

東日本大震災の救援・復興に関わるボランティアの災害補償

—要請される法的措置—¹

副主任研究員 小野晶子

1. はじめに

東日本大震災の被災地では、さまざまなボランティアが活動している。自らが被災者でありながら、同じ被災者を助けるために奮闘している者、被災地外から救援活動に入っている者もいる。被災地はがれきと津波によって運ばれたごみやヘドロにあふれている。ヘドロは乾くと粉じんとなって空気中に飛散する。病原性微生物や有害物質を含んでいる恐れもある。そういった苛酷な環境の中で活動が進められている。

自治体やNPO、NGOは、ボランティアとして被災地に入る際に、必ずボランティア保険に加入してほしいと呼びかけている²。平時のボランティアであれば自身でボランティア保険に任意加入するので事足りるかもしれない。ボランティアはあくまでも自主的な行動であるからである。しかし、このような未曾有の大災害の前では、そのようなボランティアの定義を超えて、地域構成員の義務、あるいは日本人としてやらざるを得ない状況となっている。極めて公共性が高いボランティアである。また、ボランティア保険の任意加入を促すだけでは、どうしても加入漏れにより補償されない人が出てくるだろう。補償の枠も小さい。このような理由からも、東日本大震災の被災地のボランティアには、活動者全員に漏れなく十分に補償がいきわたる工夫が必要である。

以前、NPOで活動する有償ボランティアを取り上げて、その労働者性について論じたことがあった³。結論としては、その内面的意識は有給職員よりも無償ボランティアに近いものの、外形的に使用従属性が認められるような働き方をしている場合もあり、今後、社会としてボランティア活動を推進していくならば、安全衛生や災害に対する補償を雇用関係がある労働者の枠を越えて拡充することが望ましいと提言した。このような研究知見を元に、今回の大震災で活動するボランティアが直面する補償の在り方、時限的に被災地のすべてのボランティアをカバーする補償制度として、労災保険の適用の可能性を探る。

2. 災害支援 NGO、現地からの声

陸前高田市や気仙沼市で震災復旧活動、医療支援事業を行っている日本のNGO⁴がある。これまで、

1 本稿を書くにあたり、多くの方から助言をいただいた。筆者の専門分野が法学ではないため、特に法学者、及び、行政に携わる方から、法的見地に立った丁寧なアドバイス、法制度的なアイデアをいただいた。ある意味、本稿は「他人のふんどしで相撲を取っている」といってもよいぐらい、最初の筆者のアイデアを超えた内容となっている。この場を借りてお礼申し上げたい。なお、本稿における誤謬は筆者の責任によるものである。また、本稿は執筆者個人の責任で発表するものであり、独立行政法人労働政策研究・研修機構としての見解を示すものではない。

2 ボランティア保険は近くの社会福祉協議会で加入することが出来る。災害特約を付けて加入することが望まれる。(ボランティア活動保険：<http://www.fukushihoken.co.jp/pamphlet/volunteer.pdf>、社会福祉協議会：<http://www.shakyo.or.jp/links/sichouson.html>)

3 小野 [2005]、[2007]。

4 公益社団法人日本国際民間協力会 (NICCO)、ジャパンプラットフォームの会員 NGO。

イラン・バム地震、パキスタン地震、ジャワ島地震、スマトラ島パダン沖地震、ガザ危機、パキスタン水害等で巡回診療等、インド洋大津波、ジャワ島地震、イラク難民支援、中国四川地震等では、被災者の心理社会的ケアにも取り組んできた百戦錬磨の NGO である。

その NGO の最前線から聞こえてくるのは、「人が足りない」という現状である。「途上国の被災地と違って、日本には物は沢山ある、ニュースで〇〇が足りない、たとえば2日後には倉庫に入りきれないぐらいの物が送られてくる」。復興の初期段階では、物資を被災者に配ることは最も重要な支援活動であるが、震災から1ヶ月経った今は、次の支援のステージに入ってきているという。

次のステージとは「人」の供給である。具体的には、被災者が支援生活から、元の自活した生活に向けて道筋を立てて行く仕事を担える人である。ボランティアが現地に入ったら、かえって邪魔になるのではないのか、という懸念を持つ人もいる。これは現実的ではない。懸念があるとすれば、多くのボランティアを采配出来る人がいないということである。これでは復興は遅くなる。この部分が整ってこそ、次のステージに載せていくことが可能になるのである。

