

ボランティアと労働法

労働政策研究・研修機構

副主任研究員

池添弘邦

ここでは、ボランティア活動従事者（以下「ボランティア」）の労働法上の問題を考える。問題の一つは、ボランティアへの労働法の適用の有無、二つは、どのような問題について労働法が適用されるべきかである。

1. ボランティアへの労働法の適用の有無

「労働法」とは、ここでは、労働基準法（以下「労基法」）に代表される労働者保護法規を指すものとする。労働法の適用の有無を画定させるに当たって重要なのは、「労働者」であることである（以下「労働者」性」と記述する場合がある）。労基法九条は「労働者」を、「職業の種類を問わず」事業に「使用され」「賃金を支払われる」者であると定めており、「労働者」であることを画定するためには、「使用され」「賃金を支払われ」ているかどうかが重要な要素となる。このうち、「賃金」は、「名称の如何を問わず、労働の対償として使用者が労働者に支払うべきのものという」（労基法十一条）ので、「賃金」性と「労働者」性は相関的な関係にあるものの、労務提供に対価性があれば「賃金」性は認められ、これは「労働者」性判断にとって相対的に重要な要素ではない。より重要なのは、「使用される」ことである。なお、こ

の「使用される」との文言は、労基法に限らず、幾つもの労働者保護法規や労働・社会保険法規において用いられている（労働安全衛生法二条二号、労働者災害補償保険法三条一項、賃金支払確保法二条二項、最低賃金法二条一号、健康保険法三条一項本文、厚生年金保険法九条参照）。

(1) 「使用される」こと

① 「使用従属関係」 「使用される」ことは、「使用従属関係」ないしは「人的従属性」と呼ばれ、使用者の指揮監督下における労働を意味する。「使用される」ことⅡ「使用従属関係」の有無を判断するための要素は、「使用従属性」の判断基準として、(1)指揮監督下の労働に関する判断基準、a.仕事の依頼、業務従事の指示等に対する諾否の自由の有無、b.業務遂行上の指揮監督の有無、c.拘束性の有無、d.代替性の有無、(2)報酬の労務対償性に関する判断基準（報酬の指揮監督下労務対償性）、そして、「労働者」性判断の補強要素として、(3)事業者性の有無、a.機械・器具の負担関係、b.報酬の額（当該企業で同様の業務に従事する正規従業員との比較で）、c.その他（業務遂行上の損害賠償責任、独自の商号使用など）、(4)専属性の程度、a.他社業務への従

事の制約及び経済的従属性、b.報酬に固定給部分があり、かつ報酬自体に生活保障の要素が強い場合、(5)その他（使用者がその就業者を自らの労働者と認識していると推認される点）、a.選考過程、b.源泉徴収、c.労働保険の適用対象、d.服務規律の適用、e.退職金制度、福利厚生等の適用、である。

(2) 「使用従属関係」の根拠

「使用従属関係」の法的根拠は、労基法にいう労働契約が締結されていることである。それは、使用者の指揮監督権限の根拠が労働契約にあるからである。したがって、「使用される」との要件を充足するためには、労働契約の締結が必要である。果たして、ボランティアは労働契約を締結しているのか。

ボランティアの活動形態は極めて多様であると推測されるため一概には言えないものの、法律学的に、労務供給の成果に対する報酬支払いを約する請負（民法六三二条）に当てはまるとは判断できず、また、一定の法律行為をなすことを約する委任（同六四三条）または事実行為をなすことを約する準委任（同六五六条）とも断定しがたい面がある。さらに、ボランティアであるがゆえに、例えばその元締めとしてのNPO法人との関係で、従属的地位に置かれ指揮命令を受けて活動しているともいえないと俄には判断しがたい

と思われる。ただ少なくとも、ボランティア活動が、民間企業における雇用労働者のような賃金等対価を得ることを目的とした活動ではないと仮定するならば、ボランティアが締結している契約は、請負契約でも労働契約でもなく、一定の行為をなすことを約する委任又は準委任に近いのではないかと考えられる。

そして、無償ボランティアの場合は（無償）準委任、有償ボランティアも、その対価は「ほとんど実費弁償に近い」ゆえに、同じく準委任と考えられるが、この法的関係においては、ボランティア（受任者）は、その事務処理に関して善管注意義務を負い（民法六四四条）、特約がなければ報酬を請求することはできず（同六四八条）、事務処理において費用を支出した場合はNPO等ボランティア組織（委任者）に対して当該費用の償還請求ができ（同六五〇条）、さらに、当事者はいつでも委任を解除することができる（同六五一一条一項）。

このように考えてみると、ボランティアが締結する契約は労働契約ではなく、労働法の適用はないということになり、委任にかかる民法上の規制のみが適用されると理解される。（注1）

2. ボランティアに対する労働法の役割

従来の労働法は雇用労働者に対して保護を及ぼすことを念頭に構成されてきた。労働者であることⅡ使用従属関係も同様である。しかし、「働く」ことの意味それ自体が多様なものとなるにつれて、雇用労働という経済的価値を

