

2018 年度

博 士 学 位 論 文

超高齢社会におけるシルバー人材センターの役割とその再構築
～共働・共助を支える横断的組織づくりの必要性～

指導教員
森 詩恵先生

大阪経済大学大学院
経済学研究科経済学専攻
脇坂 幸子

目 次

はじめに一課題の設定	・・・ 1
------------	-------

第1章 高齢者事業団における「生きがい就業」は再生されるのか ～労働市場に傾斜する政策展開の中で～	・・・ 4
--	-------

はじめに

第1節 高齢者の就労の運動とその理論

- (1) 大河内理論が提起するもの
- (2) 高齢者事業団の活動と大河内理論
 - 1) 高齢者事業団が誕生する背景
 - 2) 高齢者事業団の組織上の独自性

第2節 シルバー人材センターの意義と限界

：高齢者事業団からシルバー人材センターへの移行

- (1) シルバー人材センターの創設
- (2) シルバー人材センターの高齢者就労における位置づけ
：高齢者事業団との相違

第3節 法制化以降の高齢者労働市場とシルバー人材センターの労働市場における位置づけ

- (1) 労働省の高齢者労働市場の形成と改革の視角
- (2) 雇用・就労支援政策の中のシルバー人材センター
- (3) 新しい時代に要請されるシルバー人材センターの役割

まとめにかえて

第2章 シルバー人材センターが抱える課題の再整理 ～共働・共助の視点から～	・・・ 30
--	--------

はじめに

第1節 シルバー人材センターの仕組み

- (1) シルバー人材センターの構想と理念
- (2) シルバー人材センターの概要

第2節 シルバー人材センターの事業内容

- (1) 受託事業
- (2) 独自事業
- (3) 有料職業紹介事業と一般労働者派遣事業

(4) 講習・研修、事業運営のための活動

第3節 「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」にもとづく補助金制度

(1) 補助制度から法制化後の補助対象経費の拡大

(2) 補助金の推移

第4節 シルバー人材センターを取り巻く組織形態

(1) シルバー人材センター連合の設立背景とその役割

(2) 全国シルバー人材センター事業協会の設立経緯とその役割

第5節 シルバー人材センターが抱える課題とその対策～むすびにかえて

(1) 会員の意識改革と参加促進

(2) 会員・高齢者のニーズにあった支援

(3) 事業のさらなる展開—就業のミスマッチ解消に向けて

第3章 シルバー人材センターにおける「生きがい就業のダブルスタンダード」とその課題 ～「ゴールド会員」「プラチナ会員」に対するインタビュー調査をもとに～

・・・52

はじめに

第1節 「生きがい就業」の「ブレ」と「生きがい就業のダブルスタンダード」

(1) 「就業できない」会員への対応とその意味するもの

(2) 「就業を希望しなくなった」会員への対象範囲の拡大

第2節 「ゴールド会員」「プラチナ会員」の導入背景とその意味

第3節 「ゴールド会員」「プラチナ会員」の仕組みと現状

～インタビュー調査から～

(1) 導入年とその導入背景

(2) 会員種別と人数

(3) 適用条件

(4) 活動内容、会費、会員種別の変更条件

(5) 今後の課題

むすびにかえて

第4章 シルバー人材センターにおける「地域班」活動の意義と課題

～A市シルバー人材センターの「地域班」調査から～

・・・70

はじめに

第1節 A市シルバー人材センターの概要と地域班

(1) A市の概要

(2) A市シルバー人材センターの概要

- (3) 地域班の歴史と仕組み
- 第2節 地域班の世話人に対するアンケート調査
- 第3節 Y地域班へのヒアリング調査
 - (1) 世話人の具体的な仕事内容
 - (2) 地域班の活動と受注状況
- (3) 地域班活動の課題
- 第4節 地域班活動の意義と課題～むすびにかえて

はじめに―課題の設定

平均寿命の伸長によって高齢期が長くなった現在、個々人が高齢期をどのように過ごすかは個人にとっても社会にとっても非常に重要な課題である。少子高齢化のもと、高齢者に関わる社会保障費用は増大し、年金・医療・介護問題が私たちの社会には大きくのしかかっている。そのため、高齢者が高齢期においても健康を維持し、また自身が持てる能力・経験を社会で活かすことが少子高齢社会を支える一つの役割といえるのではないだろうか。

ここで注意すべき点は、高齢者の能力・経験を活かすことの重要性は、今、新しく提案されたことではない。その重要性は、高齢者が抱える問題や高齢者を取り巻く状況は現在とは少々異なっていたが、わが国が高齢化社会へ突入した 1970 年代にはもうすでに認識されている。そして、大河内一男氏によって「自主・自立、共働・共助」を基本理念に、「生きがい就業」を通じて高齢者がこれまで培った経験や智慧を社会へ還元することを目的とした組織（高齢者事業団）が 1970 年代に設立され、その後、全国的にこの組織化の運動は拡大し、1986 年にはシルバー人材センターとして法制化された。

シルバー人材センターとは何なのかを説明するとすれば、「高齢者事業と呼ばれるものは、労使間の雇用関係を前提とした上での高齢者就労ではなく、あくまで地域の高齢者たちが自主的に働こうとするところの互助と共働のための就労活動であり、むしろおおよそ 60 歳以上の高齢者たちが、自分の長い人生の中で身に付けた経験と技能と生活の智慧とも言うべきものを地域のために提供することに老後の積極的生き甲斐を見つけ出そうとする運動なのである」（大河内 [1982 b]。）、という大河内氏の説明がわかりやすいであろう。

しかし現在は、シルバー人材センター政策が高齢者雇用政策へと傾くことで「自主・自立」がさらに難しくなり、また設立当初から会員同士や会員と地域とのつながりなどが弱く、「共働・共助」の理念も発揮されないままとなっている。そのため、現在、会員の平均年齢が 70 歳を超えたシルバー人材センターは、社会の情勢に合わせた組織の再構築が必要なのである。しかし、シルバー人材センターに関する近年の研究は少なく、またおこなわれている研究についても従来の枠を踏襲したものとなっており、本論文で焦点をあてる会員の「共働・共助」を目指した横断的組織づくりの必要性についてはほとんど検討されていない。

そこで本論文の目的は、大河内一男氏が提唱した「自主・自立、共働・共助」に基づく「生きがい就業」、その実行組織であるシルバー人材センターの今後のあり方について再検討することである。その際、高齢者が取り組む「生きがい

就業」をどのようにとらえるか、またその枠組みを明確化することが必要である。そして、少子高齢社会における高齢者の社会での役割、また高齢者同士、高齢者と地域とのつながりを実現するため、シルバー人材センターをどのように活かし、再構築するべきか、その方策を検討する。

本論文の構成は、以下のとおりである。

第1章「高齢者事業団における『生きがい就業』は再生されるのか～労働市場に傾斜する政策展開の中で～」の目的は、高齢者就業の中心的役割を果たすシルバー人材センターの「生きがい就業」や今後の高齢者就業支援政策を再検討するため、「生きがい就業」の概念やその実現化に向けた活動を明らかにしたうえで、これまでの高齢者就業支援政策の政策展開を分析・考察することである。この研究背景には、現在の高齢者に関わる問題解決において「生きがい」がキー概念であると改めて考えるからである。また、高齢者就業支援政策研究については、シルバー人材センターが法制化される頃は盛んであったが、少子高齢化が進展し社会経済状況が劇的に変化した現在において、高齢者就業支援政策の重要性はさらに高まりその政策も展開されているにも関わらず、高齢者就業と生きがいの関係、また課題が山積みとなっているシルバー人材センターの在り方についての研究はほとんどなされていない。そのため、とくに 1990 年代以降、どのように高齢者就業支援政策が展開し、シルバー人材センターの在り方が問われていくのか、高齢者就業と生きがいとの関係から再検討することは非常に重要な課題である。

第2章では、第1章で明らかになった高齢者就業と生きがいの関係を踏まえ、その理念である「自主・自立、共働・共助」の視点から、シルバー人材センターの仕組みとその課題を再整理することである。これまでもシルバー人材センターの課題については、「配分金を得られる」生きがい就業の支援や就業のミスマッチなど主に「就業」に関することが多くを占めていた。しかし、今後、高齢者の孤立や介護支援が問題視されるなかで、シルバー人材センターが高齢者と社会との接点を作り出し、その接点を維持することで、高齢者自身の生活安定を図る取り組みを行っていくことも重要であると考え。そのため、改めてシルバー人材センターの課題を再整理し、今後のシルバー人材センターのあり方を考え、その方策を導き出すことを目的としている。

つづく、第3章では、第2章でも述べたように、シルバー人材センターの目的は、高齢者が「生きがい就業」を通じて高齢者がこれまで培った経験や智慧を社会へ還元することであるが、高齢化の進展によって、シルバー人材センターの会員の平均年齢は上昇し、2017 年 3 月現在では 72.2 才となっていることもあって、就業を希望しなくなった（しない）高齢者、また就業できない高齢

者をどのように対応するかもその課題の一つとなっている。そこで、本章では、改めて「生きがい就業」が指し示す範囲はどのようなものを具体的に検討し、シルバー人材センターを根本から支える「生きがい就業」とは何かを再定義したうえで、就業困難な高齢者（および就業を希望するが仕事が見つからない、就業を希望しなくなった、就業を希望しない高齢者）に対して、これまでシルバー人材センターがどのようにとらえてきたのかを明確にする。そして、現在、「ゴールド会員」「プラチナ会員」といった先駆的な取り組みを行っている全国のシルバー人材センター14か所に対して、制度創設に至った理由、仕組みや課題などを探るためのインタビュー調査を行い、その現状と課題を明らかにすることを目的としている。

最終章である第4章では、第1章～第3章を受けて、「共働・共助」による会員同士、会員と地域とつながり支援に対する取り組み、横断的組織づくりの重要性を明らかにするために、会員組織である「地域班」に焦点をあてる。方法としては、シルバー人材センター創設後すぐに「地域班」を創設し、現在までその活動を積極的に続けているA市の「地域班」の世話人に対する調査（アンケート調査・ヒアリング調査）を行い、地域班の意義と課題を検討する。そのうえで、シルバー人材センターが今後、どのようにあるべきか、また、どのような支援や仕組みづくりを行うべきか、その方策を導き出したい。

第1章 高齢者事業団における「生きがい就業」は再生されるのか ～労働市場に傾斜する政策展開の中で～

はじめに

わが国は、1970年に総人口に占める65歳以上の高齢者が占める比率（高齢化率）が7%を超え、1994年にはその2倍である14.1%となり高齢社会に突入した。総務省発表¹によると2014年9月15日時点において、65歳以上の人口は3,296万人で歴史上最多である。それが人口に占める比率でも25.9%となり、1950年以降の上昇が続き「過去最高を更新」している。このような状況は先進国に共通するもの²で、世界史上明らかに初めてのことであり、人類にとって初体験のことであるといわなければならない。

人口問題研究所予測³によると、2024年には65歳以上の高齢者の割合は30%を突破し、2035年には33.4%に上昇すると推定している。高齢化のこのような進展で、2009～2020年の期間に20～34歳の就業者数は約302万人、60～64歳のそれは約116万人減少し、そして全就業者数では、約433万人の減少が起これと予測される⁴。非労働力人口の増加と就業者の減少の今後の長期にわたる進行は、就業者の高齢者向けへの社会的負担増大―生活水準の低下―と経済成長の鈍化となる可能性が高く、1990年代の高齢化が進行する過程においても、多くの諸問題が提起されてきた。それらのうち主要なものは、高齢化で必要となる社会保障資金を財政危機が深刻化する中でどのように賄うのか、とりわけ年金との関連でその負担をだれが担うのか、また人口の少子高齢化と労働年齢人口の減少に伴う経済活力の低下を緩和するために、60歳以上の年齢層の就労をどの水準まで引き上げるべきであるか、などである。

だが、現在では人口の25%を超える65歳以上の高齢者が占める超高齢社会が成立している。これは従来ではあまり問題とならない諸問題がその社会では独自性を帯びて新たに提起され、解決を迫られていることを示唆する。いわば、高齢化の過程で取り上げられた諸問題とは相対的に区別される超高齢社会において、独自の重要性をもって現れる新しい問題が提起されることが徐々に明らかになってきている⁵。

本論文で取り上げる高齢者事業団やシルバー人材センターの活動も高齢者、

¹ 「65歳以上最多3,296万人 総務省推計 総人口の25.9%に」日本経済新聞朝刊、2014年9月15日。

² M.Hill [2006: 242～3]。

³ 注1、と同じ。

⁴ 今後の高年齢者雇用に関する研究会 [2011: 3]。

⁵ 堺屋太一氏は超高齢社会、特に団塊の世代の高齢者の仲間入りの超高齢社会における高齢者の消費行動とそれに結びつく経済発展を問題にしている。堺屋 [2008: 319]。

特に 65 歳以上の高齢者の労働についても新しく提起される諸問題の一つである。高齢者の労働は、一方で政府によって、高齢者対策に対する累増する財政負担の軽減策の 1 つとして、また、直近では労働年齢人口の減少による労働力不足に対する部分的な解決策として位置付けられ、他方で高齢者福祉論や社会政策論の観点から高齢者の社会参加と生きがいを実現する上での媒介手段として論じられている。

