

在宅ワーカーの保護の 在り方に関する一考察

労働政策研究・研修機構 研究調整課長 田原孝明

(前国際研究部主任調査員)

はじめに

近年、パソコン、インターネットの普及を背景に、事務作業を中心に在宅で請負的にサービス(役務)を提供する者(在宅ワーカー)が増加している。在宅ワーカーは請負契約によるため、

一般的には労働基準法等の労働保護法令の保護を受けることができない。

その一方で、在宅ワーカーの中には、単価が安い、体力的にきつい、口頭のみ契約もあるにもかかわらず、発注者に経済的に従属し、その意向に従わざるを得ない者もあり、何らかの保護法制を適用すべきという議論もある。

このような問題意識の下、本稿においては、欧米等における実態も踏まえつつ、今後の在宅ワーカーの保護の在り方に関して考察することとした。

日本の在宅ワーカーの現状

(1)在宅ワーカーの定義

日本における在宅形態での労働を分類すると、図表1のとおり、①被用者(労働者)として在宅勤務を行っている者、②請負的に物品の製造、加工等を行う者(家内労働者)、③請負的にサービス(役務)の提供を行う者(在宅ワーカー)

図表1 在宅形態での労働の分類

被用者の性格 ←		→ 請負、自営業的性格
在宅勤務 ① (被用者)	請負的に物品の製造、 加工等の行う者 ② (家内労働者)	法定資格者(税理士・医師等)、自家 製品の製造販売、 一部のライター等 独立に行う者 ④ (独立自営業者)
	請負的にサービス(役務) の提供を行う者 ③ (在宅ワーカー)	

カー)、④法定資格者など独立的に事業を行っている者、に分けられる。図表1は、在宅ワーカーに分類される者の中にも、被用者として認められる者や独立的に事業を行う者が一部いることを示している。

(2)日本の法令上の「在宅ワーカー」の位置づけ

日本においては、在宅ワーカーが被用者(労働者)と位置づけられれば、労働基準法等において基本的な労働者の権利が保護される。また、家内労働者(製造、加工等の請負を在宅で行う者)は家内労働法の対象となり保護される。家内労働法の制定趣旨は、「家内労働者は、経済実態からすれば、使用者と労働者の関係に類似した従属関係が存在することに着目して保護することとしたもの」である。

一方、在宅ワーカーに関しては、事業者性が弱く発注者に対して従属性が強い在宅ワーカーを対象に、労働省は二〇〇〇年に「在宅ワークの適正な実施のためのガイドライン(以下「ガイドライン」という。)(13ページ参照)を策定し、契約条件の文書明示及びその保存、契約条件の適正化等の基準を示し、併せてモデル契約様式を示している。

(3)在宅ワーカーの人数

国土交通省(二〇〇三年三月)によると、自宅でテレワークを行っている人は、自営型(在宅ワーカー)で八二万人(雇用型は二二四万人)と推計し

ている。

一方、従来型の家内労働者として働いている人は、一九七〇年の調査では二〇〇万人強であったが、二〇〇〇年には三五万人まで減り、二〇〇二年は約二七万人となっている。

このように、現在、在宅で請負形態により働く人は、従来型の家内労働者よりも新しいタイプの在宅ワーカーが圧倒的に多くなっており、家内労働者を中心に行ってきた在宅請負労働者の保護施策も転換期を迎えていると言えよう。

下請法による在宅ワーカーの保護

(1)下請法の制定趣旨と同法の改正
下請代金支払遅延等防止法(以下「下請法」という)は、下請事業者の利益を確保するために独占禁止法とは別の簡易な手続が必要であるとの考えから、一九五六年に独占禁止法の特別法として制定されたものである。下請法の規制の対象となる親事業者については、下請法が独占禁止法の特別法であることもあり、一定規模以上(最低でも資本金一〇〇万円以上)に限定されている。

下請法は、制定以来、物品の製造・修理委託を対象としてきたが、経済のソフト化・サービス化の流れを受けて、二〇〇三年六月に改正(二〇〇四年度より施行)され、従来の物品の製造・修理委託のみならず、情報成果物の作成委託・役務提供委託もその対象となった。すなわち、在宅ワーカーについても、一定規模以上の親事業者からの発注については、同法による保護が適

