

なぜ内職にだけ家内労働法があるのか

橋本 陽子

(学習院大学教授)

1 「内職」の定義

本稿のタイトルは、編集部から与えられたものであるが、最初に、ここにいう「内職」の意義を明らかにしておきたい。

「内職」の意義については、家内労働法の制定にあたり、家内労働（家内工業）の実態を把握するために労働省に設置された臨時家内労働調査会（座長、長沼弘毅氏）の報告書（「昭和40年報告書」）において、「内職」と「家内労働」の関係について詳しく検討がなされている。まず、報告書は、「家内労働」を、1959年最低賃金法と同様に定義したうえで（後述2(2)(i)を参照¹⁾）かかる家内労働者を、世帯上の地位および本業との関係によって、「専門的家内労働者」「内職的家内労働者」および「副業的家内労働者」の3種類に分類している。

報告書によれば、「専門的家内労働者」とは、「男子世帯主が、自ら家内労働に従事し、これによって一家の生計を支えているもの」であり、「内職的家内労働者」とは、「主婦や老人など世帯主以外の家族が、世帯の本業とは別に、家計補助のため、家事のあいまに家内労働に従事するもの」であり、「副業的家内労働者」とは、「他に本業を有する世帯主が、本業のあいまに、単独で、またはその家族とともに家内労働に従事するもの」である²⁾。この分類は、現在も労働行政の実務において用いられているものであるが、「内職」という用語が、世帯主以外の者、とくに主婦が行う家計補助的就労というイメージをもつことがうかがえよう。そして、家内労働者の大半が内職的家内労働者であり³⁾、内職は、家内労働とはほぼ同義と捉えてもよいことがわかる。

2 家内労働法

(1) 戦前の状況

戦前に、マッチの箱貼り、封筒貼り、製本および傘貼

り等の紙加工および紙製品を中心に、40種の家内工業の工賃等の実態調査を行った内務省社会局は、家内工業を利用すれば、使用者は、工場法や負傷疾病の療養の責任を負わずに、低賃金で老婦女子を活用できるため、前近代的な家内工業が広範囲に残るとともに、産業の進展に伴い、新たな家内工業も登場していると述べている⁴⁾。そして、家内工業の賃金が低い理由として、①家内労働者が散在しているため、情報を共有しにくく、自分の賃金が適正なのかがわからないこと、②家内労働者には家庭を離れられない老婦女子が多く、成年男子でも、容易に仕事を変えられない状況にあること、③内職または副業的なものが多く、階級意識が低く、団結力が乏しいこと、④家内労働者と問屋等使用者は封建的な主従関係にあること、⑤材料配布や製品の取集を行う中間請負人の手数料が賃金に比べて高く、その結果、賃金が低くなっていること、という理由を挙げている⁵⁾。

この調査では、内務省社会局は、家内労働を、①賃金労働であること、②労働者が自己の家庭において、又は事業主により単純な作業場の提供を受けて労働すること、と定義し、「自己ノ家庭ニ在テ労働スルモ自己ノ危険計算ノ下ニ於テ労働スルモノハ、茲ニ謂フ家内労働ニ包含セラレナイ」と述べている⁶⁾。そして、「労働組合」「職工組合」または「事業組合」など名称は様々であるが、製陶業、木製品・金属に関連する産業、織物業、漆器業、製傘業等において、家内労働者が主に賃金協定の締結を目的として組織する団体の規約および活動内容についても調査しており、同盟罷業が行われた例もあることを紹介している⁷⁾。

内務省社会局の調査は、家内労働者を「自営業者」ではなく、「労働者」と位置づけて、組織化の状況も明らかにしている点が注目される。

(2) 家内労働法の制定に至る経緯

(i) 最低賃金法における最低工賃の決定

1947年に制定された労基法は、「同居の親族のみを

使用する事業……には適用しない」と定められた（労基法8条但書）。その理由としては、同居の親族のみを使用する事業においては、事業主とその他の者の家族的関係に法律が介入すべきではないからである、という説明がなされている⁸⁾。家内工業において、使用者と労働者に対応する者は、家内労働者と同居の補助労働者ではなく、委託者と家内労働者であることを考慮すると、この説明では不十分であるようにも思われるが、いずれにせよ、労基法の制定過程において、家内工業は適用除外とする方針の下で、立法が進められたようである⁹⁾。

労基法は施行から5年が経過した1952年に、女子の時間外労働・深夜業の制限の若干の修正等の最初の改正が行われるが、このとき、家内工業その他家族従業者のみを使用する事業にも労基法を適用すること、もしくは家内労働に関する法規を制定することが中央労働基準審議会で議論され、1952年3月15日に、家内労働に関する法規を制定する旨の答申が行われた¹⁰⁾。