これは、高齢者の生活に労働をどのように位置付けるか、という新しく解決すべき課題を提起しているといえる。

工業化の進展とともに先進国に共通して現れる急速な核家族化の進行が高齢社会の進展と結びつくとき⁶、しばしば高齢者の 1 人世帯の増加と、それによる高齢者のコミュニティからの切り離しが生まれる。このような状況は、コミュニティからの高齢者生活の孤立 (Loneliness) を生み、高齢者が「社会的排除」⁷ の状況に追いやられている可能性が高いことを示唆している。この「社会的排除」の定義は「いまのところ共有された決定的なものはない」⁸ため、その概念には曖昧さを持つ。しかしながら「社会的排除」概念は、「貧困」や「略奪」概念よりも多元性や動態性を内包する概念である点から、現状の貧困を多面的にとらえる上で優れた概念であり、有効な側面を持つと考えられている⁹。

次章で詳細に述べるが、労働過程は、人間にとって自然を変化させる苦痛を伴う単なる過程としてではなく、多くの人々と一緒になって自然だけでなく、自分自身をも変革させる過程として把握されるならば、いわば労働が自分自身を成長させる過程と考える者¹⁰にとって、労働は社会と自然を結び付け自己を成長させる、人間生活にとって本質的な契機である。そのため、一定の年齢に達すると、労働力と意欲を持つにもかかわらず、労働過程から引退させられることは、人間としての成長や生きがいの社会的排除を意味するのである。労働を奪われた高齢者が新しい生きがいを見つけられずに、コミュニティ (社会) と人々の結びつきを失い、社会から孤立する、高齢者の「生きがい」問題解決は、労働の社会的排除の問題・論点として把握すべきではないかと考えている¹¹。

高齢者がコミュニティの結びつきの中で彼らの生きがいを実現するためには、

⁶ 中国や韓国では核家族の増加や 1 人世帯高齢者の存在が顕著でないと指摘されている。V.Timonen [2008 : 30]。

⁷ 同上、29 頁。

⁸ 福原 [2008 : 21]。

⁹ ここでは社会的排除者の中に、就業や雇用を奪われた高齢者を含んでいない。福原 [2008 : 14~17]。

¹⁰ このような考えは 19 世紀では F.ヘーゲルや K.マルクスであり、高齢者事業団の中心的担い手であった大河内一男氏である。当然のことであるが、彼らも労働は苦痛として捉えてもいた (F.Hegel[2007:382~392], K.Marx[2003:第 1 巻第 5 章])。

¹¹ 社会的排除の対象に高齢者が含まれる場合は、制度や社会参加からの排除が指摘されている。阿部 [2008 : 142]。

労働は重要な媒介項となるという、これらの三者の関係を認める視点は、現在必ずしも多数の共通の認識とはなっていない。例えば、『平成 24 年版高齢社会白書』¹²では、高齢社会施策は大別して 4 つ（就業・所得、健康・福祉、学習・社会参加、生活環境）に分けられている。この高齢者の「社会参加」と「生きがい」はそれらの分野別の施策のうちの「学習・社会参加」の項目で論じられている。そこでは、「高齢者の社会参加と生きがいづくり」として、健康づくりの活動、生涯学習への参加、学校教育への参加などを挙げている。このような政府の見解から見ると、高齢者の「生きがい」は社会参加への呼びかけ、それへの支援を行うことで与えられるとしている。あたかも、社会参加を行えば、自然に「生きがい」が与えられているような論調となっている。しかしながら、我々はそのように考えていない。就業を離れた高齢者で改めて生き甲斐が問題となるのは、逆に言えば就労中では労働を媒介にして生きがいを与えられていることを意味する。このような観点に立てば、就業(正確に述べると労働)を引退した高齢者の生きがいを改めて位置付ける場合、退職後の生活の中の労働を考察する必要がある。

第 1 節 高齢者の就労の運動とその理論

1970 年代に高齢化社会が到来することは、予測されていたとはいえ¹³、超高齢社会が提起する新たな課題である高齢者の生きがいと労働の結びつき、そして高齢者の孤立問題は、まだ十分に認識されていたとは言い難い。しかしながら、1970 年代に大河内一男氏が提唱し、その運動の先頭に立った以下で取り上げる高齢者事業団活動は、この課題を考える上で重要な視点を提起する。

そこで本章では、大河内氏の理論を取り上げ、その視点と骨子を述べ、次に新しい運動としてそれがどのように展開されてきたのかをみる。

(1) 大河内理論が提起するもの

通常、労働がとりあげられるとき、それは企業によって雇用されたそれである。そのような労働を近代社会はどのように把握するべきかを、諸学問領域にわたって問いかけ続けている¹⁴。大雑把に言えば、その労働は 2 つの側面で理解されている。経済学を確立した、A・スミスは周知のようにそれを「労苦と骨折り (toil and trouble) ととらえ、生活手段を獲得するために、やむをえな

¹² 内閣府[2012 : 149~150]。

¹³ 三浦 [1995 : 30]。

¹⁴ 経済学や経営学はいうまでもなく、哲学や社会学の分野としても労働が独自の領域としてとりあげられ続けている。

い苦痛な行為であるとする。だがスミスはその側面のみの把握では終わらない。他面でこの労苦は、富を創造し、国民の生活の水準を引き上げ、人を豊かにする源泉として把握されている¹⁵。F.ヘーゲルや K.マルクスでは、労働は、他の動物と区別される人間としての本来的な属性であるとする。それは、労働が自然に働きかけ、自然を変革することによって、自己の生存に必要なものを確保するとともに、自分自身さえ(人間の中の自然)もその過程で変革するとしている。さらに、マルクスの場合¹⁶労働は、資本主義では資本の支配の下で行われると、生まれた生産物は資本の所有物となるために、労働者は生産と労働生産物から疎外されるばかりでなく、逆に労働者を搾取し、抑圧するものとなるとする。そこで資本主義の下での労働は、疎外された労働と把握される。また、その議論を引き継ぎながら、H.ブレイヴァーマンは、労働が自然に働きかける過程で労働者が持っている知識や体験—これは熟練と表現される—を重視し、人間労働の本質が構想と実行の統一として把握する。人間の構想の具体化された存在が生産物であるとする¹⁷。それが資本主義では構想に含まれる知識や体験を資本が独占化する。その結果、労働はますます不熟練化し、内容の乏しいものになるとする。彼の所説を引き継いで展開されるいわゆる労働過程論争では、労働次元で人間が持つ主体的で意識的な自然や人間への働きかけを重視する側面と、資本の統制化で構造的に資本に包摂され、従属された労働が展開される。このように労働は肯定的と否定的な 2 つの側面を同時に持つと評価されている¹⁸。

大河内氏が労働を取り上げる場合も、このような労働の 2 側面を展開する。西洋における労働観に、資本主義が重商主義や産業資本主義であった「18 世紀末から 19 世紀にかけての学問の体系の中では、『労働』は人間にとって苦痛であるという認識が暗黙の前提になっていた」¹⁹こと、そしてその「苦痛」の代償として賃金が存在するという考えが存在していた。現在も広く西洋で普及しているこの見解に立つと余暇と労働を絶対的に対立する 2 項としてとらえられる。苦痛である労働を避け余暇が増せば増すほど、それは人間生活にとって好ましいものとなる。

しかしながら、この見解を大河内氏は支持しない。その理由の 1 つは、労働苦痛から余暇が人間を解放してくれるのは事実であるが、「余暇そのものが無限

¹⁵ A.Smith、大河内監訳 [1978 : 52~53]。

¹⁶ K.マルクスと F.ヘーゲルの労働把握の相違は、F.ヘーゲルには労働の成果についての考察が欠落している点である。(K.Grint [2005 : 20])。

¹⁷ H.Braverman, 富沢訳 [1978 : 55]。

¹⁸ D.Knights [1990 : 297]。

¹⁹ 大河内 [1974a : 80]。

定的に人間解放の過程であるのかどうか」²⁰疑問であるからである。むしろ余暇は、自営業を含めた意味での労働と密接に関連しているという。余暇の形態や水準は「労働の生産性の進展の上にのみ生み出されるもの」²¹であるから「労働の成果を足場にしてのみ余暇が初めて可能になる」²²。このように考えると、余暇の価値を支え、年々再々それを保つには、労働が「経済的、ないし物的な足場や基盤を年々創り出さねばならない」²³のである。両者は別個のものではなく、労働は余暇を「支えるもの」²⁴であり、余暇の価値がそれによって与えられる関係となっている。したがって、労働と余暇が絶対的に対立するものではない。第2の理由は、個人が社会と結びつく媒介項が労働にあるからである。大河内氏によると、日本人が考える余暇の把握を諸外国のそれと比べて、余暇に対する「主体性の希薄さ」や、日常生活と余暇との結びつきが見られない、などの弱点を持つと指摘しながらも、だが、それらの弱点が克服され、余暇は「どれほど十分なものになり、条件が整備された」としても、余暇は「個人が社会と結びつく主要なパイプにはなりえない」²⁵。この「パイプ」となりうるのは「個人のその日々の労働や仕事」²⁶であるとする。というのは、社会・国民が必要とする財やサービスを提供する労働・仕事に個人が従事すると、この社会に有用な活動、「経済的、ないし物的な足場や基盤を」創り出す活動を媒介して無数の個人が「一つの大きな社会のメカニズムに結び付けられている」²⁷からである。その結果、個人は労働することによって自分が社会と結びついているという「意識と誇り」²⁸を持ち、「社会に対するかすかな貸方意識が彼を精神的に支える」ことになる。高齢者の場合では、その生活が十分な住居を与えられ、高い年金に支えられたとしても、労働・仕事から切り離された余暇生活を営むとき、彼は「意識と誇り」を持たず「社会に対する疎外意識と、深刻な孤独感にさいなまれるに違いない」という。そして、余暇は労働を媒介にして個人と社会の結びつきを、「より活発なものにし、より積極的にするための条件として尊重され、また、その限りで『価値あるもの』」²⁹として、位置づけられている。つまり、「日々の『労働』や『仕事』や総じて職業生活を、人間的なもの、個人の主体性・個人的なものに再編していくための活動が正しくは余暇と呼ば

²⁰ 同上、82頁。

²¹ 同上。

²² 同上。

²³ 同上。

²⁴ 大河内 [1974b : 119]。

²⁵ 大河内 [1974a : 84]。

²⁶ 同上。

²⁷ 同上。

²⁸ 同上。

²⁹ 同上。

れる」³⁰ことになる。高齢者の場合、労働が社会的な結びつきを与えるのみならず、彼らの意識の上で「誇り」を与え、生きがいを与えることになる。この労働を媒介した生きがいを持つ主体的な生き方を生む環境整備活動が余暇活動と位置づけられる。

以上のように大河内氏は高齢者の労働を 2 側面から論じている。その 1 つは労働が苦痛であり、労苦の側面を持つ。もう 1 つは労働が財やサービスを提供することで、コミュニティと高齢者の結びつきや独自の「生きがい」—主体的な生き方—が指摘され、余暇と高齢者の労働・仕事の関連とその意義が提示されている。高齢者が労働・仕事から切り離されたとき、余暇価値もその限界性を露呈する。定年退職後、高齢者の生活に生まれるコミュニティからの孤立—社会的排除論の一端—から逃れられ、それを解決し得る一つの論理が大河内氏の論理には提示されている。

大河内氏の論理がこのような高齢者の労働が持つ独自の点を指摘し得たのは、その対象である労働が企業の下での労働ではないから、つまり従来から対象として取り上げられ、論争となった企業労働でないからである。そのために高齢者の労働は資本・賃労働関係—雇用関係を取らないために労働が資本に制御されず、労働が持つ主体性や人間的な側面が相当に大きく維持され、労働を通じて「生きがい」を感じることができる可能性が高い特性をもつ。企業の下での労働では「生きがい」や「人間性」をどのように生み出すのかが、依然として問われている。というのは苦痛である労働ではあるが、労働過程で「産業の技術革新が進む中で、働く人間の人間性をどうやって生かすことができるか」³¹言い換えれば「生産技術の進展がもたらした人間疎外の状況の中からどうやって『人間』をもう一度生産の中に生かすことができるのか」という問題意識」の下で企業労働の 2 側面の関係が問われ続けているからである。

(2) 高齢者事業団の活動と大河内理論

前節で大河内理論が提唱する高齢者の労働が、苦痛を伴うが、①資本の雇用関係に包摂されない労働、②高齢者の主体性を尊重し、生きがいを感じる労働、であることを見た。本節では、高齢者事業団の設立の中でどのようにこのような労働が具体化されているのかを見る。大河内氏が 1974 年の都知事(当時美濃部亮吉氏)に対して行われた高齢者事業団の設立に対する提言と、1982 年「東京都高齢者事業振興財団」の基本計画策定に際し、地区シルバー人材センター及び全国協議会の理念と構想を述べた「シルバー人材センター事業について—

³⁰ 大河内 [1974b : 193]。

³¹ 大河内 [1974a : 81]。

その理念と構想―」を主に使用し、高齢者事業団の独自性を明らかにする。

1) 高齢者事業団が誕生する背景

1960 年に入り人口高齢化が目立ち始め、高齢者（当時 60 歳以上である）問題も重要な社会問題となってきた。高齢者問題の 1 つに、高齢者の就労問題が存在する。これは、日本国特有の定年制と老齢年金の不備によって、労働能力がまだ十分に備わっているにも関わらず、退職し生活不安に陥る高齢者が多く存在し、今後増加すると予測される中で高齢者の雇用ニーズへの対応は、緊急の課題となっていることを示唆している。

1971 年に実施した東京都老人福祉基礎調査（高齢者を 60 歳以上としている）によると³²60 歳以上の高齢者のうち、就労希望者は 8 万 2,500 人（うち 60～64 歳が 3 万 4,900 人、65～69 歳で 2 万 3,600 人）で、60 歳代が 70%を占めている。彼らの中で経済的理由から就労を希望する者は、43.6%で非経済的理由（「生きがいがある」、「友達がほしい」、「退屈だから」、「健康のため」など）が 53.2%となっている。このような大量の就業希望者の存在に対する政府の対応は「二つの対応があり」³³それらは労働省と、厚生省（民生行政）が担った。