用されることとなった。

②ガイドラインと下請法の比較

ガイドラインと下請法とは、共通して規制している面も多い反面、それぞれの制定趣旨から、独自のものも規制している。

共通する規制としては、①「契約条件の文書明示(ガイドライン)」と「注文书の交付義務(下請法)」、②「契約条件の文書保存(ガイドライン)」と「書類作成・保存義務(下請法)」等があげられる。

一方、ガイドラインにはあるが、下請法にはない規制は、①(在宅ワーカーの作業時間が長時間に及ばないように)納期の設定、②継続的な注文の打切りの場合における事前予告、③健康確保措置、④能力開発機会の付与、など労働者保護的な側面からの規制であることが分かる。

逆に、下請法にはあるが、ガイドラインにはない規制は、①受領拒否の禁止、②下請代金の減額の禁止、③返品禁止、など経済法的な側面からの保護規制となっている。

ここで留意すべき点としては、ガイドラインと共通する規制も多い下請法は、今般の改正により一定の在宅ワーカーも保護の対象としたことである。

③下請法改正の影響

在宅ワークを含め、仕事の受注・発注においてインターネット等のIT技術を活用できるものについては、より有利な条件の発注先を求める傾向が強く、世界的にも国外への仕事の流出が問題となっている。さらに、日本では、今般の下請法の改正によって、親事業者に業務委託時の契約内容の明文化な

どが義務付けられるため、中国等への一層の仕事の流出が懸念されている。

二〇〇三年六月七日号の週刊ダイヤモンドによると、今回の下請法の改正により、日本の大手SI(システム・インテグレーション)情報システムの構築・導入を請け負う事業者(個人を含む)からの中国への委託が急激な勢いで増加しており、今まで受託していた日本の中小SIが更に逆境に立たされる可能性が出てきたということである。

このように、在宅ワーカーの保護を考えるに当たっては、下請法等の保護施策の充実が、国外への仕事の流出という形で、かえって在宅ワーカーの仕事を奪う可能性もあることに十分留意する必要がある。

欧米等における在宅ワーカーをめぐる労働者保護法制

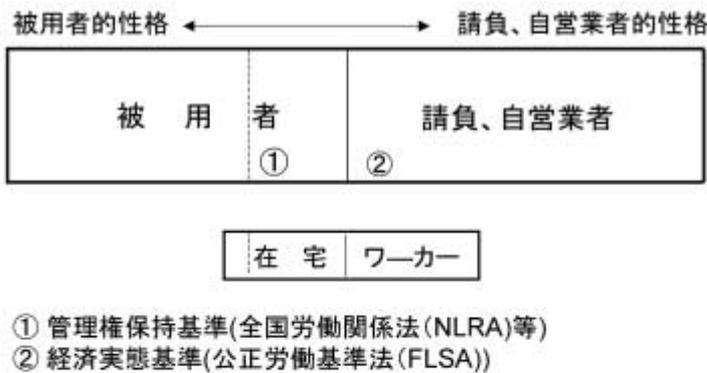
次に、在宅ワーカーの保護の在り方を検討する前に、欧米各国やILO、EUにおける在宅ワーカーをめぐる労働者保護法制等をみることにする。

(1)アメリカの労働者保護法制

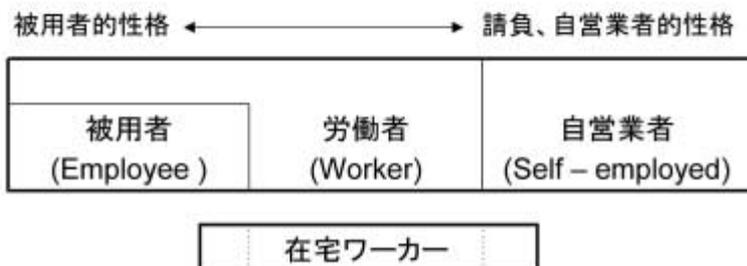
アメリカの労働法においては、被用者と位置づけられれば労働者保護法制の適用を受ける一方、被用者と位置づけられなければ独立の請負人と見なされ、保護の対象とならない。

