

有償ボランティアの提起する問題に関する考察

宮 守 代利子*

1. はじめに

日本では、1985年に「労働者派遣法⁽¹⁾」が施行され、正社員やパート労働者に加えて「派遣労働⁽²⁾」という新しい労働形態が認められるようになった。「派遣労働」は、情報技術 (Information Technology) 革新によって不足していた先端技術者など、当初は13の業務からスタートしたが、次第に対象業務を製造業や一般事務にまで拡大した。派遣を含む非正規労働者の増加は、日本経済の発展に大きく貢献した「企業と社員の一体感」、「終身雇用」や「年功序列」という調和的・安定的な制度を破壊し、経済の低迷期に入ると、「人件費圧縮」のための「雇用調整」として専ら企業側に有利な労働力確保の形態として重宝されることになった。「賃金」や「雇用期間」などの雇用条件が正社員に比して不利となる非正規労働者の増加は、「ワーキングプア」という社会現象を産み出し、貧困の増加と世代間連鎖による社会格差の増大が懸念されてきた。現在では全労働者の約3割、1,721万人が非正規の労働に就いている⁽³⁾。

多様な働き方が出現した頃と同時期に、ボラ

ンティア行為の目的を、「慈善」すなわち富者から貧者あるいは健常者から障害者への一方的な贈与行為と考えることから、「互酬性」すなわち「自己啓発」あるいは「自己実現」のためと思料する人が増え、「ボランティア」の世界でも善意にもとづく無償ボランティアに加えて、活動に対価が支払われる「有償ボランティア」という働き方が出現した。阪神淡路大震災後の1998年には、市民の声の結集から「NPO法⁽⁴⁾」が制定され、ボランティアな社会活動団体はNPO (Non Profit Organization = 非営利活動団体) 法人として法人格を獲得できることになった。認証法人数は右肩上がりが増加し、2009年のNPO法人認証数の類計は38,997となり⁽⁵⁾、文字通りNPOは市民社会の中核的存在となった。収益事業を行うNPOでは、無償のボランティアの他に、有給の職員や有償ボランティアも働いているが、2009年には約10万人の有償ボランティアが存在していると推定されている⁽⁶⁾。

有償ボランティアは、無償を基本とするボランティア行為と貨幣を媒介とする労働行為との中間的な働き方、言い換えると市民セクターに軸足をおきながら市場セクターの交換原理を加

*早稲田大学大学院社会科学研究所 博士後期課程2年 (指導教員 田村正勝)

味した無償と有償との中間的な労働形態である。有償ボランティアは現行法に規定がないため、「労働者保護」の観点から問題視されている。有償ボランティアの抱える問題点を考えてみたい。

2. 労働, 仕事, ボランティア

2-1 労働, 仕事, ボランティア行為の関係
ギデンス (Anthony Giddens) によれば, 「労働とは, 有償であろうと無償であろうと, 人びとの必要性を充たす物品 (財) やサービスの生産を目的とする精神的・肉体的な奮闘を要する課業の遂行である, と定義できる。職業, つまり, 仕事は, 一定の賃金や給料と交換することで為される労働である」[Giddens 2008: 741-742]。「私たちは, 多くの場合, 労働を, 有償の仕事と同義と考え, '失業' を包含する概念とみなす傾向があるが, 実はこれは過度に単純化された見方である。無償労働 (家事や自分の車を修理するような) は多くの人々の生活において大きな部分を占めているように見える」とし, 労働のなかに有償労働と無償労働があり, 「慈善団体やその他の組織でのボランティアな労働 (活動) は, 重要な社会的役割を担っている」[Giddens 2008: 741] として, 「家事労働」の他にボランティアな労働を無償労働の範疇に分類している。

2-2 古代ギリシャの労働

古代ギリシャでは, 人間の活動とか労働は, プラクシス (行為・実践) とポイエシス (制作・仕事) の2種類があるとされ, 「職人の労働はテクネー (職人的制作) あるいはポイエーシス (芸術家の制作) であって, それは事物を制作

する隷属的な肉体労働である」[今村 1998: 8]。それに対し, 「アリストテレスは, この『プラクシス』という仕事は, 公に奉仕する仕事だと言っている。つまり, 具体的には, 都市国家 (ポリス) のために, 行政の仕事をする, あるいは, 兵役に従事して国を守るのが『プクシス』だというわけである」[山崎 2001: 40]。プラクシスは, 現代でいうところの「ボランティア活動」である。「古代ギリシャ・ローマでは生産活動より余暇生活, しかも『高貴なる閑暇』が重視され, テオーリア — 事物を客観的に観察し歩くこと, 観想的な生活態度, 英語のセオリーはこれに由来する — が最高の行為とされていた」[田村 2000: 266]。その下位にプラクシス, そして労働は最下位に置かれていた。「狭義の労働は, もっぱら, おしつけられ, 受動的に耐えながらなさねばならぬこととして理解された」[清水 1982: 27]。

2-3 近代化による労働者と賃金の出現

産業革命期に農村から都市に流入した無産者は浮浪者または乞食同様の貧民であった。貧乏は犯罪, 浮浪者は犯罪予備群とみなされたので, 国家はその対策として, 「矯正院」「救貧院」などと呼ばれる労働収容所に貧民を収容し, 懲罰としての労働を強制した。そこで, 収容者たちは, 厳格に組まれた時間表にしたがって強制労働に就き, 賃金を得た。近代以前にはなかった時間を単位とする労働の観念が誕生することになった。「この賃金労働という概念が成立して初めて, 報酬を支払われる労働とボランティアな労働が分かれることになった」[山崎 2001: 39-41]。

また, 殆ど刑務所に近い強制労働施設への隔

離は、行政の観点からすると一種の救貧制度であった。貧民救済は、国家による救貧制度とは別に教会による「慈善事業」があったが、新興の名士たる「ジェントルマンの生活信条と徳行が雛型となり、18世紀から19世紀にかけ、市民活動のエートスが各地に広がっていった。このエートスが『ボランティアズム』といわれる」[田村編 2009:56]。