労働省は、60～65 歳未満で「一般の労働市場における雇用に適合し、かつそれを希望する」³⁴高齢者に対して「定年延長の措置と合わせて、定年後、就業機会を確保」するために、職業訓練や職業相談や紹介を行う労働行政を担った。それに対して、厚生省は、一般的な定年後で 65 歳以上であるために、労働行政による就労機会になじまない高齢者を対象に「第二の社会参加、健康保持等による生活感の充実を目的とする老人福祉事業の一環」³⁵として就労紹介や老人授産所をおこなっていた。だが、「両者とは別の両者の中間にまたがる分野」³⁶に存在する就労可能な高齢者が多数存在し、彼らは従来の政府の政策対象になっていない者である。「一般の労働市場における雇用には適さず、かつ望まないが、さればといって単なる社会参加、健康保持のための仕事を求めるというだけではない、高齢者の就労ニーズが広範に存在する」³⁷。そこで広範に存在するとみられる彼らの就労ニーズを取り扱う組織を設立させることが、高齢者政策に求められた。高齢者事業団は、その政策の具体化である。

³² 東京都高齢者事業団設立準備会 [1974 : 71]。

³³ 同上、73 頁。

³⁴ 同上、72 頁。

³⁵ 同上。

³⁶ 同上、73 頁。

³⁷ 同上。

2)高齡者事業団の組織上の独自性

上で見たように、「高齡者事業団」は「既存の労働慣行、あるいは民生行政の責任の下で実施されてきた高齡者の就労斡旋と雇用の確保とは別に、高齡者の就労ニードにこたえるものとして発想されたもの」³⁸で、従って事業団は、従来の政府の就労対策の延長線上の位置付けられていない一般の雇用になじまないか、あるいは一般雇用を「希望しないが、一般の雇用とは別に高齡者の希望と能力に応じた」³⁹就労ニードを取り扱うために設立された。従って、高齡者のニード内容は、それが「一般の雇用になじまないか」、あるいは一般の雇用の就労が従来の職業紹介所では取り扱うことができない質のものである。それは、希望する雇用内容のみならず、雇用条件も高齡者が自主的に、積極的に開示する必要が最初にある。それには、高齡者が自分自身の力で「自主的な組織」⁴⁰を創ることが必要となる。

次に、その組織が就業ニードを集約し、それに見合う「老人の能力と希望に応じた多様な『仕事』の確保」⁴¹をすることである。従って、その組織の独自性の第1は高齡者自身の就労の確保ために、その運用資金の一部負担—会費としての支払い—を含め⁴²民主的組織の下で「自発性と創意性を基礎」⁴³に運営されることであり、いわば、その活動は労使間の雇用を前提としたうえでの高齡者就労の実現活動ではなく、「あくまでも地域の高齡者たちが自主的に働こうとするとするところの互助と共働のための就労活動」⁴⁴である点にある。

従って、高齡者事業団の組織が「類似の組織とやや異なったもの」⁴⁵となり「その意味で、この事業団構想は全く新しい計画とされなければならない」⁴⁶のである。

第2の組織の独自性は、それが会員の「自発性と創意性を基礎」にした自律性に基づく運営とされながらも、「公私協力の原則にもとづいて」運営されることである。高齡者自身の「能力と希望に応じた多種多様な仕事（労働）を行政的にのみ確保することが不可能である」⁴⁷ため、上で見たように高齡者が事業

³⁸ 同上、74 頁。

³⁹ 同上、75 頁。

⁴⁰ 同上、76 頁。

⁴¹ 同上。

⁴² 大河内氏は会費支払いの意義を次のように述べている。「会員として会費を納入することによって地域で働くというよりは、むしろ地域のために働く高齡者であるという自負と自覚をもつ」（同上、3 頁。）ことになり、それによって「自閉的な老人も次第にそのかたい殻をひらいていく」と指摘し、それは高齡者の社会的排除問題に対する解決の途の一つであるとしている。

⁴³ 同上、78 頁。

⁴⁴ 大河内 [1982a : 1~2]。

⁴⁵ 東京都高齡者事業団設立準備会 [1974 : 74]。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ 同上。

団を自主的で、民主的に運営されるのが組織の大前提であるが、同時にそれらと矛盾する面を持つ。それは『原則』として「都民の各層、各団体の協力、及び行政の支援を得て、組織運営」を行う必要があるとしている点である。

このような、特徴をもつ独自の形態が成功するかどうかの鍵となる 1 つは、希望の就労の内容把握ではなく、就労先の確保である。事業団が会員制度の下で自主的で、自律的な組織である限り、高齢者の就労二ードを把握することはそれほど困難ではない。しかしながら、たとえ「老人の能力と希望に応じた」多様な就労の実現を事業団が「請け負いで働く」という新しい形態で対応したとしても、仕事を確保することは容易なことではない。『提言』では事業団は「あくまでもその自主的努力によって仕事の開拓を行う」⁴⁸ことによって仕事の確保が述べられているのみで、具体的な仕事の確保の道筋を示されていない。せいぜい、「行政の側からの発注が重要である」⁴⁹として指摘し、『実施要項』で「都は事業団事業になじむ仕事については、地区高齢者事業団に対して積極的に発注」⁵⁰するように規定するのみである。

鍵を握る第 2 の要因は、会員が就労につき、それを安心して継続できるような、新しい労働法が確立できるかである。事業団が推し進める就労が上で指摘したように従来からの雇用と異なるため、「従来の労働法体系では収まりきれない」側面を持つ。そこで、それに対応した就労の法体系が必要となってくるということである⁵¹。

第 3 の要因は組織を支える資金の確保と、高齢者事業団の新しい運動理念に対する職員の理解とそれを実現する教育である。とりわけ後者は、職員が新しい就労を開拓、確保し、新しい就労を安心して、継続して行える環境を整備する主体であるから、重要である。

これらの諸要因が満たされて初めて、事業団の組織は、安定的に成長する。だがそれらの諸要因を満足させるには、明らかに公的機関の協力が同時に必要とされる。従って、組織としての高齢者事業団は会員の自主的、民主的な組織で完結する組織ではなく、公の機関の「指導」なり、援助なりを運営上不可欠な要素として含んでいた。その組織は会員の会費に基づく民主的運営で維持され、会員の自律性が尊重される組織であるが、他方でその前進と成長のために、常に公的組織からの指導と介入が必要とされる組織で、自律性が損なわれる可

⁴⁸ 同上、81 頁。

⁴⁹ 同上。

⁵⁰ 同上、89 頁。

⁵¹ 対応すべき重要性の程度では、はるかに低いと同様のことは会計処理でも起こった。大河内〔1982a : 7〕。

能性を常に持つ組織上の問題を抱えていた⁵²。

第2節 シルバー人材センターの意義と限界

：高齢者事業団からシルバー人材センターへの移行

(1) シルバー人材センターの創設

上でみたように、高齢者事業団は設立当初から組織の自律性を損なう側面を抱えていた。それは具体的には、組織の二重の構造として現れる。

その1つは「中心」⁵³に位置し、事業団組織の実践的運動体として機能するとされる地域事業団であり、これは会員制度の下で、会員の自律的で民主的な組織運営を求める。もう1つはそれを指導し、支援する都の高齢者事業団組織—東京都高齢者事業振興財団—である。それらの関係はある意味で、運動体を担う下部組織とそれを指揮、支援する上部組織である。そして地区レベルの事業団設立運動が広域な支持を得て、都全体のレベルに広がり、さらにそれを超えて全国的に広がり—全国交流会や全国高齢者事業団連絡会議準備会の開催—を見せる。それに従って、運動の高まりは都を超えるレベルの指導、支援を必要と、つまり国のそれらを必要とした。国の関与を求める必要性は、「この運動の意義を社会的に認知させ、組織を固め、威信を高め一層の発展を図るために、法的に根拠を持つべきであるという立法化の要求」⁵⁴として把握された。

だが、1970年代に都が中心となった高齢者事業団の運動は上でみたように、従来の労働省が考える高齢者就労と区別される、「新しいタイプの就労」を実現する運動であったために、国はこの運動が、従来の失対事業のように「仕事の確保や財政面で全面的に地方自治に依存する」⁵⁵ようになるのではないかと危惧し、またこの新しい就労を高齢者の就労の中でどのように位置づけるべきかで迷い、「拱手し傍観していた」⁵⁶。

しかし、その運動が全国的に広まれば広がるほど、国は関与せざるを得ないように追いやられていった。というのは、この運動の広まりは、いわば従来の雇用形態になじまない「新しいタイプの就労」であるためその就労希望が実現すればするほど、国側からみれば既存の労働市場が影響を受け、それを歪めたり、破たんさせる可能性があったからである。他方で、高齢者事業団側も上で

⁵² この点を長勢甚遠氏は、我々とは逆に好意的にとらえている。高齢者事業団が「公私協力の原則に基づいてこのような事業が行われることは・・・従来と全く行政依存に流れがちな老人問題対策の中にある、新しい道を開くとともに・・・高齢者問題を解決するための新しい社会的条件づくりにつらなるもの」と述べている（長勢〔1987：132〕）。

⁵³ 同上、134頁。

⁵⁴ 同上、3頁。

⁵⁵ 同上、149頁。

⁵⁶ 同上、3頁。

見たようにその運動が広まれば、「新しい就労」に対する位置づけを与える法的措置や全国的指導が必要となり、国の関与を求める要請が高まった。

実際、国は 1980 年から高齢者事業団に関与することになる。その直接のきっかけは、1979 年に作成された「第四次雇用対策基本計画」⁵⁷に基づいて具体化された「総合的高齢者対策」⁵⁸が策定され、そこで高齢者の就労をそれなりに位置付けたからである。労働省の高齢者の就労に対する対策の骨子は以下のようである。

第 1 に「高年齢者労働能力活用事業」として助成金を支出し、その支出対象組織としてシルバー人材センターを創設する。この団体を通じて高齢者就労に関与する。

第 2 にそこでの高齢者向けの就労を 2 種類に分ける。その 1 つは 60 歳代前半の高齢者の就労のために従来の雇用形態に基づく就業を促進する対策である。いわば、従来の雇用形態を高齢者に適用、拡大し就労させる層である。それは①60 歳以上への定年延長、②定年後の再雇用や離職者の雇用促進への助成措置や奨励措置、③多様な非正規雇用形態を含む就業で雇用の場の確保、のケースを 3 本柱とする「60 歳代前半層の実質的な就労の確保のための対策」⁵⁹であった。

それに対して、もう一つは、そこからはみ出る「労働者の職業生活から引退にかけての過程をできるだけ円滑に移行させる」ことを狙う就労であり、これは「新しい重要な課題」となる「今後の労働政策」⁶⁰である。シルバー人材センターの役割は後者の「今後の労働政策」を担うものとして位置付けられた。

高齢者の就労活動の中で生まれた新しい就労要求は、従来行っていた労働政策とは異なる「新しい課題」として受け止められたが、「新しい」ゆえにそれは直ちに立法化されなかった。それは補助金によるシルバー人材センターの実際の運営を踏まえて 1986 年に法制化した。この段階でシルバー人材センターは社会的に認知されたのである。

(2) シルバー人材センターの高齢者就労における位置づけ ： 高齢者事業団との相違

それでは労働省は従来の雇用形態になじまない高齢者の就労をシルバー人材センター創設における補助制度としてどのように労働政策の中に組み込んだの

⁵⁷ 同上、149 頁。

⁵⁸ 同上、150 頁。

⁵⁹ 同上、79 頁。

⁶⁰ 同上、151 頁。

であろうか。

まず第 1 に新しいタイプの就労はそれに対応した「需給システムを確立」⁶¹（労働市場を確立）することで実現されると想定され、そこでのシルバー人材センターは「高齢者の任意就労機会を提供する団体」⁶²と位置づけられる。第 2 に、既存の雇用形態で仕事をめぐって労働者と競合を避けるために高齢者に提供される仕事に制限がつけられる。この新しい就労の労働市場は、他の従来から存在する労働市場と区別されるために、「地域社会の日常生活に関連した補助的、短期的な仕事」を取り扱う市場として限定される。つまり、このような限定された仕事をシルバー人材センターは提供する。第 3 に、労働市場への組み入れの対象となる高齢者の年齢を従来原則として 60 歳以上 65 歳未満の健康な高齢者（65 歳以上であっても、健康で就労能力のあるものを含む）⁶³としている。

以上の点を踏まえると、労働省がシルバー人材センターを媒介にして新たに形成した労働市場は 65 未満の高齢者で、短期で補助的な仕事内容の雇用形態になじまない就労の「需給システム」を調整する場である。

この特異な就労を仲介するという高齢者向けの労働市場の労働省による新たな創出とその補助制度は、高齢者事業団が目指していた高齢者の「生きがい就労」の実現と真の社会的認知を意味するのか。会員が運動の中で強く求めた法制化に対する要求には主に 4 つの狙いがあった⁶⁴。その 1 つはシルバー人材センターの急速な全国的拡大はその活動が、社会的に認知された結果であるから、それは法制化されるべきであり、第 2 はシルバー人材センターの活動が今後の高齢化社会にふさわしい社会的貢献の活動であるという「信念」⁶⁵からもそれは法律で認知されるべきであるとする。さらに第 3 にシルバー人材センターの社会的認知は、社会的疎外感をもつ高齢者には「自らの存在の証としての意義」⁶⁶を持っていた。最後にシルバー人材センター運動の趣旨に合致するように既存の労働法体系を改革し「既存の労働法体系とは別にいわばシルバー労働法体系ともいえるべきものを確立する」ことである。確かに、シルバー人材センター設立準則では、「定年退職等において補助的、短期的な就業を通じて自己の労働能力を活用し、自らの生きがいの充実や社会参加を希望する高齢者の就業機会