また、中央賃金審議会は、1950年11月に発足以来、最低賃金制の基本構想について審議を重ねてきたが、1954年5月21日の答申において、「公正競争の実をあげるために、別途家内工業法の制定を考慮し、その制定に至るまでの期間については、関連家内工業（賃加工業）の加工賃に対する行政的手段による調整等特段の措置を講じる」べきことが提言された¹¹⁾。その後、3年ぶりに再開された中審審の1957年12月17日の答申においても、同様に、「最低賃金制を効果的に実施するためには、家内労働を現状のままに放置すべきではない」という認識が示された¹²⁾。かかる答申に基づき、1959年に最低賃金法が制定され、家内労働者の最低工賃に関する規定が設けられ、一定の地域内の労使の全部に最低賃金が適用されるようになった場合に、最低賃金が適用される雇用労働者と同一または類似の業務に従事している家内労働者の労働条件の改善を図り、その最低賃金の有効な実施を確保するために必要があると考えられる場合に、行政官庁が最低工賃を決定できることとなった。

最賃法は、かかる最低工賃に関する規定が適用される家内労働者を、①委託者の委託により、物品の製造または加工等に従事する者、かつ②その業務について、同居の親族以外の者を常時使用していないこと、と定めた（最賃法2条4項）。これが、わが国で最初の家内労働者の法律上の定義となった。

(ii) 臨時家内労働調査会の設置

最低賃金法制定過程の1958年に大阪でヘップサングルの接着作業に従事する労働者にベンゼン中毒が発生し、さらに、1959年夏には、東京都内の家内労働者の間で多数のベンゼン中毒患者が発見され、大きな社会問題として注目を集めた。労働省は、小規模事業場および家内労働者について巡回指導を行ったが、その過程で、改めて、家内労働者の劣悪な衛生環境が明らかとなり、総合的な家内労働対策について根本的な検討を行うため、1959年11月12日、労働大臣の私的諮問機関として、臨時家内労働調査会が設置された。

臨時家内労働調査会は、上述したとおり詳細な実態調査を行ったうえで、1960年9月に①家内労働手帳の普及促進、②標準工賃制度等の普及促進、③安全衛生等作業環境の改善の3点を骨子とする行政措置について提案を行った。労働省は、かかる中間報告に基づき提案された措置の実施を進め、これにより、その後の家内労働法の制定のための基盤が育成された¹³⁾。

(iii) 家内労働審議会の答申

労働省は、臨時家内労働調査会の「今後の家内労働対策のすすめ方に関する見解」に基づき、1966年6月27日に、家内労働審議会を設置した。同審議会では、家内労働者の定義、最低工賃制度、就業時間、委託打切り予告、安全衛生措置の各項目について、意見が対立し、審議は難航したが、1968年12月22日に少数意見を付す形で答申が行われた¹⁴⁾。この答申に基づき、法案が作成され、1969年3月20日の閣議決定を経て、国会に提出され、翌年5月16日、家内労働法が法律第60号として公布された。

また、答申では、家内労働者に対し労災保険制度の特別加入制度を開くことが要請され、労災保険審議会で審議されることとなった。これにより、一定の家内労働者は、1970年10月から、労災保険に特別加入することができるようになった。

(3) 家内労働法の内容

家内労働法は、最賃法における最低工賃制度および行政措置として実施されていた施策を1つの法律として整備したものといえる。その骨子は、委託条件の明確化を図るための家内労働手帳の交付、長時間労働の防止措置、安全衛生の確保措置および最低工賃制度である。

(4) 家内労働者は「労働者」か「自営業者」か

家内労働法における家内労働者の定義は、1959年最賃法とほぼ同一である（家内労働法2条2項）。

家内労働法の立法にあたり、まず問題となったのは、家内労働者を「労働者」として、あるいは、「自営業者」ないし「事業者」として捉えるのかであったというが¹⁵⁾、昭和40年報告書は、「家内労働者は、……自宅で、自分の好きな時間に作業をしているが、……問屋・製造業者から支給された原材料に一定の加工を行って納入し、これに対して工賃を得ており、労働することによってそれに対する報酬を得ているという意味では一般の労働者と変わらない。また家内労働者は問屋・製造業者からの委託が途切れれば、直ちに仕事を失うわけであるから、問屋・製造業者に対する関係においては、一般の労働者の場合よりも弱い立場にあるといえよう¹⁶⁾と、「労働者」との近さを強調し、「事実上の労働者¹⁷⁾という表現も用いている。

