
より継続的で、より深いボランティア活動を推進するために

いわゆる有償ボランティアのボランティア性

2019 年 7 月



公益財団法人

さわやか福祉財団

はじめに

少子高齢化が急激に進むにつれて日本の財政力は落ち、社会保障費の伸びを抑えるための一方策として、要支援の高齢者などに対する生活支援を住民の助け合い活動でやろうという政策が進められています。

住民の方も、自助と公助だけの生活の冷たさに気づき、互助・共助・共生の暖かいつながりと安心感を求める人が増えてきています。しかし、一挙に、他者の生活を謝礼もなく助け続けるのが当然というところまで進むのはまだ難しい状況です。自助と自己責任絶対の感覚がまだ強すぎて、継続して助けられる方は気が引けて遠慮し、助ける方も謝礼がなくても当然続けるという感覚にはまだ至っていない段階です。

いわゆる有償ボランティアは、その壁を突破する道具であり、その有効性は新しい地域支援事業（生活支援体制整備事業と介護予防・日常生活支援総合事業）が展開されるにつれ、全国各地で有償ボランティアによる生活支援活動が広がりつつあることから明らかです。

ただ、「有償ボランティア」という言葉は誤解されやすいため、新しい地域支援事業を広める責任のある地方自治体の担当者の中には、自信がなくてせっかくこの活動を始めようとする住民の動きを止めたり、支援しなかったりする例に遭遇します。

本書は、自信をもって有償ボランティア活動を広めていただくために世に出すものです。

本来ボランティア活動は法律の根拠など不要で、人の当然の行為として自由にやれるものですし、これに謝礼金を払うのも当然の行為として自由にやれることであって、法的根拠など要りません。

ただ問題は、有償ボランティア活動と労働や請負・受託などの仕事とをどう区別するか、また、「有償」である謝礼金と労働や請負・受託に対する賃金・報酬との区別は何かで、その区別が実態としてあいまいなために、迷うケースもでてくることです。

本書では、区別しなければならないケースに当たった場合の考え方を示して迷わないようにしてもらおうとともに、ここまでなら間違いなくボランティアと言える状況を示して、せっかくの住民の貴重な助け合い（ボランティア）活動を絶対に抑制しないで対応していただくことを願って編集しています。

ご活用ください。

公益財団法人さわか福祉財団

提言概要

わが国では、介護や支援が必要になっても住み慣れた地域での暮らしを支えるために、介護や医療などの専門的なサービスとともに生活支援サービスのニーズが高まっています。しかし、財政面・人材確保面において、ニーズのすべてを公的な専門的サービスで満たすことは困難です。

生活支援サービスにおいては、「困った時はお互いさま」という意識を浸透させ、住民による助け合い活動、特に有償ボランティア活動を発展させることが必要となります。

ところが、有償ボランティア活動には、受け取る謝礼金と仕事に対する報酬との区別が難しいため、有償ボランティア活動を後押ししにくいという声があります。

そこで、その問題が法的に解決されるまでの間は、有償ボランティア活動を誤解を受けない範囲に限定して行い、その活動の活性化を図ることが必要となります。また、関係者は、問題を解決するためには立法や行政措置など望ましいことを認識し、問題解決に向けて努力を続けることが必要です。

提言 1 生活支援サービスを担う有償ボランティアの発展が重要だということを、関係者や国民がしっかり認識していくこと

提言 2 有償ボランティアが受け取る謝礼金が、仕事に対する報酬と誤解されるという問題が法的に解決されるまでの間、その活動を誤解を受けない範囲に明確に限定し、その活動の活性化を図ること

提言 3 有償であってもボランティア活動だという範囲を明確にするため、立法または行政措置が望ましいことを関係者が認識し、問題解決に向けて努力を続けること

目次

第1章 有償ボランティアの意義・役割

1. 有償ボランティアとは	1
2. 有償ボランティアの必要性	2
(1) 住民が参加する社会福祉活動への期待	2
(2) 有償ボランティアの必要性	3
(3) 有償ボランティアの効果	4
3. わが国におけるボランティアの経緯・実態	4
(1) 有償ボランティアの台頭－1980年代	5
(2) 有償ボランティアの拡大－1990年代	5
(3) 有償ボランティアの鎮静－2000年代	7
(4) 有償ボランティアの再生－2015年	7

第2章 有償ボランティアをめぐる法律問題

1. 有償ボランティアと労働との区別	9
(1) 区別する基準	9
(2) 使用従属性の基準	9
(3) 報酬の労務対償性の基準	11
①賃金と謝礼金の区別	11
②基準額はあるのか	13
③賃金と謝礼金等との区別に関する留意事項	14
2. 税法上提供者は誰か	16
(1) 会員組織で行う有償ボランティアの典型的タイプ	17
(2) 流山判決と税法上の提供者	18
(3) 法人税課税の問題	19
3. ボランティア性を明確にするための措置	19
4. 団体業務を有償ボランティアとして行う場合の労働との区別	21

第3章 座談会 有償ボランティアの法的検討

山口 浩一郎氏	上智大学 名誉教授
大内 伸哉氏	神戸大学大学院法学研究科 教授
小野 晶子氏	独立行政法人労働政策研究・研修機構 主任研究員
堀田 力	公益財団法人さわやか福祉財団 会長

第4章	さまざまな分野で活動する有償ボランティア	35
1.	NP0 法人型の会員相互の助け合い組織、総合事業訪問 B 型も展開 個人の自立した生き方を支える地域の絆 ——NP0 法人ふれあい天童（山形県天童市）	35
2.	社会福祉協議会主体の助け合いの仕組み、謝金は商工会商品券を活用 助け合いから高齢者の生きがいつくりと地域経済の活性化を目指す ——はにゅうささえ愛隊（埼玉県羽生市）	43
3.	都市型集合住宅での会員制の互助会組織 「お互いさま」を合い言葉に居場所と出番のあるコミュニティづくりを ——コープ南砂 助け合いの会（東京都江東区）	48
4.	町内会主体の有償ボランティア組織 町内会主体の有償ボランティアで「ご近所力」をアップ！～支え・助け合う地域づくりを ——泉ヶ丘 きばいもんそ会（鹿児島県鹿屋市）	53
第5章	新しい助け合い社会に向けて（提言）	59
1.	助け合い社会の中核となる有償ボランティアへ	59
2.	わが国の有償ボランティアのあり方	59
3.	有償ボランティアに関する立法または行政措置	60
資料編		61
	・ 国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する 基本的な指針（平成 5 年 4 月 14 日、厚生省告示第 117 号）	61
	・ ボランティア認知法の提言	66

第 1 章

有償ボランティアの意義・役割

1. 有償ボランティアとは

有償ボランティアとは、無償で行うボランティア活動に対し、その直接の受益者が謝礼金を支払うボランティアのことを言います。

有償ボランティアと言いながら、その活動に対し労働または請負としての報酬（対償、賃金、対価、料金、代金など）を支払う場合は、有償ボランティアではなく、労働または請負・受託であって、労働法規や民法など法令の適用対象となります。

また、ボランティア活動に要した実費（ガソリン代など。人件費は含みません）を弁償するのは、本書で論じる有償ボランティアには含みません。労働や請負・受託との区別は問題にならないから含める意味がないし、実費弁償する当事者の意識も、謝礼金の場合とは異なり、全く無償のボランティアの場合に近いからです。

さらに、ボランティア活動の受益者でなく、行政や地域の団体などが、その活動を奨励するためにポイントを付与するなどして何らかの恩典を与えるのも、ここでは、有償ボランティアに含めていません。支払う主体が受益者ではなく、労働や請負・受託との区別は問題にならないからです。

有償ボランティアという言葉は、法令上の言葉ではなく、1980 年代ころ自然発生的に用いられはじめたもので、そのころは労働などとの区別は厳密に意識されていたわけではありません。おまけに「有償」という言葉は、報酬についても用いられる言葉なので、実態として報酬と認めざるを得ないケースについても「有償ボランティア」と称している場合もありました。

そこで、労働などがボランティアと誤解されることをおそれて、有償ボランティアという言葉を意識して避ける人たちも少なくなかったのですが、今では有償ボランティアを、ボランティアの一つの類型として普通に使う人たちが多数になっています。

本書では、他に適切な言葉がないこともあり、一般に使われている意味で有償ボランティアという言葉を使っています。

実務上大切なことは、有償ボランティアを、労働や請負・受託などの仕事とあくまで区別して、ボランティアに限定して使うことです。実務においても、実質上労働や請負・受託などに該当する行為を、有償ボランティアにもぐり込ませることのないようにすることが、もっとも重要な課題です。法令の適用なく自由に行えることが、ボランティア活動の基本的な特性だからです。

コラム ある市民フォーラムにて

ある市民フォーラムで、ボランティアで居場所を運営しているリーダーが、司会進行役に対し、「私の団体は、居場所の茶菓代として標準額で 200 円を参加者からいただいています。これを市の担当者は、有償ボランティアと説明せよと言っています。無償ボランティアと説明して、居場所に行った市民からお金を取られたから無償じゃないじゃないかとクレームが来たら困るからという理由です。しかし、私たちボランティアは一銭ももらわないので、無償ボランティアだと思うのですが、どちらが正しいでしょうか」と聞きました。

司会進行役は、「有償と呼ぶかどうかは、利用者（受益者）を基準にするのではなく、ボランティアをする人が謝礼を受け取るかどうかで決めるので、それは無償ボランティアです」と答え、同席していた市の担当者も納得しました。

有償ボランティアが問題となるのは、労働との区別ですから、その定義で実務的にもよいと思います。

2. 有償ボランティアの必要性

（1）住民が参加する社会福祉活動への期待

少子高齢化社会の到来や人口減少、核家族化・孤立化など、社会の枠組みにおける大きな変化に伴い、さまざまな制度が改正される中、住民が地域で交わり助け合う仕組みづくりを目指す方向性が示されています。

地域でより良く暮らし続けるため、人が人として暮らしていくときに不可欠な心の充足、いきがいは、互助・助け合いの活動だからこそ提供できるものです。

住民による社会福祉活動を促進するための考え方が示されているのが、厚生省（現在の厚生労働省）の告示「国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針」です。

このように、以前よりボランティア活動などの住民による自主的な助け合い・支え合い活動に対する期待がありましたが、今はまさに必要不可欠なものとして求められています。

人は、自らできる能力を発揮することでいきがいをもちます。支援を受ける状態の方でもできることは数多くあります。支え、支えられ、という相互の仕組みの中で築かれる絆やふれあいは、より深い喜びや楽しみを生み出し、それは結果として介護予防にもつながり、孤立している人々が地域で活躍する力にもなります。助け合い活動は障がいがあっても認知症であっても、すべての人々が主体的に参加することができるものです。

国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針

平成 5 年 4 月 14 日

厚生省告示第 117 号

第 1 国民の社会福祉に関する活動への参加の促進に当たっての考え方

1 自主性の尊重

ボランティア活動や住民参加による福祉活動等、国民の福祉活動への参加を促進するに当たっては、活動の自主性、自発性及び創造性が最大限に尊重され、その支援策が国民の自己実現や社会参加への意欲に沿い、これらに寄与するよう行わなければならない。

2 公的サービスとの役割分担と連携

高齢化や少子化の進展等の中で必要とされる社会福祉の基礎的需要については、高齢者保健福祉推進十か年戦略等の着実な実施により行政が第一義的に供給するものとし、ボランティア活動等の福祉活動は、これらの公的サービスでは対応し難い福祉需要について柔軟かつ多様なサービスを提供することが期待される。

3 地域福祉の総合的推進

住民生活に密着した地域社会において、住民が自主的な福祉活動を、自由に、かつ、継続的に安定して行うことができるような基盤をつくるとともに、市町村、社会福祉協議会等関係各方面との連携の下に、地域の実情に即して創意工夫することにより、公私の福祉サービスが総合的に提供されるよう努める。

4 皆が支え合う福祉コミュニティづくり

従来、ボランティア活動は一部の献身的な人が少数の恵まれない人に対して行う一方的な奉仕活動と受けとめられがちであったが、今後はこれにとどまらず、高齢化の進展、ノーマライゼーションの理念の浸透、住民参加型互酬ボランティアの広がり等に伴い、地域社会の様々な構成員が互いに助け合い交流するという広い意味での福祉マインドに基づくコミュニティづくりを目指す。

(2) 有償ボランティアの必要性

わが国は、助け合いによる地域包括ケアシステムの構築をすすめています。

専門的サービスを含めた生活支援サービスの充実を目指し、全国一律の予防給付のなかの訪問介護・通所介護を市町村が実施する地域支援事業に移し、非営利団体やボランティアの参加を得て、地域の実情にあわせて実施できるよう介護保険制度が改正されました。

専門性が必要な介護はしっかりと専門職・事業者が支え、日常の生活支援は、できるだけ住民やボランティアの主体的な互助活動で支えていこうというものです。要支援者等に対する生活援助の担い手としてボランティアが位置づけられているように、住民による地域力に対する期待が高まっています。

そのため、新しい地域支援事業では、要支援者等の家を訪問し、調理やそうじ、洗濯、買い物などの支援をとおして、要支援者等の自立を促す「助け合いによる生活支援サービス」を

「訪問型サービスB（B型サービス）」に位置づけ、運営費に補助金が出せるようにするなど、ボランティアによる生活支援サービスを促進する仕組みを制度化しました。このように継続的な生活支援の助け合い活動では、気持ち程度の謝礼金を支払う「有償ボランティア」という仕組みが、お礼などに気を遣わずに、担い手と利用者双方がお互いに気持ち良く利用できるようにするために望まれています。

また、公的介護保険対象外となったケースや複合ケース（同居家族はいるが精神疾患があるなど）、若年性認知症、民間サービスの利用料金を支払えないケースなど、多様化する地域ニーズに継続的に対応できる仕組みが必要です。その担い手として期待されているのが有償ボランティアです。

自分の意思に基づいて行う主体性、社会や地域に貢献するために行う貢献性・利他性などをあわせもつボランティアだからこそ、多様化する地域ニーズに柔軟に対応できるのです。

（３）有償ボランティアの効果

有償ボランティアは、ボランティア活動が拡大する中で、その必要性が高まってきたともいわれています。

また、利用者側からは、無償で継続的にボランティアの援助を受けることに引け目を感じ、些少の謝礼でも支払うことを望む声がありました。ボランティア実践側からは、継続的な活動や負担の大きい活動に応じた時は、何らかの形で謝意が表明されると満足感がより高まるという声がありました。

特に対人サービスを行う福祉分野では、「有償」がボランティア実践側と利用側の対等性を表すという考え方が浸透していきました。ボランティアが無償の行為であることから「謝礼」を伴わない場合にはボランティア利用側が実践側に対して希望等を言いにくくなる非対称関係が生まれていたためと考えられています。「有償」とすることで、利用側が利用しやすくなり、自分の希望を言いやすくなって、実践側との関係性も解決しやすくなったのです。

一方で、「有償」の必要性を感じていても利用側から金銭を受けとることに抵抗感をぬぐえないボランティアも多くみられました。そこで、時間預託制（提供した時間を団体に預託しておき、自分がボランティアを受けたい時はこれを引き出して、団体からこれを受ける制度）が生まれ、やがて「時間預託」だけの仕組みでボランティア活動を行う団体も誕生しています。

3. わが国におけるボランティアの経緯・実態

わが国が安定成長期に入った 1970 年代以降、経済レベルで世界の先進国の仲間入りをした頃にボランティア活動がさまざまな分野でみられるようになってきました。

例えば、福祉の分野では、支援が必要な人に手を差し伸べたいと思う人が現れるといったように、物の豊かさよりも心の豊かさを求める人が多くなっていきます。心の豊かさという新たなニーズを満たすべく、ボランティアとしていろいろな分野で動き始める中、ボランティア活動の形や動機にもさまざまなものが見られるようになります。

かつてのボランティア活動は、タテ型といわれる恵まれた者が恵まれない者を救済するという慈善が主流でした。1970年代以降は、困ったときはお互いさまという相互扶助や共助の精神で行うヨコ型のボランティア活動が多くみられるようになりました。

このような流れの中、1970年代後半に自然発生的に有償ボランティアが生まれます。

（１）有償ボランティアの台頭－1980年代

高齢化の進行や核家族化などの家族形態等が変化する中、福祉ニーズも拡大・多様化してきました。そのような中、これまで行政主体で提供してきた福祉サービスに加え、市民の自発的な意識から住民相互の助け合いとして自らが具体的なサービスを担おうとボランティア活動が活発になります。その中に、有償サービスの形をとるボランティア活動が現れます。

新たな活動形態である有償ボランティアには、批判的な意見や疑問視する意見などがあがります。その中で、在宅福祉サービスの分野で普及をしていった有償ボランティアに対して、「安価な福祉の担い手」として位置づけられることへの懸念などの見解が集約されているのが1986（昭和61）年に発表された東京都社会福祉審議会の答申です。

これらは、「有償」というまぎらわしい言葉から、「謝礼」として手交される金品を仕事に対して支払われる報酬・対償・賃金・料金・代金などと誤解したことから生じた批判なのですが、当初はその区別が明確にされない中で有償ボランティアの活動は地域に生まれていきます。それは、謝礼金という有償によって、ボランティア実践者と利用者の間に対等な関係を生み出し、実践者には活動の継続性に、利用者には遠慮を感じることもない「頼みやすさ」につながるといって、ボランティア現場における必要性から自然に生まれたものであると考えられます。

（２）有償ボランティアの拡大－1990年代

有償ボランティアの活動は全国的に広がりを見せます。この時期の有償ボランティア拡大を支えた一つに「互酬性」の考え方があげられます。従来の慈善的なボランティアから、さまざまなことをお互いに学び経験し、助け合いたいという共生や互酬性に基づくボランティア活動として、有償ボランティアを位置づける方向が見いだされました。有償ボランティアは、地域生活を送る上での選択の多様化に応じたものとして、また、地域のニーズにそった活動として積極的に評価されるようになり、地域へ浸透していきます。

また、中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会の意見具申においては、有償ボランティアはボランティアの本来的な性質からかけ離れるものではないと公的に示されるものの、法的等の位置づけは詰められないまま、有償ボランティアの活動は地域に定着していきます。

ボランティア活動の中長期的な振興方策について（意見具申） 抜粋

平成 5 年 7 月

中央社会福祉審議会地域福祉専門分科会

第 2 ボランティア振興の今日的意義

4 ボランティアの今日的意義

今日、福祉社会の中でのボランティアは、その基本的性格には変化はないものの、活動の動機や機能という点では大きく変化している。

ボランティアは自発性に基づく行為であり、活動の動態が多様であるのは当然のことといえるが、今日では、活動する人々の増加や範囲の広がりに伴い、かつての慈善や奉仕の心にとどまらず、より広がりを持った地域社会への参加や自己実現、さまざまなことをお互いに学び経験し、助け合いたいという共生や互酬性に基づく動機に変化している。

自分たちの地域で何か役に立ちたいということを動機とし、自分たちの地域を福祉コミュニティとして守り育てていこうという活動には、多くの人々が共感を持ち、参加しうるものである。きわめてすそ野の広いボランティア活動は、年一回などの軽微な活動もあるが、継続的で密度の濃い活動なども増加してきている。このような活動が、助け合いの精神に基づき、受け手と担い手との対等な関係を保ちながら謝意や経費を認め合うことは、ボランティアの本来的な性格からはずれるものではないと考える。また、このことは、経済的にゆとりのある人だけではなく、活動意欲のある人は誰でも、広く公平に参加する機会が得られるためにも必要である。

広がりをもつ有償ボランティアが公的に評価されるようになります。国民生活白書では、有償ボランティアは多様なボランティア活動を生み出し、支えていくことが、社会全体としてボランティアを増やしていくことにつながると示されています。

平成 12 年度 国民生活白書 ボランティアが深める好縁

平成 12 年 11 月

経済企画庁

（ボランティア活動は無償が基本だが、そればかりではない）

ボランティア活動は、基本的に経済的対価を求めない自発的な活動である。無償の活動が基本となるのは自然である。しかし、ボランティア活動は無償とは限らない。市場の賃金よりも少ない報酬が支払われる活動が、ボランティア活動として外国でも行われている。これを有償ボランティアと呼ぶこともある。

多様なボランティア活動を生み出し、支えていくことが、社会全体としてボランティアを増やしていくことにつながる。

この記述は「有償ボランティアは、活動自体は無償のボランティア活動であって、これに謝礼が手交されるものをいう」という本質の理解を欠いていますが、それにしても、それがボランティア活動であって、それを増やすことに社会的意義があるということを国の機関として