2-4 人間的に生きることへ

商品経済の発展と初期資本主義の興隆には多くの労働力を必要とし、労働の重要度が増してきた。「余暇（オティウム）から多忙（ネゴティウム、ビジネス）へ、無為（デズーヴルマン）から勤勉（インダストリー）へ、社会の精神的軸心が移動したのである」[今村 1998:8]。フランス革命では無為と怠惰の象徴としての王侯貴族が弾劾され、かわりに労働し生産する産業者（手仕事をする人）が賞賛されるようになり、勤勉と労働の喜びが賞賛されるようになった。しかし、労働を人間の本質とするような思想は、ブルジョワ階級にとっては喜ばしいものであっても、不健康な長時間労働を強いられ、余暇をもてない労働者にとっては苦痛以外のなものでもなかった。

20世紀アメリカでは、フォーディズムに象徴されるような大量生産・大量消費の時代となり、労働者はベルトコンベアに支配される工場の単純労働に就いたが、代償として、高賃金と短時間労働を獲得した。経済的・時間的余裕は労働者階級にも人間的に生きることが可能にし、コミュニティ問題への活発な関与を促した。パットナムによれば、1960年代以降30年間、市民活動による社会関係資本が低下するなか

で、ボランティア活動や自助サポートグループなどは増加しているとされている。

日本では高度成長期には「猛烈社員」がもてはやされたが、70年代後半から飽和経済に入ると人間らしい生き方を求めて、地域コミュニティ問題への関与やボランタリーな社会活動に目を向けるようになった。日本では、福祉国家をめざすことと並行してボランティア活動が国家によって奨励されたが、市民による社会共助の活動として根づいたとされるのは、1995年の阪神淡路大震災後、NPO法成立をまっけてである。

2-5 現行法と労働形態

「予め契約によって報酬額が定められている行為」（＝有償労働）は労働法上の「労働」か、民法上の「請負⁽⁷⁾」や「委任⁽⁸⁾」に該当する。対価の約束がなく行為者の一方的な好意に基づく無償労働（＝ボランティア行為）に該当するのは、日本法では民法上の「事務管理⁽⁹⁾」であるが、アメリカ契約法では法律による保護を受けることができない⁽¹⁰⁾。

労働法上の労働者については、「典型的」な雇用形態である正社員以外にも、契約社員、パートタイム労働者、派遣労働者など、いわゆる非正規労働といわれる働き方があり、それぞれは労働基準法などの労働関連法令、パートタイム労働法⁽¹¹⁾、労働者派遣法⁽¹²⁾などに規定される。

近年、民法上の「請負」や「委任」を契約の基礎とする「構内労働」といわれる労働形態が工場など単純労働の職場で増加している。こうした働き方は、労働法や社会保険法関連の法令の適用を免れるためだけであって、実質上「派

遣労働者」と変わらない事例が多い。派遣労働者よりも安価な労働力となることから、「偽装請負」として問題視されている。

他に、外国人研修生・実習生、シルバー人材などの労働形態があるが、制度そのもの、賃金や労働条件などについて問題点が種々指摘されている。外国人研修生・実習生については、国家の移民政策との関係から、法令に基づく制度ではなく、財団法人国際研修協力機構（Japan International Training Cooperation Organization）が運営にあっている。シルバー人材センターでの労働は「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」に規定されているが、労働契約は「雇用」ではなく、「請負」、「委任」による。

有償ボランティアについては行為を規定する法律が存在しない。ボランティアか否かは本人の意思にかかるところが大きく、現行法上の労働者に該当するか否かは賃金の額だけでは判断し難い。個々の事例から「偽装ボランティア」か否かを判定しなければならない。

3. 有償ボランティアとは

3-1 NPOでの労働と有償ボランティア

厚生労働省の調査⁽¹³⁾によると、一NPO法人あたり平均17人が就労しており、有給職員は4.89人（約29%）、有償ボランティアは3.34人（約20%）、無償ボランティアは8.4人（約49%）となっている。

(1) 有償労働

雇用契約にもとづいてNPOで働く有給の職員は一般の労働者となんら変りなく、フルタイムなのかパートタイムなのか、それは各々の雇用形態による。ただし、一般企業に比較すると明らかに給料は安い⁽¹⁴⁾。

NPOが通訳や翻訳など特殊な技能をもつ人を必要とする場合、多くは請負契約による。報酬は一般相場より低いことが多いが、それは有償ボランティアとしての問題ではなく、請負契約の内容の問題である。

(2) 無償ボランティア

無償のボランティアとNPOの間には契約関係は存在せず、団体（＝コミュニティ）内部の相互扶助契約であるから、債権・債務関係は成立しない。したがって、無償のボランティアの労働はNPOへの寄付行為となる。

無償のボランティアであっても、交通費や活動にかかる実費をNPOから支給されることが多い。しかし、会費をはじめ、資料や教材費、お茶菓子代など、自前で調達した費用はすべてNPOを支えるための寄付行為となる。

(3) 有償ボランティア

有償部分の契約をどうみるかによって労働者となるかボランティアとなるかは異なる。

NPO法人で働く有償ボランティアは全体の約2割に及ぶが、有償ボランティアはNPOだけでなく、地方公共団体や一般企業でも存在する。一般的には低賃金であるが、必ずしも低賃金といえないものもある。

介護施設のボランティアや学童保育ボランティアなどの場合、時給500円とか日当3,000円というような低額な金額が支給されている。NPO以外、社会福祉協議会などの公益団体や地方自治体でも有給職員にかかる経費節減のために有償ボランティアを募集している⁽¹⁵⁾。

ボランティアとして働いた時間を点数制に換算あるいは切符を発行して、時間預託を基本として相互にサービスを提供しあう、「ニッポン・アクティブ・ライフ・クラブ（NALC）」や「さ

わやか福祉財団」のような有償ボランティア団体があり、ここでのサービス提供者は有償ボランティアである。

青年海外協力隊員や国連ボランティアなど、一定の期間を定めて発展途上国へ赴任するボランティアは身分保障があり、教育訓練費用、渡航費のほか派遣先での生活費と帰国後の報奨金が出る。

食品や化粧品のモニターも有償ボランティアといえる。行為の割には高い報酬を得られるが、健康被害を受けることがある。謝礼をもらって新薬の実験台になる「治験」に参加することも有償ボランティアといえるが、体を張ってするものだから、死に至ることもある。