⁶¹ 同上。

⁶² 同上。

⁶³ 補助制度では「60 歳以上 65 歳未満」の健康な高齢者（同上、152 頁）、法制化では 60 歳以上の者すべての年齢層を対象とする（同上、217 頁）。

⁶⁴ 同上、190 頁。

⁶⁵ 同上。

⁶⁶ 同上。

の増大と福祉の増進を図る」⁶⁷と明記されているため、会員が願った「生きがい就労」の社会的認知は行われた。しかしながら、より詳細に吟味すると、高齢者事業団が理念として揚げた就業による社会的貢献と生きがいの現実という当初の狙いは、ほとんど否定されたといわなければならない。

その否定的な側面の1つは、高齢者の労働市場を法制化する過程で対象とした年齢層に顕著に現れ、労働市場の仲介の機関としてのシルバー人材センターが対象とする高齢者とそこに所属する会員の高齢者層の齟齬を生んだことである。

1980年に国の助成が行われると、シルバー人材センター設立の運動は全国的な広がりがみられ、1985年には2.8倍の助成対象団体が設立された⁶⁸。同時に参加する会員も急増加し、「1985年度末（260団体）には123,117人」に増加している。だがその時点で年齢別の会員構成をみると、シルバー人材センターの対象とする65歳未満の高齢者は25.8%に過ぎず、70歳以上が最多の36.4%、次いで65～69歳が32.3%を占めており⁶⁹、「65歳以上が過半数を占める」⁷⁰というのが実態であった。国の補助事業として設立されたシルバー人材センターの対象者は、施策として60歳前半層として位置づけられ、会員は原則として60～65歳未満の高齢者とされていた。だが、1986年の法制化に伴い、シルバー人材センターの年齢制限の枠を外し、60歳以上の高齢者とした。これは、「労働政策は65歳まで、65歳以上は福祉政策という行政の枠組みを踏襲したものである。しかしシルバー人材センター運動は、就業対策と生きがい対策の両面を有するものとして、いわば行政の枠組みを超えるものとして構想され、かつそれだからこそ意義があったものであり65歳という年齢で線を引くこと自体が本来不合理なものであったものといえる。」⁷¹としている。だが法制化により、無料職業紹介所も行うことができるとし、補助内容の拡充も図られた⁷²。その結果、新しい就業は、既存の労働法体系の中に押し込められ、法的にみて少しも従来の枠を破っていないのである。法制化の中心的役割を果たされた長勢氏はその点を「シルバー労働法体系の内容は私にはイメージすることすらできない」⁷³と述べ、従来の労働体系を一步も出ていない法制化であることを率直に認められておられる。高齢者事業団の活動の原点から見ると、65歳を基準に高齢者の労働政策と福祉政を分けることは全く無意味であり、むしろそれを

⁶⁷ 同上、166頁。

⁶⁸ 助成団体は1980年の92団体から1985年には260団体に急増している。（同上、161頁。）

⁶⁹ 同上、158頁。

⁷⁰ 同上。

⁷¹ 同上、180頁。

⁷² 同上、165頁。

⁷³ 同上、191頁。

打破するために、高齢者事業団の「生きがい就労」運動—少なくとも大河内氏のそれ—は提起していた。

第2の否定的な側面は、シルバー人材センターが取り扱う仕事を「短期で、平易な」ものに限定した点にある。これは、既存の労働市場と高齢者のそれとが共存する形態で高齢者の労働市場に組み入れるためであり、つまり高齢者が質の高い労働を安価な料金で引き受けることによって、既存の市場をかく乱することがないように限定されてきた結果である。しかしながら、高齢者事業団の会員が求める労働は、人生の中で長く積み上げてきた体験や技能・知識を社会に積極的に還元したいという希望に基づく比較的質の高い労働であり、そのことを通じてコミュニティに役に立つことを望む労働である。会員が本来シルバー人材センターに求めた役割⁷⁴は生きがいとして社会のために「一肌脱ごう」という高齢者の自主的就労を支援することである。この観点からみるとシルバー人材センターが会員に提供する「短期で、平易な」仕事は、会員の希望する「人生で積み上げた体験や技能・知識」を社会で役立てたいという希望を満足させるものとは異質である可能性が高く、両者に大きな齟齬がある。シルバー人材センターが提供する仕事と、会員が求める仕事には大きな、乖離があるといわなければならないため、大多数の高齢者会員の労働要求は法制化によって課せられたシルバー人材センターの役割では果たされない。

第3の否定的な側面は前者2者よりも小さい程度であるがやはり否定する側面として評価しなければならないものである。「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」（以下、「高年齢者雇用安定法」、とする。）第1条によって高齢者向けの就労の中に「高年齢者の職業の安定その他福祉の増進を図る」⁷⁵という点が明記され、初めて法律で「その他」としてではあるが福祉が就労の中で結び付けられ、その増進もうたわれている。この点は高く評されるべきであり、シルバー人材センターの運動理念である「自立自助、共働共助」はそこに生かされる余地を残す法案となっているからである。しかしながら、評価するのはここまでである。高齢者の福祉と労働市場との関係を媒介するシルバー人材センターは「公益性、公共性の高い団体であると同時に高齢者の自立自助の精神に基づいてその主体性を生かした自主的団体であることに十分留意し、その発展の努力を行う必要がある」⁷⁶とされる。ここでは法制化によってシルバー人材センターはあくまで「高齢者の雇用就業機会の確保のための需給調整機能の重

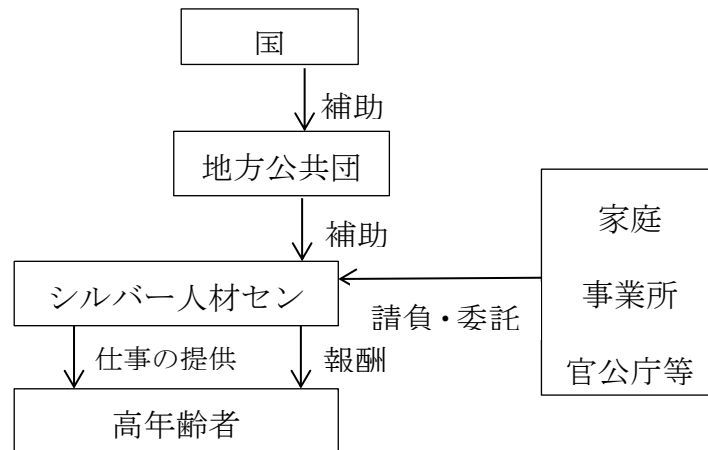
⁷⁴ 高齢者事業団の役割は「あくまでも老人の能力と希望に応じた多様な『仕事』の確保をはかり、その事業の推進をはかるもの」である（同上、131頁）。

⁷⁵ 同上、237頁。

⁷⁶ 同上、193頁。

要な一旦を担う」ものに行政上過ぎず、実際に組織図（図表１－１）においても会員に定められた仕事の内容の職業紹介を一方的に行うものとされている。

図表１－１ シルバー人材センターの仕組み



（注）図に示される矢印から見ても、シルバー人材センターは会員に定められた仕事の内容の職業紹介を一方的に行う組織である。

（出所）長勢 [1987 : 175]、より引用。

だが、制度発展のためには会員の自律的な活動による「共働、共助」の形態の団体が必要であるとする。自主団体の発展には、会員が提供を望む就労をシルバー人材センターが「老人の能力と希望に応じた多様な『仕事』の確保を図り、その事業の推進を図る」ことが不可欠である。しかし、その制度の法制化はそのような主体性を生かす活動が困難な組織となっている⁷⁷。

反対に、法制化によるシルバー人材センターの社会的認知が高齢者の就業の改善を促進した側面を持つことも事実である。これは高く評価されるべき点である。会員はシルバー人材センターや発注者とも雇用関係を持っていないので、雇用関係が存在する就業中に起こった労災のみが対象とされている労働者災害補償保険法は、会員の就労中の傷害等には一切適用されない。そこで、会員はシルバー人材センターでの労災の適用から全面的に排除された。だが、法制化で「シルバー人材センターの公共的役割」⁷⁸が認められ、就業も公共性を持つことが認められた。そこで、会員の就労中に被った傷害の場合でも、その公共性を踏まえて、一般の損害保険とは別に設けられた「一定の補償」を行う保険の必要性が認められ、シルバー人材センターと民間の損害保険会社と契約を結

⁷⁷ 長勢氏は法制度でシルバー人材センターを労働市場の一環として位置づけられているが、高齢者の運動がそれを変更させる活動となるとしている。同上、216 頁。

⁷⁸ 同上、176 頁。

ぶことで、新たに「シルバー人材センター団体傷害保険」⁷⁹制度が創設された。この制度下で通常よりも安価な保険料が設定され、会員に応じてセンターがその料金を負担することによって最低限の補償を図ることになった。

第3節 法制化以降の高齢者労働市場とシルバー人材センターの労働市場における位置づけ

(1) 労働省の高齢者労働市場の形成と改革の視角

上で見たように、法制化でシルバー人材センターは、労働省の下で 60 歳以上の退職過程にある人々を主たる対象とし、既存の労働市場の枠組みの内部に彼らは組みこまれた。だが、通常、労働市場が雇用制度として成立する点からすると、それは市場に位置付けられながら雇用によらない就業として一特異な制度一として位置付けられた。それ以降で展開された労働市場におけるシルバー人材センターに対する議論や改革の視点は、当然のことであるが、福祉の視点からの「生きがい就業」からではない。高齢者雇用とそれは、以下で見るように年金制度の長期にわたる持続的運用の視点から高齢者労働市場の一部として位置付けられ、論じられる。それは一言で要約すると、雇用・年金の連携視点からのものである。

年金制度の長期的存続は、高齢化の急激な進行と長期に続く経済的不況一特に『失われた 10 年』と呼ばれる不況一による財政危機という主要な 2 要因から危機的な状況に陥った。

年金制度の存続のために改革の経過は次のように展開された。現在の公的国民年金制度の骨格は 1985 年に基礎年金制度が導入されたことから 2 階建てとなり、1 階は基礎年金制度で、その上に厚生年金制度や共済年金制度が存在する仕組みとなった。基礎年金は 65 歳、厚生年金は 60 歳支給であった。それ以降、65 歳支給である基礎年金に厚生年金も合わせて 65 歳から支給されるように政府は舵を切った。厚生年金制度もその定額部分の支給年齢は、60 歳から 65 歳へ引き上げられるように 1989 年に厚生省案が提案され⁸⁰、そこでは男性は 1998 年から、また女性は 2003 年から、どちらも 12 年かけて引き上げが完了するように検討された。しかし、被保険者の立場からすると定年が 60 歳であったとしても、定年後から年金開始の 65 歳までの「5 年間、無年金、無収入となるものが生じる可能性」⁸¹があり、65 歳までの雇用が不確定である限り厚

⁷⁹ 公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会 [2013a : 276~279]。

⁸⁰ 厚生年金の 65 歳引き上げは 1980 年に本格的に提案されたが、定年が 55 歳である企業が多い、また高齢者の雇用環境が不備であることから、実施が見送られた。中尾 [2008 : 85]。

⁸¹ 今後の高年齢者雇用に関する研究会 [2011 : 2]。

生省案は強い反対にあった。その結果、法案は国会を通過できず廃案となった。雇用保障がある程度提供されなければ年金改革制度は実現しないことが明白となったのである。

次の 1994 年の改正案では、厚生年金の定額部分について男性は 2001 年から 2013 年まで 12 年かけ、女性も同年期間をかけ 2006 年から 2018 年までに 65 歳まで引き上げることになった。また、その後の推計を上回る高齢化の進展と平均寿命の延び⁸²の影響から 2000 年の改正では、厚生年金の上乗せ部分に対しても男子は 2013 年から年金支給開始年齢の段階的引き上げが実施され、それが 2025 年まで、女子は 20018 年から 2030 年まで、ともに 12 年かけて 3 年ごとに、1 歳ずつ段階的に 60 歳から 65 歳に引き上げることにした。1989 年案の廃案と異なり、これらの一連の年金改革法案の承認は、60 歳定年制を義務化し、定年後の 60～65 歳未満の人々には彼らの就労希望者全員に雇用を提供することで、「無年金・無収入」の発生を避けることを約束したからである。

財政逼迫と高齢化の進展から以上のような年金支給開始年齢の 65 歳までの引き上げが年金制度存続のための改革として厚生労働省によって実施されているが、それと連携して 65 歳までの雇用確保の道筋が展開される必要が厚生労働省の課題となった。課題解決のために、それは 60 歳定年制の推進・実現と 60～65 歳未満の希望者全員の雇用確保政策として展開している。前者の定年制は、1994 年の高年齢者雇用安定法改正で、60 歳未満の定年制を禁止し、60 歳定年制は企業の義務化となった。それに対して後者の 60～65 歳未満の雇用確保の高齢者労働市場政策は、主に 4 本柱から成り立っている。その第 1 は、法定定年制を 65 歳まで引き上げることによって雇用確保・継続を実現するものである。第 2 は意欲と能力がある雇用希望者に対する 65 歳まで継続を企業の努力目標とする政策である。この政策では、各企業が置かれた実情を考慮したうえでの、雇用が 65 歳まで可能になるので雇用継続制度は企業によって「広く活用されている」⁸³。第 3 は、再就職に対する支援である。高齢者に対して職業能力開発を、きめ細かい雇用相談や紹介を、有期雇用を含めた再就職支援を行うとしている。第 4 が、シルバー人材センターを活用した就職支援である。