認めたことに大きな意義がありました。

（３）有償ボランティアの鎮静－2000 年代

高齢者の介護を社会が担う新たなシステムとして 2000 年に始まった介護保険制度の 2005 年改正では、予防重視型のシステムへの転換が図られました。軽度者に対するサービスが創設されたため、有償ボランティアをはじめとする地域住民の助け合い活動等の拡がりは勢いを失っていきます。

（４）有償ボランティアの再生－2015 年

しかし、2014 年の法改正により、介護予防・日常生活支援総合事業が実施されることが定められ、全国の自治体がこの事業に取り組み始めるにつれ、再び、ボランティアの必要性が高まります。これまで予防給付として全国一律に提供されていた介護予防訪問介護と介護予防通所介護が移行され、自治体ごとの事業として実施されることになり、ボランティア、NPO、民間企業、協同組合等の多様な主体によるサービス提供が新たに位置づけられたのです。そのため、一日も早くボランティアによりサービス提供を充実させることが喫緊の課題となっています。

「介護予防・日常生活支援総合事業ガイドライン案」についてのQ&A【平成 27 年 2 月 4 日版】より（厚生労働省）

問 1 有償ボランティアは、労働基準法第 9 条の労働者に該当する場合があるのか。

（答）

- 1 総合事業においては有償ボランティアの方々の活躍も期待されるが、ボランティア活動は、一般的には「自発的な意志に基づき他人や社会に貢献する行為」とされ、その性格として「自主性」、「社会性」等があげられる。

その中で、有償ボランティアは、ボランティアによる支援に対し、交通費などの実費や謝金の支払いを受けるものである。

- 2 その中で、有償ボランティアと称していても、個別の事案ごとに活動実態を総合的に判断し、使用従属関係下にあると認められる場合には、労働基準法第 9 条の労働者であるとして、労働基準関係法令や最低賃金法の適用対象となる。

- 3 労働基準法第 9 条の労働者に該当するか否かに当たっては、以下の点等について総合的に勘案して判断することになる。

- ・ある活動日、活動時間に、活動を行うことについて、指示があるか（注 1）

（注 1）活動を行うことについて、ボランティアに諾否の自由があるか

- ・活動時間の延長や、活動日以外の日における活動指示が行われているか

- ・活動の割当、活動時間の指定、活動の遂行に関する指揮命令違反に対する手当等の減額等の制裁があるか

- ・欠席・遅刻・早退に対する手当の減額制裁があるか（実活動時間に応じた手当を支給する場合においては、活動しなかった時間分以上の減額を行っている場合があるか

- ・ボランティアが、一般の労働者と明確に区分されているか（注２）

（注２）「明確に区分されている」とは、例えば、活動場所については、一般の労働者と全く異なる部屋で活動しなければならないということではなく、一般の労働者と同じ部屋の中で活動する場合であっても、対象者がボランティアであることが分かるよう区別されていることが考えられる。（ボランティアと表記された名札を付ける等）

第 2 章

有償ボランティアをめぐる法律問題

1. 有償ボランティアと労働との区別

(1) 区別する基準

有償ボランティアを位置づける法律はないため法律上の基準はありませんが、労働者は労働基準法で次のように規定されています。

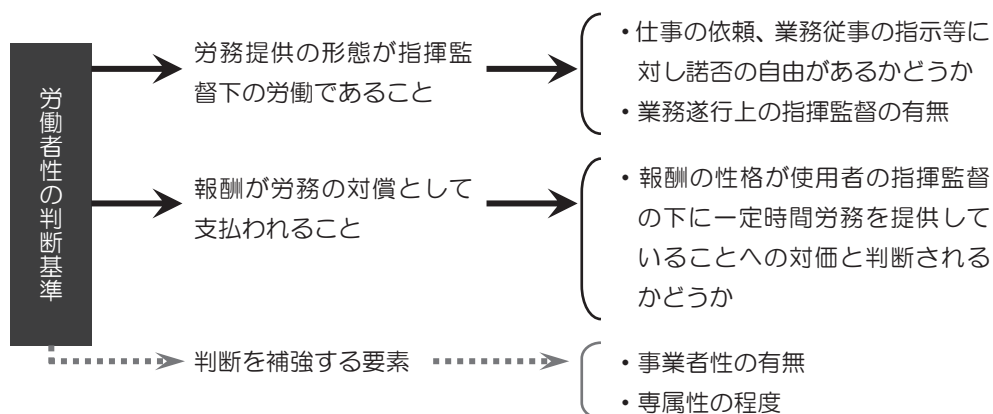
労働基準法

(定義)

第九条 この法律で「労働者」とは、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をいう。

このように、労働基準法が適用される労働者とは、使用され、賃金を支払われる者であり、その労働者性は個々の状況をみて判断されることとなりますが、大まかな判断基準は次のようになります。

労働基準法上の労働者性の判断基準



東京労働局「労働基準法のあらまし 2018」

(2) 使用従属性の基準

労働者は、指揮監督下の労働であるか、また、その労働の対価として賃金が支払われるかという「使用従属性」で判断されます。

労働省（現・厚生労働省）の研究会では、使用従属性に関して、次のとおり報告しています。

使用従属性の判断基準

＜「指揮監督下の労働」に関する判断基準＞

労働者が他人の指揮監督下において行われているかどうか、すなわち他人に従属して労務を提供しているかどうかに関する判断基準としては、種々の分類があり得るが、次のように整理することができよう。

・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

「使用者」の具体的な仕事の依頼、業務従事の指示等に対して諾否の自由を有していれば、他人に従属して労務を提供するとは言えず、対等な当事者間の関係となり、指揮監督関係を否定する重要な要素となる。

これに対して、具体的な依頼、業務従事の指示等に対して拒否する自由を有しない場合は、一応、指揮監督関係を推認させる重要な要素となる。なお、当事者間の契約によっては、一定の包括的な仕事の依頼を受諾した以上、当該包括的な仕事の一部である個々具体的な仕事の依頼については拒否する自由が当然制限される場合があり、また、専属下請のように事実上、仕事の依頼を拒否することができないという場合もあり、このような場合には、直ちに指揮監督関係を肯定することはできず、その事実関係だけでなく、契約内容等も勘案する必要がある。

・業務遂行上の指揮監督の有無

業務の内容及び遂行方法に対する指揮命令の有無

業務の内容及び遂行方法について「使用者」の具体的な指揮命令を受けていることは、指揮監督関係の基本的かつ重要な要素である。しかしながら、この点も指揮命令の程度が問題であり、通常注文者が行う程度の指示等に止まる場合には、指揮監督を受けているとは言えない。なお、管弦楽団員、バンドマンの場合のように、業務の性質上放送局等「使用者」の具体的な指示命令になじまない業務については、それらの者が放送事業等当該事業の遂行不可欠なものとして事業組織に組み入れられている点をもって、「使用者」の一般的な指揮監督を受けていると判断する裁判例があり、参考にすべきであろう。

その他

その他、「使用者」の命令、依頼等により通常予定されている業務以外の業務に従事することがある場合には、「使用者」の一般的な指揮監督を受けているとの判断を補強する重要な要素となろう。

・拘束性の有無

勤務場所及び勤務時間が指定され、管理されていることは、一般的には、指揮監督関係の基本的な要素である。しかしながら、業務の性質上（例えば、演奏）、安全を確保する必要上（例えば、建設）等から必然的に勤務場所及び勤務時間が指定される場合があり、当該指定が業務の性質等によるものか、業務の遂行を指揮命令する必要によるものかを見極める必要がある。

・代替性の有無

本人に代わって他の者が労務を提供することが認められているか否か、また、本人が自らの判断によって補助者を使うことが認められているか否か等労務提供に代替性が認められているか否かは、指揮監督関係そのものに関する基本的な判断基準ではないが、労務提供の代替性が認められている場合には、指揮監督関係を否定する要素のひとつとなる。

＜報酬の労務対償性に関する判断基準＞

労働基準法第 11 条は、「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。」と規定している。すなわち、使用者が労働者に対して支払うものであって、労働の対償であれば、名称の如何を問わず「賃金」である。この場合の「労働の対償」とは、結局において「労働者が使用者の指揮監督の下で労働に対して支払うもの」と言うべきものであるから、報酬が「賃金」であるか否かによって逆に「使用従属性」を判断することはできない。

しかしながら、報酬が時間給を基礎として計算される等労働の結果による較差が少ない、欠勤した場合には応分の報酬が控除され、いわゆる残業をした場合には通常の報酬とは別の手当が支給される等報酬の性格が使用者の指揮監督の下に一定時間労務を提供していることに対する対価と判断される場合には、「使用従属性」を補強することとなる。

労働基準法研究会報告「労働基準法の「労働者」の判断基準について」（昭和 60 年 12 月 19 日）

これまで、事業の組織とは「ピラミッド型」と称されたように、「使用される」とは指揮命令を受ける関係にありましたが、働き方が多様化している今日では、組織の形態も変化してきています。例えば、労働派遣は使用者（派遣元）と労働者とは労働についての具体的指揮命令はありません。

組織の形態が変化し、使用のあり方が多様になる一方で、ボランティア活動においては「指揮命令」がある活動が増えてきています。特に防災ボランティアでは、指揮命令が不可欠な要素となります。

（３）報酬の労務対償性の基準

①賃金と謝礼金の区別

賃金や報酬とは、労働の市場価値を評価し、これと交換する金銭的価値であり、つまり、労働に報い、これを償う報酬または対償として支払われるもので、わが国では労働基準法で規定されています。

労働基準法

（定義）

第十一条 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。

(賃金の支払)

第二十四条 賃金は、通貨で、直接労働者に、その全額を支払わなければならない。ただし、法令若しくは労働協約に別段の定めがある場合又は厚生労働省令で定める賃金について、確実な支払の方法で厚生労働省令で定めるものによる場合においては、通貨以外のもので支払い、また、法令に別段の定めがある場合又は当該事業場の労働者の過半数で組織する労働組合があるときはその労働組合、労働者の過半数で組織する労働組合がないときは労働者の過半数を代表する者との書面による協定がある場合においては、賃金の一部を控除して支払うことができる。

2 賃金は、毎月一回以上、一定の期日を定めて支払わなければならない。ただし、臨時に支払われる賃金、賞与その他これに準ずるもので厚生労働省令で定める賃金（第八十九条において「臨時の賃金等」という。）については、この限りでない。

(最低賃金)

第二十八条 賃金の最低基準に関しては、最低賃金法（昭和三十四年法律第百三十七号）の定めるところによる。

このように、賃金とは「使用者」が「労働者」に「労働の対償として支払うすべてのもの」をいい、これらの要件を満たせば、給与や報酬といった名称は問いません。

また、その賃金の支払いについては、4つの原則が定められています。1つ目は、通貨払いの原則です。これは、賃金とは現金で支払わなければならない、現物（会社の商品など）で払ってはならないということです。ただし、労働者の同意を得た場合は、銀行振込みなどの方法でもよく、また、労働協約で定めた場合は通貨ではなく現物支給をすることができます。2つ目は、直接払いの原則です。これは、賃金は労働者本人に払わなければならないということです。例えば、未成年者だからといって、代わりに親などへ支払うことはできません。3つ目は、全額払いの原則です。これは、賃金は全額残らず支払われなければならないということです。つまり、「積立金」などの名目で強制的に賃金の一部を控除（天引き）して支払うことは禁止されています。ただし、所得税や社会保険料など、法令で定められているものの控除は認められています。それ以外は、労働者の過半数で組織する労働組合、過半数組合がない場合は労働者の過半数を代表する者と労使協定を結んでいる場合は認められます。4つ目は、毎月1回以上定期払の原則です。これは、賃金は毎月1回以上、一定の期日を定めて支払わなければならないということです。したがって、「2か月分まとめて払う」ということや支払日を「毎月20日～25日の間」「毎月第4金曜日」など変動する期日とすることは認められません。ただし、臨時の賃金や賞与（ボーナス）は例外となります。

さらに、賃金は労働者の生活の支えとなるものであるため、景気や求人の状況によって、働いても生活が維持できなくなることを防止する必要があることから、賃金の最低額が定められています。この「最低賃金」は、正社員だけでなく、派遣、契約、パート、アルバイトなどの働き方の違いにかかわらずすべての労働者に適用されます。

わが国の法は、脱法的行為を防ぐため、賃金を幅広く定義しています。それはあくまでその金銭が労働の対償の全部または一部として支払われることを前提とするものであり、労働との対償性（その市場価値を評価して、労働の全部または一部と交換する趣旨で渡すという性質）をもたないものは、いかに労働の提供に対応して支払われようとも、賃金とはいわないためです。

ボランティア活動に必要な交通費などの経費（民間企業でいう業務費に相当）の支給は、労働の対価ではないことから、賃金とはいえません。一方、ボランティア活動に対する謝礼金とは、ボランティア活動が無償で提供した行為に対する感謝の意を表す金銭のことを指すため、賃金ではありません。

②基準額はあるのか

賃金は労働基準法に定められているように、最低賃金法の最低賃金額が基準となるでしょう。

しかし、謝礼金とは利用者が無償のボランティア活動に対する感謝の意をこめたものであるため、法令で定められた基準額はありません。円滑なボランティア活動のため、また、わかりやすく、安心してボランティア活動を受けてもらえるよう、団体等が基準額を示している場合、1995年に労働省職業安定局で検討された目安や最低賃金額を基準とする団体等がみられます。

●労働省職業安定局で検討された目安

1993年から95年にかけて、謝礼金を伴うボランティア活動に対し指導が行われた際、さわか福祉財団は労働省（当時）と話し合いを行いました。その結果1995年11月同省職業安定局は「有償ボランティアのあっ旋が職業安定法の『有料職業紹介事業』に該当する基準等について」という文書を内部的にまとめました。

そこでは「当該地域における民間の介護または家事援助労働者の賃金の平均的相場または非常勤の公的ヘルパーの時給のいずれか低いものの5分の4」という目安が示されました。それ以上なら対価を得る労働となり、それ以下ならば「有償ボランティア」と推定されることになります。

この文書は介護保険制度の発足が決まったため、それにより有償ボランティアの実態が変わる可能性があるということで発出が見合わされましたが、謝礼金の実態は、同制度発足後も大きな変化はないことから、現在でも妥当性があると考えられます。

●最低賃金以下

有償ボランティアを活用する団体における調査（独立行政法人労働政策研究・研修機構「企業の連携と有償ボランティアの活用についての調査」2004年）では、謝礼の金額を決める際には「同種他団体等の同様の活動の支給額を参考にしている」が最も多くなっています。また、団体の活動が保健・医療・福祉分野の団体においては、「地域の最低賃金を上回らない額」が高い割合となっています。

最低賃金制度は、労働者に適用されるものであるため、労働者ではないボランティアには適用されません。当たり前のことですが、適用ありと考えて指導する地方労働基準監督署もありますので、注意が必要です。

最低賃金制度

●最低賃金制度とは

最低賃金制度とは、最低賃金法に基づき国が賃金の最低限度を定め、使用者は、その最低賃金額以上の賃金を支払わなければならないとする制度です。

●最低賃金の種類

最低賃金には、地域別最低賃金及び特定最低賃金の2種類があります。

なお、地域別最低賃金及び特定最低賃金の両方が同時に適用される場合には、使用者は高い方の最低賃金額以上の賃金を支払わなければなりません。

●最低賃金の適用される労働者の範囲

地域別最低賃金は、産業や職種にかかわらず、都道府県内の事業場で働くすべての労働者とその使用者に対して適用されます。特定最低賃金は、特定地域内の特定の産業の基幹的労働者とその使用者に対して適用されます。

●派遣労働者への適用

派遣労働者には、派遣先の最低賃金が適用されます。

●最低賃金の対象となる賃金

最低賃金の対象となる賃金は、毎月支払われる基本的な賃金です。実際に支払われる賃金から一部の賃金(割増賃金、精皆勤手当、通勤手当、家族手当など)を除いたものが対象となります。

●最低賃金額以上かどうかを確認する方法

最低賃金額以上となっているかどうかは、賃金額を時間当たりの金額に換算し、最低賃金(時間額)と比較します。

(厚生労働省ホームページ 最低賃金制度の概要)

③賃金と謝礼金等との区別に関する留意事項

●基本的問題を正しくとらえる

一般に有償ボランティアか否かが問題になる場合、労力の提供に関して交付される金銭が賃金(労働の対償として支払われる報酬)か謝礼金かという二者択一の形で論じられますが、それは正確ではありません。労力の提供に関して交付される金銭であって謝礼金でないものには、その労力提供をほめるための報償金、それをすすめるための奨励金、労力提供してくれた者との友好関係を継続する目的で交付するお返し(労力提供の社会的評価額がおおむね見合う程度の品物、提供者の子どもなどに対する小遣いなどの交付)などがあり、謝礼金といえないからといって直ちに賃金とはいえないし、労力提供と関連性があるからといって、直ち

に賃金に該当するわけではありません。

有償ボランティアが問題になるのは、主として「労働」と区別する場合で、その他としては「請負」または「委任」と区別する場合ですから、いずれにしても「仕事」との区別ができればいいわけです。そのためには、労力提供に関連して提供される金品が「賃金」を含む「報酬」（対償、賃金、対価、料金、代金など）に“当たるか否か”が決定的な判断要素になります。本書もそのように正しく課題をとらえて論じています。

●議論にしばしば現れる解釈傾向

なぜ、以上のように当たり前のことを述べたかといいますと、仕事と有償ボランティアの区別を論じる際、それが「謝礼金」に当たるかどうかを論じ、当たらないとなると、交付された金銭が労力提供に関連さえしていれば、直ちに「報酬」だと認定してしまう傾向が見受けられるためです。

●定額即報酬ではない

この解釈の問題の第一は、「謝礼金」に当たらなければ、「報酬」だと解釈し、その謝礼金を限定的に定義していることです。

つまり、謝礼金を無償の労力提供等の行為に対し、日頃の感謝の気持ちとして任意に交付する金銭などと定義して、その任意性を極めて強調して解釈し定義するから（謝礼金は、法律では定義されていません）、事前に謝礼金の標準額が決められている場合は、直ちに報酬に当たるという誤った認定をすることになります。

日本でも、子どもの担当教師に対する謝礼金など、あらかじめ標準額を定めて集めるものもあります。^(注1)

アメリカのスタイペンド^(注2)は、例えば1990年国内ボランティアサービス法(42USC § 4950～5084)によって、ボランティアに対し、定額（おおむね最低賃金以下貧困線 Poverty Line を超えるあたりで定められています）の支給をすると定められています。

（注1）宮津市社会福祉協議会が行っている有償ボランティア（同社会福祉協議会は「住民参加型在宅福祉サービス事業」とよんでいます）「暮らしのかけ橋」では、1時間の生活支援ボランティア活動に対し、利用者が支払う300円に、社協が赤い羽根募金を原資に支払う奨励金200円を加えて500円を交付しています。

また、東日本大震災の後、釜石市や南三陸町などで、全国から寄付金を原資として行われた有償ボランティア（復興応援地域通貨）では、1時間当たりのボランティア活動に対して支払われる奨励金の額は、定額の500円と定められていました。

（注2）ボランティア活動や宗教活動などに対する謝礼金であって、サラリーではないものです。国内ボランティアサービス法は、貧困対応ボランティアなど特定類型のボランティアをアメリカ合衆国のためにするボランティアと定め、受益者としての国が当該ボランティアにスタイペンドを払うこととしています。

トピックス●ドイツにおける有償ボランティアサービス

ドイツでは、認知症の人が地域でよりよく生きていくために、専門職と無償ボランティアによる支援に加えて、その中間的な専門職と有償ボランティアによる支援も行われています。

ドイツでは、1994年に公的介護保険制度がスタートしました。制度スタート時には有償ボランティア制度は導入されていませんでしたが、2002年の改正時に認知症の人に対して専門職以外による見守りが開始され、2008年改正時にそれが拡大されました。さらに、2017年からは介護施設で任意であった付き添いや人間的な交流などのサービスが、介護の専門資格をもたない支援者によって行うことが義務化されることになり、有償ボランティアの重要性が高まっています。

有償ボランティアによるサービスの1つが「敷居の低い世話サービス」です。在宅訪問や施設で日常生活支援を行い、有償ボランティアはサービス実施団体(市民団体等)から、1時間当たり7.98ユーロ(日本円で約966円)の支払いを受けます。この額は最低賃金の時給8.50ユーロ(日本円で約1,029円)を下回っています。