3-2 有償ボランティアの生成過程

有償ボランティアは、工業化による経済発展が世界と比肩できるようになった70年代半ばに誕生した。主に家事労働力の不足を補うためであり、以下の2つが発生の流れである。

(1) ボランティア意識をもつパートタイマー

1970年代後半から高齢化が進展する一方で、核家族や女性の社会進出により、家族による老人介護が困難な状況になっていた。その結果、高齢者の公的な福祉サービスのニーズが増加したが、厚生省はその対応に及びきれず、1980年代半ばから社会福祉協議会を通じてボランティア振興に力を注ぎ、社協は家事援助などの在宅福祉サービスを開始した。在宅福祉サービスには多数の担い手を必要としたが、無償のボランティアを多数確保するのは困難で、一定数を安定的に確保するためには「有償」にせざるを得なかった。多数のボランティアを確保するためには交通費や時間給などパート労働に近い金額

を提示しなければ戦力となる人材を確保できない。また、サービスを受ける側からしても、家政婦を雇うほどの金額は出せなくても、いくらかの金銭を支出する方が気楽だという声が上がっていた。そこで、多くの場合、最低賃金以下に設定された金銭が支払われることになった。ここでの有償ボランティアは「ボランティア意識をもつパートタイマー」と言えるが、2000年の介護保険法の施行によって、「訪問介護員」という職業となって、市場労働に参入した。

(2) 地域通貨による相互扶助団体

戦後の工業化社会は都市への人口集中と農漁村の過疎化をもたらした。隣同士であっても交流のない人同士が住む都市での生活も老人が取り残された農漁村での生活も、どちらも共同体内部での相互扶助はなく、突然の病気や非常時における家事労働力の必要性を痛感した。そこで誕生したのが時間預託を基本とする会員組織による有償ボランティア団体である。ボランティア団体を会員によるコミュニティと考え、家事労働に費やしたボランティア労働の時間をコミュニティの発行するチケット（一種の地域通貨）に換算し、そのチケットは後日ボランティア労働を受ける際に使用することができた。こうしたコミュニティ形成と地域通貨による相互扶助団体においては、外部に対しては事業展開をはかったり、地域通貨と国家の通貨との互換性を持たせるなど、いくつかのバリエーションがあり、コミュニティの規模拡大、会員の増加、ボランティアの安定的供給に 대응するために、様々な工夫がなされている。

① ボランティア労力銀行

相互扶助+外部へのボランティア活動

1973年に大阪ではじまった「ボランティア

労力銀行」(創始者水島照子さん)は会員内部の互助組織(労力の交換)+外部への無償のボランティア活動を2本柱としていた。相互扶助は、「時間を単位とする労力の交換(提供したボランティア労力に対する、時間を単位とする地域通貨の支払いと、その地域通貨を使って必要とするボランティア労力の提供を受ける仕組み)であった」[堀田NET提言福祉・NPOボランティア 2006年7月12日]。

② 有償のホームヘルパー派遣団体

外部への有償ボランティア派遣+内部での地域通貨による相互扶助

日本で「有償ボランティア」という働き方が出現したのは、寝たきり老人をかかえて困っている(会員外の)家族へホームヘルパーを「謝礼金」程度で派遣した、後に「住民参加型在宅福祉サービス団体」と呼ばれるボランティア団体からである。1981年に東京都練馬区で「くらしのお手伝い協会」、翌年に神戸市で「神戸ライフケア協会」、また同年高松市において「香川県老人問題研究会」(有償活動は85年から)などがスタートした。

ここでは、会員外へのホームヘルプ活動を「有償ボランティア労働」として時間預託し、後日自分が必要になったとき引き出してサービスを受けることができるという、外部への有償ボランティア派遣+内部での地域通貨の採用による相互扶助を2つの柱としている。

「くらしのお手伝い協会」では、低額の奉仕料(1時間あたり600円)のうちの40%は有償ボランティアが地域通貨として貯蓄し、残りは団体の運営費に充てた。現在の継続的な事業をとまなうNPOの原型がみられる。

3-3 有償ボランティアの報酬金額の設定

パートタイマーの時間給に近い料金で家事サービスを提供する有償ボランティアは、既存の職業である「家政婦」の職域を脅かすことになった。家政婦協会から「有償ボランティア団体は職業安定法に違反するとして告発された」こともあって、有償ボランティアの報酬は地域の最低賃金以下に設定されるようになった。また、「謝礼金が当該地域の介護又は家事援助労働者の賃金の平均的相場又は非常勤の公的ホームヘルパーの時給のいずれか低いものの5分の4未満である」時は、有償ボランティアのあっせんは有料職業紹介事業に当たらない」として、労働省職業安定局雇用政策課と合意した」[「堀田力のふれあい談義」2004.5.4]。

3-4 NPOにおける有償ボランティアの仕事と報酬

有償ボランティアは、どんな人たちがどういう意識をもって働いているのかなど、「NPOを働く場として捉えた時に、企業などの職場と何が違うのか、人々はどのような意識で活動しているのか」、その実態を研究した報告書(2006)が、労働政策研究・研修機構から出されている。

第4章[109~113]によると、「有償ボランティアは、助け合い活動やイベントの手伝いといった『現場での活動』を行っている割合が35.6%と最も高く、次に『専門的な仕事』と『補助的な仕事』が続く」。また、「正規職員と無償事務局ボランティアの仕事は、組織全体や個々のプロジェクトの企画運営、会計・経理、行政や企業との連携といったNPO運営の中核を担う仕事を行っている」が、有償ボランティアの

仕事内容は「正規職員や無償事務局ボランティアに比べると定型的で補助的な業務での割合が高くなっている」。有償ボランティアの活動時間については、「有償ボランティアの4分の1が月50時間以上活動している。月50時間とは1日6～7時間、週2日程度の活動になる」。「有償ボランティアの1ヶ月あたりの活動時間は非正規職員の半分にあたる」。「有償ボランティア（一般スタッフ）の謝礼では『現金や現金化できる謝礼の支払』が最も高く約6割が該当した」。「経費では『実費の支払』（27.1%）が『一定額支払』（21.2%）を上回っている」。「有償ボランティアに対する支払は、『謝礼のみ』が42.4%、「経費のみが29.2%」、「謝礼と経費18.4%」となっている。