従来、家内労働者に労基法が適用されないのは、①単に、家内工業が、労基法の適用対象事業から除外されているからなのか、あるいは、②仮に、家内工業が適用対象事業に含まれるとしても、そもそも、家内労働者は、「使用される者」（労基法9条¹⁸⁾とはいえないからなのか、必ずしも明らかではなかった。昭和40年報告書のように、家内労働者の「労働者」的性格を強調する立場は、②よりも①に近いようである。しかし、最賃法および家内労働法において、家内労働者が労基法の労働者とは別個に定義されることによって、以後、②の見解が確立したといえる。すなわち、委託者との間の物品の製造加工契約は、民法上は請負契約であり、家内労働者は、労働の遂行にあたり、時間的・場所的拘束がなく、使用者の指揮監督を受けないため、「使用従属性」がなく、労基法上の労働者にはあたらないと解されるようになったのである¹⁹⁾。

他方、家内労働者の労組法上の労働者性については、家内労働法制定以前の1960年8月17日に、中央労働委員会は、東京ハップサンダル工組合を労働組合として認定していた。中労委は、①職人が、毎日一定の時間に特定の業者に前日の仕事を納め、その日の仕事を受領していること、②職人の作業内容は、業者が直接雇用する従業員の作業内容と本質的に異なること、③業者の番頭が、職人の作業状況を見回っていたこと、④工賃は、毎月定期的に、加工した個数に応じて支払われ、仕事の完成に応じて決済されるものではないこと、⑤職人の生計は、主として右の工賃収入によって維持されていることから、職人は労組法上の労働者であることを認めた²⁰⁾。

家内労働者のための特別法の制定により、家内労働者が労基法上の労働者ではないという形で整理が図られたが、これは、家内労働者の労組法上の労働者性には影響を及ぼさなかった²¹⁾。これにより、わが国では、労組法と労基法の労働者の範囲が異なり、労働者概念が法律の目的に応じて相対的に解される方向性が示されたといえよう²²⁾。

3 在宅ワーク

(1) 情報技術の進展による新たな在宅就業の進展

家内労働法の制定時には、家内労働とは、もっぱら製造業における軽作業が中心であった。しかし、その後、情報技術の進展により、データ入力作業など、サービス業において新たな在宅での就労機会が生み出された。家内労働法は、制定以来、大きな改正はなされていないが、労働省は、ワープロ作業について、①原稿に従ったワープロ作業を行い、かつ、当該ワープロ操作により発生した電気信号をフロッピーディスクその他の外部記憶媒体に保存する作業は、家内労働法にいう「加工」に該当し、②フロッピーディスク等の提供又は売渡しがあつた場合は、家内労働法にいう「物品」の提供または売渡しがあつたものとする事、と取り扱い（平2・3・31基発第184号、婦発第57号）、家内労働法の適用を認めた。

(2) 在宅就労問題研究会の設置

新しいタイプの在宅就労に対応するために、労働省は、1998年7月に在宅就労問題研究会（座長、諏訪康雄教授）を設け、その実態の把握および施策について検討を行った。同研究会は、在宅で自営的に行われるサービス（役務）の提供に係る就労を「在宅ワーク」と定義し、在宅ワーカーの数を17万4000人程度と見積もっている²³⁾。同研究会は、具体的な施策として、契約条件の適正化を図るために、ガイドラインを策定することを求め、これに基づき、2000年6月14日に策定された「在宅ワークの適正な実施のためのガイドライン」に沿った行政指導が実施されるようになった。かかる行政の取組みは、家内労働法が制定される前の取組みと同様であり、行政指導によって得られる知見は、今後の法規制の重要な基礎となるものであろう。

研究会報告書は、在宅ワークと家内労働の異同について、いずれも請負契約に基づくものであるが、在宅ワークがサービスの給付に係ることから、在宅ワーカーの従属性の程度は家内労働者よりも多様であること、

および仲介業者の位置づけが家内労働よりも困難であることを指摘したうえで、在宅ワークを家内労働法の適用範囲に含めるのか、あるいは別の法的規制によるのか、については、今後の検討に委ねている²⁴⁾。

4 今後の課題

家内労働法は、「労働者」と「自営業者」の中間形態に位置する、従属的自営業者に関するわが国で唯一の労働保護法である。そのため、その他の従属的自営業者の保護のあり方を考えるうえで、重要な手掛かりとなるものであり、例えば、在宅ワークに関する上記ガイドラインの内容も、ほぼ家内労働法に沿ったものである。しかし、同じように、家内労働法の規制が、その他の従属的自営業者にも拡大されるべきかについては、慎重な検討が必要であろう。従属的自営業者は、多様な活動に従事している²⁵⁾。例えば、ヨーロッパでは、家内労働者のほかに、典型的な従属的自営業者と位置づけられる代理商に関して、独自の法規制が発達している²⁶⁾。この場合の主要な規制である、契約終了時における委託者の補償金支払義務は、フランチャイズ等、その他の商業分野における従属的自営業者にも類推適用が認められている。