被災地でこういった任務に就く人を調達したらいいのでは、と思うかもしれない。その方が、その地域での雇用創出につながるからだ。しかし、まだ被災地で雇用創出の緒につく段階では、被災者から選出すると「不公平感が出る」という。「運転手を雇うにも、皆同じように被災しているのに、なぜ、あの人なのか、となる」というのである。人の調達の初期段階は、外部から調達していった方がいいらしい。

働ける人が圧倒的に少ない現地では、物資の分配や自治体との交渉、現地ニーズの把握と采配、各 NPO、NGO との連携、連絡、情報共有などマネジメントを担える人を欲しがっている。これらは企業にいる人材と重なるのである。東京、大阪等大都市には人材がいる。企業や団体は、ある一定期間長期に人材を派遣してくれないものか。企業や団体は被災地に対してそういう支援の仕方もある。

3. ボランティアのパターン別、労災補償の守備範囲

ボランティアを受け入れる際に、受け入れ側が頭を悩ませるのが事故や怪我の際の補償の問題である。これをクリアしないと安心してボランティアを活動に従事してもらうことが出来ない。ボランティア保険だけでは、どうしても加入漏れにより補償されない人が出てくる。企業や団体からの要請でボランティアしている人や個人事業主は労災が適用されるだろうと考えて、ボランティア保険に入っていない、あるいは知らない人もいるだろう。

ボランティアの中には、自ら被災者で被災地の会社で働き、現在、会社の建て直しと共に地域復興のボランティア活動に従事している人や、医療等に従事している者が被災地からの要請を受けて「医療ボランティア」として被災地に入る人、企業や自治体にある「ボランティア休暇制度」を使って活動している人もいる。「ボランティア」といっても、もともと所属している企業や団体の要請や推奨の元で活動している者も多いだろう。これら、復興に関わる「ボランティア」は、怪我などの災害にあった場合、どのように対処するのか。労災適用の可能性はないのだろうか。ボランティアの属性をいくつかに分けて考えてみたい。①企業や団体で働いている雇用者の場合。②個人事業主など非雇用者の場合。③主婦や学生、無業者の場合である。

ケース①) 企業や団体で働いている雇用者がボランティア活動に従事する場合

このケースは、被災地の企業の雇用者と、被災地外の企業の雇用者に分けて考えられる。

まず、被災地の企業の雇用者で、自らも被災者の場合。働いていた会社やその周りのコミュニティが津波や震災で大きな被害を受け、その会社の従業員はコミュニティの一員として復興の手助けをし

ている。例えば、その一連の活動の中で怪我をしたとする。この場合は、会社側が復興過程のコミュニティ活動も業務としているならば、労災保険が適用される可能性は高い。

次に、被災地以外の企業や団体から、ボランティア休暇制度を使って被災地に入る場合。個人が自主的な意思に従って、休暇を申請した場合には、その活動中に起きた怪我などの災害に対して労災適用にはならないと考えられる。しかし、被災地から企業や団体にボランティア派遣の要請が来て、ボランティア休暇取得を促し、それに沿って従業員がボランティア活動を行った場合はどうか。これでも労災が適用されるのは現状の制度で考えた場合にはかなり難しいだろう。労災の適用に際しては業務上の災害なのかどうか労災保険の支給要件となる。休暇を取得した時点で業務性がないと判断される可能性は高い。

その他、ボランティア休暇制度がそもそもない企業や団体でも、今回の未曾有の大災害を受けて、社員を派遣しようと考えるところもあるだろう。企業や団体でボランティア活動に参加する人を呼び掛け、それに賛同した社員を被災地の活動に派遣する場合も考えられる。例えば、被災地以外の病院などで、被災地から派遣要請が来た場合などがこれにあたる。病院内で「医療ボランティア」の公募が行われ、個人の自主的なボランティアの意思を尊重し、休暇ではなく出勤（有給）扱いで派遣されることもある。個人の意思なのか、業務命令によるものなのか、個別具体的な判断が必要になるが、現行の労災保険法の適用範囲に基づけば認定の判断は微妙であろう。