4 有償ボランティアは労働者か

インターネットを開いて「有償ボランティア」と検索すれば、パートタイム募集広告となんら変わるところのない「有償ボランティア募集広告」をいくつも目にする。何が有償ボランティアと現行法上の労働者を分けるのだろうか。

4-1 労働者の定義

法律に規定されている定義をみると、「労働者」とは労働基準法第9条に「職業の種類を問わず、事業又は事務所（以下「事業」という。）に使用される者で、賃金を支払われる者。」とされており、「労務提供の形態を実質的に考慮して使用従属関係が認められる場合には、契約の形式が請負・委任等の要素を含むものであっても労働基準法上の労働者に該当する。」（福岡地小倉支判昭50.2.25）。「雇用契約に基づくこ

とを要件とせず、事業主の指揮監督に従って労務給付をなしているか否かによって決すべき」（鹿児島地判昭48.8.8）である。

また賃金とは、労働基準法第11条で「この法律で賃金とは賃金、給料、手当、賞与その他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すべてのものをいう。」とされている。

4-2 有償ボランティア契約をどうみるか

労働行為を現行の法制度に照らしてみると以下の3つに大別できる。一つは指揮監督にしたがって労働の対償を得て働く人は労働者である。労働者は憲法や労働基準法等に規定され（民法の「雇用」は機能しない部分が多い）、その権利を保護され、最低賃金法で賃金の最低額が定められている。二つ目は一定の仕事の完成をして報酬を得る契約関係は民法上の委任や請負に規定されている。三つ目は対価を得ることを目的としない無償ボランティア行為は法律の外におかれていて、法律による保護も制限も受けけない（事務管理を除く）。

さらに2者（有償ボランティアがNPOで働く場合）あるいは3者（有償ボランティア団体のようにNPOとサービス依頼者とサービス提供者の3者がいる場合）の関係をどうみるかによって、以下に大別できる。

- ① NPOと有償ボランティアの2者間において、「有償ボランティア契約」を労働契約とみれば、NPOと有償ボランティアは使用者と労働者の関係になる。
- ② NPOと有償ボランティアの2者間において、「有償ボランティア契約」を請負契約とみれば、NPOと有償ボランティ

アは注文主と請負事業主の関係になる。

- ③ NPO、サービス提供者、サービス依頼者の3者の関係を業務請負関係とみれば、NPOとサービス依頼者の関係は業務請負契約による請負事業主と注文者の関係である。NPOとサービス提供者の関係は上述の①か②である。但し、サービス依頼者とサービス提供者は指揮命令関係にたたない。
- ④ NPOとサービス提供者、サービス依頼者の3者の関係を労働者派遣関係とみれば、NPOとサービス依頼者の関係は派遣元事業主と派遣先事業主の関係であり、NPOとサービス提供者は労働契約にもとづく使用者と労働者の関係になる。派遣先事業主は派遣労働者に対して指揮命令関係にたつ。

有償ボランティアは、現行法に照らせば、上述のいずれかに該当するが、有償ボランティアが労働者と認定されるか否かは、勤務状況、指揮命令関係などについて個々具体的に検討する必要がある。労働時間、仕事内容など、職場内で他の有給労働者と同じような労働形態であった場合は、有償ボランティアが「最低賃金に満たないことをもって訴訟を起せば」、労働者として認められ、最低賃金が保証される勝算は高い。なお、介護保険法のヘルパーは労働者に該当するという通達がある⁽¹⁶⁾。

4-3 流山事件

「有償ボランティア」について、一つの指針となる判決が存在する。通称流山事件⁽¹⁷⁾と呼ばれるものである。

[事例と判断]

千葉県流山市のNPO法人流山ユー・アイネットが行う「ふれあい事業」と呼ばれる会員相互の有償ボランティア事業に、所轄の税務署長が課税し、それを不服として提訴したものである。一審、二審とも原告の請求は棄却された。

判決によると、「ふれあい事業」は貴重なボランティア活動ではあるが、税法に照らしてみると請負業であり、サービス利用会員の負担額はサービスの対価であって、NPO法人とサービス依頼者の関係は業務請負契約にもとづく業務請負事業主と注文者の関係である、とされた。有償ボランティアが労働法上の労働者にあたるかの判断は回避されたが、税法上の労働者と判断された。原告側は、(サービス提供部分のうちの謝礼部分である)時間預託部分については「自然債務⁽¹⁸⁾」であると主張したが、運営規則の文言から裁判所は債権性があると解し、(サービス提供部分のうちのNPOへの寄付分は)剰余金として法人税法課税の基礎とされた⁽¹⁹⁾。結局のところ、NPO法人での剰余金の処理の問題と有償ボランティアというグレイゾーンの働き方の問題は未解決である。

[有償ボランティアと時間預託の分離]

判決の結果を受け入れて、さわやか福祉財団は、「関係有償ボランティア団体に対し、時間預託と有償ボランティアを切り離すようアドバイスすると共に、有償ボランティアにおける謝礼金も、支払うか否か及び額を任意にするようアドバイスした。多くの団体が、そのラインで運営を改めている。」(「提言・福祉・NPO・ボランティア | (堀田.NET 2008.4.8)。

時間預託部分と有償ボランティアを切り離すことによって、NPOへの寄付部分が剰余金と

みなされて法人税課税の対象とならないようにし、全体の構図を純粋な「時間を通貨とする会員相互のボランティア活動」であるとしたいからであろう。また、有償ボランティアへの支払いを任意にすることは、有償部分是对価ではなく謝礼金であるとして有償ボランティアが労働者とみなされることを避けたいからであろう。

5. 有償ボランティアの問題点と解決への提案

有償ボランティアと一口に言っても、「偽装ボランティア」に近い働き方から、単発の「現場活動」のような働き方もあって、一様に定義することは難しい。労働実態と双方（NPOと活動者）の真の目的を見極め、その上で「有償部分」をどう考えるかということになる。