アメリカの労働法における被用者性判断について、基本的には使用者が被用者に対して管理する権利を持つているか否かを判断する管理権保持基準(全国労働関係法(NLRA)等の判断基準)が用いられている。

図表2 アメリカの法令上の「在宅ワーカー」の位置づけ



図表3 イギリスの法令上の「在宅ワーカー」の位置づけ



代表的立法である公正労働基準法(FLSA)においては、管理権保持基準よりも労働者性を広く認める経済実態基準が採用されている。この基準は、管理権保持基準よりもサービスを提供する者がサービスを購入する者にどの程度経済的に依存しているかを強調する基準である。この基準の下においては、一部の例外を除き、在宅就労者についても、その被用者性は肯定されるとしている。

このようなことから、日本でいう在宅ワーカーが仮にアメリカの法令においてどのように適用されるかをイメージ的に示すと図表2のとおりとなる。

(2)イギリスの労働者保護法制
イギリスにおいて、働く者を労働法の概念で分類すると、被用者(employee)、労働者(worker)、自営業者(self-employed)の三つの区分となる。

被用者(employee)と位置づけられれば、被用者としての様々な雇用上の権利を得ることができる。労働者(worker)と位置づけられても、賃金法や雇用権法に基づき、収入、最賃、差別などに関し、保護が受けられる。一方、自営とされる場合には、基本的な労働関係の保護は受けられない。

イギリスにおける雇用保護立法は、近年、その保護の内容を労働者(worker)

として一定の独立自営業者に広げる例が増加している。具体的には、一九八六年の賃金法に労働者(worker)が規定され、その後、一九九六年の雇用権法や一九九八年の公益情報開示法においても労働者(worker)の概念が使われている。

なお、現在、イギリスにおいては、被用者(employee)、労働者(worker)の範囲及びそれらに付与される権利について拡大する方向で見直しが行われているところである。

日本でいう在宅ワーカーが仮にイギリスの法令においてどのように適用されるかをイメージ的に示すと図表3のとおりとなる。

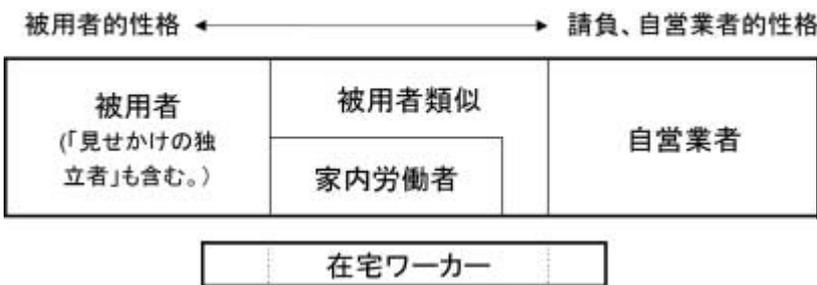
(3)ドイツの労働者保護法制
ドイツにおいて、働く者を労働法の概念で分類すると、①被用者(見せかけの独立者)を含む)、②中間的立場(「被用者類似の者」に該当する自営業者)、③家内労働者、④自営業者、の四つに分けられる。

このうち、被用者として位置づけられれば、労働者保護法に定める保護が適用される。ドイツにおいては、企業が社会保障費などを支払う義務から逃れる目的で自ら雇っている者(被用者)をアウトソーシングする動きに対して、一九九九年に「見せかけの独立者」の概念が制定法上に規定された。「見せかけの独立者」は通常の被用者と同じ保護が与えられる。

「被用者類似の者」は、労働協約法、労働裁判所法、連邦休暇法など、被用者と同様に保護されるが、解雇保護等の保護は一部制限されている。「被用者類似の者」の一つとして家