ケース②) 個人事業主など非雇用者の場合

労災保険に加入できるのは、労基法上の労働者⁵であることが基本である。よって、事業主、自営業者、家族従業者等は労災保険の保護の対象とならないのが建前であるが、中小事業主や個人タクシー運転手、大工などの1人親方や、その事業に従事する家族従業者などは、特別加入できるしくみとなっている⁶。

しかし、この特別加入者の労災支給要件は、ケース①の雇用者の場合と異なり、労災加入時の申請記載の業務を基礎としている。つまり、個人タクシーの運転手がふさがれていた道を復旧するため、がれきの撤去を行った時に怪我をした場合に労災認定されない公算が大である。ケース①と同様に被災地の復興の手助けをし、その一連の活動の中で怪我をしたとしても、労災が適用される可能性は低い。被災地外から来て活動する場合でも同様である。また、特別加入している者自体が極めて少なく、多くの個人事業主は労災保険の対象外となっている。

ケース③) 主婦や学生、無業者など（労災未加入者）の場合

主婦や学生、無業者などは、労働者ではないため労災保険に加入することが出来ない。これらの者が、どれだけ懸命にボランティア活動に従事したとしても、いざ活動中に災害が起きて、その結果、怪我、疾病、障害さらには死亡したとしても、何の補償もないのが現状である。そのため、民間のボランティア保険に加入することを推奨されているが、はたして被災地でどれだけの人が加入しているのだろう。

被災地外からボランティアで訪れる人は、活動にあたって加入を求められるだろうから意識的に加入する可能性は高い。しかし、被災地で自ら被災者となりながらボランティアとして復興に関わっ

5 労基法上の労働者とは「使用される者」であるかどうか、「賃金」が支払われているかどうかによって定まる。労基法第9条参照。

6 特別加入できる者は、①中小事業主および中小事業主が行う事業に従事する者(家族従業者)(第1種特別加入者)、②個人タクシー運転手、大工などいわゆる1人親方およびその事業に従事する家族従業者(第2種特別加入者)、③特定農作業従事者、職場適応訓練受講者、家内労働者など特定事業従事者(第2種特別加入者)、④海外派遣者(第3種特別加入者)である。

ている人はどうなのか。ボランティアと日常生活があまりに密接でおそらく何の保護もないまま復興活動を行っている可能性が高い。地域の為、粉骨砕身活動して、怪我をしたら何も補償がないとは、あまりにも悲しすぎる。

労災保険の場合は、業務上災害による負傷、疾病、障害または死亡が補償対象となる。現行の労災認定は「業務上」の解釈がかなり厳しく、上記の3ケースで適用を促すとすれば、今回の災害に限って何らかの特例措置が必要になろう。特に、ケース③の労災保険未加入者については、なんらかのカバーが必要となる。

4. 災害ボランティアの補償制度

海外でも多くの災害が起こっている。アメリカ・カリフォルニア州では、1989年サンフランシスコ、1994年ノースリッジで起こった大地震を教訓にボランティアの補償制度が確立されている。

柏木 [1995][1997] は、阪神・淡路大震災の後、今後の大地震に備えて、災害ボランティアとNPO、そして行政の役割と制度の整備を説いている。その著書の中でアメリカ西部で起こった大地震で州政府やNPO、ボランティアがどのように行動したかが詳細に記されている。1989年のサンフランシスコ地震では、多くのボランティアが集まったにも関わらず、現地の対応が不十分であったため、多くのボランティアが有効に活用されなかった。自治体や赤十字では、震災後これを教訓にして活かすべきだという声が高まり、この結果、災害ボランティアは「災害援助活動者 (Disaster Service Worker Volunteer)」として州の労災保険の適用を受けることができるよう、州法で規定されるようになった。

カリフォルニア州政府が策定した、「災害援助ボランティアプログラム制度 (Disaster Service Worker Volunteer Program(DSWVP) Regulation) ⁷」によると、DSWVPは「カリフォルニア緊急災害対策本部 (The California Emergency Council(CEC)) の指揮の下で運営されることになっている。ボランティアは基本的に事前登録制で、常時登録が受け付けられており、いざ災害となった時にいち早く任務に就くことが可能である。しかし、災害勃発と同時に多くのボランティアが訪れた場合には、活動前に各地域にあるNPOやNGOといった組織が窓口になり、「災害援助活動者」の登録が行われる。その登録の際には本人の名前や年齢といった属性の他、災害時における職務や専門分野を書く欄がある。その分野に従って人員配置が行われる仕組みになっており、補償の問題だけでなく、ボランティアと職務のマッチングがしやすいような工夫がなされている。一方、登録しないで活動して災害に遭い、事後に登録しても補償は適用されない。この点は、契約関係にシビアな国柄であると言えるであろう。