5-1 有償ボランティアの提起する問題

(1) 有償ボランティアは労働形態の一つ

有償ボランティアは家事労働のヘルパーとして誕生したが、介護保険法の施行によって「訪問介護員」という介護の専門職が誕生し、従前の有償ボランティアの多くが有償の職業に転身した。さわやか福祉財団の調べによると、2006年5月時点で、有償ボランティア団体は2,766、その中、時間預託を採用している団体は387団体である。介護保険法制定後、団体数の伸びは頭打ちになっている〔堀田.NET 2006.7.12〕。

一方、NPO法人で働く人の約2割が有償ボランティアであり、NPO法人の認証件数が増加するにつれ、その数も増加している。今や、有償ボランティアは、訪問家事ヘルパーに限らず、NPOの業務一般にわたり、ある程度の戦力として組み込まれている。

2003年に「指定管理者制度」が施行されてからは、国や地方自治体が委託する公共事業、委託事業に民間企業やNPOも参入することが可能になった。入札・受託には何よりも安い委託料で請け負うことが要求され、そのため受託業者は人件費の削減に工夫を凝らすことで収益を確保しようとしている。委託労働者が低賃金や劣悪な労働条件で働かされるだけでなく、「最近では、公然と最低賃金以下で働かされる事例もあらわれています。一部の自治体では、自治体の業務をNPO法人に安い料金を委託して、委託労働者を『有償ボランティア』という名目で最低賃金法や労働基準法の適用をはずして働かせています。」（大阪自治体労働組合総連合「自治体の公共サービス・委託事業に、公正な契約と労働条件を確立するために」2006.2.10）。

有償ボランティアは、安価な労働形態の一つとして、社会的に知られ、定着してきている。

(2) 有償ボランティアは底辺に位置する労働

NPOが「有償ボランティア」を募集するのは、ミッションに賛同する良質な人材を低賃金で確保したいということが第一に挙げられる。もともと非営利事業は、社会貢献事業であって、企業が行うには採算のとれない社会的な事業や公共体が行うには規模が小さい公益事業である。言い換えると市場規模が小さく、人件費ばかりかさむ、利益の薄い事業である。したがって、ボランティアを必要とする対人サービス分野での賃金体系は他の業種と比較して低く抑えられる傾向にある。NPOの台所事情を考えると、「人件費をきりつめたい」ということは無理もないことである。

一方、NPOで継続的に働く有償ボランティ

ア（「現場での活動者」を除く）は、皆が皆、NPOの趣旨に全面的に賛同した結果、職場として当該NPOを選んだとは限らない。実質的な失業率が10%を超える現在では、適職を得ることは難しい。正社員の道が絶望的であれば、派遣労働であろうが、パート労働であろうが、とりあえず収入を得られる道を選ぶことになる。そうした選択肢のなかに有償ボランティアも入っているのではないだろうか。

前掲の労働政策研究報告書（第4章）によると、有償ボランティアの意識として、「参加動機は無償ボランティアに近い」が、〈有償ボランティアの属性〉として、「高齢者の割合が高く、中・高校卒の割合が高い。世帯収入は他の活動形態（有給職員、無償ボランティア）に比べて低い傾向にある。専業主婦や無職者が多く、定年退職後の男性や専業主婦が有償ボランティアをおこなっている可能性が高い。有償ボランティアの活動時間は1ヶ月あたり40時間程度で、これは無償その他のボランティアの倍、非正規職員の半分の活動時間である。」また、「正規職員と非正規職員が自らのことを労働者だと認識していることは、ごく当たり前のことだと思われるが、有償ボランティアもまた、『労働者』としての意識をもつ傾向にある」とされている。

有償ボランティアは「パートタイムで働くより聞こえがいい、責任の軽いボランティアで収入になる気楽な仕事」などという安易な仕事選択の動機の他に、年齢や学歴によって、有償ボランティアとしてしか働けない人がいるという切羽詰まった図式も浮かんでみえる。賃金や労働条件を含め、正社員を頂点とする労働形態のヒエラルヒーができあがりつつあり、労働形態としての有償ボランティアはその最下層に位置するのではないかと考えられる。

(3) 有償ボランティアが正社員の給料を引き下げている

税金をつかって行う官営事業が「非効率的で、サービスが行き届かず、コストが高くつく」という理由から、公共事業の民営化や民間への委託が行われてきた。民間（企業やNPO）の方が官営よりコストパフォーマンスがよい。コスト軽減の第一は人件費の削減である。

前掲の労働政策研究報告書（第2章）によれば、「フルタイム活動しているNPOスタッフの平均年収は、事務局長が296.3万円、正規職員が223.0万円、一般の非正規職員が140.2万円であり、これらは一般労働市場に比べ、かなり低い値である」とされている。

公共事業を受託したNPOが、有償ボランティアを人件費の安い労働者として意識し、有償ボランティアを多用することで事業経営を成り立たせているとすれば、運営主体として、事業経営に対する甘さと責任感の欠如が垣間見えてくる。ボランティアが支えるNPOであっても、民間企業との競争に勝てるだけの「質」を確保する必要がある。有償ボランティアという、あるときは「ボランティア」、あるときは「有償スタッフ」という、プロともアマともつかない、相反する2の顔を使いわけるとは、有償ボランティアにとってもNPOにとっても、中途半端な仕事しかできないことになる。

同掲書（第6章）によると、「ボランティアが有給職員の賃金を引き下げている可能性があることである。そもそもNPO法人の賃金水準はきわめて低いことは、直接的には団体要因（支払い能力）の問題であるが、それ以外の要因として有償ボランティアの存在がその水準を引き下げているのではないかと、と想定できる」とされている。

企業が市場で生き残るために製品開発その他で熾烈な競争を繰り広げていることと同様に、NPOでも安い人件費に頼るだけではない経営的努力が必要なのではないか。

(4) コミュニティ内部は対等であるべき関係

有償ボランティアは法律によって保護されない。社会保険はもちろんのこと、労災保険の適用もない。保護されないということは、「有償ボランティア契約」に定めた報酬（賃金）や待遇をいつでも反故にされる可能性があるということだ。場合によってはまったく賃金を払ってもらえないこともある。有償ボランティアとして働くことはリスクの大きい労働だといえる。