内労働法(HAG)の適用となるグループがある。家内労働法(HAG)は、ITの発展による働き方の変化を背景に、一九七一年の法律改正により適用対象を拡大した。それまで、手工業、製造業中心であった家内労働者に加え、宛名書きなどの事務作業も対象となった。ただし、事務作業に従事する家内労働者として各州の家内労働委員会に登録されている人数は少ない(二〇〇二年事務家内労働者六五六六六)。この背景には、法制度としてはすべての事務作業も家内労働法の対象となったが、実際の行政の運用においては、家内労働法が適切に運用できる作業、す

図表4 ドイツの法令上の「在宅ワーカー」の位置づけ



なわち、一個当たりの所要時間、料金の定めることのできる、いわば単純な作業(文字入力、宛名書きなど)においてしか運用されていないものと思料される。

日本でいう在宅ワーカーが仮にドイツの法令においてどのように適用されるかをイメージ的に示すと図表4のとおりとなる。

(4)家内労働条約(ILO第二七七号条約)
ILOでは、一九九六年六月に家内労働条約(ILO第一七七号条約)が採択された。二〇〇四年三月現在で、同条約の批准国は、フィンランド、アイルランド、アルバニア、オランダの四ヶ国のみで日本は批准していない。本条約の対象は、従来型の製造業の家内労働だけでなく、サービス(在宅ワークも含めた業務)の提供も対象(被用者は除く)としており、今後、日本の在宅ワーカーに対する労働者保護法制を考える場合には、ILO第一七七号条約の精神を十分に考慮する必要がある。

(5)契約労働、経済的従属労働者をめぐるILO、EUの動き
ILOでは、一九九七年と一九九八年の二回にわたって「契約労働(contract labour)条約・勧告」が議論され、結論が出ないまま中断されていたが、その後、二〇〇三年の第九一回ILO総会において、「雇用関係に関する決議」が採択された。今後、ILOにおいては、同決議に基づき、従属性のある契約労働者等の保護等を内容とする「雇用関係に関する勧告」の採択に向けて議論されていく予定である。

また、欧州委員会は、一九九九年に

出された「労働法の未来」の専門家グループによる最終報告書を踏まえ、経済的従属労働者に対する基本的保護を確保するためのルールづくりの検討を行っており、今後ともその動向に注目すべきである。

今後の日本の在宅ワーカーの保護の在り方

(1)在宅ワーカーは保護すべきか否か
以上を踏まえ、今後の在宅ワーカーに対する保護法制の在り方を検討することとしたい。

ただ、その前に、在宅ワーカーは保護すべき存在か否かという点を整理したい。というも、在宅ワーカーに保護法制を適用すべきではないとする意見もあるからである。その意見の主な理由としては、①在宅ワーカーは自ら望んで在宅ワーカーになったのである保護を期待していない者もいること、②在宅ワーカーに対する保護を強化すれば逆に国内の在宅ワーカーへの仕事が減少する恐れがあること、などが挙げられる。

しかしながら、私見としては、今後、在宅ワーカーに対する何らかの保護法制を検討すべき時期に来ていると考えられている。その理由は次のとおりである。
①在宅ワーカーの中には実際に保護の必要な者がいること。

②ILOやEUの国際的な動きをみても「被用者」のみならず一定条件下で使用者に労働、サービスを提供する者も保護していこうという方向であること。

③下請法が一定の在宅ワーカーも保護の対象としたこととの均衡を考える

必要があること。

④在宅での請負形態による就労は従来の家内労働者よりも在宅ワーカーの方が圧倒的に多くなっていること。

(2) 家内労働法拡充方式

それでは、今後の在宅ワーカーの保護の在り方について、下請法の対象が拡大されたことも踏まえ、まず、家内労働法の適用対象を在宅ワーカーに拡大することの是非を検討したい。

労働省女性局が開催した「在宅就労問題研究会」は、二〇〇〇年に報告書を取りまとめ、その中で、在宅ワークと家内労働法の関係について、「在宅ワークについては、何らかの保護等の措置を講ずる必要性が想定され、家内労働法的な手法が当てはまるかどうかについて、個々の施策ごとに検討する必要がある」としている。