また、要介護者が支払う金額は、個人でサービスを受ける場合は1時間15ユーロです。これは、専門職による公的介護保険サービスの場合(1時間33ユーロ)の約半分です。

※1ユーロ=121円で計算しています。

(「平成28年高齢社会白書」(内閣府)コラム2参照)

●関連する交付即報酬ではない

問題の第二は、労力提供に関連していればすべてこれを「報酬(対価、対償など)」と認定することです。

それが誤りであることは、すでに述べたとおりです。

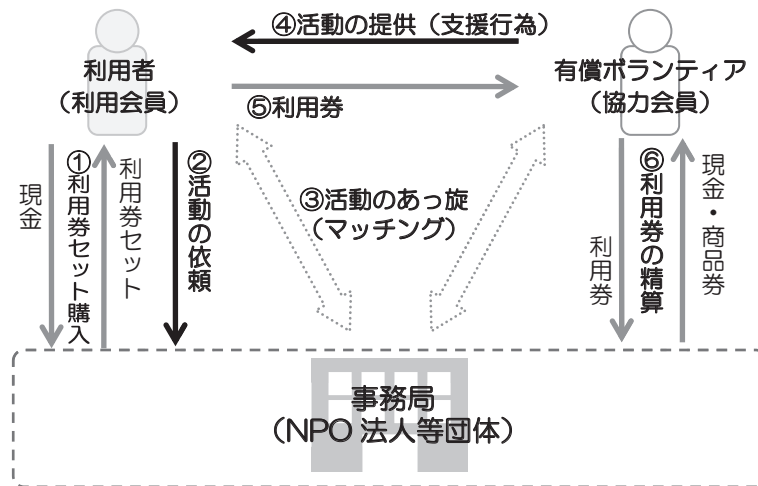
それが報酬であるためには、交付される金銭が、労力提供の市場価値を評価し、それと交換する趣旨で評価した額の金銭の全部または一部を交付するものであることが必要であって、その性質をもたない金銭は、いかに労力提供に関連して交付されようと、報酬とはいえません。

2. 税法上提供者は誰か

前項1.では、有償ボランティアに対し、労働関係法の適用があるかを主に検討してきましたが、本項2.では、税法上有償ボランティア活動の提供者は誰かという問題をみてみます。

(1) 会員組織で行う有償ボランティアの典型的タイプ

生活支援のため行う有償ボランティアで、これまでもっとも多いタイプは、有償ボランティア活動を行う人、および、それにより生活を支援してもらおうと思う人が、両者間をマッチングする団体の会員となり、具体的に支援を受ける必要が生じた時に、団体に依頼してマッチングしてもらおうというタイプです。その際、謝礼金の交付は、団体の発行する利用券によって行われるのが一般的です。



まず、団体の会員となるのは、有償ボランティア活動を行いたい会員と、それによる支援を受けたい会員です。この活動が台頭した頃には、前者を協力会員、後者を利用会員と呼んで区別して登録する団体が一般的でしたが、次第に「助け合い」の活動であるという認識が広まるにつれ、両者を区別しないで会員登録し、依頼することもされることもできるようにするタイプが増えてきました。

会員はセットになっている利用券をセットで購入します。利用券の1枚の額は、これまでのところ、支援活動をした会員に交付する謝礼金の額と、団体の活動費に充てられる拠出金の額を合わせた額になっているものが多数です。

謝礼金の額は、最低賃金の額をやや下まわる額に定められているのが多数ですが、これを上まわる額にしている団体もあります。ここが、前項1.で述べた法律問題にかかわるところです。

最近では、最低賃金に近い謝礼金を事実上払うことになるのでは依頼しづらい低所得層の高齢者がいるというので（ある団体運営者は、高齢者の3割くらいはその層に属すると実感するそうです）、それらの方々のために謝礼金の標準額を100円ないし200円程度にする有償ボランティアと、最低賃金近い額の有償ボランティアとの2種に区別して設ける団体が始めました。

活動した会員は、受領した利用券を団体に提出して現金を受け取りますが、団体によっては活動地域の商店街で通用する商品券をもって精算するところもあります。これは、地域の生活支援ボランティア活動の振興と合わせて、商店街の振興も狙っているからです。

また、有償ボランティアの台頭期には、謝礼金を受け取ることに抵抗を感じる人がある程度いました。そういう方のために、その人が受け取るべき謝礼金を団体が預かっておいて、その人やその家族が生活支援を必要とした時、その謝礼金を使ってその人ないし家族に有償ボランティアをあっ旋するという仕組みが生まれました。

さらに、活動者が現金を受け取らないこの仕組みだけを独立させて、時間通貨、時間預託、タイムダラー、ふれあい切符などさまざまな呼称でボランティア活動を組織する団体が 1990 年代にある程度増えましたが、介護保険制度が発足して将来の介護不安が減少するにつれ、減っています。

このタイプの活動も、活動した者は預けた謝礼金を使う権利を得るわけですから、法律上の問題を考える時は、有償ボランティアの一類型と扱うことができます。^(注)

(注) このタイプに対し、活動者に対する謝礼金は一切なく、支援を受けた者は団体に対する活動支援金を支払うだけの仕組みにしている団体もあります。ただ、謝礼金の預託はないのですが、団体は活動者の活動時間をポイントとして預かり、活動者やその家族が支援を必要とする時は、預かったポイントの時間分、ボランティアをあっ旋、派遣する社会的義務を負う仕組みにしています。団体は、この仕組みを時間預託と呼んでいるので、かつて存在した謝礼金を預かるタイプの時間預託とまぎわらしいのですが、活動者は謝礼金を受け取らないので、有償ボランティアではありません。

(2) 流山判決と税法上の提供者

前記(1)で述べた典型的タイプの仕組みを運営規則で詳細に形式を定めて行っていた流山ユー・アイネット(NPO 法人)の事業が、法人税法上の「請負業」として課税対象に当たることが争われた「流山裁判」で、東京高等裁判所は 2004 年 1 月 17 日、ユー・アイネットの事業は、客観的形態からすれば税法上の「請負業」に当たると判決しました。

この判決については、ユー・アイネットの会員が行う有償ボランティア活動のボランティア性を否定したように解する向きもありますが、そうではなく判決の中で、「援助サービスに当たり、その提供に協力する会員は、ボランティア活動として、利用する会員に対し、単に家事等の外形的なサービスを行う目的だけでなく、人間愛に基づく精神的な連帯感や安心感を求めていることがうかがわれ、そのような意図の下でなされる控訴人(流山ユー・アイネット)の会員の援助サービスは極めて貴重なものである」と述べているとおり、会員の活動はボランティア活動であることを認定しています。

ただ、その活動の外形的なサービス面を取り上げると、依頼された支援サービスを行っているから、利用会員から依頼されて提供会員のあっ旋をした流山ユー・アイネットは税法上は「請負業」を行ったことになる判断し、法人税を課することが相当と判断されました。

このように、流山ユー・アイネットは、有償ボランティアが「労働者」とも「仕事の請負人」「仕事の受任者」とも認定されず、ボランティアと認められたので上告しませんでした。税法上の「請負業」が民法上のそれより外形的事象をとらえて判断するのはやむを得ない面があ

りますから、団体のあっ旋行為（マッチング）をとらえて「請負業」に当たると判断することにも理はあるし、仮にあっ旋行為が「請負業」というのはおかしいとしても、税法は「周旋業」にも課税することを定めていますから、いずれかの事業の主体として課税されるのはやむを得ないと考えられたからです。

これをまとめていえば、有償ボランティアのボランティア性を考えるに当たってはその活動を行う活動者（会員）の行為について判断すればよいのであり、その活動をあっ旋（マッチング）する団体の事業が「請負」であれ「周旋」であれ、それらに該当しない場合であれ、その判断に変わりはないということになります。

（３）法人税課税の問題

有償ボランティア活動をあっ旋する団体が利用者の拠出金を受領し、利益が発生した時は課税対象になりますが、その団体が公益法人、社会福祉法人、認定 NPO 法人である時は、収益事業から得た利益を本来目的の公益事業に使用した場合、みなし寄付金として損金参入でき、結果として非課税となります。

また、課税対象になる団体であっても、通常は運営費用をまかなうだけの収入を得るのに精一杯であって、収益を残すのは難しいのが実態です。

したがって、この課税問題は「労働」と認められればいくつかの懲役刑適用のおそれがでてくる「労働との区別問題」に比べれば、厳しいものではないといえるでしょう。

3. ボランティア性を明確にするための措置

生活支援などを助け合いとして行う有償ボランティア活動が、労働でも請負・受託でもなく、ボランティア活動であることを明確にするために、マッチングを行う団体がとっておいたほうがよい措置は、次のようなものです。ただし、これらの措置が規約に定められていることは、必要要件ではありません。

- ①利用者から依頼された行為を提供する提供者は、ボランティアとして任意にこれを提供するのであって、仕事として提供するものではないから、依頼に応じるかどうかは自由に決めることができ、また、応じるとしてどのように応じるかは依頼者との話し合いによって、自由に決めることができる。

マッチングする団体は、依頼者に対しても提供者に対してもこのことをしっかり説明し、了解を得ておくことが必要です。

そして、このことを規約に明記しておくことが望まれます。

利用者と提供者とはあくまで対等で、善意で助け合う関係ですから、提供者が依頼された事項以外の支援行為を行うのは自由であり、一応決められている予定時間に拘束される必要もありません。また、利用者が支援行為の機会に、特技を伝授するなど提供者の喜ぶことをするのも、もちろん自由です。

②支援行為に対して交付する金銭は、仕事に対する報酬（対償、賃金、対価、料金、代金など）ではなく、謝礼金であって、これを払うか否か、また、どれだけ払うかは利用者が自由に決めることができる。ただし、団体は会員（利用者および提供者）に対し、入会時に「団体がマッチングする支援行為は、一般的には謝礼金を交付することが利用者、提供者との双方にとって好ましい事項であって、依頼者は団体の定める標準額^{（注）}を交付することを前提として依頼すること」を事前に説明し、了解を得なければならない。また、もし依頼者が謝礼金の交付を望まず、あるいは標準額と異なる額の交付を望む時は、「団体にマッチングを依頼する際に自由に述べるができること」についても同様とする。

このことも、規約に明記しておくことが望まれます。

謝礼金の標準額はそれが仕事の報酬でないことを明らかにするためには、最低賃金以下にすることが望ましいのですが、そうではなくても、労働、請負、受託などの市場価格（例えば、家政婦さんへの報酬の相場）よりある程度安い価格であれば、報酬ではないと推定されます。

標準額を依頼事項の性質に応じてあまり細かく分けると、謝礼金の性質にそぐわないと判断されるおそれがあります。

（注）マッチングをスムーズに行うために、有償ボランティア団体は一般に謝礼金の標準額を定めており、一旦、標準額が定められるとそれが事実上定額になっていくのが実情です。定額になっているからといって、直ちに「報酬」になるわけではありませんが（前出 15 頁「●定額即報酬ではない」参照）、定額でないことを表現するために、例えば、長崎県諫早市で、調理、掃除、洗濯、買い物、通院などの生活支援をしている有償ボランティア団体「地域共生助け合い隊」は、標準額を「60 分 500 円から、ただし、ごみ出しは 1 回 10 円から」と定めています。藤本八重子代表の説明によると、「ごみ出しの支援に 50 円出しても、100 円出してもいいのですが、10 円でも受け取る方はお礼の気持ちがうれしいのです」と語っています。

③マッチングする団体は、指揮命令していると判断されるおそれがあるため、提供者の支援行為についてなるべく拘束しないことが望まれる。

ただし、マッチングした提供者が損害を与えたとき団体が保障するなど、団体が責任をとることはマッチングすることから生じる責任のため、提供する活動が有償ボランティアであることとは矛盾しない。

利用者から団体に払われる拠出金については、これを寄付金扱いとするのは難しく税法上の「周旋業」または「請負業」による収入として、収益があれば、公益法人、社会福祉法人、認定 NPO 法人以外は法人税課税の対象となることは前述したとおりですから、そういう経理をしておく必要があります。

4. 団体業務を有償ボランティアとして行う場合の労働との区別

本書は、生活支援を有償ボランティア活動で行う事例を念頭において、そのボランティア性を検討するものですが、本項では、そういう有償ボランティア活動をマッチングする団体において、団体の事務を有償ボランティアで行う人のボランティア性をとりあげます。

そのタイプの活動のボランティア性も、理論は生活支援の有償ボランティア活動などと同じなのですが、活動の対象が人の生活支援という任意に行いやすい性格のものでなく、団体の事務（マッチングやこれに伴う経理、庶務など）という、任意に行うのにあまり適さない性格のものであるために、別の考察を必要とするからです。

別に考察を必要とするのは、その活動が指揮監督の下に行われているものではないかという点です。

これについては、コミュニティ・ビジネスで働く労働者性に関する次の報告書が参考になるでしょう。

コミュニティ・ビジネスの多様な展開を通じた地域社会の再生に向けて～雇用創出企画会議第二次報告書～ 雇用創出企画会議（平成 16 年 6 月 18 日）

② 「有償ボランティア」の就労条件

○CB（コミュニティ・ビジネス）で働く人の中には、「有償ボランティア」と称し、賃金以外の名称で報酬が支払われていても、労働者性が存在するとみられる場合がある。例えばNPOにおいては賃金以外の名称で報酬が支払われていることがしばしばあるが、中には、従事者が時間を指定されて働いている場合があり、この場合、使用者の指揮命令の下にあるとして労働基準法上の「労働者」に該当する可能性があり、その場合には、最低賃金額以上の賃金を支払う必要がある。

○そこで、NPOにおいて従事者が時間を指定されて働いており、かつ報酬を賃金以外の形態で支払われている場合における額の分布を調査結果によってみると、時間当たり報酬額が 600 円（地域別最低賃金のうち全国で最も低いもので 605 円）に満たない事業所の割合は、「謝礼・実費」として支払っている場合が約 3 割、明確に識別していない場合が半数弱にのぼっている（図 9）。正確にはより詳細な実態を把握しないと判断できないが、CBにおいては、最低賃金額以上の賃金を支払うべきところ、そうしていない事業所が存在する場合もあり得る。

○CBにおいて「ボランティア」と称していれば処遇は考慮しなくて良いということにはならず、使用従属関係があり、労働者性が認められる場合には、最低賃金額以上の額を支払ったり、労働安全衛生法令上の措置を講ずる等、労働関係法令に基づく措置を講じるとともに、労働者である旨を明確にするなど、サービス提供者の処遇の明確化を図ることが望ましい。

なお、CB事業者においては、労働者として認められない場合であっても、事故が起きた時に備えて「ボランティア保険」への加入を勧奨するなど、一定の配慮は必要であ

る。

○また、労働者性の有無について混乱が生じないようにするために、CBで活動する者をどのように分けて管理することが望まれるのかについては、今後、他国の実態などを参照しながら、検討を行う必要がある。加えて、報酬の原資であるサービスの対価に関しても、その適正なあり方について考慮していくことが望まれる。

以上の記載が対象として論じている有償ボランティアは、ビジネスとして行う場合の通常の形であるピラミッド型組織をとって、執行責任者の指揮監督の下に事業を展開するタイプの事業に参加している有償ボランティアを含んでいると考えられます。それらの団体に対し、生活支援を有償ボランティアで行う活動についてマッチングする団体は、リーダーはもちろんリーダー以外の業務担当者も特にボランティアの意識が高いのが通例であり、業務担当者もリーダーの意に感銘してリーダーと一緒にその活動を行うことを望み、それが外形的には経理や庶務であっても、ボランティアとして行うことを当然と感じている人が多い点において、異なる特徴が見受けられます。

そしてその業務は、労働法が適用を排除している家族労働に類する、小規模で緊密な人間関係の下に行われるものが大多数であって、指揮監督関係というより、人と人との緊密な関係を基礎として業務を行っている団体が一般的というのも特徴です。

これらの特徴を考慮して指揮監督の有無を判断する必要があるでしょう。

第 3 章

座談会 有償ボランティアの法的検討



山口 浩一郎氏
(上智大学 名誉教授)



大内 伸哉氏
(神戸大学大学院
法学研究科 教授)



小野 晶子氏
(独立行政法人労働
政策研究・研修機構
主任研究員)



堀田 力
(公益財団法人さわやか
福祉財団 会長)

1. 有償ボランティアに対するニーズ

堀田：介護保険制度の改正で、要支援者などに対する生活支援サービスをなるべく助け合い活動で行うように変えていくことになり、市区町村は今その方向に動いていますが、それに伴い、全く無償のボランティア活動では難しく、従来から有償ボランティアと言われている活動、つまり、謝礼金が支払われるタイプのボランティア活動が求められる社会情勢になってきています。

身体が不自由になってきた方の生活を支えるとなると、調理の手伝い、掃除、洗濯など、家の中に入って行うボランティア活動や車を出して買い物に行くなど、労力や時間、経費などがある程度かかるボランティア活動を特定の人に継続して行うことが主に必要になってきて、これをご近所同士のちょっとした助け合いでやることは難しくなります。続けてやってもらう方

が、何のお礼もしないのでは気が引けてやってもらえないというのが大きな理由ですが、やる方も報酬を得るためにやるのでは決してないけれども、孫に小さな土産を買える程度のお礼をもらえると、やった気になれて嬉しいからというのもあります。

実際、私どもさわやか福祉財団の職員は、この約5年、全国の自治体に出かけてフォーラムや住民勉強会を毎年何百回もやっておりますが、住民の方々のいわゆる有償ボランティアに対する理解と共感は、予想外に高く、フォーラムなどで生活支援コーディネーターや協議体の構成員が有償ボランティア活動への参加を呼びかけたら、「参加しますか」と質問したら、何十人もの方々、多いところでは会場にいる方の5割以上が手を挙げ、勉強会参加のアンケート用紙に名前や連絡先を書いてくれます。そして、住民が生活支援や移動支援を有償ボ

ランティアで行う団体を立ち上げる地域も、着実に出てきています。

1990年代、介護保険制度がなかったころ、全国に何百という有償ボランティア団体が生まれました。それが、介護保険制度で生活支援をやるようになり、特に5年目の改正で対策が要支援者にも広がってからは、有償ボランティア活動は勢いを失い、活動もずいぶん減りました。しかし今回、行政が生活支援サービスから手を引く動きを見せると、1990年代以上の勢いで、あの頃はやっていなかった地域でも、これを始める姿勢になってきています。行政の担当者よりも生活支援コーディネーターの方々よりも住民の方々の理解が早く、動きもいい。1990年代はあまり反応がなかった地方の人口減少地の方のほうが反応がいいですね。

せっかく、そのようにニーズが出てきているし、住民のやる気も出てきているのに、自治体によっては、有償ボランティアには何か法律問題があるのではないかというあやふやな警戒感があって、その動きを支援するのをためらうところもあるように聞いています。

最近の勢いでは、住民が必要を感じて前向きに動き、これに引かれて自治体もついていくようになっていますが、それにしても、せっかく住民が動こうとしており、それは自治体にとっても大変好ましいことであるのに、いい加減な問題意識で住民の貴重な動きに水を差すような自治体が1つでもあっては、もったいない限りだと思います。

そこで本日は、この分野の最高レベルの学識者お三方にお時間をいただいて、法的な視点からみた課題をクリアにしていきたいと願った次第です。

有償ボランティアに対する現実的なニーズは簡単に申し上げましたが、もう少し高い視点からみると、いかがでしょうか。

小野氏：今、「人生100年時代」と言われています。定年を60歳とすると、その後40年もの人生があるということですね。2014年に私たちが行った調査でみえた有償ボランティアの特徴の1つは、携わる方の年齢が高いということでした。定年後に少しだけお金をもらいながらボランティア活動をするという、定年後の1つの生き方、時間の使い方として、多くの方が有償ボランティアとして地域にかかわっていくことを推進する意義があると思います。例えば、国民皆でボランティアをやりましょうという大きな流れですね。

大内氏：働き方の1つとして「パラレルキャリア」という考え方がありますよね。働き方には雇用もあれば自営もあるし、ボランティアもある、それら複数のキャリアを行き来するというのが人生100年時代の中で、注目されてきています。

山口氏：それが整ってくれば、非常にいいですね。かねてから私が惜しいと思っているのは、65歳以上の高齢者がすることが無いということです。あれだけいろいろな経験をしてきた人材は、社会的な財産といえますよね。

小野氏：今行っている生涯キャリアの研究の中で、年齢で分けた座談会形式の調査を行い、企業の社員に話を聞きました。

若い年齢層の社員は、2枚目の名刺やパラレルキャリアに抵抗が少なく、実際に無償で活動している人も多くいましたが、50歳代から上の年齢層では、そういった教育も受けていないし、経験も少ない。なので、偽善じゃないかと思ったり、やっては見たいけれどもなんとなくハードルが高いし、