だが、シルバー人材センターの雇用支援は前者 3 つのそれらと質的に異なっている。相違の 1 つは、前者 3 つが雇用形態に基づく就業であるのに対して、シルバー人材センターのそれが、雇用形態をとらない就業支援であるからであ

⁸² 2005 年の完全生命表によれば、基礎年金が導入された 1985 年には男性が 15.52 歳で、女性が 18.94 歳であったが、20 年後の 2005 年にはそれぞれ 18.13 歳、23.19 歳となり、この余命の増大趨勢は今後も続くと予測されている。中尾 [2008 : 84]。

⁸³ 今後の高年齢者雇用に関する研究会 [2011 : 8]。

る。2 つ目は、前者が年金制度の改革に伴う無所得者の発生を防止するための雇用支援で、いわゆる生活保障のために行われる支援である、それに対して後者が、「豊かな年金制度」⁸⁴の下で生活が保障された上での「生きがい」を実現するための就労支援であった。それは「臨時・短期的な就業機会の提供」⁸⁵を行う機関であり、それによって提供される就業は、必ずしも生活の保障水準の高さにならなくてもよい就労支援である。厚生労働省が高齢者の労働市場の中にシルバー人材センターを内包し、位置づけているとはいえ⁸⁶それを駆使して上の課題である生活保障を目指す雇用支援をシルバー人材センターに求めることは困難である⁸⁷。

だが1990年代と2000年代の期間の大部分を通じてシルバー人材センターに関する審議会の答申や研究報告内容はどのように雇用形態の就業の中にそれを位置づけ、どのようにすればそれが雇用の一部でも引き受けられ得るかを検討している。たとえば、1993年労働省発表の「『超高齢社会』における多様な就業ニーズに対応したシルバー人材センターの拡充が喫緊の課題」⁸⁸では「センター事業は、国の高齢者の雇用就業対策の重要な柱」としている。そして「継続的な就業希望や発注者のニーズに応え、一層多様な就業機会を提供していくため、『臨時的かつ短期的』な就業という枠を見直し、取り扱う就業範囲の拡大を図っていくなどの検討が必要」としている。見直しの方向では需給調整機能の拡充として①対象就業範囲の拡大②職業紹介機能の活性化を挙げている⁸⁹。そして次の1999年労働省発表による「『シルバー人材センターの新しい発展方向についての懇談会』報告書～活力ある高齢社会の実現に向けて～」では、「臨時的かつ短期的な」就業とシルバー人材センターが対象とするように定めた高年齢者雇用安定法上に規定されている「枠を超えたある程度継続的な就業にも視野を広げてシルバー人材センターのシステムの見直しを検討することが必要」⁸⁹であるとし、その「枠」組を破るような提唱が行われている。そこで「枠」を超える具体的な展開として提示されるシルバー人材センターの機能強化策は「無料職業紹介」⁹⁰、「シニアワーク・プログラムの充実」、「登録型労働者派遣事業の実施」、そして「就業(雇用を除く)範囲の拡大」の4つが挙げられている。

⁸⁴ 瀧・野崎 [2008 : 85]。

⁸⁵ 平成12年の高年齢者等の雇用の安定等に関する法律の改正により、センターは臨時的かつ短期的な就業に加えて、その他の軽易な業務に係る就業も取り扱えることとなった。厚生労働省 [2001 : 275]。

⁸⁶ 労働省 [1989:215]。

⁸⁷ 柳沢氏は、シルバー人材センター事業を雇用対策としての位置づけには「不明確さ」を伴うという問題を抱えると言わざるを得ないと主張。柳沢 [2005 : 147～149]。

⁸⁸ シルバー人材センターの在り方に関する研究会 [1993 : 2]。

⁸⁹ シルバー人材センターの新しい発展方向についての懇談会 [1999 : 5]。

⁹⁰ ここで述べられているシルバー人材センターが行える職業紹介は、「臨時的」や「短期的」な雇用の紹介である。

それらのうち前者 3 つはシルバー人材センターに対する「雇用への関与を強化する」⁹¹策になるとする。その内容は、前者 2 者が「短時間」⁹²の雇用を斡旋し、斡旋を強化することに過ぎない。また、最後の「登録型労働者派遣の実施」は「ある程度継続的な雇用の場の確保が可能となる」⁹³という。このように、高年齢者雇用安定法の「枠」で定められた「短期的」を「短時間」に「臨時的」を「ある程度継続」に変更することで、それによる新しい雇用が生まれるかもしれない。しかしながらその雇用を、年金支給年齢の引き上げから生まれる「無所得者」に提供されたとしても彼らには雇用が確保されてはいるものの、彼らの雇用による生活は、果たして人間としての最低生活水準を保障するのか。それはシルバー人材センターの就業に対する支払から見て困難であろう。

以上のように「報告書」ではシルバー人材センターの役割に雇用への関与を付与されているが、労働省の当初の狙いに準じた雇用がそこから提供されるとは考えられない。また、2003 年厚生労働省発表の『今後の高齢者雇用対策に関する研究会』の報告書について⁹⁴でも、シルバー人材センターには従来からの請負形態および無料職業紹介による就業機会の提供以外に「起業にかかわる相談、派遣労働にかかわる相談・実施」⁹⁴をその役割に挙げているが、これらの雇用支援策も、先の 1999 年「報告書」と同じように本来の「無所得者」を救済する雇用とはとても呼べない。「報告書」の提唱を見る限りでは、それらは明らかに他の雇用支援政策一定年の延長、継続雇用などーと比べてシルバー人材センターを雇用支援政策の一環で機能するように、位置づけることに成功していない。これはシルバー人材センターが本来雇用形態でない就労支援を行うという組織規程に基づかれた組織である点からして当然の帰結である。

(2) 雇用・就労支援政策の中のシルバー人材センター

本節では団塊の世代が 60～64 歳として存在していた期間(2007～2014 年)を中心にシルバー人材センターにおける雇用・就労支援の評価を取り上げる。

1990 年代後半以降、年金支給開始年齢引き上げと連携させられた 60～64 歳の高齢者向けの雇用・就業が厚生労働省によって積極的に支援される政策が推進され、そしてその一環にシルバー人材センターも位置づけられてきたことを見た。この政策の真価が正に試されたのは団塊の世代が最初に 60 歳になる 2007 年から 2009 年(3 年間)の時期である。というのは、この時期に団塊の

⁹¹ シルバー人材センターの新しい発展方向についての懇談会 [1999 : 5]。

⁹² 同上、5 頁。

⁹³ 同上、6 頁。

⁹⁴ 今後の高齢者雇用対策に関する研究会 [2003 : 3]。

世代が大量に 60～64 歳層へ参入し、それ以降も数年にわたって大量の 60 歳代の高齢者が発生するからである。その数は 2007～2009 年の「3 か年で 670 万人となり、その後も数年間は年間 180 万人前後」⁹⁵に上る。そのために年金支給開始年齢の引き上げに伴う無所得者の大量発生という問題を生む可能性が高まるからである。それを予測して、政府もその問題の解消⁹⁶のために手を打った。それは雇用・就業支援政策が「65 歳まで働ける仕組みの整備」⁹⁷を狙い 2006 年には「高年齢者雇用確保措置の義務化」を行い、その整備を「当面の急務」⁹⁸な課題として重視していたことに現れている。この「仕組み」の中でシルバー人材センターも重要な組織の一環として位置づけられ、それが担う役割は、「高齢者・団塊世代の再チャレンジ機会の提供と支援・・・を実現する」ことであるとされ、そしてその課題を果たす中で、「会員数を 2010 年度までに 100 万人とすることが当面の目標」⁹⁹として設定された。

しかしながらシルバー人材センターの上の役割は、以下で見るように十分に果たせなかった¹⁰⁰。シルバー人材センターの「平成 15 (2003) 年ころからの事業実績の伸び悩みがみられる」¹⁰¹からである。契約金でみるとそれは 1980 年度に国庫補助制度の創設(42 億円)以降、2007 年まではほぼ一貫して増大し、2007 年度に 3,270 億円でピークになった。だがそれは 2007 年度以降継続して下落し、2011 年度には 3,032 億円となっている。つまり 2009～2011 年度における契約金は 38 億の減少である。(2009 年度は 3,070 億円)。就業延べ人員でも 2009 年度の 7,033 万 2,510 人日から 2011 年度の 6,978 万 5,779 人日(派遣含む)へと、この期間でも 54 万 6,731 人日の減少である。また会員の動きをみると、それは国庫補助制度創設の 1980 年(4 万 6,448 人)以降一貫して増加し 2004 年度にはピークの 77 万 2,197 人となっている。だがそれ以降 2007 年まで連続して会員は減少し、2007 年度には 75 万 4,391 人まで減少(1 万 7,806 人の減少)していることから、2007 年度にはシルバー人材センターがすでに魅力を失っていた可能性が高かった。

だが、団塊の世代が 60～64 歳の労働力市場に参入すると、その年齢層の労働力全体の増加に伴って、会員数は 2007 年度から増加に転じ、2009 年度には

⁹⁵ 社団法人全国シルバー人材センター事業協会 [2007 : 4]。

⁹⁶ 団塊の世代の大量加入を「2007 年問題」と呼んでいる。同上。

⁹⁷ 同上、3 頁。

⁹⁸ 同上。

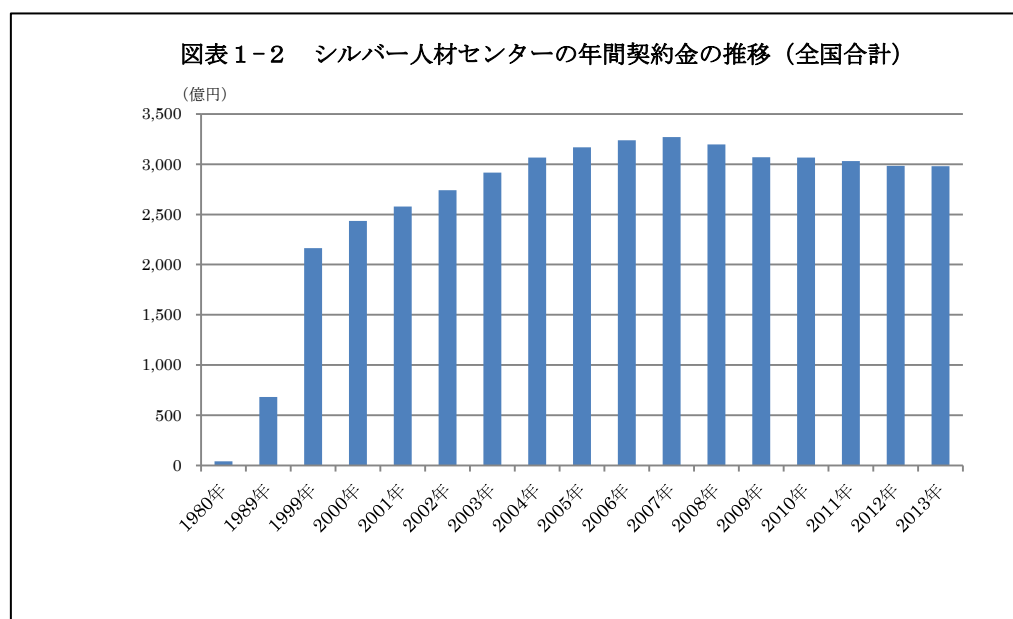
⁹⁹ 同上。

¹⁰⁰ 雇用・就業の確保という点でも雇用・就業支援政策は必ずしも成功したとは言えない。2007-9 年間で 60～64 歳の就業率は政策的な効果もあって 55.5%から 56.9%に上昇しているが、同期間の完全失業率は 3.9%から 5.4%(ピークは 2010 年で 5.7%)に急拡大している。厚生労働省 [2013 : 12]。

¹⁰¹ 社団法人全国シルバー人材センター事業協会 [2007b : 5～6]。

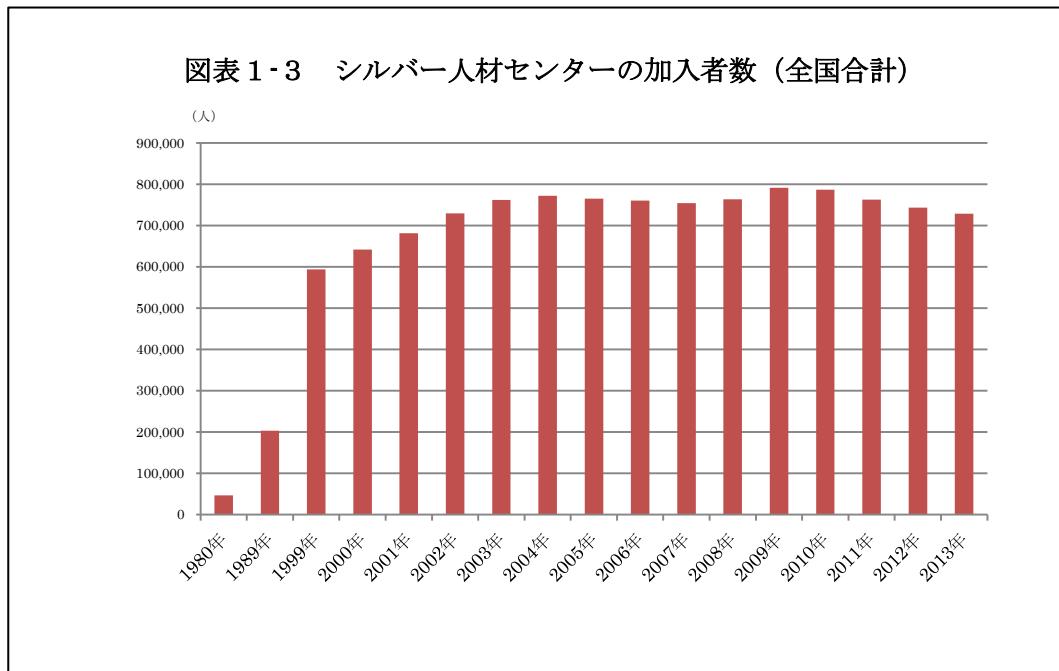
79 万 1,859 人(3 万 7,468 人の増加)となった。これは、一瞥するとシルバー人材センターが魅力を取り戻したように見えるが、そうではない。それ以降現在(2013 年度)まで減少を続け—この期間に 60～64 歳年齢層の労働力が増加しているにもかかわらず—2013 年度には 72 万 9,206 人(2009 年度の 79 万 1,859 人より 6 万 2,653 人の減少)となっている。その結果、「2010 年度 100 万人」の会員達成は実現しなかったのみならず、現在では、達成はますます遠のき困難となっている。