一方、NPOが平等な構成員によるコミュニティを形成しているとすれば、市場のように働き方による待遇の差が一種の身分差を形成することもないし、使用者と労働者という上下関係もないはずである。ボランティアとして働くか、有償スタッフとして働くかは、本人の意思と内部の承認による。しかし、ボランティアの中に有償と無償の二重構造を認めることは、NPO内にヒエラルヒーを持ち込むものではないだろうか。それぞれの働き方は、「仕事の内容」や「労働時間」によって決せられればよいことで、賃金の額はそれに付随するものである。その他の違いである労働形態における「身分差」をおく意味を見つけることは難しい。

初期の有償ボランティア団体である神戸ライフ・ケア協会は、新しいコミュニティの創造を高らかにうたい、コミュニティ内部の対等な関係における相互扶助をめざした。

◇神戸ライフ・ケア協会の規則

第1章第1条「本会はボランティアグループであって、法人格無き任意団体である。本会は隣人

愛を根底にした、自発的な集まりであって、一切の支配、被支配の関係はなく、対等平等な関係を保つ、また、高齢化社会の中にあつて市民が相互に助け合い、平和で安心して暮らせる社会、コミュニティ形成を目指して組織されたものである」[田中尚 1996: 99]。

NPOがコミュニティを形成し、内部での相互扶助は当然のことであるとの認識が徹底していれば、台所事情が苦しいとはいえ、人件費削減のために安易に有償ボランティアを重宝せずとも、苦しみを共有すべきである。NPO自身が「安価な労働力と不安定で階層的な身分」を容認することこそが問題である。NPOであっても、業務が拡大すれば商業主義に近づき、組織が拡大すれば官僚主義化の傾向が強まる。しかし、コミュニティであることを考えれば、「有償ボランティア」という労働形態を容認することの不自然さにNPO自身が気づくはずである。

(5) 「有償ボランティア」は遺物

NPO法定化・公益法人改革により、日本はアメリカ型の営利・非営利を基準とする「ボランティア概念」を採用し、公益概念を大きく改めた。

改革前の公益法人は国家の強い干渉を受けるもので、そこでの活動は公益事業として事実上、国家の主催する事業であった。公益法人は当然のことに有給の職員で運営され、運営主体のなかにボランティアの入り余地はなかった。公益法人の主催する行事に、動員された場合は当然のこと、募集に応じて自発的に参加した場合でも、ボランティアは命ぜられるままに下働きをすることであった。したがって、そこでのボランティア活動は「慈善・奉仕」活動であり、それが無償であることは疑う余地のないこ

とだった。

NPO法の制定によって、従来の「ボランティア」概念は非営利活動概念に包含され、自発的な意思をもって結集した市民団体による有償・無償を問わない「社会貢献活動」と定義されるようになった。非営利とは、利益を再配分しないということであって利益をあげてはいけないということではない。公（国家）や私（企業）では行き届かない共助の活動であれば収益をあげることは一向に構わない。むしろ、事業収益をあげることができればNPOの自律性を確保する重要な手段となる。

すでに見てきたように、有償ボランティアはNPO法制定以前のボランティア概念の中から生まれてきたものである。コミュニティ内部での家事労働時間を地域通貨に換算した相互扶助団体は、結果として、自分たちの行為が「有償ボランティア行為」に該当することになるとは意識せず、労働者としての認識は希薄だった。また、有償ボランティアは、福祉国家を標榜しても行き届かない国家の介護政策上、不足部分をボランティア振興策によって補おうとしたが、無償のボランティアとして戦力になる人を集めることは至難の業で、パートタイマー並みの金額を支払うことによって解消しようとした、苦肉の策であった。有償部分はボランティア活動参加への強いインセンティブとなり、実際上はパートタイマーと変わらない労働であったが、初期の有償ボランティアの意識は、明らかに有償部分（＝仕事）よりは、ボランティアに重点がおかれていた。

現在の収益事業をとまなうNPO法人では、無償ボランティアの他に組織運営に必要な（各法律に基づく）有償スタッフが活動している。

非営利活動概念の採用によって、従来の事業を伴わない「慈善・奉仕型」のボランティア活動団体がもっていた「ボランティア活動は無償である」とする固い壁は取り払われた。非営利活動に関与する全員に有償概念は包含されたのだ。有償か無償かという2項対立概念が重要視されるのは市場およびそれを規制する法概念であって、非営利活動概念のなかでは共存、混在あるいは融和している。したがって、敢えて有償を強調する「有償ボランティア」という名称および形態を採用する必要がなくなった。単純に、有償スタッフ、ボランティアに分類し、本人の意思と労働形態を勘案し、内部の承認を経て、金銭の額を決めればいい。「偽装ボランティア」を誘発し、低賃金労働者の別称となる「有償ボランティア」概念をもち続けることは無意味ではないか。

5-2 「有償部分」をどう考えるか

有償ボランティアというジャンルをなくした場合、従来の有償部分の扱いをどうするか。

流山事件判決以前は、最低賃金を基準として労働者とボランティアを分別することが一般的であった。しかし、最低賃金を超えないように金額を操作することは「偽装ボランティア」となる。大きなNPOが「偽装ボランティア」を重宝することは許しがたい。しかし、ぎりぎりのところで持ちこたえている小規模なNPOの有償ボランティアの有償部分は労働の対価というより、経費の延長といえなくない。有償ボランティアの「有償」部分の扱いをどうするかが、解決の鍵となる。方法としては、以下の二つが考えられる。一つは「分配」の一部解除であり、もう一つは時間および仕事を単位とする「地域

通貨」の採用である。

(1) 貨幣的残余の分配禁止の一部解除

そもそも、NPOの理念は非営利である。非営利といっても「貨幣的残余の分配禁止」という理論であって、NPOが収益をあげてはいけないということではなく、運営経費を差し引いた利益を内部で分配してはいけないということである。したがって、ボランティアに対する交通費やお弁当代などの経費は一向に構わないし、運営費のなかには有償スタッフの給料も含まれる。

問題は、NPO法人で剰余金が残る、それがミッション達成にどうかかわるのか、使途計画が曖昧な場合である。NPOというコミュニティでは誰もが平等であって、それが市民社会の力になっている。寄付行為も剰余も共に分かち合うべきである。現在は、剰余金の内部分配は禁じられているが、剰余金が出るなら、企業の福利厚生のような、コミュニティを形成する誰もが利用できる形のなんらかの還元があってもいい。また、一部は配当金としてボランティアに還元してもいいのではないか⁽²⁰⁾。