無償でサービスを提供することに対して抵抗感をもっている人も多かった。でも一方で、少額でも担保されることによって、働きが認められる、認められたいという意識はあるようなのです。

そういう人に有償ボランティアという活動について聞いてみると、肯定的な意見

が多く聞かれました。ですから、定年退職後に、地域の有償ボランティア活動に積極的に参加して、自身が介護される側になったら、有償ボランティアにサポートしてもらおうという循環がある社会になれば素晴らしいことだと思いますね。

2. 有償ボランティアの課題整理

堀田：そうなのですが、有償ボランティアをさらに推進するにはハードルがあるんです。

ボランティアは自然の行為ですから、許可も必要ではなく、本来ならば法的規制もありません。しかし、本来は規制がなく自由であるはずのところを、用心のために労働者保護という旗をたてて、いろいろと規制されることはボランティアの発展の障害になってしまいます。

山口氏：これまで、ボランティア活動で何らかの金品を受けていることを「有償」と称してきたのだとは思いますが、だからといって一概に労働者とする考え方には疑問が残ります。

ボランティアの要素として、「自発性」「無償性」「公共性」などがあげられますよね。有償ボランティアはこれらの要素を満たしていないのでしょうか。

例えば、「自発性」です。有償ボランティアは団体や NPO に属して活動しています。しかし、有償ボランティアは属する団体等の命令を受けて活動をしなければならないといったように、企業と労働者のように従属的な関係があるのでしょうか。

次に「無償性」です。有償ボランティア

が受けとる金品は、その活動に対する報酬であり、ボランティアは報酬を目的としているのでしょうか。

また「公共性」です。有償ボランティア活動には公共性はないのでしょうか。個人の利便・利益のみを目的とした活動といえるのでしょうか。

私は、これまで「有償ボランティア」といわれてきたボランティア活動は、無償のボランティアだと考えて問題はなく、それに見合った対応が可能であり、また必要でもあると考えています。



山口 浩一郎(やまぐち こういちろう)氏
(上智大学 名誉教授)

専攻：労働法、元中労委会長、著書：『労災補償の諸問題(増補版)』(信山社・平成 20 年)、論文：『NPO 活動のための法的環境整備』(日労研 515 号)。

3. 自発性——指揮命令(使用従属性)との関係

堀田：それではまず、自発性について、皆さんのお考えを聞かせてください。

山口氏：有償ボランティアにだって自発性がありますよね。団体等に登録して、利用者を紹介されたとしても、命令され強制される仕組みではなく、選択の自由があります。

使用性に近い場合には従属性が必要となりますが、ボランティアには従属性がありません。

堀田：厚生労働省が労働者性を問う時には、指揮命令を唯一の要素にしています。

山口氏：労働法とはそもそも、指揮命令されている、従属的状況があるから、それを保護するというものですからね。でも、それは、請負とか委任との区別のためにいわれているのであって、ボランティアとの区別ではありません。

堀田：指揮命令とは、労務を買い取っているため、買い取った側が労務を提供する労働者を人権を侵害しない限り自由に動かしてよいという基本的な理屈が成り立つため、指揮命令が基本的な要素になるのだと思います。

例えば、組織として活動する震災ボランティアの場合、形としては指揮命令に似た点がありますが、だからといって、ボランティアでなくなるのかというとそうではありません。ボランティアの場合は、本人の自発性の範囲を超えることはできませんし、それを拒否することができます。その点が、労務を買い取った場合の指揮命令と、本人の自発性の中でしか組織化できない場合では、性質が違うといえるのだと思います。

山口氏：指揮命令関係があるから雇用関係が成立するというのは、有償ボランティアを

考える場合の基準にならないのではないのでしょうか。仮に、使用従属があったとしても、他の要素で無償ボランティアの基準を満たしているのであれば、無償ボランティアと考えてよいともいえます。

労働法は、賃金収入を得ている人だけを念頭においています。指揮命令の前提になっている関係も、報酬を得て働くという一種の取引といえるでしょう。しかしボランティアの場合は、指揮命令があったとしても、その元にあるのは好意や恩恵といった関係であって、取引ではありません。

取引なのか、好意なのかは、自発性の有無がポイントになると思います。

大内氏：自発性は、正にボランティアの基本的な要素で、根底にあるものだと思います。しかし、ボランティアとしての自発性を定義することが容易ではないということが、この問題の一番難しいところなのだと思います。



大内 伸哉(おうち しんや)氏
(神戸大学大学院法学研究科 教授)

東京大学法学部卒業、同大学院法学政治学研究科修士課程修了、博士課程修了。神戸大学助教授を経て現職。近著に『AI時代の働き方と法』『雇用社会の25の疑問』など。

います。

小野氏：以前、ボランティアの労働者性についての調査をしました。その時に気をつけたのは、労働者性が強いからといって一足飛びに労働者とはいえないであろうということでした。

使用従属性によって労働者性をみるということは、請負などでは使用従属性の項目で労働者性を判断してもよいのですが、ボランティアの定義には自発性や利他性があり、これらは活動者本人の意識が非常に大きく影響してきます。本人がどういう心で役務を提供しているのかという点が、一般の労働者とは異なるのです。

実際、有給職員とボランティアの意識の調査結果をみると、有償ボランティアは有給職員の意識よりも無償ボランティアの意識に近かった。

私はその意識の項目を加えて、労働者性に対してボランティア性と言っていたのですが、有償ボランティアは有給職員に比べてボランティア性が高いことがデータ上でわかりました。

意識の上で「いつでも辞められる」とい



小野 晶子(おの あきこ)氏
(独立行政法人労働政策研究・研修機構
主任研究員)

専門は労働経済学。非正規雇用、ボランティア等の非営利組織の労働研究。近著『非正規雇用の待遇差解消に向けて』(労働政策研究・研修機構編)。労働政策審議会雇用対策基本問題部会委員など。

った自発性という点は非常に重要で、自分の気持ちで行動しているということが大切なのではないかと思います。

堀田：ボランティア活動をする時に、仲介やあっ旋をする団体等と、ボランティアとしてその活動をするのだという意味がわかる文書を交わしておけば、いつでも辞められる立場だということは立証できますね。

4. 無償性——報酬と謝礼との関係

堀田：次に、有償ボランティアの無償性についてはいかがでしょうか。

山口氏：有償ボランティアはボランティアたる無償性の要素を満たしていると考えます。

まず、有償ボランティアには対価性という要素がありません。それは、「モノを買う」という行為には、品物とお金を交換するとう交換性があり、お金を払うことが結びついているように、「働く」ということは役務

の提供でありその報酬には対価性があります。その「働く」という行為には報酬という目的があることから市場性があり、市場性がある場合は、その対価（報酬）が最低賃金であるかが社会的判断要素になります。

「日常生活支援」というボランティア行為は、好意や恩恵という関係で成り立ちますので対価（報酬）目的ではありません。有償ボランティアには対価性や交換性と

いう要素がないということがいえます。

「有償」の要素には、牽連性や交換性があります。お金と交換するモノを壊してしまった、建てた家に雨漏りがするという時には責任が生じますよね。そういった意味での交換性がボランティアにはないといえるでしょう。

これら有償ボランティアには有償性の要素がないことから、無償であるといえると考えます。

小野氏：私たちは NPO 法人の調査を 2004 年と 2014 年に行いました。2004 年調査時は、平均の有償ボランティアの謝金額、1 時間当たりの額が「最低賃金額」を下回っていました。2014 年調査時は、これが平均 991 円と上がっています。従前は、労働者ではないというシグナルのために、あえて最低賃金より低い金額を支払っていたという団体も結構ありましたが、最近はそのような声も聞かれなくなってきました。

堀田：最近、額が上がっているのは、流山裁判が契機になって、生協、農協が従来、有償ボランティアでやっていた活動を、ボランティアではなく仕事として行くと整理して、金額を上げていることもあるかと思っています。

最近その声が少なくなったというのは、有償ボランティアがそもそも少なくなっ



堀田 力(ほった つとむ)
(公益財団法人さわやか福祉財団
会長、弁護士)

社会保障審議会委員、中央社会福祉審議会委員、高齢者介護研究会座長、東京都社会福祉協議会会長ほかを歴任。新地域支援構想会議の呼びかけ団体として、国や市町村へ提言するなど全国各地で強力に絆のある地域づくりを推進中。

ているんです。介護保険制度がスタートして、有償ボランティアのニーズが減ったために、有償ボランティア団体の数が減って、そういった声があがらなくなっているのだと思います。

それが 5 年前に、厚生労働省が要支援者を助け合い活動で支援すると制度改正したために、また振り出しに戻って、これからいろいろとつくっていかねばならないという状況にあります。

5. 公共性——活動提供・仲介団体

堀田：助け合い活動で要支援者等の生活を支援しようということが、国の方針としても明確に示されたため、全国的にこの活動を提供できるように努力しなければなりません。この活動を提供する有償ボランティアの公共性については、いかがでしょう

か。

山口氏：有償ボランティアには公共性があるといえます。それは、個人の利便が目的ではなく、社会的なニーズにもとづいた仕事で、一方的な行為だからです。格好良くいえば、連帯とか友愛とかいう行為で、公共

性は誰も否定しないでしょう。

大内氏：そうですね。有償ボランティアの場合は、一般的な労働者とは活動する目的が違うという点で区別することができるのだと思います。例えば、属する団体や NPO が介護や福祉などの公共性のある事業において、有償ボランティアで活動する場合には公共性があるといえるのでしょうか。つまり、有償ボランティアの活動を仲介やあっ旋する組織が公共性をもっているかどうかで区別するのがわかりやすいのではないかと思います。

そして、公共性のある目的で有償ボラン

ティアをしている人は、たとえ使用されているという実態があっても、労働法の適用をしないという法制度にすることがよいと思います。

山口氏：具体的な行為はなかなか明示することが難しいと思います。取引のためにしているのか、つまり報酬のためなのか、それとも好意・恩恵の関係として一方的にしているのかを自発性という形で、ボランティア活動をする登録の時にハッキリと確かめてオーガナイズすることではないかという気がします。

6. 委任とボランティア

堀田：これまでは有償ボランティアと労働との区別を主に論じてきましたが、委任との区別はいかがでしょうか。

大内氏：委任は、報酬要素が基本的にはありません。特約によって報酬を合意することはできますが、委任は無償でも成立します。

なぜそうなっているのかというと、委任はローマ時代に聖職者や教師らの労務提供は、報酬をもらうことを引き換えに労務を提供する契約ではなかったからです。金銭はあくまでオノラリウム（謝金）として受け取るにすぎませんでした。

有償ボランティアに対して感謝の気持ちで渡すお金というのは、謝金であって賃金ではありませんから、委任におけるオノラリウムの考え方に近いのかなと思いますね。

堀田：委任という契約は、やはり仕事になるのではないのでしょうか。ボランティアは仕事ではなく、典型契約でいえばむしろ贈与のほうに近いと思います。労力の贈与です

ね。贈与であれば、いろいろな動機があっても、善意があってもよいし、むしろどうしても法律が要するというなら贈与なのではないかと思うのですが。

大内氏：確かに、贈与であれば問題ありませんね。

山口氏：いや、贈与は無償行為ではありますが、やはり契約の一種で、その要素を否定しきれないので、どうでしょうかね。ボランティアは、取引の関係ではなく、好意の関係です。わかりやすく言えば法的な関係ではないとわりきることも必要ではないのでしょうか。委任は対価性がないということから、それでも考えられますが、契約関係になっているということに、どうしても違和感がありますね。

堀田：私も全く同感です。

大内氏：今後、インディペンデントの個人請負業が増えると考えています。今までのような企業に所属しなければ仕事ができないという状況から、第四次産業革命の時代

がきて、大きな工場で生産するという話ではなく、個人個人が ICT を使いながらソーシャルビジネスをしていくという時代がくるのです。

インディペンデントな働き方には労働法の適用はありません。個人個人の生活支援を提供する自営業者ないし個人事業主とすれば、報酬は自由に決めることができるので、低い額でも最低賃金の適用されることはありませんよね。

堀田：それぞれの個人事業主として構成していくという、シルバー人材センターのような、そういう構成の仕方もあると思います。しかし、やはり気持ちでやるという、仕事の定義におさまらない部分がどうしても残ります。その気持ちの部分は、法的にも実際に活動する場合の気持ちの持ち方としても非常に違うので、当事者間ではっきりと区別して、自分のやることが仕事なの

か、ボランティアなのかを当事者も関係者もしっかり共通認識をもってやることが重要です。シルバー人材センターは、シルバーの就労を促進する組織なので、委任などの形の仕事をあつ旋したりしていますが、法令に基づく就労のあつ旋などのほかに、それぞれのセンターで決めて、有償ボランティアのあつ旋もしています。それはそれでよいことですが、同じ組織で委任などの形で仕事をあつ旋するとともに、他方で有償ボランティアをあつ旋していると、やることの内容が似ており、受けとる報酬額と謝礼額も似たような額であるケースが少なくないため、当事者が混同したり、区別しなかったりする事例もあると聞いています。

両者を明確に区別して、あつ旋などをすることが肝要だと思います。

7. 立法措置

堀田：指揮命令による拘束、使用従属性の有無は法令では区別されていますし、一般的なケースではその有無ははっきりしているのですが、実態として両者が接近してくると、灰色の領域が生まれて、線引きの認定が難しいケースがでてきます。これは法解釈問題として普通に起きる現象です。

それで、さわやか福祉財団では、ボランティア活動の面から、「これは有償ボランティアだ」といえる領域だけでもはっきりしようと「ボランティア認知法」※¹の提言

をし、関係機関や心ある政治家に働きかけたこともあります。各省庁にまたがる技術的な問題があまりに多く、それを乗り越えて推進するメリットを感じてくれる政治家はまずいないため、立法化はほとんど不可能だと判断してあきらめました。

先生方の「法律ではっきりできればそれに越したことはない」というお考えはそのとおりだと思いますので、何かいい案があれば、ここで披露いただけませんか。

山口氏：ボランティアを労働者だとすること

※1 ボランティア認知法

ボランティア認知法（ボランティアの法的地位を定める法律）は、2004年に本財団の当時の理事長である堀田が提言した。謝礼金を伴うボランティアと労働との区別を法令上明確にし、ボランティア活動の活性化を図ろうと提言したものである。巻末資料参照。

にどうしても抵抗があるのは、ボランティア活動ができなくなってしまうからです。労働時間が何時間で、休憩や休暇を与えなければいけないなど、活動がきゅうくつになってしまいます。ボランティア活動とは、そういうものではないだろうという気がしています。やはり、ボランティア基本法のような法律があるべきだと思います。

大内氏：この問題の解決には、社会的に有用な公益性の高い事業を実施する側、すなわちボランティアを使う側は基本的に労働基準法を適用しないというような法改正が必要になってくるのではないのでしょうか。

それをもっと進めて、有償ボランティア法などの立法へつなげる。労働者性をめぐる問題を完全に解決するならば、それしかないかなと思います。

小野氏：私も広い意味でのボランティア認知法をつくるのは賛成なのですが、難しいと思っています。

アメリカのスタイペンドボランティアは、ボランティア全体をカバーする概念ではなく、ボランティア促進法に基づく促進プログラムの中で、活動するボランティアに定められたルールです。そのプログラムを受託したNPOで活動するボランティアに対してスタイペンドボランティアというステータスを与え、少ないけれども有償で

補償をつけて活用するというやり方です。

ですから、プログラムという枠があって、そのプログラムの中で働いているボランティアをきちんと認めましょうというやり方です。

大内氏：1つの考え方として、副業型のボランティアは労働法を適用しないということは、もしかしたら経済産業省はのってくるかもしれません。労働法には生活保障的な意味もあって、そうだとすると、本業で労働者として保護されている人の副業であるボランティアの活動については労働法を適用しないという考え方もできるのではないのでしょうか。ただ、労災だけは外すというわけにはいかないと思いますが。

小野氏：フランスにはボランティア活用の法政策があって、その中に明白に労働者ではないと規定されていますよ。

大内氏：労働基準法の適用除外は、同居の親族のみを使用する場合は適用除外になるというように、事の性質上、現行法上でも適用除外が認められている場合もありますので、その延長上という感じもしています。

また、イタリアでは60歳を超えた年金受給者になると、解雇規制がかかりません。要保護性が減ることですね。高齢者で、かつ、年金受給者に近い年齢、その他にもう少し要件を付す必要があるとは思いますが、そういった方がボランティアをする場合は労働法の適用から外すという発想も、それなりに説得力があるのかなという気がします。

ボランティアに関する包括的な立法といった大きな動きを進めるよりも、少しずつ可能性がありそうなところから改正を進めていくほうがよいのかもしれないですね。



座談会の様子

小野氏：ボランティアを活用する仕組み、システムをつくるのが現実的ではないでしょうか。

介護というカテゴリーの中で政策プログラムをつくって、そこで活動する有償ボランティアは、ボランティアであって労働者ではないという、但し書きのようなものをつくるなどです。

厚生労働省が所管する介護保険関係の政策プログラムで予算がついているようなものがあると思います。そのプログラムの中に有償ボランティアを定義するようなものをいれたり、委託を受けている NPO 法人や社会福祉法人などで活動している有償ボランティアはそのプログラムを適用して有償ボランティアだと認めたりす

るなど、一足飛びに立法までもっていくのは難しいと思いますが、そういう政策プログラムに新たな考え方を盛り込むことを足がかりにして進めるほうが早いのではないのでしょうか。

今後、人生 100 年時代になっていきます。高齢者や要介護者がこれだけ増えてきている中で、社会的な背景やニーズを切り口にして政策的に必要性を訴えかけていくことだと思います。

大内氏：高齢者間の助け合いですね。元気な高齢者が、介護を必要とする高齢者を助けるという活動がもっと認知されて、その必要性や意義がさらに理解されていけば、それが追い風になってくると思いますね。

8. 結びに

堀田：私たちさわやか福祉財団では、仲間となる助け合い活動の担い手を増やすために高齢者、定年退職者向けの研修を支援しています。

生活支援は利用者の家を訪問して活動しますので、この活動の基本となる 5 つの精神を、利用者に理解してもらえよう、訪問宅に貼るようにしていますので、そのうちの基本的な 3 つをご紹介します。

『私たちは、あなたがあなたらしく暮らしてほしいと願って、暮らしのお手伝いをします。それが私たちの喜びです。

どうか少しでもあなたらしく暮らせるように、あなたができることはご自分でしたいようにやってください。』

何でもボランティアに頼むということ

ではなく、できることは自分でやるということをボランティア側から言えるという立場を確保して

『その代わりあなたができないことは、どのようにやってほしいか遠慮なく言ってください。喜んでやります。

ただ、私たちはやとわれてやっている人ではありませんので、何でも便利に使ってやろうなどとは思わないでください。』

最後に

『もし私たちがあなたに失礼な態度をとったり、あなたの気持ちにそわないことをしたり、してほしくないことをしたり、してほしいことをしなかったときには、すぐに注意してください。もし注意しにくいときは、

私たちの事務所に連絡してください。』

これは、もちろん労働ではなく、請負でも、委任でもない対等な関係ということです。

指揮命令は受けません、でもあなたのために、という関係で有償ボランティアを広めたいと考えています。

大内氏：もし、そこで書かれている内容が、実際に貫徹されていたら、仮に訴訟になっても労働法の適用はありませんね。

このような「利用者の方へ」の文書を団体・ボランティア・利用者が理解した上での活動であれば、謝礼としての金銭があっても、ボランティアだと認められると思います。

利用者の方へ

- ◆私たちは、あなたがあなたらしく暮らしてほしいと願って、暮らしのお手伝いをします。それが、私たちの喜びです。
- ◆どうか、少しでもあなたらしく暮らせるように、あなたができることは、ご自分でしたいようにしてください。
- ◆その代わり、あなたができないことは、どのようにやってほしいか、遠慮なく教えてください。喜んでやります。
- ◆ただ、私たちは、やとわれてやっている人ではありませんので、何でも便利に使ってやろうなどとは思わないでください。
- ◆もし私たちがあなたに失礼な態度を取ったり、あなたの気持ちにそわないことをしたり、してほしいことをしなかったときには、すぐに注意してください。もし注意しにくいときは、下記の事務所にご連絡ください。