シルバー人材センター自身はこのような「業績の伸び悩み」の 1 つとして「センターの設置普及に加えて、「市町村合併の影響により新設対象センターが減少し、センターの新規加入による会員数や契約金額などの業績増が少なくなった」¹⁰²ことを挙げている。また、別の要因として「センターの事業推進体制の整備の遅れ」と「事業実績の拡大」との間の「隘路」を挙げている。そしてこの把握からの解決方向は「整備の遅れ」を解決するために、シルバー人材センターのあり方に求められてくるようになる。



(出所) 公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会「平成 25 年度全国統計」(<http://www.zsjc.or.jp>)、より筆者作成。

¹⁰² 社団法人全国シルバー人材センター事業協会 [2007b : 6]。



（出所）図表 2、と同じ、をもとに筆者作成。

図表 1-4 会員の年齢構成比

（単位：％）

年度（末）	2002 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
60 歳未満	2.3	0.8	0.6	0.5	0.4	0.3
60－64 歳	21.7	15.4	13.9	14.3	15.3	14.7
65－69 歳	35.9	35.9	36.4	35.8	33.3	31.3
70－74 歳	25.7	30.7	30.8	30.4	30.8	32.2
75 歳以上	14.3	17.2	18.3	19.0	20.2	21.4

（出所）公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会「シルバー人材センター事業のあり方に関する検討会第 1 次報告書—生きがい就業の推進—」資料集、2013 年、23 頁、より引用。

図表 1-5 会員の平均年齢

（単位：歳）

年度（末）	2002 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
	68.7	69.8	70.3	70.2	70.3	70.6

（出所）同上、23 頁、より引用。

図表 1－6 就業延人員

(単位：人日)

年度	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年
請負・委任	73,806,064	72,579,781	69,662,103	69,724,208	68,917,201
派遣	110,876	270,253	670,407	682,341	868,578
計	73,916,940	72,850,034	70,332,510	70,406,549	69,785,779

(出所) 同上、25 頁、より引用。

だが、問題点の指摘としては、上の点は正しい側面を含んでいるが、必ずしも的を射たものとは言えないであろう。このような 2009 年度以降の会員数の動きからして、シルバー人材センターの就業支援は会員にとって魅力を失っていることが明瞭となる。特に、会員の中の 60～64 歳層を分析することによってそれは一層明白になる。団塊の世代が 60～64 歳層に初めて加入した年度(2007 年度)には年齢別の会員構成比率が 15.4%であったが、それ以降でもこの水準上回ることなく、低下、または低迷し 2011 年度には 14.7%となっている¹⁰³(図表 1-4)。そのためにシルバー人材センターの会員全体の平均年齢でも低下するのではなく、高齢化が進み 2007 年の 69.8 歳から継続的に上昇し 2011 年度には 70.6 歳となっている(図表 1-5)。このように 60～64 歳層の会員層の会員化が低迷している最有力の原因の 1 つは、会員の希望する職種内容と請け負う就労内容との不一致である。つまり、シルバー人材センターの就業支援がとりわけ臨時的、かつ短期的で軽易な仕事の内容支援に限られていることが、彼らにとって希望する就労内容ではなかったということである。とりわけ、団塊の世代はホワイトカラー層が多く、事務系の職種を望むことが多く、その乖離が大きかった¹⁰⁴。

(3) 新しい時代に要請されるシルバー人材センターの役割

シルバー人材センター政策を含む政府の高齢者政策が変質を迫られる要因が多く存在する。その最大の 1 つは人類史上で未経験である高齢社会の急速な進展である。2012 年から団塊の世代層が 65 歳以上の高齢者層に加わるようになり、大量の非労働人口である高齢者が人口に占める社会にますますなっていく。このような高齢社会に貫かれる趨勢の進行を抑制するために、改めて政府は、高齢社会で就業率を高める政策を打ち出さざるを得なかった。

2010 年 6 月政府は、「新成長戦略」を閣議決定した。そこでは「国民すべて

¹⁰³ 2008 年度は 13.9%,2009 年度は 14.3%になっている。公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会 [2013b : 23]。

¹⁰⁴ 労働省 [1999 : 1]。

が意欲と能力に応じ労働市場の様々な社会活動に参加できる社会・・・を実現し、成長を高める」¹⁰⁵ために「国民各層の就業率向上」¹⁰⁶の政策を総動員する方針が打ち出された¹⁰⁷。この社会は、「生涯現役社会」と呼ばれ、さらに「日本再興戦略」¹⁰⁸としてその具体化に向かって検討が続いている。具体的な取り組みとして4つの柱が提示されている¹⁰⁹。第1は「地域づくり事業(仮称)の創設(職業安定局)であり、そこでは「生涯現役社会の実現に向けた高齢者の活躍推進等を通じた雇用の拡大を図る」ことである。第2は「高齢者が地域で働ける場や社会を支える活動ができる場の拡大(職業安定局)への取り組みである。第3は「生涯を通じたボランティア活動の推進(社会・援護局)である。第4は「高齢者生きがい活動促進事業(老健局)」である。それらの中でシルバー人材センターは第2の柱の取り組みに位置付けられ、それを活用して「高齢者の多様な就業ニーズに応じた就業機会を確保する」役割を負っているとされる¹¹⁰。シルバー人材センターに対するこのような位置づけから少なくとも2点が明らかになる。その1つはシルバー人材センターが「雇用拡大」の役割を担わずそれを「就業機会の確保」—しかも短期、臨時、そして平易な就業確保—に限定されているために、その役割を「高齢者の福祉に資する」¹¹¹とされているがその就業を「生きがい活動促進」に連携させて位置づけられていないことである。就業が「職業安定局」に担われ、「生きがい活動促進」は「老健局」が担うことになっているからである。2つ目は「生涯現役社会」の実現のために「社会・援護局、職業安定局、老健局が連携して一体的に」¹¹²行動する必要があるとしている点から、就業と福祉における「生きがい」とを結合させて「働く」意味や意義を改めて福祉の中で位置づけられる可能性が潜んでいるにもかかわらず、実際には先の各テーマ別に各局が縦割りに課題を遂行することになっていることである。これでは、就労の中で「生きがい」を見つけることは困難である。

シルバー人材センター自体に対しても大きな変更を求められるようになっていく。その直接的な契機は「ここ数年、会員が減少し、実績が停滞している状況」¹¹³が続き、目標の100万人会員獲得目標に到達できないだけでなく、むし

¹⁰⁵ 同上、2頁。

¹⁰⁶ 同上。

¹⁰⁷ 政府は5%の就業率の上昇を目指している（「就業率5%引き上げを」日本経済新聞朝刊、2014年11月13日）。

¹⁰⁸ 職業安定局高齢・障害者雇用対策部、社会・援護局、老健局、保険局〔2014:3〕。

¹⁰⁹ 同上、8頁。

¹¹⁰ 同上。

¹¹¹ 「高齢者等の雇用安定等に関する法律」第41条。

¹¹² 職業安定局高齢・障害者雇用対策部、社会・援護局、老健局、保険局〔2014:3〕。

¹¹³ 公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会〔2013b:2~3〕。

る逆にそこから遠ざかっているシルバー人材センターの活動の低迷があり、そこから政府はシルバー人材センターを整理合理化の対象とする公益法人の1つに挙げたことである¹¹⁴。これを契機に新しい社会の状況に対応した「新しい」シルバー人材センター像が模索され、具体化されざるを得なくなる。その表れの1つは『シルバー人材センター事業の在り方に関する検討会第1次報告書—生きがい就労の推進—』の「はじめに」で記述された「社会の状況と今後の動向」の中でみられる。そこでは以下の3点が指摘される。第1は団塊の世代が65歳以上となり65歳以上の高齢者が急激に増加することであり、第2は高齢者が社会から支えられるのではなく、「支える役割を担う」ことを期待される者として位置づけられ、第3は、「地域の住民が生き生きと生活する」ための「地域社会の再構築」が求められているとしている。これらは、明らかにシルバー人材センターが65歳以上の高齢者を中心対象に、自助努力の意義を内包する就労を促進し、そして生き生きとして生きていける地域の再構築において重要な役割を果たすことを表明している。この表明内容は、年金制度改革と連携させられる60～65歳未満の層を中心として就業支援を行う役割を主に担う従来のシルバー人材センターの位置づけとは大きく異なっている。

「新しい」シルバー人材センターは多くの理由からその組織の「自立」「自主」性を求められることになっている。その一つはシルバー人材センターに対する政府の「補助金の削減」があり、また公共部門からの「受注は減少」している¹¹⁵ことである。もう一つは「新しい」像に対応したシルバー人材センターでは、その掲げている「理念」までさかのぼって「性格」や「機能」まで検討していることである。

まとめにかえて

我々は、高齢者福祉の「生きがい」が社会的排除をはじめ、高齢者問題解決のキー概念であること、そしてそれがどのように把握され、また具体化されてきたのかを見てきた。

大河内氏の高齢者の「生きがい」の把握の独自性は、定年退職後の生活に労働を投入することで彼らの「生きがい」に新しい観点を与えたばかりでなく、高齢者の労働という新しいカテゴリーを創出したことである。その労働の特徴は資本の雇用関係に包摂されないことで、社会や自然に対する働きかけの過程で主体性を保持され、「生きがい」を与えられることである。そしてこの理論は多くの高齢者の心をとらえ、高齢者事業団運動へと組織されてきた。

¹¹⁴ これは2010年の「厚生労働省独立行政法人・公益法人等整理合理化委員会」である。

¹¹⁵ 社団法人全国シルバー人材センター事業協会〔2007b：7〕。

しかしながら、これらの運動が 1986 年に法制化され、シルバー人材センターとして組織化される中で、その組織は労働市場の中に位置づけられた。60 歳以上の労働も、年金制度改革(65 歳からの年金支給開始年齢の引き上げ)の一環としてできるだけ資本の下で「雇用関係に包摂される」べき対象となった。これは明らかに、大河内氏が提示した高齢者の労働と異なったものである。法制化から 2010 年までの政府の動きは、新しく起こった高齢者の労働論を従来の枠の労働に組み入れようとする動きであった。これは確かに運動の質を変質させたが、完全に従来の枠に包摂することはできなかった。そして 65 歳以上の高齢者が大多数を占める超高齢社会段階で、改めて政府は労働人口の減少から「生涯現役」という名目で高齢者の労働を唱えるようになってきている。政府の「生きがい」は社会への参加とコミュニケーションによって与えられるとしている。だが、そこには雇用関係に内包されない労働が必ずしも位置づけられてはいない。政府が生涯現役ということを強調するときの、それはあくまで資本の下にある労働(自営業を含む)を想定しているからである。

第2章 シルバー人材センターが抱える課題の再整理 ～共働・共助の視点から～

はじめに

シルバー人材センターは、「生きがい就業」を通じて高齢者がこれまで培ってきた能力や経験を活かし、地域社会に貢献するための自主的組織である。高齢者事業団を前身としその後1986年に法制化され、2014年には公益法人化した。シルバー人材センターはその理念を「自主・自立、共働・共助」とし、高齢者が地域や社会で活躍するための支援を続けてきた。

少子高齢化が進展するなか、高齢期が長期化する一方で年金給付が減少していく現状では、その生活安定を目指し高齢者が生活資金を少しでも得ることができるための支援も重要であろう。また、労働力不足の問題を解決するためにも、地域や社会で高齢者の力が必要とされている。そのため、シルバー人材センターでは、これまでは配分金を得られる生きがい就業の支援をどのように拡大していくか、つまり「仕事」に関する課題が中心で、その対策も実施されてきた。これは第一章で、シルバー人材センターに対する国の政策が労働市場に傾斜してきたという結果からも理解できる。

しかし、高齢者単身・夫婦世帯がますます増加し、高齢者の孤立や介護支援が問題視されるなかで、今後の高齢者支援においては、高齢者と社会との接点を作り出し、その接点を維持することで、高齢者自身の生活安定を図る取り組みを行っていくことも重要である。そして、結論を先に述べれば、シルバー人材センターへの参加そのものが、高齢者と社会とを結びつける役割を果たしているといえ、高齢者同士が、高齢者と地域がつながることを維持し、高齢者の生活支援や地域での福祉活動に高齢者自身の持つ力を活かすことが、シルバー人材センターを通じて可能となる。にもかかわらず、先にも述べたように、シルバー人材センターは、高齢者に対する「配分金が得られる」生きがい就業の斡旋に多くの力を注ぐ状況となっており、シルバー人材センターのなかで高齢者がどのように活躍し、また会員同士のつながりを維持していくかなどについてはあまり議論されていない。