本稿では、特に、在宅ワーカーに対して、家内労働法的な手法が適当かどうか検討する際の論点として、以下の点を指摘しておきたい。

①家内労働法は、家内労働者手帳制度による管理に基づき実施されているが、実態把握の難しい在宅ワーカーに対して、このような全数把握が可能かどうかという点。

②従来の家内労働者は総じて発注者に対して従属性が高いが、在宅ワーカーの中には技能レベルが高く、発注者と同等又は優位な立場の者もあり、保護対象の選定をどのように規定するかという点。

③現行の家内労働法に、最低賃金について、物品の一定の単位によって定めるものとする(第一三条)と規定されているが、事務作業において一定の

単位に区切ることができるとは、文字入力や宛名書きなど、一部の単純な業務に限られてしまうという点。

④在宅ワークの特徴として、始めは受注者として仕事を始めたものの、受注量が多くなり、自らが発注者となる場合も多い。このように、短期間で受注者から発注者へ立場が変わったり、同じ仕事で受注者、発注者の両面を持つ場合も想定され、このような点が運用面も含め現行法で対応可能かどうか。

このように、家内労働法の対象に在宅ワーカーを含めるということは、単に対象を広げるだけでは解決できない面もあり、在宅ワーカーを家内労働法の対象とする場合には、ドイツの例も更に詳細に調査しつつ、運用面も含めて検討する必要があると思われる。

(3) 在宅ワーカーに対する様々な保護方策の方向性

最後に、在宅ワーカーに対する今後の様々な保護施策の方向性について、前述した家内労働法拡充方式以外に、その主なものを四つ挙げることにする。

①「被用者」としての保護方式

アメリカの例も参考にしつつ、在宅ワーカーのうち発注者への従属性の強い者を被用者として保護する。これは、家内労働者や在宅ワーカーの一部も含め、一定の請負労働者を被用者として保護するとの考えである。被用者性の判断基準に家内労働法の制定趣旨である「経済的従属性」を含め、家内労働法を廃止することも考えられる。

②「被用者」以外の概念の創設による保護方式

イギリスの労働者 (Worker) やドイツ

の被用者類似の者を参考に、「被用者」以外の概念を創設し、保護内容を限定しつつ、対象者の保護を図る。この場合、新たな概念を「経済的従属性のある請負労働者等」とし、家内労働者も含め、最低賃金(工賃)などの、働く者にとつての最も基本的な権利について保護することが考えられる。

③ガイドライン方式

在宅ワークをめぐる環境は変化が激しく、現行の日本のように、ガイドラインのようなソフト・ローで臨機応変に対応する。ただし、この場合は強制力に欠ける面もあることに留意する必要がある。

④私的契約法制による保護方式

労働契約や在宅ワーカーの締結する契約は、契約当事者間に実質的な対等性が欠如する非対称契約であるという観点から、消費者契約法等も参考にしつつ、私法的規制において、在宅ワーカー等の締結する契約の法的規制を試みることも考えられる。

また、契約労働者と事業者が締結する契約内容を適正なものとするために、下請法を独占禁止法の特別法という位置づけから外して、一般的な下請契約規制法とすることも考えられる。

おわりに

IT技術の進展を背景に、在宅ワーカーは増加し、在宅ワーカーとしての働き方が注目されている中、特に発注者に対して従属性の強い在宅ワーカーの保護方策について真剣に検討すべき時期に来ているのではないかと

本稿においては、在宅ワーカーの保護方策として五つの方策を提示したと

ころであるが、在宅ワーカーの保護方策の検討に当たっては、類似する家内労働者の問題のみを議論するのではなく、より広く、被用者(労働者)の範囲との関係、従属性の強い請負労働者の保護との関係、下請法との関係、さらには私的契約法制との関係など、様々な観点からも検討することが重要であろう。

(詳しくは、労働政策研究・研修機構編(二〇〇四)『欧米における在宅ワークの実態と日本への示唆』(労働政策研究報告書No.5)の第1部第1章を参照)

〈プロフィール〉

田原孝明(たはら・たかあき)

労働政策研究・研修機構 研究調整課長(前国際研究部主任調査員)。主な著書論文は「欧米における在宅ワークの実態と日本への示唆(第1部第1章)」(労働政策研究報告書No.5、二〇〇四年)。