所属団体名

電話番号

メールアドレス

「みんなでやってみよう！ 訪問助け合い活動」より（公益社団法人さわやか福祉財団）

第 4 章

さまざまな分野で活動する有償ボランティア

有償ボランティアは、謝金を受け取る性格から、労働なのか、ボランティアなのか、その位置づけについて議論されています。しかし、当事者の話からみえてきたものは、支える側も支えられる側も対等に活動しやすく、より助け合いを広めていきたいという強い思いでした。

助け合い活動であえて有償ボランティアという形態を選択した当事者の方々の、思いと取り組みをご紹介します。

1. NPO法人型の会員相互の助け合い組織、総合事業訪問B型も展開 個人の自立した生き方を支える地域の絆——ふれあい天童(山形県天童市)

実施団体名	特定非営利活動法人 ふれあい天童
所在地	山形県天童市

人と人とがつながる場づくりが地域づくりの第一歩

山形県東部、山形盆地の中央に位置する人口約 62,000 人の天童市。将棋駒と温泉のまちとして知られ、東洋経済新聞社が実施している「住みよさランキング 2017」では、東北・北海道ブロックで 2 位（全国 26 位）にランクイン。毎年 4 月に舞鶴山山頂で催される「天童桜まつり 人間将棋」には 5 万人以上の将棋ファンも訪れる。

この地で活動を展開する「ふれあい天童」は、有償ボランティアによる住民互助の助け合いの会として 1993 年に設立され、2001 年には NPO 法人化。多様なニーズに応える在宅福祉サービス活動を展開するほか、ふれあいの居場所づくりにも取り組んでいる。

山形県新幹線の停車駅でもある JR 天童駅から車で 5 分ほど。静かな住宅街の一角にある拠点は、空き家だった民家を借り上げて、自分たちの手で必要な場所を直して改修。食器や布団は地域住民から、エアコンは地元メディアからと、地域の様々な人の協力を得て、子どもからお年寄りまで誰もが気兼ねなく集まれる、憩いの場所をつくり上げた。

月曜から金曜日まで開催している居場所「の〜んびり茶の間」もここで運営されており、参加者はもとより、会員や地域の人たちがふらりと遊びに来るなどいつも賑やか。「助け合い活動の帰りにちょっと寄ってみたの」「うちの畑で採れた野菜を持ってきたから使って」「サクラambo をもらったから食べて



住宅街の一角にある、民家を改修した活動拠点。玄関脇には野菜から花まで善意の差し入れが絶えない



いきなよ」……。入れ替わり立ち代わり人が出入りし、井戸端会議。奥の居間の方からは、手拍子に合わせてバースデーソングが聞こえてくる。参加者が顔なじみの仲間の誕生日を祝っているのだ。

おしゃべりに花が咲き、笑顔が溢れ、その名の通り、の〜んびり、ゆったりとした居心地のよい時間が流れていく。

「人と人とがふれあい、何気ない日常の会話の中から心を通わせ、そして地域がつながっていく。私たちはそんな場づくりを目指しています」と話すのは、理事長の加藤由紀子さん。

介護の気づきから生まれた助け合い活動

ふれあい天童の活動は、12年間に及ぶ加藤さん自身の介護経験が原点となっている。

「夫の両親ら同居する舅たちが2組いたんですが、1980年の暮れに1人が心筋梗塞で倒れたのを機に、残りの3人も次々と介護状態に。当時私は3人の子育てをしながら中学校教諭をしていましたが、仕事や子育てとの両立はとても不可能。退職して介護に専念しましたが、自分1人で家族4人を看る大変さは想像を絶するものがありました」

1年 365日、朝から晩まで介護に追われ、気の休まる暇もなければ、周囲に相談できる人もいない。募る疲労と孤独感。心も体も悲鳴を上げてうつ状態になったが、それでも休めない。

「日常のちょっとしたことを気軽に頼める場所があれば、どんなに助かることかと心底思いましたね。でも、困っているのは自分だけじゃない。多く人が同じ思いをしているのだから、これは個人の課題ではなくて社会の課題だと気づきました。それで、わが家の介護が一段落したら、在宅介護を応援する助け合いの会をつくろうと決心したんです」

舅たちを見送ったのち、仲間を募って活動をスタートしたのが1993年6月。それから今日に至るまで一貫して心の交流に重きを置き、介護保険制度だけではまかないきれない様々なサービスを提供してきた。

「利用者やその家族の助けになることであれば制約を設けず、できることは何でもやろうというのが私たちの活動方針です」

例えば、洗濯サービスもその1つ。

「病院や施設を利用していても、洗濯物は持ち帰り、家庭で洗わなければなりません。そのため、病院や施設を回り、家族に代わって洗濯物を洗って届けています」



利用者のニーズから生まれた洗濯サービス

利用者には安心を 活動者にはいきがいを

現在の会員数は200名余り。活動時間は年間約12,000時間。高齢者だけの世帯も増えてきたが、地域の絆でつながっている活動だから安心して依頼できる。そんな信頼から生まれるニーズも増えている。

介護保険と連携を取りながら、生活全般をサポート。認知症の人の見守りや話し相手をしたり、病院に連れて行ってほしい、買い物に付き添ってほしい、入院中の身のまわりの世話をしてほしいといったニーズにも柔軟に対応。

夫を亡くして子どもも巣立ち、広くなった家を引き払うことになった高齢者の女性は、引っ越しの手伝いをふれあい天童に依頼。それをきっかけに掃除や買い物などの支援を受けるようになったが、「夜1人でお風呂に入るのが怖い」と聞けば、家事援助の間に入浴してもらい、3分おきに声をかけて安否確認。かゆいところに手が届くようなこうした配慮も、自然体でなされている。

「私が“ゆっくり入れてよかったね”と言ったら、極上の笑顔を見せてくれて。活動を通じて顔見知りになってからは、散歩の帰りに声かけついでに立ち寄っておしゃべりすることも。人生の先輩からいろいろな話が聞けて楽しいんですよ。おかげで世界が広がりました」と話すのは担い手の女性。

移送サービスを担当する男性は元警察官。

「男手が足りないと誘われて助け合いに参加しましたが、家でテレビを見ているよりもずっといい。自分を待っていてくれる人がいると思うと、生活に張りも出ます」

子どもを育てる時に助けてもらったから誰かの役に立ちたいという理由から活動を始めたという女性は、自身も1人暮らし。

「ここでは活動した時間の一部を積み立てる時間預託制を取り入れているので、白内障の手術をした時には、貯めた時間から引き出して送迎をお願いしました。いずれ私もお世話になるのだから、元気なうちにできることをしておこうと思っています」

活動の動機は人それぞれだが、“困ったときはお互いさま”という思いで、双方向性の仲間として助けたり、助けられたり。「家族のような気持ちで接しています」と話してくれた人もいたが、こうして育まれてきた助け合い活動は、住み慣れた地域で暮らし続けたい人の大きな支えとなり、ある人にとっては貴重な社会参加の場であり、人の役に立つ喜びややりがいを感じられる場ともなっている。

みんなが主役の居場所の効用

活動を続ける中で、見えてきた課題もある。それは高齢者の引きこもりの問題だ。

「人と接する機会が少なく、うつ気味だったり、孤独にさいなまれている人が地域の中には少なからずいます。もっといろいろな人と触れ合うことができれば、毎日の出会いから新しいエネルギーも生まれたり、困ったときにも“助けて”と発信しやすくなるのではないかな。そう考えて開設したのが、常設型の居場所“の〜んびり茶の間”です」

決まったプログラムはなく、いつ来ても、いつ帰ってもいい。歩いて行くことが難しければ、有償で送迎もしてもらえる。ゆったりとお茶を飲んでおしゃべりをし、カラオケや手芸を楽しんだり、お昼寝をしたり。

昼食は栄養バランスのとれた野菜たっぷりのメニュー。「ここのごはんは本当においしいの。」

みんなで一緒に食べるとなおさらね」と1人が言うと、皆が「そうそう」と大きくうなずく。食事の後はみんなでお片付け。お皿を下げる人、洗う人、テーブルを拭く人。認知症の人もあるが、長年家庭でやってきたことだから、自然と手が動く。

「みんなが主役の場所だから、お客様扱いはせず、できることはやってもらいます」と話す加藤さん。

参加者にも感想を聞いてみると、

「家に居るとボーッとしちゃうし、しゃべることもないからここがあって良かった」「ここに来るようになってから、髪を染めたり、着る物を考えたり。そういうことも楽しいの」といった声が。中には、毎日通って10年になる人もいるそうだ。

「幅広い年代の人たちが集まって、仲間と一緒に自宅のように過ごすことで、老いを知り、老いを学び、人の役に立つ喜びを実感したり、元気がもらえます。活動はよく老いるための学びの場であり、優れた生涯学習です。また多くの人との出会いやふれあいから、互いの良さや不自由さ、悩みなどに気づき、助け合いに発展することも。要介護3や要介護2だった人が自立になることも珍しくなく、認知症の予防や改善にも役立つなど、居場所が持つ効果は計り知れません。」



みんなで食べる楽しい昼食。食後はみんなでお片付け

今こそ、助け合いを広げる好機

助け合いの大切さを感じ、助け合いを広めたいとの思いから、これまで活動してきたふれあい天童。加藤さんは、公民館活動などを通して地域の課題に気づいてもらうように働きかけたり、「共助のあるまちづくり」を県内外にも伝えるべく飛び回るが、なかなか助け合いが広がらないことに歯がゆい思いもしてきた。

しかし、2015年度の介護保険制度改正では、「地域づくり」の視点が大切であり、その柱は住民主体の助け合いの推進にあるとの方向性が示された。天童市ではこれを受けていち早く、新しい総合事業のB型サービス（住民主体による介護予防・生活支援サービス）実施モデルにふれあい天童を指定。補助金の交付を決定した。



仲間とのふれあいに癒される居場所のひとコマ

「B型では通所型の居場所であれ、訪問型の有償ボランティアであれ、運営の間接経費が補助され、これまでの助け合いの形を変えずに実施することができます。資金が足りず活動が続けられない既存の団体も、新しく会を立ち上げたいという住民グループも、B型を活用すれば活動の創出や継続がしやすくなるはずです。行政にはその支援と啓発に努めていただきたいし、私たちも視察の受け入れやノウハウの提供を通して、少しでもお役に立てればとの思いでいます」

少子高齢化が進む状況にどこの自治体も危機感を抱いているが、助け合い活動は助ける側と助けられる側双方にいきがいをもたらす、財政的にも大きな効果を及ぼす。今こそ、助け合いを広める好機である。

「私はよく思うんです。“品格のある老い”とは何かと。健康を維持しながら社会参加をし、仲間をつくり、共に楽しみ、自分のできることで誰かの役に立つ。人生の最後までそんな自立した生き方ができれば理想ですね。そのためにも、住民同士のつながりや絆を大切にしながら人の和や輪を広げ、互いの暮らしを協力して支え合う。そんな心温かい地域づくりを目指して、これからも頑張っていきたいと思います」



理事長の加藤由紀子さん(右)と活動を支える職員のお2人

NPO 法人ふれあい天童

「ふれあい天童」は、長い人生を人間らしく健やかに生活するために、地域で互いに支え合い、誰もが心豊かに暮らしていける、ふれあい・助け合いのまちづくりを目標に設立された NPO 法人。主な活動内容は、①生活支援サービス、②外出支援サービス（移動サービス）、③介助、④洗濯サービス、⑤の～んびり茶の間（地域の居場所）など。その他、産前・産後のサポート、子育てサポート、緊急時の病児サポート、福祉啓発研究会、新しい組織づくりのサポートなども行っている。会員になるには年会費 3000 円が必要。利用料金は 1 時間 700 円＋交通費。サービスを提供した会員は 1 時間 600 円（差額は事務手数料）のうち、100 円を時間預託に回し、残り 500 円を謝礼金として受け取ることもできる。⑤の～んびり茶の間（地域の居場所）の開催日は月～金曜日の 10:00～15:30 頃。利用料は参加費 700 円、昼食のみ 400 円。希望者には配食サービスも行っている。

（本文・写真は、月刊『さあ、言おう』2018.8 号（公益財団法人さわやか福祉財団）を引用）

ふれあい天童 会員の心構え 自発的社会貢献活動（自発性、先駆性、社会性、建設性）

- 自発的に参加（自由意志）
 - 報酬を目的とせず、自発的、主体的に行動する。
 - 自分から人や社会のために行う活動
 - 人と人との連帯を高める活動
 - 活力ある高齢者像の構築（高齢者の尊厳の確立、自立支援）
 - 支え合う地域社会の形成（助け合い、共助）
 - 利用者から信頼されるサービスの確立
 - 自己満足→自己実現へ、そして品格ある老いへ
-

活動を受ける人の声

Aさん…「引っ越しといっても、重いモノは私には手に負えない。本当に助かってます。」

Bさんの息子…「病院の送迎から付き添いまで、非常に優しく、誘導・対応していただいた。病院の中も、受付とか、先生のところへの案内とかもしていただけて。そういったことは介護保険では、なかなかできないことなので。」

Cさんの娘…「離れて暮らしているので、具合が悪くなった時も、ふれあい天童で身のまわりのことは、何でもやってもらえる、そういう意味でも本当に助かります。」

活動をする人の声

Xさん…「最初、興味があってココに来て、やってみたら、楽しくて。今では、送迎をしたり、買い物の付き添いのほか、居場所のスタッフをしています。」

居場所の利用者Yさん…「だってね、洗濯をたたむことは、昔からっていうかね、自分らがやってきたことなんだから。」

Zさん…「ただ洗濯を配送したりしています、そうですね、生きがいですね。逆に利用会員として助けてもらうこともあります。無償ですと、お互いに気をつかうんじゃないんですか？」

(参考)助け合いの有償サービスが認められB型サービスへ展開

天童市の総合事業の要綱は、ふれあい天童の助け合い活動が活かせる要綱となっています。これは、ふれあい天童の助け合い活動が評価された結果の一つといえるでしょう。

ふれあい天童が指定を受けているのは、訪問型サービスB（Dを含む）、通所型サービスBと配食サービスです。

(資料)

天童市告示第 23 号

平成28年度天童市介護予防・日常生活支援総合事業における住民主体によるサービス事業費補助金交付要綱を次のように定める。

平成28年 3月31日

天童市長 山 本 信 治

平成28年度天童市介護予防・日常生活支援総合事業における住民主体によるサービス事業費補助金交付要綱

(目的)

第1条 市長は、介護保険法（平成9年法律第123号）第115条の4第1項に規定する介護予防・日常生活支援総合事業を実施するに当たり地域の人材や社会資源の活用を図るため、NPO法人、ボランティア団体、地縁組織等（以下「NPO法人等」という。）が地域において同項第1号に規定する居宅要支援被保険者等（以下「居宅要支援被保険者等」という。）を支援する事業を実施する場合において、天童市補助金等に係る予算の執行の適正化に関する規則（昭和43年市規則第20号。以下「規則」という。）及びこの要綱の定めるところにより、予算の範囲内において、当該NPO法人等に対し、補助金を交付する。

(補助事業)

第2条 補助金の交付の対象となる事業（以下「補助事業」という。）は、居宅要支援被保険者等に対して必要な支援を行う法第115条の4第1項第1号イに規定する第1号訪問事業、同号ロに規定する第1号通所事業及び同号ハに規定する第1号生活支援事業とする。

(補助対象経費及び補助金の額)

第3条 補助金の交付の対象となる経費（以下「補助対象経費」という。）は、補助事業に要する経費のうち、立上げ経費、活動場所の借上げ費用及び間接経費（光熱水費、サービスの利用調整等を行う人件費等）とする。この場合において、市長は、住民主体の自主的な取組及び活動を阻害しないよう配慮するものとする。

2 補助金の額は、補助対象経費に10分の1を乗じて得た額又は50万円のいずれか低い額以内の額とする。

(補助金等交付申請書)

第4条 規則第5条に規定する補助金等の交付申請書の提出期限は市長が別に定める日とし、添付すべき書類は次に掲げるとおりとする。

(1) 事業計画書（様式第1号）

(2) 収支予算書（様式第2号）

(3) 前2号に掲げるもののほか、市長が必要と認める書類

（補助事業等の変更、中止及び廃止の条件）

第5条 規則第7条第1号及び第2号に規定する補助事業等の軽微な変更は、次に掲げる変更以外の変更とする。

(1) 補助事業の事業内容の新設又は廃止

(2) 補助事業の実施主体の変更

(3) 補助事業の事業量又は事業費の20パーセントを超える増減

2 規則第7条第1号、第2号及び第3号の規定により補助事業の変更等について市長の承認を受けようとするときは、事業変更（中止、廃止）承認申請書（様式第3号）を提出しなければならない。

（補助事業等実績報告書）

第6条 規則第14条に規定する補助事業等実績報告書の提出期限は補助金の交付の決定に係る年度の翌年度の4月7日とし、添付すべき書類は次のとおりとする。

(1) 事業成績書（様式第1号）

(2) 収支精算書（様式第2号）

(3) 前2号に掲げるもののほか、市長が必要と認める書類

（概算払）

第7条 市長は、必要と認めるときは、補助金の概算払をすることができる。

（書類の提出）

第8条 この補助金に関して市長に提出する書類は、正副2部とする。

（帳簿等の保管）

第9条 規則第22条に規定する帳簿及び証拠書類は、補助事業が完了した日が属する年度の翌年度の4月1日から起算して5年間保管しなければならない。

（委任）

第10条 この要綱に定めるもののほか、この要綱の施行に関し必要な事項は、市長が別に定める。

附 則

この要綱は、平成28年4月1日から施行する。

2. 社会福祉協議会主体の助け合いの仕組み、謝金は商工会商品券を活用 助け合いから高齢者の生きがいきつくりと地域経済の活性化を目指す ——はにゅうささえ愛隊(埼玉県羽生市)

実施団体名	社会福祉法人 羽生市社会福祉協議会(はにゅうささえ愛隊事務局)
所在地	埼玉県羽生市

ワンコインで一石三鳥の支え合いの仕組みづくり

埼玉県の北東に位置し、豊かな水と肥沃な大地に恵まれ、古くから農業と藍染めのまち、そして東日本一の衣料のまちとして栄えてきた羽生市。人口約 55,000 人、高齢化率は 3 月 1 日現在約 28.7%。高齢者人口の増加は相対的にゆるやかだが、多くの地方都市と同様、働き手の減少や社会保障費の増加などの問題を抱えている。

そうした現状の中、高齢社会における新しい地域づくりの仕組みを構築しようと、羽生市社会福祉協議会が主体となって生まれたのが、「はにゅうささえ愛隊」である。

「高齢者の日常生活の手助けをすることを目的に、活動をスタートしたのは 2014 年 10 月。この事業のポイントは、利用者の生活を支え、地域の中で安心・安全に暮らせるようにするだけでなく、元気な高齢者にはいきがいきつくりを、さらには地域経済の活性化にも役立てようという 3 つの側面があることです」と説明してくれたのは、ささえ愛隊事務局を務める市社協の増田陽一さん。

具体的な事業の仕組みは次のとおり。

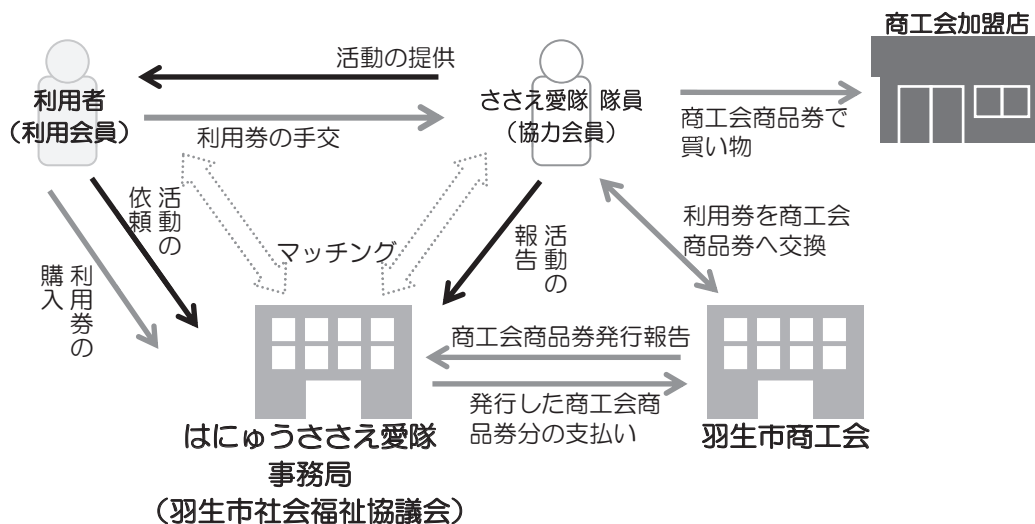
利用者はあらかじめ会員登録をして利用券を購入し、サービスを事務局に依頼。ささえ愛隊の隊員は協力会員という名の有償ボランティアで、依頼者宅などを訪問して、電球の交換や庭の掃除、食事の支度、部屋の掃除などの他^(※)、日常生活のちょっとした困り事に対応する。その謝礼として受け取るのが、30 分あたり 250 円の利用券。500 円分の利用券がたまると、羽生市商工会商品券 500 円分と交換できるため、これを地元の商店で利用することによって地域の商業振興等にもつながるというわけだ。