そこで本章では、シルバー人材センターの理念と仕組みを説明したうえで、会員同士、会員と地域・社会とのつながりという視点から、シルバー人材センターの課題を明らかにしたい。つまり、シルバー人材センターの今後の課題として、従来の生きがい就業支援や財政的課題だけでなく、組織をさらに発展させるための仕組みや会員のつながり支援についての課題を検討したい。それは、これらのことによって、今後、シルバー人材センターが求められている方向性

が明らかになり、高齢者就労・福祉のあり方を考える手立てとなるからである。

第1節 シルバー人材センターの仕組み

(1) シルバー人材センターの構想と理念

本節では、まず、シルバー人材センター設立に中心的役割を果たした大河内一男氏の提起した「シルバー人材センターについてーその理念と構想ー」¹から、センターのあるべき姿を確認したうえで、その仕組みを説明しよう。

大河内氏は高齢者事業について、「高齢者事業とよばれるものは労使間の雇用関係を前提としたうえでの高齢者就労ではなく、あくまで地域の高齢者たちが自主的に働こうとするところの互助と共働のための就労活動であり、むしろおおよそ 60 歳以上の高齢者たちが自分の長い人生の中で身につけた経験と技能と生活の智慧を地域のために提供することに老後の積極的生き甲斐を見つけ出そうとする運動」として位置づけている。そして、そのためには「高齢者の体質と生活環境に適合したフレキシブルな『働く』生活を会員の間でつくりだし見つけだしていかなければならない」として、高齢者自身の自主性が必要であると位置づけている。

また「高齢者は『働く』社会生活から引退してしまった余生を送るものとしてではなく、むしろ『働く』ことによってはじめて老人もまたその社会の一員であり、その社会になくてはならない存在になる」とし、「高齢者にとって『働く』ことによって真の福祉と生き甲斐があり、この二つのものは高齢者にとっては別個のものではなく、むしろ進んで高齢者が働くことが高齢者の独立自主の気概を持つための環境づくりである」と述べ、これらのことを実現する仕組みを構想するに至った。

¹ 大河内 [1982b:17～21]。

図表 2－1 シルバー人材センター事業について－その理念と構想

自主的な互助と共同の活動 高齢者事業はそれぞれの地方と地域に根ざした自主性豊かな運動であるから、全国的にみて、それらが画一的なものであるということは出来ないし、地域に深く根ざした、地域の高齢者たちの創意ゆたかな自主的運動体であることはもちろんであるが、それが高齢者の長期的な継続雇用を前提とするものであったり、また、高齢者事業に参加することによって生ずる収入、いわゆる「配分金」によってのみ高齢者がその生活を支えていかなければならないとするなら、それはおのずから雇用保険の要求と結びつくことになるだろうし、そうなれば、それは戦後の労働諸立法、たとえば労働基準法や労働保健法や労働組合法の枠の中での団体活動になってしまい、高齢者事業団の精神と遠くはなれたものになってしまう。 高齢者事業とよばれるものは、労使間の雇用関係を前提とした上での高齢者就労でなく、あくまで地域の高齢者たちが自主的に働こうとするところの互助と共働のための就労活動であり、むしろおよそ 60 歳以上の高齢者達が自分の長い人生の中で身に付けた経験と技能と生活の智慧とも言うべきものを地域のために提供することに老後の積極的生き甲斐を見つけ出そうとする運動なのである。 高齢者が積極的に働こうとするなら、高齢者に対する技能の再訓練やその新しい修得も必要になるだろう。そればかりでなく、適当な「仕事」であっても、毎日「働く」ことはすべての会員に望むことはできないし、高齢者の体質と生活環境に適合したフレキシブルな「働く」生活を会員の間で作ridし見つけ出していかなければならない。 働くことは人間の生き甲斐 高齢者は「働く」社会生活から引退してしまった余生を送るものとしてではなく、むしろ「働く」ことによってはじめて老人もまたその社会の一員であり、その社会になくってはならない存在になるのである。 就労と福祉との共存の道 高齢者にとっては「働く」ことのうちに真の福祉と生き甲斐があり、この二つのものは高齢者にとっては別個なものではなく、むしろすすんで高齢者が「働く」ことのうちに生き甲斐と高齢者としての独立自主の気概をもつことができるようになるための環境作りであるかぎりにおいて、老人福祉は有意義なものと考えて出発した。
--

(出所) 大河内[1982b : 17～21]、より一部抜粋。

(2) シルバー人材センターの概要

それでは、仕事を通じて高齢者の力を活かすために設立されたシルバー人材センターの仕組みを『シルバー人材センター運営の手引き』[2013a]からみてみよう。まず、センターは「地域の高齢者が共働・共助し合うことによって高齢者の就業を通じて福祉の増進を図りながら自主的に運営する団体であり、地域社会に密着した臨時的かつ短期的又はその他の軽易な仕事を家庭、事務所、公益団体から引き受け、これをセンターに加入している会員の希望や能力に応じて提供するという仕組み」²と定義されている。

シルバー人材センターの理念は「自主・自立、共働・共助」とされ、我が国の急速な人口高齢化のなかで発想された「新しい就業システム」³であると明記されている。また、シルバー人材センターは「健康であって臨時的かつ短期的又は軽易な業務に係る就業を通じて自己の労働能力を活用し、それによって自らの生きがいの充実や社会参加を希望する原則として 60 歳以上の高齢者を正

² 公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会[2013a : 20]。

³ 同上。

会員とする団体」⁴で、職業紹介事業も行うことができるとし、2017 年現在（全国）の団体数は 1,325 団体、会員数は 713,746 人である⁵。

シルバー人材センターは、基本的に公益社団法人形態を採っているため、その機関設計は、①「社員総会、理事、理事会、監事」、②「社員総会、理事、理事会、監事、会計監査人」の 2 通であり、①の機関設計を選択しているのが一般的である⁶。そして、会員によるセンターの自主的運営を図るために、「理事の構成は会員が主体でなければならない」⁷としている。

組織運営の基本的な考え方は、シルバー人材センターは、高齢者の相互協力を基礎として、高齢者による自主的組織であり、広く地域社会の理解と支持を得ながら、家庭、事務所、公共団体から仕事を引き受け、事業主体として活動していこうとするものと示されている。また、地域班、職群班等の会員組織化も必要不可欠であるとしている⁸。

会員については、定款の定めにもよるが、正会員、特別会員、賛助会員で構成され、入会にあたっては、定款の定めにより理事会の承認が必要である。なお、シルバー人材センターの定款では、法人法上の社員は「正会員および特別会員」と定めているのが通例である。正会員は、センターの趣旨に賛同した 60 歳以上の健康な高齢者であり理事会で承認された者である。そして、特別会員は、定款の定めにもよるが、センターに功労のあった者又は、学識経験者でセンターの事業運営に必要と認めて理事長が推薦し、理事会の承認を得たものとしている。賛助会員は、定款の定めにもよるが、センターの所在する地域に住所または事務所がある個人または団体であって、この事業に賛同し協力する者としている。

次に、シルバー人材センターに会員として入会するための手順を説明しよう。シルバー人材センターに入会を希望する高齢者は、原則として 60 歳以上の健康な者であって、当該市（区）町村に住所を有していることが要件である。入会を希望する者は、「健康であって臨時的かつ短期的またはその他の軽易な業務に係る就業を通じて自己の労働能力を活用し、それによって自らの生きがいの充実や社会参加を希望する高齢者」で、この趣旨に賛同するものであれば誰でも参加できる。入会のためには、シルバー人材センターにより相違はあるが、毎月 1～2 回開催される入会説明会に必ず出席し、趣旨に賛同すれば家族の承諾（「就業承諾書」）を得たうえで入会手続きをする。入会申し込み手続きが完了

⁴ 同上、44 頁。

⁵ 全国シルバー人材センター事業協会ホームページ「平成 29 年度全国統計」、より引用。

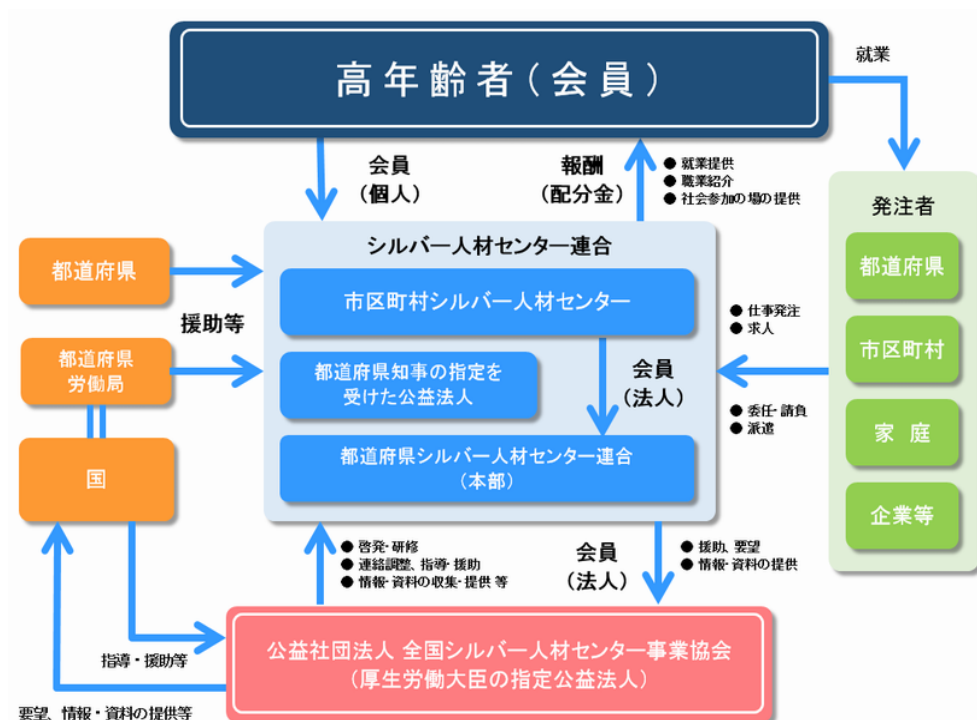
⁶ 公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会[2013a : 125]。

⁷ 同上、123 頁。

⁸ 同上。

した入会希望者は、理事会で入会を承認後、正会員となることができる。そして、正会員には会員証が交付され、正会員は常時その会員証を携帯することになっている。入会にあたって必要なものは、本人名義の預金口座番号、印鑑、健康保険証、年会費等である。年会費は、入会するシルバー人材センターごとに異なるが、概ね年額 1,200～3,000 円程度で、万一の事故に備え、正会員は「シルバー人材センター団体傷害保険」「シルバー人材センター賠償責任保険」に加入することになる。正会員は、入会時に希望の職種を登録しておき、シルバー人材センターからの連絡によってその就業を受けるかどうかを決める。就業するにあたっては、「共働・共助」の視点から、会員が公平な就業機会を得られるために、通常はローテーション就業としている。

図表 2－2 シルバー人材センターの仕組み



（出所）公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会ホームページ。
[http:// zs.jc.or.jp/about/about_02.html](http://zs.jc.or.jp/about/about_02.html)

また、シルバー人材センターで取り扱う生きがい就業は、「臨時的かつ短期的な就業又はその他の軽易な業務に係る就業」⁹である。ここでいう「臨時的かつ短期的な就業」とは、生計の維持を目的とした本格的な就業ではなく、任意就業であって、連続的または継続的なおおむね月 10 日程度以内の就業を指す。ま

⁹ 同上、190～191 頁。

た、「軽易な業務」とは、一定業務のうち、一週間当たりの労働時間が平均的な労働時間に比べて相当短い業務（一週間当たりの就業時間が概ね 20 時間を超えないもの）とされている。また、この生きがい就業は、「雇用」でなく「請負」（請負人がある仕事を完成することを約束し、注文者はその仕事の結果に対して報酬を支払うことを約束する契約）¹⁰、または「委任」（委任者が事務をすることを相手方（受注者）に委任し、相手方（委任者）がこれを承認する契約）¹¹という方法で行われる。そのため、発注者と会員との関係はシルバー人材センターを通じてのみ結ばれるため、両者の間には雇用関係、請負、又は委任の関係も直接には発生しないのが特徴である。

そして、シルバー人材センターは、高齢者にふさわしい仕事を、「仕事の完成」そのものを請け負う請負契約、または「仕事の遂行」を委任される委任契約に応じて見積書を提出する。その中には、配分金のほかに仕事の引き受けと会員への仕事の提供に要する実費経費を「事務費」（配分金に相当する見積額の 5%～10%の額）を含めて提出する¹²。その他にも、材料が必要な仕事の場合は、その材料は発注者の受け持ちか、シルバー人材センターの受け持ちかを確認し、シルバー人材センターが受け持つ場合はその額も見積金額の中に含める。そして、発注先との契約が成立後、就業する会員は会員就業規則に則り、請負の場合は「仕事の完成」を果たすことにより、委任の場合は「仕事の遂行」をすることによって配分金を得る。この配分金は、地域の最低賃金や業界の一般的な基準を参考にするとされている¹³。このように、シルバー人材センターは仕事の受注、見積もりや契約から会員の就業、契約金の受領、配分金の支払いに至る一連の会計処理や受託（独自）事業の管理、法人管理を行っている。