ボランティアが労働した時間を単位として、あるいは完成した仕事について、ポイント制を採用して、ポイントに応じて配当を出すことができれば、現行法の労働者概念の範囲内での思考からコミュニティ内部での相互扶助の問題、言い換えると市民セクターの概念に切り替わる。

そうなれば、無償のボランティアとして働く人にも交通費その他の実費以外に、決算期にくらかの金額を分配することができる。イギリスのCIC⁽²¹⁾の例にみるように事業を伴うNPOの場合には内部分配の原則を一部、はずすこと

も一策ではないかと考える。

(2) 相互扶助と地域通貨による

収益の低いNPOでは、有償ボランティアの有償部分は明らかに収支調整の機能を果たしている。実際、小さな美術館を運営するNPOでは、1日の収入が1,000円に満たない日もあり、寄付やイベントの収入に依存しているため、年間の収支見通しが不鮮明である。したがって、受付や案内係は日給1,000円で務めている。この場合の有償部分は労働の対価というよりは経費に近い。

有償ボランティア誕生の原点に帰って考えてみると、有償ボランティアのシステムはコミュニティ内の相互扶助と時間を単位としたコミュニティ発行のチケット（＝地域通貨）であった。上述のような事例を考えると、ボランティアへの支払いを地域通貨とし、国の通貨との交換レートを期末に決定する変動制をとれば、有償部分について、多少とも労働に見合う対価に近づく金額を受け取ることができるようになるかもしれない。またNPOのネットワークによって、地域通貨をネットワーク内で流通可能にすれば、さらに使い勝手のよいものになる。（ただし、使用期限を1年とか2年とかの短期に設定する。）たとえば、Aさんが、（郷土出身の有名作家の記念館の運営を町から受託している）NPOで働いて、年間30,000円に相当するチケット（＝地域通貨）を受け取ったとする。Aさんはその地域通貨をつかって、四国の有機栽培を手掛けるNPOの「無農薬みかん」を買い、残りは郷土史研究NPOが主催する小旅行に行く。ネットワーク内では流通と購買が増えるので、NPOの経営は安定する。行政もこのシステムに参加してもらって、国民健康保険料や介護保

険料の支払いにあてることができれば、納付者にとっては現金支出がセーブできるし、自治体も未収を防ぐことができるから、一石二鳥である。稲毛市の「介護支援ボランティア制度」⁽²²⁾のような既存の制度とドッキングしてネットワークを組むことができれば理想的である。有償ボランティア問題は原点に帰ることで解決可能であると考えられる。

5-3 有償ボランティアの法制化は限界あり

労働法学者のなかには、「有償ボランティア」に法的地位を与え、有償労働の一形態として労働者保護を図ろうとする方向で考えるむきもある。しかし、「有償ボランティア」で問題となるのは「偽装ボランティア」に近い働き方であって、本人が無償ボランティア意識で働いているなら、どんなに過酷なボランティア行為であろうと金額の多寡は問題とならない。行為者の意思を無視して、有償ボランティアを一括りにすると、かえって偽装ボランティア労働を是認する方向に向かってしまう。また、労働者保護政策は「強い雇用主」と「弱い労働者」という図式から労働契約は対等な契約となりえないという前提にたっている。NPOコミュニティ内の契約は原則的には平等理念に支えられている。したがって、有償労働として一つのジャンルを形成し、法制化することは限界がある。

ボランティア行為はなによりも本人の自由な意思を重要視するものであるから、労働を規律し労働者保護を画一的にはかることを目的とする国家による法制度に、有償ボランティア問題の解決のすべてを委ねることはできない。市民セクターの中核たるNPO活動を支えるボランティアの自発性は、基本的には無償性に裏打ち

されており、それが市民社会の自律性につながる、と考えるからである。

6. むすびにかえて

化石燃料の枯渇、人口増加などを原因として、近代が追いつけてきた経済的繁栄はもはや従前通り謳歌することが難しい。限られた資源のなかで自然と歩調を合わせ、人々は連帯して生きていくことを余儀なくされている。ボランティアな共助活動に多くの人が参加し、共助の輪を広げる社会を作り出さなければならない。そのためには市民セクターの中核をなす非営利活動のなかに、「有償ボランティア」のような格差社会につながる概念を残しておくべきではない。

企業経営は激しい競争にさらされ、労働者もまた厳しい環境で働くことを強いられている。仕事に喜びを見出すことは難しい。それに反し、自発的に参加する非営利活動は活動そのもののなかに喜びを見出すことができる。非営利活動は古代ギリシャのプラクシスに通ずるものであって、その喜びは近代の労働の中で失われていたものである。NPOが「有償ボランティア概念」を捨て去ることで、NPO内部での仕事に対する役割分担と責任の所在が明確になり、それが事業の活発化につながり、そればかりでなく、労働者に対する給与待遇も改善され、さらに業界全体での給与水準の引き上げにもつながる可能性が大きい。

NPOのネットワーク化によるチケットまたはポイント制を利用した地域通貨の流通促進がNPO活動を助長するものとなるだろう。

[投稿受理日2012.5.26 / 掲載決定日2012.6.21]