重視してきた法的意味における「労働」概念の外延が広がってきている状況で、経済的活動としての「労働」あるいはその行為者たる「労働者」だけに社会的・法的価値を見出すのではなく、社会参加・貢献活動も相応に社会的・法的価値を有するものとして考えていくべきではなからうか。

そこで、問題は二つある。一つは、労働法の適用がボランティアに及ぶようにボランティアが「労働者」に含まれるとすること。もう一つは、どのような問題について法律による保護を及ぼすべきかという問題である。

①労働法の適用範囲の再構成

労基法九条の「使用される」との文言の解釈は、「使用従属性」とこれを細分化した判断要素から構成されている。しかし、労働契約の締結によって契約の一方当事者たる使用者が取得するのは労働者に対する指揮監督権限であつて、労働者をして人的に従属させる権限ではない。また、「使用される」ことが人的に従属した地位を労働者に付与すると考えることは法律解釈としては困難である。ゆえに、「使用される」ととは、労働契約に基づく指揮監督に従うことを意味する以外には理解し得ないと考えらるべきで、労働法の適用範囲の画定において「使用従属性」＝「人的従属」性を用いることには消極的であるべきであろう。(注2)

また、従属という文言についても問題がある。労働法の歴史は、労働者をして彼らが使用者に従属した地位から解放させるための手段であつたが、解放という理想の状況を目指すために

依然として解放されない状況を法解釈の根幹部分に据えることに矛盾を感じるからである。したがって、「従属」を別の文言、「依存」に置き換えるべきではないかと考える。そして「依存」とは、「経済的依存」を意味することとすべきではないかと考える。

よって、筆者は、今後の労働法政策において、法適用の有無を決するため

②保護の内容

有償ボランティアは、その活動の特性により、経済的依存性がある場合があるが、そもそも無償ボランティアには経済的依存性すらない。これを前提に、ボランティアに対して労働法を適用していく場合、その方向性をどのように考えるべきか。

筆者は、ボランティアの活動が有償か無償かによつて区別しつつも、基本的には、医療・福祉等社会保障、差別を受けることがないようになど人権保護はもろんだが、プラスアルファとして、一定程度、雇用労働者に準じる形での保護が必要な場合が多くあるのではないかと考える。

①無償ボランティア

まず、無償ボランティアについては、具体的には、活動過程における災害に対する補償制度を整備、適用される必要がある。安全衛生関連法規も、無償活動とはいえ、生命・身体に係わる法規であり、社会的諸活動に対する基本的な規整と考えるので、実行(実効)可能性ある範囲で適用すべきと考える。さらに、活動時間にかかる規整

(労基法上の労働時間規制に相当するもの)も、生命や身体の安全にかかわる規整であると考えられるため、活動時間に係る何らかの制約的法令を用意しておく必要があるのではないかと考える。なお、後二者については、労基法が予定する労働基準監督制度に代わる実効性確保制度が整えられる必要がある。この点については今のところ、ボランティアやNPO組織の上部団体を通じて安全確保システムが構築できないかと考える。運営には、資金や人材、規

整手法の整備などが必要となるが、NPOなどのボランティア組織に対する雇用の受け皿としての期待および政府としての積極的関与が可能となる土壌をベースに、省庁横断的な、ソフト・ハードを有した機関の設置によつて、ボランティア団体やNPO組織に援助を行うシステムを構築することを考えるかどうか。

健康保険や厚生年金保険の社会保障に関しては、雇用者と被雇用者で適用される法律が異なり、保険者も異なること、さらに、保険制度という保険料の拠出と密接に係わる制度であるがゆえに、制度の適用については現状を維持するとしても、ボランティアが有償活動と無償活動、あるいはそれらと通常の雇用労働の領域を移動するに際し、保険手続などをスムーズに行うことができる手法を用意しておくことが必要なのではないだろうか。

②有償ボランティア

有償ボランティアについては、無償ボランティアに対する保護に加え、より厚い保護が必要ではないかと考える。具体的には、活動に対する実費補償

ないしその他有償であることの理由とされる金員の支払いの保証、そして、活動打ち切りに対する活動の場の保障が必要ではないかと考えている。要するに、民法上の準委任に係る規制では不十分ではないかと考えられるために想定する保護である。また、特に後者の点については、自発的内発的意思の実現行為であるボランティア活動の機会の保障が場合によっては必要ではないかと考えられることによる。

なお、雇用保険に関しては、可能な限り、雇用労働の機会を失した者に対する保護という枠を維持したままで、これに準じた措置が必要な場合があるかもしれない。(注3)

3. おわりに

ボランティアに対する労働法的保護の適用については、NPO等ボランティア組織を雇用の受け皿として将来的に育成すべき存在として、そこでの労働関係については国家介入を差し控えていくべきか、むしろ積極的に介入していくべきか、さらには、両者を取り混ぜてバランスを取りつつ介入していくか、という政策的価値判断が必要であり、その見究めを行うための慎重な検討が必要である。このことは、ボランティアの活動主体であるNPO等組織の民間企業との競争力、労働法の適用による発展阻害という側面からも考えていく必要があることと関係している。同時に、ボランティアが真に欲する法的保護は何かを見究めていくことも必要であろう。

