



特集：ここにもあった労働問題／働く場で起きていること

ボランティア活動の今日の問題

小野 晶子

はじめに

無償労働の1つの形態としてボランティアという働き方がある。国連ではボランティアを「個人が利益、賃金、出世を目的とせず、近隣、そして全社会のために行う貢献活動」とし、赤十字においても「利益や見返りを求めず、雇用という枠を越えて社会貢献を行うべくさまざまな形で責務をこなすこと。その活動は地域に有益だけでなく活動者たちにとっても満足となる」と説明している¹⁾。

日本では1998年に特定非営利活動促進法(NPO法)が施行されて以来、NPO法人の数は3万団体を超えた。社会貢献活動が盛んな欧米諸国に比べると日本での規模はまだまだ小さいが市民活動が活発になってきていることは確かである。このような活動を支えているのは多くのボランティアなのだが、実はこの働き方も少なからず「労働問題」を抱えている。ボランティアをめぐる問題と課題は大きく2つ考えられる。1つは雇用者とボランティアの中間領域にあたる「有償ボランティア」の労働者性をどう考えるかということ。もう1つは無償ボランティアも含めた活動上の保護や安全衛生をどう確保するかという問題である。

有償ボランティア問題

ボランティアという働き方は実に多様であり、ボランティアのうち約3割は何らかの経費や報酬を得て働いていることがわかっている²⁾。いわゆる「有償ボランティア」と呼ばれるボランティアは、1980年代から高齢者介護分野のNPOを中心に発達してきており、調査によればNPO法人1

団体あたり3.34人存在している。

ボランティアなのに有償？ それって労働者じゃないの？ という疑問は当然のことながら出てくる。実際、有償ボランティアが発祥した当時からその存在の可否については議論されてきている。その議論の中心は「有償」であることで、本来重視されるべきボランティアの精神性が問われるというものであり、さらにパートタイム労働市場の労働条件を脅かすものであるということである。また、本来労働者であれば享受すべき法的保護から疎外されるというものである。

日本では「労働者」であるという法的判断は、対価性と使用従属性によっている。ボランティアであって労働者でないと判断される場合、労働者保護法(労働基準法、労働安全衛生法、最低賃金法、労災補償保険法など)の適用対象外となる³⁾。

対価性という観点から考えれば、交通費などの実費弁済分以外のいわゆる謝礼金がその性格を持つ。調査結果⁴⁾からみると謝礼金を受け取っている「有償ボランティア」はなんらかの支払いを受けるボランティアのうち約6割を占め、謝礼金の平均額は1時間の活動あたり約775円となっている。平均値は最低賃金を上回っているが、中央値は650円であることから約半数のNPOでは最低賃金以下に謝礼金額を設定していることが考えられる。また1人あたりの年間謝礼金額は、約23万円、月当たりになると2万円程度と収入的には多くない⁵⁾。有償ボランティアを活用する理由は「有給職員を雇えない、人件費節約のため」とするNPOがもっとも多く、特に創設期など団体の年収規模が小さい時にその傾向が強く見られる。

それでは仕事内容や仕事への拘束性はどのような

だろう。調査分析⁶⁾からみると有償ボランティアの仕事内容は非正規職員と無償ボランティアにいずれにも重なりをみせているが、どちらかといえば無償ボランティアへの重なりが大きい。また、有償ボランティアの仕事への拘束性からみた使用従属性は非正規職員よりも淡い。意識の面から見ても有償ボランティアは有給職員と無償ボランティアの中間に位置するが、どちらかといえば無償ボランティアに近く、利他的動機が強い傾向にある。

これらの分析結果からみれば、全体的には有償ボランティアは労働者というよりも無償ボランティアに近い働き方と意識を持っているといえる。ただ、一概に言えないということも付け加えておきたい。例えば、有給職員の仕事と「全く同じ」「ほぼ同じ」と答えた有償ボランティアについてみれば、その意識が有給職員に近くなることや、労働者としての意識を持ちやすい傾向にあることが挙げられる。また、活動において「怪我や事故などの危険が伴う」と答えた有償ボランティアのポイントは有給職員とほぼ一緒であり、「同じ」仕事をしていると答えた者については、ポイントがさらに高まる傾向にある。このような不安の背景には「事故の場合の補償」が団体において取り決められている割合が有給職員に比べて低いことが考えられる。

現在、有償ボランティアは高齢社会を支え、地域の人々をつなぐ「助け合い活動」に不可欠な存在となっており、その存在を否定することはできないが、有給職員と同様の仕事を行っている者については、その意識が有給職員に近づく傾向にあり、有給職員と同様に処遇することが望ましいだろう。そして活動中の事故や怪我に対してどのような対策をとるのかを考える必要がある。

ボランティアの保護という課題

ボランティア活動中の保護や安全衛生については、無償ボランティアも視野に入れて考える必要がある。これがもう1つの課題である。現在日本では、社会において重要な役割を果たす人々を「無償」労働というだけで、保護の枠外においてしまっている。現行法で対価を得ないボランティアは法令上の「勤労者」や「労働者」には該当し