「隊員の募集にあたっては、自治会単位で呼びかけをしてもらい、研修会も実施しました。現在 100 名余りの協力会員がいますが、大半が 60～70 代の高齢者。登録の際には、自分ができることや得意なことを申告いただき、それを基に事務局の方でマッチングを行っています」



事務局を担当する市社協
の増田陽一さん

- (※) (1) 買い物の付き添い及び代行 (2) 食事の支度 (3) 部屋の掃除及び整理整頓
(4) 話し相手 (5) 洗濯、洗濯物、布団干し又は取り込み (6) 軽易な家具の移動
(7) 簡易な補修 (8) 散歩、外出等の支援 (9) 窓拭き、網戸洗い (10) 花の水やり 等



はにゅうささえ愛隊の仕組み(概要)

みんなの笑顔が活動の原動力に

実際の活動はどのように行われているのか。ささえ愛隊の隊員として活躍する斎藤隆さんからお話を聞いた。

御年 68 歳の斎藤さんは、羽生市の消防職員を 58 歳で早期退職後、自治会長を 7 年間務めるなど地域のために働くことを厭わないお人柄。これまでも近所の人から頼まれて、樹木の伐採やゴミ出しのお手伝い、学校の環境整備など、様々なボランティアを自発的に行ってきた。



羽生市第1層協議体委員長も務める、笑顔が素敵な斎藤隆さん

「ところがどんな小さな作業でも、必ず発生するのが謝礼の問題です。例えばちょっとした修繕をした時でも使った材料費だけでいいと言っても、それでは気が済まない。毎回そんなやりとりがあり、どうしたものかと思っていたんですね。そんな時に自治会を通じて隊員募集の協力依頼を受け、困っている人が頼みやすくなる有償ボランティアの仕組みを知り、深く共感しました。また常々、地域の中で活躍する民生委員さんの手助けができたらしら思っていたので、登録させてもらうことにしたんです」と、活動への参加の動機を語ってくれた。

以来、斎藤さんは様々な作業に従事。掘りごたつのセッティング、重量物の移動、高圧洗浄機を使用してのコンクリート塀の掃除、窓拭き、風呂掃除、蛍光灯の交換…。

「お互い初対面ですし、家の中をあちこち動き回るわけですから不安もつきまといましたが、社協からの紹介ということで信頼されているというのは、ひしひしと伝わってきました。その信頼に応えるために心がけているのは、依頼主の思いをしっかりと受け止めて、それぞれのニーズに合った対応をすることです。とはいえ、掃除一つをとっても我々はプロ集団ではありませんから、特別な技術は持ち合わせていません。不要なトラブルを避けるためにも、あくまでも利用者の方ができない部分を代行するというのを、必ず告げてから作業に取り組むようにしています」

そんな斎藤さんの活動姿勢は、心配りに溢れている。例えば蛍光灯の取り替えを頼まれれば、ついでに照明器具の清掃まで当たり前のように行う。また職務経験上、防災に関する知識も豊富なので、家電製品のセッティング後には安全に使用するためのアドバイスをしたり、家庭用住宅火災警報器を取り付けていない住宅については設置についての必要性を説明したり。一人暮らしのお年寄りには、悪質な手口でお金をだまし取られないよう、詐欺被害の事例などを伝えたりすることもあるそうだ。

そこにあるのは、「自分の家だったら」「自分の家族だったら」という発想であり、相手を思いやる気持ち。斎藤さんは謝礼のために活動しているのではなく、ただただ地域の人たちの笑顔が見たいだけなのだ。だからこそ、こんな言葉も自然に出てくる。

「作業を終えた後の、“助かったよ”“ありがとう”といったねぎらいの言葉が一番の心の支えです。社協にもお礼の電話が入ったりして、本当に喜んでもらえると、疲れもどこかへ吹っ飛んでしまいます」

人のためは、ひいては自分のため

有償ボランティアとは、助ける側と助けられる側の対等性を保つための仕組みであり、決して安価な労働力ではない。謝礼金は、無償のボランティア活動に対して、あくまでも謝意を表すために渡されるものであり、気兼ねなく助け合える関係をつくり出すための手段である。

斎藤さんは恐らく、自分のために謝礼金を使ったことはない。そのお金で小学校の花壇で使う肥料を買ってしまうような人だからだ。

「ときどき“よく頑張るね”などと言われることもありますが、人のためは、ひいては自分のため。我々隊員は比較的元気な高齢者ですが、これからだんだんと老いていけば、いずれは利用者になるかもしれません。その時に、“助けてほしい”と気軽に声をかけられるよう、動けるうちは動いて、動けなくなったら次の世代に引き継いでもらいたい。そういう願いも込めて、ともに支え合うまちづくりの推進に少しでも貢献できればと考えているのです」

斎藤さんのこの言葉に深くうなずきながら、増田さんが続ける。

「たとえ電球1つの交換に入っても、いろんな話をする中で、相手を元気づけたり、逆に元気をもらったり。そういうのがささえ愛隊らしさなのかなと思います」

誰かを支えることは、自分のいきがいや健康にもつながる。他の隊員からも、「ボランティアで人の役に立てるのがうれしい」「利用会員さんが物知りなので、知らなかった昔の話をしてくれるので勉強になる」といった肯定的な意見が多く寄せられている。

一方の利用会員からは、「ささえ愛隊があって良かった」「気軽に頼み事ができるご近所さんが増えた気分」「毎日家にいて話す人もなく取り残されてしまう気がしていたが、傾聴に来



隊員は支給されたオレンジ色のベストを着けて活動

てもらって元気になった。医者に“笑顔が増えましたね”と言われた」などの感謝の声が届いている。

事業をスタートして丸5年。2018年度の活動実績は利用件数578件、実施時間数にして554時間となり、会員数は年々増加している。地域のサポートがあれば、高齢者はいきいきと暮らせる。元気があれば、楽しめることが増えて意欲も増し、もっともっと活躍の場を広げていくこともできるに違いない。

居場所の立ち上げで生活支援の活動拠点を創出

安心・安全に暮らせる地域づくりに向けて、ささえ愛隊では派遣事業に加えて、生活支援の活動拠点となる居場所づくりにも取り組んでいる。

「市内を西・中央・南・東の4つのブロックに分け、それぞれの地区に居場所を開設。ささえ愛隊の隊員が運営ボランティアとして常駐し、気軽に出かけられる地域の居場所として、少しずつ広がり始めています」とは増田さん。

例えば斎藤さんも所属する西ブロックの川俣地区では、本川俣集会所に「ささえながら」を開設。毎週火曜日に介護予防の「いきいき百歳体操」

を実施しているほか、ボランティアグループや地域で活発に活動しているグループを招いたり、そばうち会などのイベントや食事会などを通して、住民同士の交流を図っている。

「目指しているのは、顔の見えるお付き合いです。居場所に通ったり、立ち寄ったりすることで同じ地区に暮らす住民同士が顔見知りになり、気軽に声をかけ合えるような関係になれば、生活支援の課題や相談もしやすくなります。そこには協力会員もいますから、お茶を飲みながら“電球が切れて困っているの”という話が出れば、“じゃあ、私が行ってあげようか”となる。わざわざ社協に電話でサービスを依頼しなくても、その場でマッチングも成立。地域にはどんな人がいるのか、互いをよく知ることもできます」（増田さん）

自治会などの地縁組織とも連携を取りながら、現在4か所立ち上がった居場所をいずれは支部単位の9か所にまで広げていくのが当面の目標だという。



ささえ愛隊ののぼり旗と看板が設置された居場所

未来につながる地域づくりに向けて

さらに、この生活支援の活動拠点づくりと並行して進んでいるのが、新地域支援事業における生活支援体制整備事業である。

羽生市では16年5月に「はにゅう 地域ふれあい だいじゅかい」という第1層協議体を設置。構成員は自治会や民生委員、関係団体などで構成され、市全体の課題解決に取り組んでおり、市内の公民館で開催されている高齢者大学講座で、支え合いを広めるための寸劇の上演も行っている。

また 17 年 6 月には、いきいき百歳体操に取り組んでいる川俣地区で、「体操から地域支え合いを」をスローガンとし、介護予防サポーターが中心となり、第 2 層協議体「川俣いきいき体操愛好会」も立ち上がった。こうした新たな地域づくりが展開していく中で、今後はささえ愛隊の隊員に期待される役割もますます大きくなっていくことが予想される。

再び、斎藤さんにそのことについて聞くと、こんな答えが返ってきた。

「地域課題の掘り下げなどはまだこれからでしょうが、日々の生活を送る上で小さなことでも困り事があれば、一人で悩まずに何でも気軽に相談できる体制を整えることが大切です。そのためにも我々隊員は、行政と地域住民の間に入って、困り事を解決するパイプ役になればと思っています」

なんとも頼もしい限りである。

いつまでも住み慣れた地域でみんなで元気に過ごしたいという住民一人ひとりのこうした熱い思いが、地域で支え合う地域力の再生へとつながっていく。住民、生活支援コーディネーター、協議体、行政、社協が一体となって取り組みが進んでいくことを期待したい。

はにゅうささえ愛隊

「はにゅうささえ愛隊」は、元気な高齢者らのボランティア（協力隊員）が、支援の必要な高齢者ら（利用会員）を支えると共に、協力会員自身の健康維持や介護予防及び商店街の活性化につながる地域支え合いの仕組みを構築することを目的に設立された有償ボランティア組織。主なサービス内容は、①買い物の付き添い、及び代行、②食事の支援、③部屋の掃除、及び整理整頓、④話し相手、⑤洗濯、洗濯物・布団干しまたは取り込み、⑥簡易な家具の移動、⑦簡単な補修など。サービスを利用するには、羽生市社協に「利用会員」として登録する必要がある。利用料金は 30 分あたり 250 円（事前に利用券を購入）。サービスの提供時間は 9 時～17 時（土日・祝祭日、12/29～1/3 を除く）。

（本文・写真は、月刊『さぁ、言おう』2018.10 号（公益財団法人さわやか福祉財団）を引用、図表は作成。）

3. 都市型集合住宅での会員制の互助会組織

「お互いさま」を合い言葉に居場所と出番のあるコミュニティづくりを

——コープ南砂 助け合いの会(東京都江東区)

実施団体名	コープ南砂 助け合いの会
所在地	東京都江東区

都会の中の人情長屋マンション

東京都の東部、隅田川と荒川に挟まれた位置にあり、下町情緒や江戸情緒が残る街並と新しい街並が混在する江東区の城東地区。周辺には中高層マンションも多いこのエリアに立つ「コープ南砂」は、1981年竣工の14階建・全戸165戸の中規模集合住宅だ。

都会のマンションは、「隣は何をする人ぞ」と人間関係の希薄さが指摘されて久しい。しかしここでは、お互いを認めてほどよい距離を保ちながら自然な形で居住者同士がつながり、相互扶助に基づいた助け合いを展開。人情長屋のような、温かいコミュニティが形成されている。

この日は、1階の集会室で「ふれあい喫茶室」を開催。月2回、女性を中心とした居住者が集まる親睦の場で、参加費は無料。お茶を飲みながらのおしゃべりを基本に、参加者の趣味を活かした手芸や料理、介護予防の講習会なども行っている。参加者は毎週15名前後。一人暮らしの女性が多く、中には90歳を超える人もいるが、「ここに来ればみんなと会えるし、いろんな話や情報交換ができるのがうれしい」と声を揃えて笑顔で言う。親しくなった者同士で互いの部屋を行き来したり、一緒に買い物に行くことも。また、いつも来ている人が姿を見せない様子を見に行くなど、安否確認の場にもなっているという。

「当マンションでは入居2年目から自治会ができ、管理組合も居住者による自主管理で運営しています(受付、巡回、日常清掃業務は委託)。そのため入居当初からコミュニティが育まれ、自主防災組織を設置したり、環境活動に取り組んだり、祭りやイベントなども積極的に開催してきました。そうした日頃の結び付きの中から自治会の呼びかけで2006年に誕生したのが、助け合いの会です」

と話すのは事務局長の小林孝さん。



お菓子とお茶を囲んだ「ふれあい喫茶室」。会場設営は男性陣が行っている



全165戸に約360人の住民が暮らす。
高齢化率は43%

助け合いと親睦活動を両輪に活動

助け合いの会は、「困ったときはお互いさま」をモットーに日常のちょっとした助け合いを居住者同士が有償で行う、会員制の互助会組織である。「当時、入居から 25 年が経ち、居住者の高齢化が進んで单身もしくは夫婦 2 人暮らしの高齢者宅が増えていました。そうした状況から、給水設備の不具合修理や照明器具の交換、粗大ごみの搬出などに手を貸してもらえないかとの声が上がるとになり、有志がボランティアで対応。しかし、無償だと利用者が謝礼に気を遣います。また、個人情報の保護や遵守事項などのルールも必要のため、会員制の互助組織の設立を検討するに至りました」

活動を開始するにあたっては、事前に全世帯にアンケート調査を実施。助け合いの会の設立について意見を聞くとともに、どのような活動を望んでいるかニーズを調査。また、支援活動をするのであれば、どのような協力や手伝いができるかについても書き込んでもらった。その結果、回答者の 9 割以上が「あれば助かると思う」と会の設立に賛同したそう。

こうして、総会での承認を得て 84 世帯の会員でスタート。設立から 13 年目となる現在では 138 世帯と、全世帯の 8 割以上が加入するまでに発展。活動内容は住宅設備の保守・修理、家事支援、外出支援、介護支援など多岐にわたり、年間 250 件以上の利用があるという。

「それこそ、電球の取り替えから大きな家具の移動まで、できることなら何でもやります。住宅設備の点検・修理については、同じマンションですから部品も同じ、修理が必要になる時期も重なることが多いので、そういうときは部品を一括購入すれば、材料費を安く上げることもできます。近年ニーズが増えているのは、家事支援や介護支援です。今朝も病院から退院してきたばかりの高齢の女性のゴミ出しを手伝ったところですが、年を取ると日常生活の手助けがどうしても必要になってくる場面が増えてきます。その典型がゴミ出しや買い物代行で、介護保険や介護、葬儀などに関する相談を受けることも多くなっています」

本格的な設備の修理や専門的な介護は、もちろん専門家の手に委ねる。しかし生活情報を共有する同じマンションだからこそできる、小さなお手伝いもいろいろある。そこを助け合いの会がサポートする。利用者からは「すぐに対応してくれるので助かっている」「ここはほんとに暮らしやすい」と絶賛の声しきり。

「会では、会員同士の親睦を目的とした活動にも力を入れています。ふれあい喫茶室もその 1 つですし、子育て支援の一環としては“コープ南砂きッズクラブ”を月 1 回開催。3 歳以上の園児から小学生までを対象とし、読み聞かせやゲーム、敷地内公園での遊びなどを行っています。その他、花見やハイキング、七福神巡りなど。人が集まれば“こういうことで困っている”という話にもなり、それが新たなニーズの発掘にもつながります。そうして居住者同士をつなぎ、日常的にふれあう機会を増やすことが安心・安全な住みよい集合住宅づくりにつながると考えているのです」

助け合い活動の 2017 年度利用件数・比率

種別	内容	利用件数	比率
保守修理	住宅設備等の不具合点検・修理、自転車修理など	108 件	41.2%
家事支援	ごみ・粗大ごみ搬出、家具移動、包丁研ぎほか	103 件	39.3%
相談活動	住宅改修工事、介護保険、介護、葬儀などの相談	33 件	12.5%
その他	構内・共用部設備補修、地域ボランティアほか	18 件	6.8%
合計		262 件	

適材適所でいきがづくり

助け合いを始めたくても、支援できる人材の確保が難しいという話もよく聞く。助け合いの会では、どうしているのだろうか。

「会では設立時のアンケートを基に、居住者の特異な技能・技術を一覧にした“人材登録リスト”をつくっています。また、当マンションには自主防災組織の“防災委員会”や構内の環境整備を行う“環境整備委員会”などがあるので、そういう場でもできる限りオープンに声かけをしています。マンションには様々な考え方をを持った住民が暮らしていて、165 世帯あれば 165 の意見があります。その意見の違いを尊重した上で、それぞれの人に適材適所で動いてもらうよう働きかけると、皆さん気持ちよく活動に参加してくれるんですよ」

例えば、事務局の中川安啓さんは、定年退職後に活動に参加。現役時代は地域にはまったく関心がなかったと言うが、フットワークが軽く、カメラマンとしても会の活動を記録に残すなど、運営委員を務める妻の比呂美さん共々、今では会にとってなくてはならない存在だ。すでに後期高齢者だと言うが、実年齢よりも若く澁刺として見えるのは、日々の生活でやるべきことがあり、頼りにされているという実感があるからだろうか。



助け合いの会の事務局の小林孝さん(69 歳・右)と事務局の中川安啓さん(78 歳)

「近隣地区の住民や区との協働で行っている公園管理活動の参加者の中には、“俺はドクダミの除草担当だよ”と行って、月に 1 度の定例活動を楽しみにしてくれている人もいます。助け合い活動の基本は自立支援ですが、体を動かさないと健康寿命も伸びません。だから“助ける”“助けられる”の一方的な関係ではなく、できることはやってもらう。そうした居場所と出番のあるコミュニティづくりをすることが、いきがづくりにもつながるのではないでしょうか」

大切なのは信頼関係の醸成

特筆すべきは、助け合いの会はこうした活動を単独ではなく、自治会はもとより、管理組合や防災委員会とも連携しながら取り組んでいることだ。

例えば、増え続ける高齢者の見守り活動では、管理員（管理組合）による巡回点検で新聞、郵便、ごみ出しなどの出入りを確認。助け合いの会では各種催しへのお誘いや日常生活での挨拶や声掛け、緊急時の連絡先や通院先・患者 ID を記したカードの作成配布を行い、防災委員会では大地震などの緊急時に要支援者の安否確認や設備点検などを担う。それによって普段の見守りや声かけから非常時の支援までがつながり、二重、三重のセーフティネットが張り巡らされている。

「見守り活動には、居住者名簿、高齢者名簿、要支援者名簿などのデータ整備も必要ですが、それには相互の信頼関係が欠かせません。やっぱり何をするにも、日頃のつながりと信頼関係の醸成がすべてなんですよ」

今後については、介護保険の訪問介護サービスやデイサービスを使う人も増えてきているので、要支援・要介護者に対してどこまでサポートできるかが課題だと言う。

「先日も、脳梗塞の後遺症がある女性がベランダで転んで、立ち上がれなくなってしまったことがありました。すぐに駆けつけて、腰ひもを使って後ろから抱きかかえて持ち上げたんですが、後から聞いたら前から抱き合う形でやらないといけないと。運営委員の中に介護の専門職がいるので介護講習などを通じてケアのノウハウを学んだり、介護事業所やケアマネジャーとも連携しながら取り組んでいくことも考えていかなければなりません。また、これは当マンションだけの問題ではないので、地域全体で支え合う仕組みづくりを整備していく必要もあると思っています」

住民全体で助け合いのある地域づくりを

折しも、介護保険制度の見直しにより、江東区では 2016 年 4 月から、新しい「介護予防・日常生活支援総合事業」（以下、総合事業）がスタート。新たな制度では、これまで支援が必要な状態の人に全国一律で給付されていたサービスが市区町村の事業に移管され、独自性や地域の特性を活かした仕組みづくりができるようになった。

「この総合事業の一環として、江東区では生活支援コーディネーターを社会福祉協議会に 4 人配置。“下町支え合い会議（協議体）”や“地域ケア会議”が設置され、それぞれ活動を行っています。私も住民代表の 1 人として両会議に参加していますが、まだ情報交換の段階にあります。そこで区の総合事業と連携し、江東区内での住民主体の助け合い活動の創出と普及啓発・交流を目的に、“江東区助け合い活動連絡会”を 2016 年 5 月に発足しました」

