団理事長）は、ボランティア活動は社会的意義の大きい活動であり、これを支援していくために、ボランティアを法的に位置付ける必要があるとし、「ボランティア認知法」を提言、今後立法運動に向けて活動していくことを明言している³⁷。堀田氏は、日本の法律では、ボランティアをまったく認知していないために、経費の実費負担金や一定支払いを行う謝礼金について、すべて労働の対価あるいはサービスの対価として扱うしかないと指摘する。アメリカの「国内ボランティア振興法（The Domestic Volunteer Service Act）」では、ボランティア活動をした者に対するスタイペンド（謝礼金、stipend）が広く支払われており、日本でも最低賃金以下の額で広く認めるべきだ、と主張している。

2.6 スタイペンド（Stipend）

ここでスタイペンドについて確認しておく。スタイペンドは「謝礼金」の意味である。これは、アメリカにおいて1999年12月17日に可決され制定された「国内ボランティア振興法」（42 U.S.C.A. § § 4950-5091）に定められている。同法には、「アメリカ国内の貧困克服プログラム（National Volunteer Antipoverty Programs）」や、「高齢者ボランティア団（National Senior Volunteer Corps）」のプログラム、「小企業支援と就業経験をもつボランティア振興プログラム（National Volunteer Programs To Assist Small Business and Promote Volunteer Persons With Business Experience）」の3つ大きなボランティア振興プログラムがあり、前者2つのプログラムにおいてスタイペンドが支払われる定めが置かれている。これらは、さらに細分化されたプログラムに展開される。

「アメリカ国内の貧困克服プログラム」の中には、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「アメリカのボランティア活動プログラム」（the Volunteers in Service to America; VISTA）がある。このプログラムで活動する「フルタイム³⁸」のボランティアに対し、スタイペンドが支払われるよう法律で規定されている。「フルタイム」のボランティアは、1年以上2年以下の間、VISTAに登録され奉仕活動に従事する³⁹。スタイペンドは1994年10月以降、月100ドル、最高月額125ドルに設定されており、

³⁷ 『さあ、言おう』、2004年11・12月号、財団法人さわやか福祉財団。

³⁸ 条文の中での「フルタイム」は、貧困地域に居住し、時間に関係なく常に活動している者をさす。（...the requirement for full-time commitment shall include a commitment to live among and at the economic level of the people served, and to remain available for service without regard to regular working hours, at all times during their periods of service, except for authorized periods of leave.）（§ 4954(a)）

³⁹ 延長される場合でも5年を越えて登録をされることはない。

活動期間中支給される。ボランティアリーダーに指名された者については月額最高 200 ドルが支給される (§ 4954、4955)。この他に、生活手当、旅行手当⁴⁰、休暇手当が支給され、住居、必需品、衣料、歯の診療等が支援サービスとして支給される。最低生活手当は、貧困線 (poverty line) ⁴¹の 105%相当が支給される。また、子どもを持つ親は育児サービスを利用することも出来る。

「高齢者ボランティア団」のプログラムの中にある「養祖父母プロジェクト」(Foster Grandparent projects)は、60 歳以上の低所得者に対し、健康・教育・福祉において直接対面し奉仕活動を行う必要がある子ども達の養祖父母になる機会を与え振興するものである。これは、障害を持つ子ども、病院で治療を受けている子供、育児放棄され施設に入所している子供などの養祖父母として奉仕活動を行う。低所得者 (貧困線 125%以下の所得者)に限って、1時間当たり 2.45 ドルを下回らない額のスタイペンドが支給される (§ 5011)。低所得者でない者については、交通費、食事代などの経費以外は支給されないが、当プロジェクトのボランティアとして参加することは出来る。ただし、低所得者がボランティアとなることが優先される。

同法で「フルタイム」の奉仕活動に従事するボランティアとして登録された者、又は連続 26 週間以上の間、1 週間に 20 時間以上パートタイムで奉仕活動に従事するボランティアとして適当とされた者は、連邦政府被用者に対する労働災害補償が適用される。また、VISTA の「フルタイム」のボランティアについては、奉仕活動に従事した期間が合衆国政府の被用者としての雇用期間と同様に取り扱われる。

この法律の中で定められているプログラムは、連邦政府からサービス実施団体 (NPO、政府関連機関) に委託されて実施される⁴²。州政府は資金の分配と各団体の監督役を務め、実際のサービスは委託契約により、受けた団体に任される⁴³。委託契約を獲得するまでには、NPO、企業、行政関連機関は州政府に申請書を提出し、審査を受け、競争に勝ち抜かなくてはならない⁴⁴。

この法律で重要なのは、NPO が連邦政府から事業を受託し、ボランティアは任命によ

⁴⁰ 奉仕活動の期間中、研修場所との往復及び配属先との往復を含む。

⁴¹ 貧困線 (poverty line) は、最低生活レベルの所得を表し、それ以下は「貧困」と定義される。アメリカの 2004 年の貧困線は 4 人家族の世帯所得が 18,850 ドル (独居で 9,310 ドル) となっている。

⁴² 須田[2000a]によれば、ボランティア振興プログラム以外にも、NPO が行う社会福祉プログラムが多く存在し、これらに連邦政府が出資している。プログラムのほとんどが貧困対策を目的としており、「高齢者対策」、「幼児・児童対策」、「一般社会福祉」、「ホームレス対策」など 65 プログラムがある。プログラムは連邦政府からサービス実施団体、連邦政府から州政府を通じてサービス実施団体に委託される。また、Suda[2000]によると、ある社会福祉プログラムの事例調査から、事業を委託された場合、NPO が被用者 (ボランティアではない) に最低賃金額を支払うが、その賃金の半分は政府から助成されるという。

⁴³ 吉川[2000]は、オハイオ州コロンバス市のファーストリンクという NPO で実施されているボランティア・プログラムを紹介している。

⁴⁴ 須田[2001]はミズーリ州セントルイス地域の NPO で高齢者福祉や貧困対策事業に数年に渡り携わった経験に基づき、そこに住む人々やボランティアの姿を描いており、非常に興味深い。また、須田[2000b]はセントルイス市部の再建プロジェクトの委託事業について紹介している。

って登録されること、そのボランティアの登録要件が決まっているということである。スタイペンドを得るための条件もあり、すべてのボランティアに対し支払われる性格のものではない。また、政府からの委託事業として行われるという性格からも、アメリカ国内の貧困対策の1つであることもうかがえる。さらに、ボランティアが登録制であり、スタイペンドを支払う者への規定が決められているということは、その数が無制限に拡大して労働市場に影響を及ぼす（競争の原理から同じような職の賃金や労働条件を引き下げる事等）可能性は低いと考えられる。