ない。労働者でなければ、さまざまなセーフティネットから外れる、もしくは手薄になってしまう。諸外国をみれば、法律の中にボランティアに関するなんらかの規定があり、議論も進みつつある。いくつか紹介しよう。

ドイツではボランティアに対する労災保険の適用が一部認められている。例えば、市のイベントであるサッカーの試合で負傷したボランティアには労災による保護が認められたケースもある。またボランティアに対する特別法の中で、特に若者に対しボランティアの法的地位を確立し、18カ月の活動期間において失業保険、社会保険および労災保険の強制被保険者として取り扱うことが規定されている⁷⁾。

フランスでは、ボランティアは法的に無償のボランティア (benevolat) となんらかの支給がある volontaire の2つに分類される。前者は労働者とは解釈されないため、労災などの適用は受けませんが、後者はボランティアの特別法においてさまざまなセーフティネットが用意されている。例えば、国際協力活動でアフリカなどにボランティアとして派遣される場合において、通算6年まで、年休や病気休暇、産休などの休暇が保障され手当も支給される。ボランティアを派遣する団体では一般労働者と同様の社会保障制度に加入させる義務があり、ボランティアは海外移住者向けの労災補償を受け取ることができる⁸⁾。

ハンガリーでは、2005年にボランティア活動法が制定され、法的に公益性があると認められた団体で活動するボランティアについて、NPOとボランティアが契約を結び、所轄庁に登録すれば、怪我や事故の際に補償を受けることができる。また、ボランティアが活動中に第三者に損害を与えた場合にはNPOがその責任を負うことも義務付けられている。これはNPOにとってもボランティア活動者を保護する義務を与える一方で、ボランティアに対しても責任を持った行動を要求することが出来る制度であるといえよう⁹⁾。

イギリスのように労働者として認められない限りセーフティネットが雇用者より手薄になる国もある。しかし、イギリスではそもそも医療制度が日本と違って、患者負担はわずかであり、就業形

態の差異によっても保護の違いは生まれない。加えて最近、機会均等、個人の尊厳、安全衛生に関わる規定については無償ボランティアに対しても適用すべきという見解が出てきており、今後の動向が注目されている¹⁰⁾。

このように市民活動が盛ん、もしくは積極的に推進しようとする国においてはボランティア活動をバックアップする制度が整備されている。日本でも、社会的に地域の自助努力や市民活動のさらなる活性化が求められる中で、NPO やボランティアが果たす役割は大きくなってきており、安心して活動できる環境づくりが求められる。

- 1) Anheier *et al.* (2003) 参照。
- 2) 労働政策研究・研修機構 (2004), 全ボランティアのうち「有償ボランティア」の割合。
- 3) これまでのところ日本ではボランティアが労働法上「労働者」と判断されたケースはない。
- 4) 小野 (2006a) 参照。
- 5) 少額ではあるが、有償ボランティアの活動継続の要因分析からは、謝礼金の支給が活動継続につながっていることが実証されている。小野 (2006a) 参照。
- 6) 小野 (2005), (2006a) 参照。
- 7) 橋本 (2007) 参照。
- 8) 小早川 (2007), 小野 (2006b) 参照。
- 9) 石田 (2006) 参照。
- 10) 岩永 (2007) 参照。

参考文献

Anheier, K. H., E. Hollerweger, C. Badelt, and J. Kendall,

(2003) *Work in the Non-Profit Sector: Forms, Patterns and Methodologies*, ILO.

石田 祐 (2006) 「ハンガリー」『NPO による雇用創出と雇用の質をめぐる国際比較調査研究』雇用能力開発機構, 国際労働財団。

岩永昌晃 (2007) 「イギリスのボランティアをめぐる法制度」『NPO 就労発展への道筋——人材, 財政, 法制度から考える』労働政策研究報告書 No. 82, 労働政策研究・研修機構。

小野 晶子 (2005) 『「有償ボランティア」という働き方——その考え方と実態』労働政策レポート Vol. 3, 労働政策研究・研修機構。

—— (2006a) 「有償ボランティアの働き方と意識——謝礼は活動継続につながるか」『NPO の有給職員とボランティア——その働き方と意識』労働政策研究報告書 No. 60, 労働政策研究・研修機構。

—— (2006b) 「フランスの非営利セクター：アソシエーションにおける労働の現状と課題」『NPO による雇用創出と雇用の質をめぐる国際比較調査研究』雇用能力開発機構, 国際労働財団。

小早川 真理 (2007) 「フランスにおけるボランティアの法的地位」『NPO 就労発展への道筋——人材, 財政, 法制度から考える』労働政策研究報告書 No. 82, 労働政策研究・研修機構。

橋本 陽子 (2007) 「ドイツにおけるボランティアの社会的保護」『NPO 就労発展への道筋——人材, 財政, 法制度から考える』労働政策研究報告書 No. 82, 労働政策研究・研修機構。

労働政策研究・研修機構 (2004) 『就業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。

おの・あきこ 労働政策研究・研修機構研究員。人的資源管理, 労働経済学専攻。