ドイツ⁸では、災害時または市民保護における救助団体のボランティアは労災保険法の適用を受ける。ドイツでは2001年の「国際ボランティア年」を機に市民活動が広がり、古くからあった若年者によるボランティア活動(社会活動年、環境活動年)に関する法制度が改変され、さらに市民参加活動⁹を行うボランティアに適用範囲が拡大している。社会法典第7編第2条1項には、労災保険の強制被保険者になる者が書かれており「就業者」以外に多くの活動を労災保険の適用範囲に含めている。

7 Cal. Code of Regs., Title 19, § 2570-2573.3

8 橋本 [2007]。なお、諸外国のボランティアに対する社会保障、労災補償等の適用範囲については、労働政策研究・研修機構 [2007] の第8章を参照されたい。

9 市民参加活動 (Bürgerschaftliches Engagement) は、自発的、金銭的利益を求めない、公衆の利益を志向する、公的なもの、公的な場で行われるもの、共同のもの、協力して遂行するものといったガイドラインが示されている。(連邦家族省 Freiwilliges Engagement in Deutschland 1999-2004(Kurzfassung) より)

基本的に災害時に活動する場合は、何らかの団体に所属することによって、強制的に労災に加入することになる。保険料は、国または自治体が負担する¹⁰。ドイツでは6つの大きな公益団体を上部組織とした団体が約9割にのぼるため、活動時の保険加入などの手続きが徹底しやすい背景もある。

他方、日本で災害ボランティアの補償に関する制度を設けている自治体は少ないが、中でも神奈川県厚木市では「災害救援ボランティア活動補償制度」(条例)が定められている。この条例は、厚木市内における災害に駆け付けた市外のボランティアや、市外において発生した災害の復旧又は救援活動をする厚木市のボランティア活動団体の不測の事故等について補償することを目的に設置されている。ボランティア団体の構成員(ボランティア)を被保険者として、市が損害保険会社と保険契約を締結する手続きを取る。制度の適用を受ける者は、「厚木市災害救援ボランティア活動登録届」を市長に提出することになっている。

5. 求められる対策

ボランティアの人たちがマスクも手袋もしないで泥をかき出す様子がテレビに映し出されるたびに、いざという時の補償が約束されているのか心配になる。怪我や、がれきやヘドロ撤去に伴う粉塵災害、放射能汚染環境下での活動など、疾病や長期的な障害に対する災害対応についての補償が今後必要になるだろう。未曾有の大災害を前に無償でもいいから地域復興のため、手を尽くしたいという人々が大勢いる。そういった人たちの力が存分に発揮できるような下支えの制度を時限的にでも、早急に作ることが求められる。

対策として、第1に考えられるのは、被災地で活動するすべてのボランティア、復興支援に携わる人を対象に補償制度を作ることである。制度の方向性として1つは、全く新しい補償制度を立法すること、もう1つは労災の適用範囲の拡充を時限的、地域限定的に行うことが考えられる。大切なのは早急に補償制度が確立することで、どちらがよいかは成立するスピードが速い方が求められる。すなわち、制度を一から構築するのが速いのか、現行ある制度を改正して行く手続きが速いのかということである。労災保険の適用範囲を拡充する場合について補足的に言及すると、補償は労災保険と同等にし、被災地に住まう人も、被災地外から来るボランティアについても、ボランティアを行う場合には受け入れ団体での登録を徹底し、登録と同時に保険加入する。この際、労災保険と同様に運用するのであれば、雇用関係が必要となるため、国が使用者となり保険料は国が支払う。業務を「被災地の救援と復興」としてボランティアの承諾に基づく一種の徴用という考えをとるのがよいのではないか。