注

- (1) 「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の就業条件の整備等に関する法律」, 2012年に「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律」に改名された。
- (2) 労働者派遣とは雇用形態の一つで, 事業主(派遣元)が自分の雇用する労働者(派遣労働者)を他の事業主(派遣先)に派遣して派遣先の指揮命令を受けて派遣先のために労働させることをいい, 賃金の流れは, 派遣元は派遣労働者に賃金を支払い, 派遣労働者は派遣先の指揮命令を受け労務を提供し, 派遣先は派遣元に派遣費用を支払う。
- (3) 厚生労働省「非正規労働者雇用対策」による
- (4) 特定非営利活動促進法
- (5) 厚生労働省の「NPO法人における雇用・ボランティアの現状」による。2004年の調査に基づくNPO法人の労働者は, 有給職員は約717,000人, ボランティアは1,719,000人であり, その中, 有8償ボランティアは約49,000人である。
- (6) 「本推計は2004年のデータを用いたが, 団体あたりの平均人数に変化がないと仮定すると, 2009年時点では, この2倍以上の規模になっている可能性がある」とされている。
- (7) 請負は当事者の一方(請負人)が相手方に対して仕事の完成を約し, 他方(注文者)がこの仕事の完成に対する報酬を支払うことを約することによって成立する(民法632条以下)。
- (8) 民法の定める13種の典型契約のうち「委任」は法律行為をなすことを他人に委託し, 承諾することによって成立する(民法643条以下)。
- (9) 日本民法では善意のボランティア行為を「事務管理」として第697条から第702条までに規定している。他人のために頼まれもしないのに(契約以外の発生原因)好意で行なうボランティア行為も行為に着手した以上, 依頼されたと同様の責任をもってあたなければならないが, その費用は償還してもらえると, ボランタリー行為者の権利義務を定めている。
- (10) アメリカ契約法では, ボランタリーな行為は法律によって保護されない。「病気の若者を看病し, 死ぬまで庇護と慰めを与え, 善きサマリア人の役を演じた原告がその出費について, 若者の父親に対して請求したMille v. Wymanのケース(Mass. 1825)」では, 法的約因がないとして原告の請求は退けられた。(宮守・竹川 2001: 30-31)。
- (11) 短時間労働者の雇用管理の改善等に関する法律
- (12) 労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律
- (13) 厚生労働省の「NPO法人における雇用・ボランティアの現状」による。
- (14) 厚生労働省の「NPO法人における雇用・ボランティアの現状」によると, NPO法人の有給職員で, 月給制該当者の平均月給額は15.8万円であり, 雇用形態別にみると, 正規職員の平均月給は16.9万円, 非正規職員は7.8万円である。一方, 人事院による2006年度の「職種別民間給与実態調査の結果」によれば, 20歳から24歳の大卒事務係員の給与は206,752円であり, 20歳の高卒事務係員は162,814円である。
- (15) 例として, 安曇野市や松本市の学校現場での外国人児童に対する日本語指導ボランティアがあげられる。募集はNPOを通して行われる。有償ボランティア契約を交わすことはないが, 報酬は市から直接支給される。
- (16) 厚生労働省労働基準局は2004. 8. 27付け(基発第0827001号)「訪問介護労働者の法定労働条件の確保について」と題する通達をもって, 「介護保険法に基づく訪問介護の業務に従事する訪問介護員等については, 一般的には使用者の指揮監督下にあること等から, 労働基準法第9条の労働者に該当するものと考えられます」としている。
- (17) 東京高裁平成16. 11. 17 法人税更正処分取消請求控訴事件(原審千葉地裁平成16. 4. 2判決)
- (18) 時間預託については, 「ふれあい切符」が発行されても, いつ行使するか, 行使するかしないか個人によって異なり, 行使しないことも多いから。
- (19) 税法は「金銭の移動があれば, それが「賭博」や不法就労によって得た対価など不法な金銭の移動であっても, すべて課税の対象になる」という基本的な姿勢がある。
- (20) 生協などの協同組合とNPOは限りなく近づく概念となり, 実態にも近づくのではないか。
- (21) Community Interest Companyの略 社会的企業を法的に位置づける法律
- (22) 介護支援ボランティア制度とは
東京都稲毛市では「全国初! 介護支援ボランティアでポイントゲット」として, 2007年から「介護支援ボランティア制度」を実施。この制度の目

的は、「高齢者が介護支援ボランティア活動を通じて地域貢献することで、参加者自身の生きがいづくりや、老化の予防に繋げ、いきいきとした地域社会をつくること」で、具体的には65歳以上の高齢者が社協に登録し、介護保険対象施設や稲毛市が委託する地域支援事業においてレクリエーション等の指導やお茶だしや食堂内の配膳・下膳などの補助行為を行った場合、1回約1時間につき1スタンプを捺印してもらい、スタンプが溜まったら社協に提示して評価ポイントに変えてもらい、高齢者福祉課にポイント交換を申し出る。当初、市は介護保険料の減免をはかるための制度としたが、国からの忠告で、現在は現金をボランティアの口座に振り込んでいる。国は「ポイント制度」という一種の地域通貨を採用することで、実質的に保険料の減免を容認している。

この制度は、東京都の千代田区、足立区、豊島区、神奈川県相模原市などでも実施されている。

参考文献

- 今村仁司, 1998, 『近代の労働観』 岩波書店.
 内田貴, 2001, 『民法Ⅱ』 東京大学出版会. 509-517.
 菊野一雄, 2003, 『現代社会と労働』 慶応大学出版会.
 清水正徳, 1982, 『働くことの意味』 岩波書店.
 田中尚輝, 1996, 『市民社会のボランティア — 「ふれあい切符」の未来』 丸善株式会社.
 田村正勝, 2000, 『新時代の社会哲学 — 近代的パラダイムの転換』 早稲田大学出版部.
 田村正勝, 2006, 『社会科学原論講義』 早稲田大学出版部.
 田村正勝編著, 2009, 『ボランティア論 — 共生の理念と実践』 ミネルヴァ書房.
 仁平典宏, 2011, 『ボランティアの誕生と終焉』 名古屋大学出版会.
 野尻武敏・山崎正和/ハンス・H・ミュンクナー/栗本昭・田村正勝・鳥越皓之, 2001, 『現代社会とボランティア』 ミネルヴァ書房.
 宮守則之・竹川秀夫, 1990, 『最新アメリカ民事訴訟法』 金融財政事情研究会.
 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』 独立行政法人労働政策研究・研修機構.
 労働政策研究・研修機構, 2006, 『NPOの有給職員とボランティア — その働き方と意識 —』.

Arendt, H. 1958, *The Human Condition*, Chicago: University of Chicago, (=1994, 志水速雄訳『人間の条件』 筑摩書房.)

Putnam, Robert, D. 2000, *Bowling Alone The Collapse and Revival of American Community*, (=2006, 柴内康文訳『孤独なボーリング — 米国コミュニティの崩壊と再生』 柏書房.)

Gideens, A., 2008, *Sociology 5th Edition*, Cambridge: Polity Press.