〔注〕

1. なお、当該ボランティア活動が労働契約に基礎付けられた指揮命令権に基づいてなされるのであれば（つまり、会社が行う社会的活動としてのボランティア活動に義務的に参加する場合）、民法上の準委任関係ではなく、「使用従属関係」があり、当然「労働者」性も認められる。

2. ボランティアに即せば、労働基準法研究会報告（労働契約等法制関係。平成五年五月一日。労働省労働基準局監督課編「今後の労働契約等法制のあり方について」日本労働研究機構、一九九三年、二〇頁）は、労働者類似の就業態様の一つとして「有償ボランティア」を挙げ、これについて「使用される」という概念を判断基準とすることについて「必ずしも問題がないとは言えない」としている。

3. ちなみに、ワーカーズコレクティブにおいて就業する者に関して、労働者協同組合が事業協同組合の形態をとる場合、企業組合の組合員であっても組合と使用従属関係が認められ、かかる使用従属関係に基づく労務の提供に対して報酬を得ている場合には、雇用保険の被保険者となるとする行政解釈が示されている（昭二七・八・二〇 基災収二六六号）。

【参考文献】

青木宗也・片岡 昇編『注解法律学全集四 労働基準法Ⅰ（序説・第1条～第41条）』（第9条・安枝英伸執筆部分、第2章労働契約・片岡昇執筆部分）（青林書院、一九九四年）。

池添弘邦「セーフティ・ネットと法」労働政策研究・研修機構『多様化する就業形態と社会労働政策』（労働政策研究報告書 二〇〇四年。近刊）。

大内伸哉「今後の労働保護法制のあり方についての一考察」日本労働研究機構『在宅ワーカーの労働者性と事業者性』調査研究報告書No.159（二〇〇三年）。

中窪裕也「労働契約の意義と構造」日本労働法学会編『講座 21世紀の労働法 第4巻 労働契約』（有斐閣、二〇〇〇年）。

水谷英夫『労働の法』（信山社、二〇〇三年）。

山口浩一郎編著『法システムⅡ 市民活動と法』（放送大学教育振興会、二〇〇二年）。

山口浩一郎「NPO活動のための法的環境整備」日本労働研究雑誌515号（二〇〇三年）。

労働基準法研究会第1部会報告（労働契約関係）昭和六〇年二月一九日（労働省労働基準局編『労働基準法の問題点と対策の方向』日本労働協会、一九八六年）。

労働基準法研究会報告（労働契約等法制関係）平成五年五月一日（労働省労働基準局監督課編「今後の労働契約等法制のあり方について」日本労働研究機構、一九九三年）。

プロフィール

池添弘邦（いけぞえ・ひろくに）

労働政策研究・研修機構副主任研究員。専門分野は労働法。研究テーマは解雇、雇用平等、紛争解決など。著書・論文は、「アメリカの非典型雇用」（共著、日本労働研究機構、二〇〇二年）、「解雇法制」（日本労働研究機構・労働政策レポートVol.2、二〇〇二年）など。

自治体との協働6割以上で

NPOと地方自治体との協働はどれくらい進んでいるのだろうか……。七月二〇日に内閣府が発表した「コミュニティ再興に向けた協働のあり方に関する調査」によれば、調査票を回収した四〇都道府県すべてで現在、協働事業を実施していた。市区町村レベルでも、実施割合は六六・三％と六割以上。「自治体だけでは提供できない多様なサービスを提供できる」と、自治体の協働事業に対する評価は相当高いものとなっている。

選択基準は専門知識

都道府県での協働事業の開始時期は二〇〇一年（二七・五％）がもっとも多くなっている。また都道府県では五〇・〇％と、ちょうど半数が協働事業に関する指針・条例を設けていた。協働事業が行われている分野でもっとも多いのは、都道府県では「環境保全」（五二・五％）。市区町村では「福祉」（五二・九％）となっている。

NPOをパートナーとする際の情報収集方法では、都道府県、市区町村ともに「事業報告書や収支計算書」（それぞれ六二・五％、三七・四％）、「ヒアリングやアンケート」（同五二・五

％、四〇・八％）が多くあがった。NPOを選択する際の基準は、都道府県では「専門知識やノウハウを蓄積していること」（八七・五％）がもっとも多く、一方、市区町村では「活動内容に社会性や公益性があること」（七七・三％）がトップにあがった。

今後はまちづくりに期待

協働事業を実施する意義を聞くと、九七・五％とほぼすべての都道府県が「自治体だけではできない多様なサービスを提供できる」をあげ、市区町村も八〇・五％が同内容をあげた。

「自治体だけではできない多様なサービスを提供できる」との意義を達成しているかどうか、その満足度を聞くと、都道府県では七・七％が「かなり満足している」と回答。「ある程度満足している」（六四・一％）と合わせると、満足している都道府県は七割以上に達した。

今後、協働事業の「重要性を感じており実施していく」とする都道府県は九七・五％。市区町村は六三・三％となっている。こういった協働に新たに取り組みたいかでは、都道府県、市区町村ともに「まちづくり」（それぞれ二〇・〇％、四八・九％）がもっとも多くあがった。