区内での助け合い活動の把握とネットワーク形成を目指して働きかけを行ったところ、すでに助け合いの会も含めた 50 を超す町会、自治会、NPO、ボランティアグループなどが参加。運営は世話人会（9 名で構成／代表は大島二丁目町会の渡部恵司会長）で行い、江東区長寿応援課、江東区社協地域福祉推進課の協力も得て、区内各地域で定例の連絡会、研究会を 3 か月に 1 回のペースで開催。区、社協、連絡会共済の「助け合いのまちづくりをすすめよう！ 江東区地域福祉フォーラム」も毎年開催している。

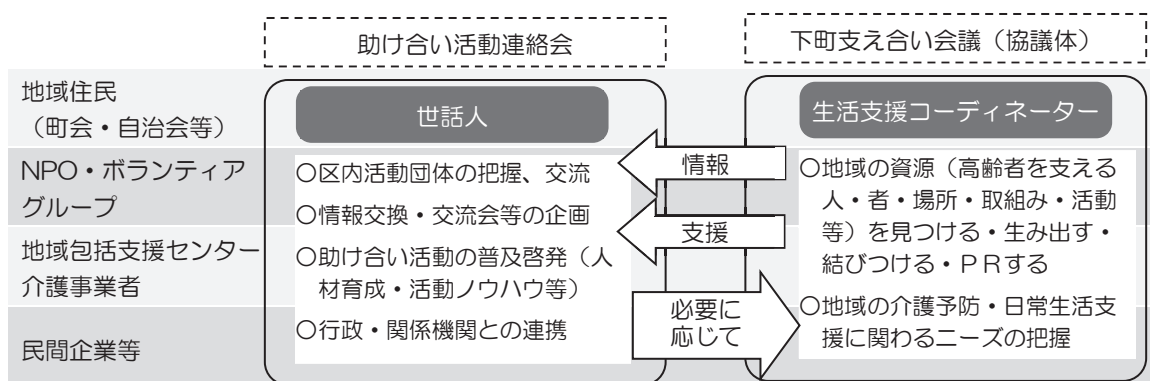
「フォーラムでは、区内の集合住宅での助け合い活動の参考事例として、当マンションでの取り組みも発表させてもらいました。今後は専門性が必要なサービスはしっかりと専門職・

事業者が支え、日常の生活支援は住民の主体的な互助活動で支えていかなければなりません。そのためには、地域で多様に支え合う仕組みをどう充実させていくかが鍵になります。連絡会や研究会に参加できる人は限られているので、まずは3か年計画で区内の『助け合い活動の事例集』を発行し、それを区や社協を通じて配ってもらい、助け合いの普及に役立てもらう予定です。そうすれば、“うちもこれならできるね”と、より多くの住民を巻き込んでいくことができるのではないかと思います」

新たな地域づくりに向けて、助け合いの文化が広がっていくことを期待したい。

江東区助け合い活動連絡会の活動(概念図)

2017年1月27日



コープ南砂 助け合いの会

「コープ南砂 助け合いの会」は、集合住宅に暮らす住民が「困ったときは、お互いさま」の気持ちで手を貸し合う、会員制の有償互助会組織。主な活動内容は、保守修理、家事支援、外出支援、介助支援、子育て支援、相談活動、親睦活動など。入会金 3000 円（1 世帯 1 会員）、年会費 1000 円。利用料金 350 円/30 分のうち、300 円は活動支援者に謝礼金として支払い、50 円は事務手数料として会の運営費に充当。

（本文・写真は、月刊『さあ、言おう』2018.4 号（公益財団法人さわやか福祉財団）を引用）

4. 町内会主体の有償ボランティア組織

町内会主体の有償ボランティアで「ご近所力」をアップ！～支え・助け合う地域づくりを ——泉ヶ丘 きばいもんそ会（鹿児島県鹿屋市）

実施団体名	泉ヶ丘きばいもんそ会
所在地	鹿児島県鹿屋市

地域のためにきばいもんそ！

九州本土最南端へと伸びる大隅半島のほぼ中央に位置する人口約 10 万人の鹿屋市。大隅地域の交通・産業・経済・文化の中核であり、国立の鹿屋体育大学や日本一となった和牛の産地としても全国的にその名が知られている。

「泉ヶ丘きばいもんそ会」は、この鹿屋市の市街地中心地区からほど近い泉ヶ丘町内会（寿 6 丁目）が主体となって活動する有償ボランティアグループである。同町内会の規模は、市営住宅、県営住宅、一戸建てを合わせて 269 世帯、人口 563 人。高齢化率は 23.8% で市内平均の 28.4% を下回ってはいるものの（2018 年 10 月 1 日現在）、独居や夫婦 2 人だけの高齢者世帯も増えており、誰もが安心して暮らせる地域を目指して、昨年 5 月、鹿児島の方言で「頑張りましょう」の意味を会の名前として発足した。

各地で生活支援体制整備事業の推進が実施される中で、町内会主体の有償ボランティアは鹿屋市で初。泉ヶ丘団地集会所の多目的広場で行われた開所式には、関係者、住民合わせて約 100 人が参加。来賓には鹿屋市保健福祉部長はもとより、厚生労働省九州厚生局地域包括ケア推進課課長も出席するなど、この取り組みへの期待感の表れがうかがえる。



誠実な人柄で人望も厚い上蔭町内会長

「地域のちょっとした困りごとをご近所同士で助け合えたらと思い、会を発足しました。気軽に“助けて”と言えて、また助ける側も気を遣わないですむのが有償ボランティアのいいところです。立ち上げのノウハウも活動のノウハウもない自分たちが本当にやれるのだろうかとの不安や藤もありましたが、行政や市社協、生活支援コーディネーターなどの関係者と 20 回以上にわたり協議を重ね、段階的に課題を整理したことで、船出することができました」



2018 年 5 月 20 日の開所式



参加者全員による「助け合い体験ゲーム」(左)を行い、最後は地域住民交流会(みんなの食堂)で泉ヶ丘おごじょ特製の料理を楽しんだ



こう語るのは、町内会長で、きばいもんそ会代表の上藺紀男さん（77 歳）。

きっかけは独居高齢者の孤独死

泉ヶ丘町内会が、住民主体の地域づくりを始めたのは 15 年。きっかけは、市営住宅で起こった 94 歳の独居女性の孤独死だった。

「ご近所の方から『昨夜から電気がずっと付けっぱなしの状態になっていてどうも様子がおかしい』と民生委員に連絡が入り、一緒に駆け付けたところ、すでに亡くなられていて…。ショックでした」

こんな悲しい出来事を二度と繰り返してはならない。「何とかせないかん」と市社協へ相談に行った上藺町内会長は、アドバイスを得て「支え合いマップ」づくりを実施。地域の気になる人（支援が必要と考えられる人）とその人への住民の関わりを住宅地図に落とし込んだ住民情報を基に、同年、有志約 10 名が見守りを行う「泉ヶ丘ふれあい隊」を結成した。

「隊員は独居高齢者を中心とした対象利用者（20 代～80 代）を見守りながら、困りごとの相談などにも対応。月 1 回定例会を行って情報交換をしていましたが、『ごみ出しや草取りなどをちょっとお手伝いしただけなのに、お菓子やビールをお礼として持って来られてかえって気兼ねしてしまった』といった報告がありまして。助けられる側だけでなく、助ける側も気を遣ってしまう現状を何とかできないかとの話が出たことから、以前から興味のあった有償ボランティアの検討を提案させてもらったんです」

まずはニーズを探ってみようと、17 年 7 月、町内の 65 歳以上の住民を対象にアンケート調査を実施したところ、実に 9 割以上の方が「有償ボランティアを利用したい」と回答。「有償なら頼みやすい」「対等にものが言える」などが主な理由だった。

「そこからですね、市の生活支援コーディネーターなどに相談し、立ち上げに向けての協議が始まったのは。途中、10 回ほど話し合いを重ねたところで、“うちではとても無理だ”“もうやめよう”といった雰囲気になったこともありました。でも、関係者のみなさんが本当に根気強く、一生懸命支えてくれていますね。今振り返っても、その支援がなければとても会を立ち上げることはできなかったと思います」



立ち上げに尽力した関係者の皆さん

みんなの熱意がひとつになって

きばいもんそ会では、立ち上げまでの道のりで何が課題となり、それをどう整理・解決していったのか。生活支援コーディネーターとして関わった豊園千鶴さんに聞いた。

「まず最初の課題は、有償ボランティアへの理解を醸成することでした。当初、住民の皆さんには、『これまで好意で支え合い活動をしてきたのにお金を取るの?』との戸惑いがあったからです」

そこで、さわやか福祉財団の「助け合い活動 DVD」を見てもらったり、鹿屋市生活支援体制

整備アドバイザーでNPO法人隣の会代表の齋藤鈴子さんにも加わってもらい、有償ボランティアとはお金が目的ではなく、謝金は活動を円滑にする知恵の一つであり、地域の結び付きを強くする取り組みであることを説明。先進地の事例を学ぶために、南大隅町社会福祉協議会にも出向いてもらい、その活動を紹介することで情報の共有に努めた。

「これに半年ほど費やしました。それと同時に、必要な書類の簡素化、仕組みの簡便さのノウハウなどを伝えていく中で、具体的な活動のイメージも湧いてきたのでしょうか。だんだんと皆さんの意識も“やってみようか”と前向きに。ただ、立ち上げ等の準備にかかる経費をどうやって捻出するかが、次なる大きな課題でした」

国の総合事業を活用することも検討したが使い勝手が悪く、市の町内会活力推進交付金もどうなるかわからない。そこで、さわやか福祉財団が「連合・愛のキャンパ」資金を元に行っている新規立ち上げ支援の助成に応募した。

「ダメもとで応募したところ採用に。助成金 15 万円で、パソコンやプリンター、ユニフォーム、携帯電話など必要な物品はほとんどそろえることができてありがたかったです」

そしていよいよ立ち上げへ。ところが、具体的な支援内容を決める段になって協議は難航。

「したい支援、できる支援を挙げてもらおうとしても、なかなか発言がなくて、話し合いが止まってしまったんです。でももう、開所式も迫っていたので、まずは支援者に登録書類を提出してもらったところ、“手伝いできること”という項目にいろいろ書かれていてできる支援がたくさん。最終的には12項目もあって、それを目にしたときには『これで良い地域づくり

ができる』と興奮しました。それは皆さんも同じだったと思います」

最後のほうは月に2～3回のペースで集まって協議。市の職員も積極的にサポートしてくれ、みんなの熱意が一つになっていく手応えを感じたという豊園さん。

「私にとっては、生活支援コーディネーターとして初めて手掛けた仕事でした。最初はどう関わっていいのかかわからず、齋藤さんにいろいろ教わりながらやっていましたが、孤独死をきっかけに地域を何とかしたいという皆さんの思いに応えたいとただただ必死。一つの活動をつくり出すのは簡単なことではありませんが、一緒に考えながら協力し合うのはすごく楽しい作業で、おかげで自分自身も成長できたように思います」

泉ヶ丘きばいもんそ会 活動員登録カード									
記入日 平成 年 月 日									
ふりがな					生 年 月 日	性別			
氏名					T・S・H 年 月 日	男・女			
住所	〒								
	電話・携帯								
活動内容 (可能な項目に○)	①ゴミ出し/月 ②簡単な掃除 ③電球交換・電化製品の取り扱い ④簡単な縫製 ⑤室内の家具等の移動/人 ⑥書類の代読・代筆 ⑦おかずの提供 ⑧簡単な庭仕事 ⑨簡単な修繕 ⑩簡単な大工仕事 ⑪病弱付き添い ⑫話し相手、子守り								
活動日・時間	活動できる日・時間帯に○をつけてください。								
	月	火	水	木	金	土	日		
	午前								
	午後								
	その他	不定期の都合の悪い時間帯・休み等 ()							
免許・資格、得意分野									
お手伝い内容について	(手伝いできること)								
	(手伝いしてほしいこと)								

泉ヶ丘きばいもんそ会

活動員に書いてもらう登録カード

そんな豊園さんを陰になり日なたになりバックアップしてきた齋藤さんは、「生活支援コーディネーターは失敗を恐れずに目標を決めて共有することが大事であり、回を重ねることで課題も整理されて信頼関係ができる。そしていちばん大切なのは、住民の“活動したい”を応援すること」とその役割について話し、「豊園さんはそれを見事に実践していました」と話してくれた。



介護の現場で経験を
積んできた豊園さん

地域の役に立てることが喜びに

開設から1年。有償ボランティアを行う活動員は現在、小学生から84歳まで15名。「たすけあい券」（1冊1000円）を購入した利用会員からの支援依頼を受けて、事務局がマッチング。活動員はお手伝いに対する謝礼として利用会員から「たすけあい券」を受け取り、事務局で換金するシステムだ。

「活動状況としては、当初は月2～3件だった依頼が最近は月6～7件に増えてきました。多いのは、ごみ出しや庭の草取り・剪定など。ごみ出しは数件あり、そのうちの1件は小学生の男の子に依頼しています。ニーズに応じて当初メニューにはなかった、飼い主が亡くなったペットの餌やりにも対応。最近その猫が亡くなって、ずっと面倒を見てきた支援者は、葬式にまで付き添って泣いたと言っていました」（上園さん）。

また、活動員同士で助けたり助けられたりといったケースもある。夫婦2人暮らしで妻の介護をしている高齢男性の活動員は、自分が体調不良のときや不在時に話し相手や生活支援をしながらの見守りを定期的に利用。「大変助かっている」との声も聞かれる。

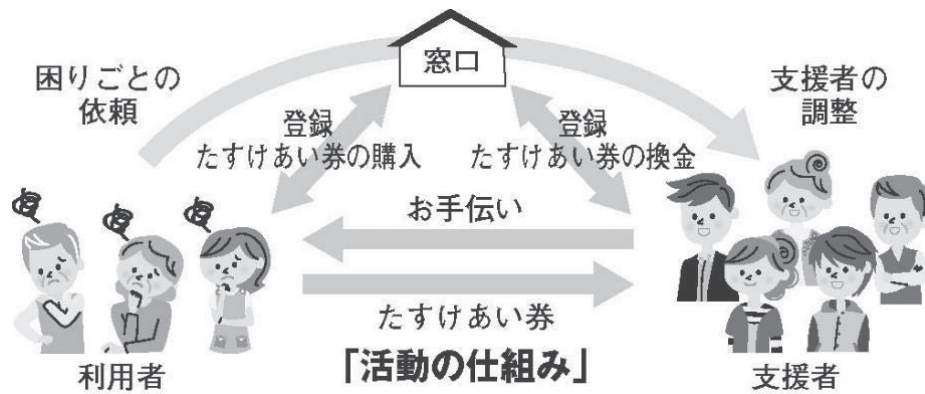
「活動員の中には料理が得意な女性もいて、季節の行事食（餅や恵方巻きなど）を希望者に安く販売。84歳という高齢で“大変だから”とこちらが気遣っても、『地域の人に喜んでもらうことが私のいきがだから』と。朗らかな方でみんなの人気者です。私自身も剪定などのお手伝いに行きますが、夏の暑いときは2～3時間も作業をすると汗びっしょり。でも、こんなに気持ちのいい汗はありません。みんな地域の役に立てるのがうれしいんです。せっかく始めたからには仲間を増やして、もっと頑張っていきたいですね」（上園さん）

気兼ねなく支援を頼める場が仕組みとしてでき、公然とお節介が焼けて、さらには活動している人たちが楽しんでいることが何よりの成果であろう。

「町内の住民が隣の町内在住の親戚の草払いを頼んだり、隣の町内会からも依頼があったりと、支援の内容に満足されて口コミで広がりを見せています」（豊園さん）



会の黄色いベストを着用して活動



反響大きく、周囲へと広がる活動

町内会主体の有償ボランティアは、既存の組織を生かしてできるご近所によるご近所のための助け合いであり、介護保険利用の抑制にもつながることから行政にとっても魅力的だ。そのエッセンスを取り入れたいと、きばいもんそ会には奄美や沖縄からも視察が訪れ、各地に反響が広がっている。

鹿屋市内においても、18年9月には高須町内会で住民主体による有償ボランティア「高須たすけあい隊」が発足。19年7月をめどに、近隣の寿3丁目町内会でも同じ名称の「きばいもんそ会」が立ち上がり、互いに協力しながら活動していこうとの動きもある。

「身近なところで立ち上がると、それをお手本として“あそこのできるのだから、うちでもやってみよう”という機運が高まるのでしょよね。そうした芽があちこちから出てきているのは、うれしい限りです」（豊園さん）

そして泉ヶ丘町内会では、新たな取り組みにも着手。上蘭町内会長が発起人となって小学校区5町の町内会長に呼び掛け、子ども食堂をつくる計画を検討中。

「母子家庭が地域に多いため、子育て世代への支援にも取り組みたいとの思いがあるそうです。こうした居場所ができれば、その集まりから有償ボランティアをしてくれる子どもの活動員が増える可能性もあります。先日は、鹿屋体育大学が主体となって広めている“スクエアステップ”という健康体操の体験会を実施しましたが笑い声が絶えず、すぐに始めてみよう、と、泉ヶ丘集会所で運動サロンを開催することも決定しました。」（豊園さん）

ますます活性化する地域づくり。こうして各地域での実績を積み重ねていけば、有償ボランティアの立ち上げや運営資金などにさまざまな人や組織が支援に乗り出してくれるかもしれないし、それがまた活動に拍車をかけることを期待したい。今こそ、助け合いに取り組む好機である。

泉ヶ丘きばいもんそ会

泉ヶ丘町内会の住民を対象に、「困ったときはお互いさま」の精神に基づいて相互扶助の理念を広げ、援助活動や自助努力を支える自主的な扶助活動を、地域の中で育てていくことを目的に設立された有償ボランティアの会。主なサービス内容は、①軽易な家事の一部支援（おかず作り・裁縫・掃除・ごみ出し・電球交換・家具の移動など）、②話し相手（見守り）、③病院付き添い、④軽易な庭仕事の一部支援（草取り・水まき・種まき・定植・剪定・大工など）、⑤子育て支援活動（子守り・ごみ出し・おかず作りなど）。利用者は事前登録が必要で（登録料は町内会員 300 円、未加入者 600 円・初回のみ）、1 冊 1000 円の「たすけあい券」を購入。利用料は 30 分 300 円、1 時間 600 円となっており、支払いは「たすけあい券」で行い、毎月の定例会で支援員に活動費として同金額を支給する仕組みとなっている。

（本文・写真・図表は、月刊『さあ、言おう』2019.5 号（公益財団法人さわやか福祉財団）を引用）

【参考資料】 泉ヶ丘きばいもんそ会 利用実績および収支（2018 年 6 月～2019 年 1 月）

1. 利用者数 実績報告

月	6	7	8	9	10	11	12	1
人数	3	2	6	2	2	4	6	7

○支援者数 15 名 年齢 11 歳～84 歳 男女比：男 7 名、女 8 名

○支援内容 ゴミ出し・剪定・見守り・餌やり等

2. 収支報告

①支出 10,231 円（携帯代等）

②収入 10,300 円（5,700 円（謝金）、2,000 円（寄付）

ビーパー代 500 円／件×3 件＝1,500 円、1,100 円（その他）

②－①＝69 円（余剰金）

第 5 章

新しい助け合い社会に向けて(提言)

1. 助け合い社会の中核となる有償ボランティアへ

わが国が直面している少子高齢社会、人口減少はこれからも進んでいきます。介護や支援が必要になっても住み慣れた地域で暮らしていくためには、医療・介護などの専門的なサービスとともに生活支援サービスのニーズも高まります。しかし、財政面においても人材確保面においても、それらのニーズをすべて公の専門的サービスで満たすことは困難になってきています。したがって、それらのニーズを住民の助け合い活動で満たすことが、老後の安心を保障するために喫緊の課題となっています。そして、生活支援を助け合い活動で行うのに適しているのが有償ボランティアなのです。

少子高齢化が進むわが国は、もはやかつてのような経済大国としてよみがえることは望めません。その道に代えて、国民が相互に助け合い、支え合うことにより、いきがいをもってあたたかく安心のある生活を最期まで続けることのできる国を目指すことが、国民の幸せを実現し、維持するための道です。

新しい道を行くための重要なツールが有償ボランティアの発展なのです。

そのことを、関係者はもちろんのこと、国民全体でしっかり認識していくことを提言します。

2. わが国の有償ボランティアのあり方

ボランティア活動は、有償であろうと無償であろうと、人々が自由にできるものであり、法令上の根拠は必要ありません。

しかしながら、有償ボランティア活動は謝礼金の額が仕事に対する報酬の額（市場における相場）に近づくにつれ、仕事（労働、請負、受託）との区別が難しくなります。

その区別を額で明確に決めることが難しいため、誤解されるのをおそれて、有償ボランティア活動を支援することをためらう行政の担当者が出たり、謝礼金の額を逆に最低賃金を超える額にするよう指導する行政の担当者がいまだに現れたりしています。