このように、従属的自営業者に対しては、最低賃金および団体交渉権等、一般に適用拡大が考えられる規制²⁷⁾のほかに、活動の特性に応じた規制のあり方についても、検討が必要であろう。

- 1) 臨時家内労働調査会編『家内労働の現状』日本労働協会(1966年)23頁。
- 2) 臨時家内労働調査会編・前掲注1)書・26-32頁。
- 3) 平成17年10月現在、内職の家内労働者は19万3778人(93.6%)、専門的在家内労働者は、1万813人(5.2%)、副業的在家内労働者は、2551人(1.2%)である(厚生労働省雇用均等・児童家庭局『平成18年家内労働のしおり』13頁)。
- 4) 内務省社会局『家内工業ニ於ケル労働事情』一成社(1927年)3頁。
- 5) 内務省社会局・前掲注4)書・4頁。
- 6) 内務省社会局・前掲注4)書・141頁。
- 7) 内務省社会局・前掲注4)書・201頁以下。
- 8) 寺本廣作『労働基準法解説』時事通信社(1948年、復刻版[信山社、1998年])171頁、末弘敏太郎『労働基準法解説(1)』法律時報20巻3号106頁(1948年)。
- 9) 1946年7月19日に労働省労働保護課で行われた労働者代表との座談会において、家内工業については特別法を制定する方向で見解が一致していた(労働省『労働行政史第2巻』労働法令協会[1969年]627頁)。工場法では、「常時15人

以上(1926年以降は10人)ノ職工ヲ使用スルモノ」が適用事業とされていたので、家内工業は、ほぼ自動的に適用除外となっていたものと解される。

- 10) 労働省・前掲注9)書・764-767頁。
- 11) 労働省『労働行政史第3巻』労働法令協会(1982年)1013-1016頁。
- 12) 労働省・前掲注11)書・1018頁。
- 13) 寺園成章『家内労働法の解説』労務行政研究所(1981年)35頁。都道府県においても、国の補助を受けて、1955年以降、各地に内職公共職業補導所が設置され、内職の斡旋を無料で行うほか、事業所調査を定期的に行い、工賃の適正化、苦情処理および内職者に対する技術指導が行われた。
- 14) 答申の全文は、寺園・前掲注13)書・442頁以下。
- 15) 寺園・前掲注13)書・140頁。
- 16) 臨時家内労働調査会編・前掲注1)書・23-24頁。
- 17) 臨時家内労働調査会編・前掲注1)書・25頁。
- 18) 労基法9条の労働者の判断基準については、昭和60年労基研報告「労働基準法の『労働者』の判断基準について」(労働省労働基準局監督課編『今後の労働契約法制のあり方について』日本労働研究機構[1993年]50頁以下)を参照。労基法以外の個別労働法に属する法規および判例法理の適用対象者である「労働者」も労基法と同義であると解されている。
- 19) 寺園・前掲注13)書・147頁。もっとも、最賃法と異なり、家内労働法では、家内労働者の定義に「主として労働の対価を得るために」という文言が付加されたのであるが、これは、労基法11条の賃金の定義からとったものであり、企業者的性格が強くなると家内労働者にはあたらぬ、という解説もなされている(寺園・前掲注13)書・167頁)。
- 20) 中央労働時報357号36頁(1960年)。
- 21) 家内労働審議会の答申では、家内労働者の組織する労働組合を労組法上の労働組合であることを当面は法律で明記せず、引き続き検討することとされた。
- 22) 労組法の労働者概念が労基法よりも広いことは、CBC管弦楽団労組事件(最一小判昭51・5・6民集20巻4号437頁)で明らかになった。
- 23) 2000年3月8日「在宅就労問題研究会報告」Ⅱ.3(2)。
- 24) 2000年3月8日「在宅就労問題研究会報告」Ⅴ.1および2。
- 25) 「個人業務請負契約の名称で就業する者の就業環境に関する調査研究検討会」(座長、佐藤博樹教授)報告書(2008年)。
- 26) 独立の代理商に関する構成国の法規定の調和のための指令86/653号(OJ L 382/17)。
- 27) 1997年および1998年にILO総会で議論された「契約労働(Contract Labour)」に関する条約案6条では、雇用関係に類似する従属的就労に対して、団結権および団体交渉権、差別からの保護、労働時間・報酬の保護、母性保護、安全衛生および法定社会保険への加入を保障するよう定められていた。

はしもと・ようこ 学習院大学法学部教授。主な論文に、
“The Begriff der arbeitnehmerähnlichen Personen unter besonderer Berücksichtigung der Rechtsstellung des Handelsvertreters und des Franchisenehmers.” 2004. 労働法専攻。