第2に、現在、雇用者でボランティアを行っているケース(3節のケース①)で被災地で起こった災害で労災申請があったものに関しては、その支給要件を大幅に緩和することである。企業や団体がボランティア休暇制度を使って、あるいは使わずとも、その承認の元に活動を行っているのであれば、ここでも徴用という考え方を準用して、活動中の災害を労災認定すべきであろう。

第3に、労災認定後の事業場に対する労災保険料率が上がらないような措置が必要である。労災保険料率は事業の種類ごとの過去の災害率を考慮して、業種ごとに決められているが、過去に保険事故が少ない事業者は個別の当該事業における災害率に応じて労災保険料率を引き下げることができる(メリット制)。メリット制は当該事業における事故防止に対し経済的なインセンティブが働くよう導入されたものである。労災が起こった場合、次の保険料支払い時に料率が引き上げられる措置がとら

10 Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Zu Ihrer Sicherheit, Unfallversichert im Ehrenamt*, Publikationsversand der Bundesregierung, Januar, 2010. (連邦労働・社会省『あなたの安全のために一名誉職(ボランティア)における労災保険』、連邦政府出版販売部、2010年1月)原文はドイツ語。労働政策研究・研修機構臨時研究協力員福田直人氏の翻訳による。

れる。実は、阪神淡路大震災の時、被災した従業員に対し労災が適用されているが、労災が起こった事業者には保険料率が通常通り引き上げられており、この措置ははなはだ不評であった。なぜならば、震災は事業主にとって防ぎようのない事故であったからである。被災地においてボランティア活動に従事する社員が怪我をした場合、従前の保険料率を維持出来るのであれば、企業や団体は労災申請を行いやすくなり、安心して多くのボランティアを派遣できるようになるだろう。

今、緊急的に求められることは、時限的にボランティアの補償を賄える制度を作ることである。労災保険制度の「母屋」を借りて、補償原理が異なる要素を制度的に付加する。そして、今後、ある程度の時間をかけて、社会的活動に携わる人への補償のあり方の枠組み自体を議論し、考えていく必要があるだろう¹¹。これは、必ず来るといわれている東海・南海・東南海地震の前に済ませておきたい課題であり、こういった研究も今後積極的に進めていかねばならないと、私自身、改めて身を引き締めている。

今こそ助け合いの心を結集させて、日本中にいる身を粉にして献身しようという人を結集させ、労働者もボランティアも一丸になって活動する時である。壊滅的な状態の被災地に、活動しやすい環境を作る。復興に携わる人に補償を行き渡らせることを考えなければならない。それだけで復旧に向けてどれだけの時間と費用が節減できるか計り知れない。ボランティアの積極的な活用なしに復興はありえない。

参考文献

OES California, Governor's Office of Emergency Services, *Disaster Service Worker Volunteer Program (DSWVP) Guidance*, April 6, 2001.

Bundesministerium für Arbeit und Soziales, *Zu Ihrer Sicherheit, Unfallversichert im Ehrenamt*, Publikationsversand der Bundesregierung, Januar, 2010. (連邦労働・社会省『あなたの安全のために一名誉職(ボランティア)における労災保険―』、連邦政府出版販売部、2010年1月)

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、2005年3月。

小野晶子 [2007] 「有償ボランティアは労働者か?―活動実態と意識の分析から―」、『日本労働研究雑誌』、No.560、2007年3月。

柏木宏編 [1995] 『災害ボランティアとNPO―アメリカ最前線―』、朝日新聞社、1995年。

柏木宏 [1997] 「災害ボランティアと安全・補償の問題」『公益法人』、Vol.26、No.6、1997年6月。

橋本陽子 [2007] 「ドイツにおけるボランティアの社会的保護」(第8章第1節)、労働政策研究・研修機構『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、2007年。

保原喜志夫・山口浩一郎・西村健一郎編 [1998] 『労災保険・安全衛生のすべて』、有斐閣、1998年。

労働政策研究・研修機構 [2007] 『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、2007年。

11 例えば、公務労災や犯罪被害者の補償制度なども含めた「社会的活動に対する補償制度で補償を受けるべき者の拠出を前提としない仕組み」のグループを括り、そこに災害時のボランティアや、国や行政が定めたボランティア(あるいはNPO、NGOでボランティア)に従事する者も含め、包括的な補償制度を構築する。現行の労災保険法の範疇よりも広く捉え、これらのグループを付加することも一案であろう。