しかし、これはまさに「角を矯めて牛を殺す」たぐいの行為で、生活支援を要する多くの人々を見捨てるおそれの高い、きわめて有害な行為です。

そこで、何らの立法または行政措置により問題が基本的に解決されるまでの間、有償ボランティア活動を、誤解を受けない範囲に明確に限定する形で行うことにより、この活動の活性化を図ることを提言します。

その形とは、①ボランティア活動が行う者の自由な意思で任意に行われるものであること

を当事者間でしっかり確認すること、そして、望むらくは規約上これを明確にすること、および、②謝礼金の標準額を最低賃金の額以下とすること、そして望むらくはこれが任意に払われることであることを規約上も明確にしておくこと（具体例は、本文2章3.（19、20頁）に掲載）です。

3. 有償ボランティアに関する立法または行政措置

有償ボランティアと仕事との区別の問題を基本的に解決するためには、ここまでは有償であってもボランティア活動だという範囲を、立法または行政措置で明確にすることです。その際、本書の座談会で山口名誉教授が述べられているように、ボランティアのあり方を基本的に定めるボランティア基本法のような法律があるべきであって、その例としては、本書に参考資料としてつけた「ボランティア認知法」のような立法があります。ただし、これは、各分野の行政法規と整合性をとる必要があることから、技術的に大変な作業を必要とします。

別の形の立法としては、同じの座談会で大内教授が述べられているように、活動の分野または活動の主体を限定してその類型に当たる活動については、法令（労働法）の規制の例外とするというものがあります。

それも難しいとなれば、同じ座談会で小野主任研究員が述べられているように、主管省庁が通達等により所管する分野の特定種類の活動について、有償ボランティアと認める行政措置を講じることです。

関係者が、そのような立法または措置が望ましいことを認識し、努力を続けてほしいと願っています。

●国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針

平成5年4月14日

厚生省告示第117号

社会福祉事業法（昭和26年法律第45号）第70条の2第1項の規定に基づき、国民の社会福祉に関する活動への参加を図るための措置に関する基本的な指針を次のように策定したので、同条第4項の規定により告示する。

国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置に関する基本的な指針

近年、高齢化の進展、家族形態・扶養意識の変化、自由時間の増大、生活の質や心の豊かさの重視等を背景として、社会福祉の分野については、ボランティア活動等への関心の高まり、ボランティア登録者数の増加、非営利の民間団体による自発的な福祉活動の急速な進展が見られる。また、最近では、地域とのかかわりの重視等の観点から企業及び労働組合による福祉に関する社会貢献活動が活発化している。

これらの活動には次のような意義があり、国民の参加の促進が必要である。

第1に、活動の担い手にとっては、自己実現への欲求及び地域社会への参加意欲が充足される。また、活動の受け手にとっては、社会参加が促されるとともに公的サービスでは対応し難い多様な福祉需要が充足される。

第2に、社会にとっては、社会連帯や相互扶助の意識に基づき地域社会の様々な構成員が共に支え合い、交流する住みよい福祉のまちづくりが進むとともに、公的サービスとあいまって厚みのある福祉サービスの提供体制が形成される。

第3に、福祉の担い手の養成確保の観点からは、総合的かつ体系的にサービスを提供するために、福祉の専門職から一般のボランティアまで多様かつ重層的な構成をとることが必要であり、また、ボランティア活動の経験は、社会福祉事業に従事する者の業務への理解を高めるとともに、将来福祉の職場に参画する契機ともなり得る。さらに、社会福祉施設におけるボランティア活動を通じて、その介護や育児の技術等が地域に伝達され、住民の介護力等の向上の機会としても役立つ。

今後の明るく活力ある長寿社会を創造し、障害者の自立の促進や、子供が健やかに生まれ育つための環境づくりを図る上で、これらの国民の社会福祉に関する活動の一層の発展が期待されるところであるが、現状においては、これらの活動に対する国民の理解、活動しやすくするためのネットワーク体制等はなお十分なものとはいえず、活動意欲に沿った基盤整備を進める必要がある。

この指針は、以上のような基本的認識の下に、国民の社会福祉に関する活動への参加の促

進を図るための措置に関する基本的な指針を定めるものである。

第1 国民の社会福祉に関する活動への参加の促進に当たっての考え方

1 自主性の尊重

ボランティア活動や住民参加による福祉活動等、国民の福祉活動への参加を促進するに当たっては、活動の自主性、自発性及び創造性が最大限に尊重され、その支援策が国民の自己実現や社会参加への意欲に沿い、これらに寄与するよう行わなければならない。

2 公的サービスとの役割分担と連携

高齢化や少子化の進展等の中で必要とされる社会福祉の基礎的需要については、高齢者保健福祉推進十か年戦略等の着実な実施により行政が第一義的に供給するものとし、ボランティア活動等の福祉活動は、これらの公的サービスでは対応し難い福祉需要について柔軟かつ多様なサービスを提供することが期待される。

3 地域福祉の総合的推進

住民生活に密着した地域社会において、住民が自主的な福祉活動を、自由に、かつ、継続的に安定して行うことができるような基盤をつくるとともに、市町村、社会福祉協議会等関係各方面との連携の下に、地域の実情に即して創意工夫することにより、公私の福祉サービスが総合的に提供されるよう努める。

4 皆が支え合う福祉コミュニティづくり

従来、ボランティア活動は一部の献身的な人が少数の恵まれない人に対して行う一方的な奉仕活動と受けとめられがちであったが、今後はこれにとどまらず、高齢化の進展、ノーマライゼーションの理念の浸透、住民参加型互酬ボランティアの広がり等に伴い、地域社会の様々な構成員が互いに助け合い交流するという広い意味での福祉マインドに基づくコミュニティづくりを目指す。

第2 国民の社会福祉に関する活動への参加の促進を図るための措置

1 福祉活動に対する理解の増進

(1) 福祉教育・学習

ア 福祉活動への理解を深めるため、幼少期からの福祉活動の体験を通して、福祉マインドや社会連帯の意識を育むことが重要であり、また、そのような体験は児童の健全育成に極めて有効である。このため、児童・生徒に対するボランティア活動についての啓発普及、社会福祉施設への訪問、体験宿泊活動等を一層推進する。

イ 今後は、これにとどまらず、幼少期から高齢期に至るまで生涯を通じた福祉教育・学

習の機会を提供していく必要がある。福祉教育・学習の推進を図るに当たっては、社会福祉事業経営者等のもとより、学校、教育委員会等教育関係者の理解と協力を得る必要がある。

ウ 職場における研修の中で家庭や地域とのかかわり、老後への備え等福祉に対する理解を深めることも必要である。

(2) 啓発普及

ア ボランティア活動への国民の理解を一層深める契機となるような全国的な大会の開催を推進するなど、全国的規模の啓発普及に努める。

イ また、長寿社会福祉基金を活用し、先駆的モデル的活動についての広報、啓発、情報提供及び調査研究を推進する。

ウ 市町村等においては、各種のモデル事業等を活用し、広報、啓発を集中的に実施する。

エ その他ボランティア月間の設定等創意工夫を生かした取組が必要である。

(3) 社会的評価

ア 福祉活動への参加を更に促進するには、福祉活動が社会的に十分評価されることが必要であり、今後は国、都道府県及び市町村のみならず、各種民間団体、企業等においても積極的に評価を行い、社会全体で評価のシステムをつくり上げていくことが必要である。

イ このため、現在実施している厚生大臣表彰等のほか、積極的な評価策を検討する必要がある。

ウ さらに、採用時等におけるボランティア活動実績の考慮、入学選抜等学校教育におけるボランティア活動に対する評価などの動向を踏まえつつ、社会福祉関係団体等の理解と協力を得ながらボランティア活動の実績に関する情報提供等の方策について検討を進める必要がある。

2 福祉活動の条件整備

ボランティア活動等に取り組みやすいような基盤整備を行うことが、ボランティア活動等を振興する上で最も重要である。社会福祉協議会は、社会福祉事業法に基づき、福祉活動への住民の参加のための援助を行うこととされていることから、これを中心として社会福祉施設、ボランティアに関する各種民間団体等各方面との連携を図り、誰でも、いつでも、気軽に活動を始めることができ、支援を受けられる体制づくりを進めるため、以下の施策を推進する。

(1) 養成研修及びボランティア保険の普及

ア ボランティア活動を始めるに当たり必要な、基礎的知識・技術の習得を支援するため、国及び都道府県においてボランティアリーダー等の養成研修を推進する。その際、高齢者、障害者、児童等の特性に応じた研修内容の充実を図るとともに、高齢者等の持つ知識や経験を積極的に生かした取組も必要である。

イ 介護実習普及センターや福祉人材センターの整備、児童館等の積極的活用に努める。

ウ ボランティア活動に安心して取り組めるような保険制度等の普及拡大に努める。

(2) ボランティアセンターの整備充実

ア ボランティア活動の拠点となり、広報、啓発、ボランティアの登録及びあっせん、グループの組織化並びに活動の場等の情報の収集及び提供を行うボランティアセンターを国、都道府県及び市町村各段階の社会福祉協議会等に整備するとともに、多角的な福祉活動のネットワークの体系化を推進する。

イ ネットワークの核となり、連絡調整に当たるコーディネーターの配置等機能の充実に努める。

ウ ボランティアセンターは、ボランティア活動に関し、社会福祉施設、学校、非営利民間団体、企業、労働組合等との連携の強化に努める。

(3) 地域における福祉活動の推進体制の整備とモデル事業の推進

ア 市町村におけるボランティアセンターを中心とした活動を活発化するため、モデル事業を推進する。

イ 福祉関係者はもとより、幅広く学校、企業、自治会等の地域の関係団体の参加を得て協議の場を設け、地域ぐるみでボランティア活動の気運を醸成するとともに、活動の組織化等の基盤づくりを計画的に進める。

ウ 社会福祉協議会が、地域住民や民生委員・児童委員、社会福祉施設、各種民間団体と協力して、福祉活動のネットワークづくりを進め、地域福祉を推進する体制の整備を推進する。

(4) 社会福祉施設等の受入れ支援体制の整備

ア 社会福祉施設の持つ機能・専門技術を積極的に地域に開放するとともに、地域住民の福祉活動への参加が円滑に行えるように、施設内の地域交流スペースの確保、モデル事業の活用等による施設への地域福祉コーディネーターの配置により、施設内の受入れ及び活動の支援体制の整備に努める。

イ また、児童・生徒のボランティア活動や企業等の社会貢献活動の積極的受入れ等に努めるほか、地域住民の社会福祉施設等への訪問や入所者等との交流が日常的に行われるよう努める。

3 住民参加型福祉サービス供給組織の活動

(1) ボランティア意識を基盤とした新しい取組として、福祉公社、消費生活協同組合、農業協同組合及び住民参加の自主的福祉組織による福祉活動が活発化し、また、市区町村社会福祉協議会においても住民参加型の自主的な福祉活動が急速に進展しており、これらは会員制、互酬性及び有償性に特色がある。

(2) いずれも、国民が福祉活動に参加する多様な選択肢を提供するものであり、皆参加の福祉社会づくりに欠かせないものとして、これらの活動に対する国民の理解の増進に努める必要がある。

- (3) その活動が円滑かつ継続的に行えるよう、住民参加型グループの組織化、市町村及び社会福祉協議会の協力による各団体の連携、意識啓発による担い手の確保、活動マニュアル等の開発及び普及、教育研修等の支援に努める。

4 企業及び労働組合の社会貢献活動

- (1) 地域社会に目を向け、社会貢献活動に取り組む企業及び労働組合が増加しており、このような気運を更に高め、条件整備を進めるため行政と民間が共同して各種の調査研究を進める。
- (2) 活動マニュアル及びプログラムの開発及び普及を進める。
- (3) ボランティアセンター等において、各企業等のニーズに合ったコーディネートや社会参加に関する教育研修及び各種情報提供を行う体制の整備に努める必要がある。
- (4) 従業員の自主的な活動を企業が支援するためのボランティア休暇制度の啓発、活動評価手法の開発普及等の条件整備も必要である。
- (5) 企業等の社会貢献活動として行われる寄付活動を支援するため、寄付金控除等の税制上の措置に加え、企業等の意向に沿った寄付先の紹介、あっせん等を行うシステムについて検討する。
- (6) 顕彰等社会的評価の充実について各方面の理解の増進に努める。

5 地方公共団体における社会福祉に関する活動への参加の促進のための支援

- (1) 住民に最も身近な市町村の対応が特に重要であり、社会福祉協議会の福祉活動専門員の設置、ボランティアセンターの情報の集約及び提供機能の強化、地域福祉センター等の活動拠点の整備等について支援措置が必要である。
- (2) これらの事業を実施するほか、都道府県及び市町村において、平成 3 年度より累次の地方財政措置が講じられている地域福祉基金の積極的活用及び昭和 61 年度より寄付金控除等税制上の優遇措置が講じられているボランティア基金の一層の造成に努めるとともに、地域の実情に即し、地域住民の創意工夫と自主性を尊重しつつ、ボランティア団体や住民参加による福祉活動を行う団体等に対し財政上の措置その他の支援措置を講ずるよう努めるものとする。
- (3) なお、福祉活動への参加の促進のための支援については、都道府県は市町村との連携の強化を図るとともに、保健医療はもとより、教育、商工、労働等の関係施策との連携に努める必要がある。

●ボランティア認知法の提言

2004年11月

さわやか福祉財団理事長(当時)・弁護士 堀田 力

1 提言の趣旨

1

ボランティアは、営利事業が提供できないサービスを提供している。福祉や芸術、教育など受益者が特定できる分野においても同じである。営利事業が提供できないサービスには、精神的要素が強いため営利事業になじまないサービスだけでなく、性質上は提供できるものの、受益者側に経済的あるいは社会的理由があってこれを受けることができない場合における、そのような人々に対するそのサービスを含んでいる。

このようなボランティア活動の社会的意義の大きさについては、いうまでもない。

2

ところで、ボランティアによるサービスとはいえ、受益者が特定できる場合には、その受益者に可能な範囲で、サービス費用の一部を負担してもらうことが望ましい。もとよりまったく負担できない人もいるから、負担を強いることはできないし、また、負担するとしても営利事業のサービスは受けられない人々であるから、負担に限度はあるものの、なにがしかの負担をすることで受益者に自立心を持たせ、特に継続的なサービスについては受益者を提供者と対等の立場に立たせる心理的効果は大きい。

また、ボランティア、特にボランティア活動を組織し、または支援しているボランティア団体にとって、受益者による負担は、厳しい財政運営上無視できない効用がある。

3

このようにサービスの受益者がボランティアあるいはボランティア活動を組織し、または支援している団体に支払う負担金には、実費の一部または全部を負担する趣旨のものと、サービス提供に対する謝礼の趣旨（労働ないしはサービスに対する報酬の趣旨でなく）のもの（スタイペンド）とがある。いずれも、労働ないしはサービスの市場価額より低い金員が交付される。このような社会習慣は、芸術や教育の分野では世界的に定着しているが、日本の福祉の分野でも20年ほど前から広がりはじめ、今では数千の団体が謝礼金（スタイペンド）の制度を採用している。ちなみに、アメリカでは、スタイペンドはボランティア振興法（1990年）の中核をなす制度となっている。

4

ところが、日本の法律は、ボランティアをまったく認知していないために、このような実費負担金及び謝礼金について、すべてこれを労働の対償（労働基準法11条）あるいはサービスの対価（報酬）として扱う構成になっている。事実認定として対価関係になるとされるものは、きわめて特殊か、限定的である。

そのため、労働の対償を得ていないボランティア活動が労働基準法をはじめとする労働関係法令違反で調査の対象とされたり、費用の実費負担はあるもののサービス自体は無償のボランティア活動として提供しているのに、無許可有償運送業（白タク営業）として取り締まられるなど、各種職業規制法の対象とされたり、あるいは法人税法上収益事業と認定されたりしている。これらの所為がボランティア活動の発展を阻害することは、いうまでもない。

よって、本法案はボランティアと労働との区別を各種法令上明確にし、ボランティア活動の活性化を図ろうとするものである。

2 法案名

ボランティアの法的地位を定める法律（略称 ボランティア認知法）

3 法案の骨子及び説明

（適用範囲）

第一条 労働関係を規制する法令における労働その他の用語、職業を規制する法令における事業その他の用語、及び税について規定する法令における収益事業その他の用語であって、有償性もしくは無償性、報酬性（対価性、対償性その他、提供される財の市場価値を、これとの交換において支払う性質をあらわすすべての用語を含む）、または、収益性の有無を要素とするものの解釈は、この法律による。

—解説

要するに、ボランティアか労働か、規制対象となる事業かどうか、課税対象となる収益事業かどうかなど、ボランティアとの区別が問題となるような法令用語の解釈は、全部この法律に従ってしなければならないということである。

（ボランティア）

第二条 ボランティアとは、雇用契約によらず、他者のために、自発的に、無償でサービスを提供する者をいい、ボランティア活動とは、ボランティアによるサービスの提供をいう。

2 ボランティア活動は、労働と区別される。

3 サービスの受益者またはボランティア活動を組織しもしくは支援する者が、サービスに対して金品を提供した場合において、サービスに対する報酬としてではなく、その実費の負担またはこれに対する謝礼として提供したときは、そのサービスは無償で提供されたものとみなす。

4 サービスに対して提供された金品の価値が当該サービスの市場価値の五分の四以下であるときは、当該金品は謝礼として提供されたものと推定する。その価値が最低賃金額以下であるときは、謝礼として提供されたものとみなす。ただし、サービスを提供

する者が、ボランティア活動としてではなく、労働としてこれを提供したときは、この限りではない。

—解説

①ボランティアの定義とその効果を定める規定である。ボランティアと認められるということは、労働者と違うと認められることで（2項）、ということはその活動には労働基準法をはじめとする労働法規も適用されないし、使用者と労働者による組織を前提とする職業規制法も適用されないし、同様の組織を前提として課税する税関係法令も適用されないということである。要するに、ボランティアは戦後の経済至上主義時代の各種の法規制の体系から脱却し、活動の自由を確保するということである。

②1項で、ボランティア活動を、伝統にのっとり、無償で自発的で自由な活動と定義したが、本条のみそは3項と4項にある。

3項では、実費に負担金や謝礼金（スタイペンド）が支払われても、労力の提供自体は無償で、だから労働ではなくボランティアだと定義した。

そして4項で、市価の五分の四以下なら謝礼と推定するとした。平成7年、労働省は、さわやか福祉財団との話し合いで、ふれあいボランティアにつき、家政婦等のサービス価格の五分の四を目途に、それ以下ならボランティアだと認めた。ここにその基準を取り入れた。ただし、推定だから、反証を挙げれば推定はくつがえされる。また、さわやか福祉財団及び市民福祉団体全国協議会がかねてより指導している基準及びアメリカのボランティア振興法の基準を採用し、最低賃金以下なら謝礼とみなすこととした。反証を許さないということである。

ただし、自分はボランティアだと活動しているのでなく、あくまで労働者として働いているのだという意識の人は、最低賃金以下しか貰っていなくても、ボランティアでなく、労働者ということになる。この場合は、使用者は最低賃金の規制に違反した罪に問われる。使用者が脱法行為をするのを防ぐための規定である。

（ボランティア事業）

第三条 ボランティア活動を組織的に提供し、またはこれを支援する事業は、法人税法に定める収益事業に当たらないものとみなし、また、労働関係を規制する法令及び職業を規制する法令の適用上、事業に当たらないものとみなす。ただし、剰余金を事業の資金とせず、役員に対する過剰な給与の支払いその他の方法により、または事実上役員その他の関係者に分与したときは、この限りではない。

—解説

本条は、それが NPO であると公益法人であると問わず、ボランティア活動を組織し、または支援する団体に対する法人税の免除及び各種事業規制の免除を定めたものである。

ただし、ボランティア支援を装うなどして私的利益を得ようとする悪質な事業者には、免除措置が働かないことを明記した。



より継続的で、より深いボランティア活動を推進するために
いわゆる有償ボランティアのボランティア性

2019 年 7 月

発行・編集 公益財団法人さわやか福祉財団

〒105-0011 東京都港区芝公園 2-6-8 日本女子会館 7F

電話：03-5470-7751 FAX：03-5470-7755

URL：<https://www.sawayakazaidan.or.jp/>

(調査委託・株式会社日本能率協会総合研究所)