第2節 シルバー人材センターの事業内容

（1）受託事業

シルバー人材センターが行う事業の根幹をなす請負・委任で受注した受託事業を分類すると、おおよそ 8 職群に分けられる。会員はシルバー人材センターに入会するにあたり、①～⑧までにある職群の中から入会時に自分が希望する

¹⁰ 同上、189 頁。請負では、仕事の完成を目的とするものであるから、労働しただけでは債務の履行とならず仕事の完成がなければ報酬はもらえない。請負人は請け負った仕事を自分の裁量で完成させなければならない。そのために必要な人員、器材等の調達も請負人の自由である。仕事に注文者の指揮命令は受けない。

¹¹ 同上。委任は、事務を処理する（仕事をする）こと、すなわち、ある仕事のための役務の給付を目的とし、仕事の完成は契約の要素ではない。

¹² 同上 234 頁、公益法人移行後は、理事会においてシルバー事業の実施に要する適正なパーセント（シルバー事業の実施に要する適正な費用を補う額及び法人運営に要する適正な費用を補う額を超えない額）を定める。

¹³ 同上、290 頁。センターの見積りと契約事務の流れについては、226～227 頁、を参照のこと。

職種を登録している。これらの職種の概要は、図表２－３のとおりであるが、簡単に説明しよう。①技術群とは、各設備などの保守点検するための免許を要するものや専門知識を必要とするもので、例えば設備器具などの点検、翻訳等である。②技能群とは、長い人生の中で培ってきた技能等を活かすことができる仕事で、大工、表具等があげられる。③事務群とは、例えば一般事務、あて名書き等である。④管理群では、駐車場・自転車置き場の管理、遊園地管理等がある¹⁴。⑤折衝外交群は、センターとして主にパンフレットの配布や配達、水道、ガスなどの検針等がある。⑥一般作業群とは、例えば屋外清掃作業、除草作業等である。⑦サービス群とは、学童交通安全誘導、家事援助サービス等で、これから地域社会に求められる職種である。⑧その他では、上記の職群に属さないもので地域社会が求めているものである。なお 2015 年度より職群別受託事業の分類が、①管理的職業、②専門的・技術的職業、③事務的職業、④販売の職業、⑤サービスの職業、⑥保安の職業、⑦農林漁業の職業、⑧生産工程の職業、⑨輸送・機会運転の職業、⑩建設・採掘の職業、⑪運送・清掃・包装等の職業に分類されている¹⁵。

図表 2－3 職群別受託事業

① 技術群：	家庭教師、翻訳、経理事務、各種設備等の保守点検、免許を必要とする特殊技術、財務、労務、生産、販売相談など
② 技能群：	大工、左官、P タイル張り、内装工事、表具、表装作業、植木の剪定、製図、タイプ等の作業、和裁、洋裁、金属加工、溶接、旋盤作業、木工加工、その他制作加工、組み立て・加工など
③ 事務群：	帳簿・伝票・名簿等の整理事務、毛筆・宛名書き等の筆耕事務、アンケート調査・街頭調査・集計・統計などの調査事務など
④ 管理群：	建物、駐車場・自転車置き場などの管理、マンション受付、会館受付、遊園地管理、商品・資材・工具等の物品管理など
⑤ 折衝外交群：	店番、店員、訪問販売、パンフレット配布、集金、配達、営業、勧誘、水道検針、ガス等の検針
⑥ 一般作業群：	屋外清掃作業、ゴミ収集運搬、除草作業、整地等の土木作業、農林・水産作業、荷造・運搬作業、包装・梱包作業など
⑦ サービス群：	学童交通安全誘導、校庭開放管理人、高齢者・身障者・病弱者等福祉サービス、家事援助サービス、観光案内等の観光レジャーサービスなど
⑧ その他：	モデル、芸能

(出所) 社団法人全国シルバー人材センター事業協会 [2002:91～94]、より筆者作成。

¹⁴ 同上、201 頁。センターにおける施設管理業務は、高齢者に就業機会を提供するために指定によって行う仕事であり、センターはその仕事を請負又は委任という形式により高齢者に提供するものであること、及び施設の管理業務の内容は、条例等の事項（管理の基準、業務の範囲等）のほか、地方公共団体とセンターが締結して定めることから、シルバー事業としては、受託事業として取り扱う。

¹⁵ 公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会『2015 年度シルバー人材センター事業統計年報』、を参照。

これらの就業率を（図表２－４）で見ると、一般作業群が最も多く全体の５割強を占め、次いで管理群が２割となっている。今後は、会員が今まで培ってきた技術・技能を発揮するために、技術群・技能群の開拓が必要であるといえる。

図表２－４ （全国）職群・公民別事業実績（請負・委任）

就業延べ人員(人日) 総数(構成比(%))

	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
技術群	2.6	2.2	1.9	1.7
技能群	8.7	8.7	8.8	8.7
事務群	1.6	1.5	1.5	1.4
管理群	21.8	21.9	21.8	21.8
折衝外交群	2.3	2.2	2.2	2.2
一般作業群	53.2	53.9	54.5	55.0
サービス群	9.7	9.4	9.3	9.1
その他	0.1	0.1	0.1	0.1

（出所）全国シルバー人材センター事業協会『シルバー人材センター事業統計年報』（2011 年度～2014 年度）、「5-2 職群・公民別事業実績（請負・委任）」より、筆者作成。

また近年、シルバー事業は「会員の就業形態が、受託事業による就業で対応できない仕事が増加しつつあり適正就業の観点からもシルバー派遣事業に取り組む必要」があることから、請負・委任契約から労働者派遣事業に切り替えなければならない場合も見受けられる。それは、「シルバー事業が創設された当時に比べると、受託事業に対する法解釈の厳格化や多様化する就業形態に的確に対応することが社会的に求められて」¹⁶いるという説明からも、センターにおける適正就業を徹底するためにも、新たな選択肢として労働者派遣事業が推進されており、就業実人員・就業率において 2011 年から 2015 年までに約 3 % 増大している¹⁷。

（２）独自事業

シルバー人材センターで取り組む独自事業は、まさに大河内氏が提起した「地域の高齢者たちが自主的に働こうとするところの互助と共働の就労活動」といえる。職種として学習教室、理容、美容、木工製品製作、観光レジャーサービス等が行われているが、作業所の確保、運営上の課題などがあり、法制化され

¹⁶ 公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会[2013a:213]。

¹⁷ 全国シルバー人材センター事業協会『シルバー人材センター事業統計年報』（2011 年度～2015 年度）、2 事業実績（１）就業実人員・就業率を参照のこと。

た当時から就業延人員に占める独自事業の割合は大きな変化はなく表が示すように近年においても僅か1%である。年齢に左右されることなく、「自分の長い人生の中で身につけた経験と技能と生活の智慧を地域のために提供することに老後の積極的生き甲斐を見つけ出そうとする運動」とするシルバー人材センター事業において、この独自事業は会員が自主性を発揮できる事業であるといえるため今後さらに活性化が求められる。

図表 2-5 (全国) 職群・公民別事業実績 (請負・委任)

公共・一般企業・個人及び家庭・独自事業別

就業延人員 (人日) 総数 (構成比) (%)

年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年
公共事業	30.8	30.8	30.9	30.7
一般企業等	51.3	50.7	50.4	50.7
個人・家庭	17.0	17.5	17.8	17.6
独自事業	0.9	0.9	0.9	1.0

(出所) 同上表 2-4 と同じ全国シルバー人材センター事業協会『シルバー人材センター事業統計年報』(2011 年度～2014 年度)、「5-2 職群・公民別事業実績 (請負・委任)」より、筆者作成。

(3) 有料職業紹介事業と一般労働者派遣事業

シルバー人材センターの法制化に伴って、無料職業紹介事業を行うことが付け加えられた。無料職業紹介事業は職業紹介に対し、いかなる名義でも手数料または報酬を受け取ることができないとしているが、2012 年からセンター事業での有料職業紹介事業¹⁸が可能となった。有料職業紹介事業は、営利を目的とするか否かに関わらず職業紹介に対し対価 (手数料) を徴収して行うすべての職業紹介をいう¹⁹。また、シルバー人材センターは 2004 年から一般派遣事業に参入し、2015 年には「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」の改正による派遣期間の 3 年間の制限が 60 歳以上の労働者は対象外となったことから、派遣期間の制限のない派遣事業に本格的に取り組めるようになった。また、高年齢者等の雇用の安定等に関する法律 (以下、「高齢法」という。) の改正 (公布は 2016 年 3 月 31 日) により、労働者派遣事業及び有料職業紹介事業を行う場合において、臨時的かつ短期的な就業及びその他の軽易な業務に関する就業に加えて、業種等の指定による週 40 時間までの就業

¹⁸ 公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会 [2013a:25]。

¹⁹ 同上、213 頁。

が可能になった。この傾向は、繰り返しになるが、受託事業に対する法解釈厳格化や多様化する就業形態に的確に対応することが社会的に求められていること、などが大きな要因である。

（４）講習・研修、事業運営のための活動

シルバー人材センターは、地域社会で必要とされる会員に適した仕事がある場合、それを行う必要な技能、経験を会員が備えている必要があるとして、「高齢法」第四十二条三において「高年齢退職者に対し、臨時的かつ短期的な就業及びその他の軽易な業務に係る就業に必要な知識及び技能の付与を目的とした講習を行うこと」を定めている。そのため、シルバー人材センターにより相違はあるが、「就業会員研修会」、「安全研修会」、「生活援助サービス従事者研修」「毛筆講習会」「オフィスクリーニング講習会」「草刈講習会」「子育て支援講座」「パソコン講習会」「植木選定講習会」等が行われている。今後は、さらにこれらの講習・研修の効果測定やその評価を明らかにすることも必要であろう。その他に、シルバー人材センターは安全で適正な就業をするための活動、地域住民の信頼と理解を得るための普及活動、就業開拓等を行っている。

第３節「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」にもとづく補助金制度

（１）補助制度から法制化後の補助対象経費の拡大

本節では、事業運営に必要な補助金について見ることにしよう。シルバー人材センターの財政基盤は、国と地方公共団体からの補助金（「高年齢者就業機会確保事業」）、事業収益（受託事業及び独自事業、派遣事業、有料職業紹介事業等）、登録者の会費、及び雑収益から構成されている。その中でセンター運営に大きな影響を及ぼす補助金についてみることにしよう。

シルバー人材センターには適正、円滑な事業運営を推進するために補助金制度がある。補助金制度は、まず、1980 年度に定められた「高年齢者労働能力活用事業」の補助の対象になるシルバー人材センターに対して、補助を行う市に対して国が支給するという仕組みとされた。その際、補助対象経費は、人件費、事務所借上料、備品費（初年度のみ）とし、補助率は 2 分の 1 相当、1 団体当たりの上限は 600 万円とした²⁰。1981 年度には、補助対象経費に新たに技能訓練費が加えられ、補助金限度額も 750 万円に引き上げられた。シルバー人材センターの新規設立の場合には、設立時期別に補助金を定めるとし、その額は平均 450 万円とされた。

²⁰ 長勢 [1987:152～153]。

1982 年度には、補助金限度額の引き上げが行われるとともに、国の補助額が市の補助額の実態と合致したものとなるよう、ランク制が導入された。すなわち設置市の人口、シルバー人材センターの会員数及び就業延人員に応じて補助金額を定めることとし、Aランク、Bランク、Cランクが設定された。

1984 年には、ランク制度が3ランクから4ランクに改められ、Aランク、Bランク、Cランク、Dランクとされた。あわせて、シルバー人材センターの運営努力を助長するような効率的な補助金になるよう、補助金額のランク付けについて、シルバー人材センターの会員数及び就業延人員を全国平均値と比較して行うという方式に改められた²¹。

1986 年にシルバー人材センターが法制化されると、補助金対象は、人口基準が廃止され、設立要件も緩和されることになって、会員数 150 人、就業延人員年 6,000 人日の実績が見込まれるものとされた。また同年の委託援助事業として、市区町村に対し市区町村シルバー人材センターに提供する業務の委託に要する経費の一部を補助することとなった²²。

現在、補助金は、地方公共団体が応分の補助を行うことを前提に、シルバー連合本部及びシルバー連合の活動拠点ごとに国庫補助対象経費の2分の1の額かつ国の予算の範囲内において（補助限度額を設ける）交付することを基本としている。シルバー人材センター連合活動拠点（シルバー人材センター）の国からの補助金は、会員数及び就業延人員数（年）を全国平均値と比較してA～Cランクに格付けされている。

図表 2－6 各拠点シルバー人材センター格付け表

就業延人数 会員数	7,106 人以上	3,422 人以上	500 人以上	417 人以上
900 人以上	A	A	B	C
434 人以上	A	B	B	C
150 人以上	B	B	B	C
100 人以上	C	C	C	C

（出所）厚生労働省「シルバー人材センター関連予算平成 28 年度概算要求等について」、より筆者作成。

（2）補助金の推移

センター事業は 1980 年国庫補助制度の創設以降会員数、実績はほぼ一貫し

²¹ 同上、155～156 頁。

²² 全国シルバー人材センター事業協会編[1994:158]。

て増大したが、2007 年頃からその業績に伸び悩みがみられるようになった²³。そのため、政府はシルバー人材センターを整理合理化の対象とする公益法人の 1 つに挙げ、事業仕分けによって、2009 年には一般会計からの補助金は 136 億円だったが、2011 年には 91 億円と減額された²⁴。その後、「高齢者活用・現役世代雇用サポート事業」等で 2015 年からは再び増額となったが、その内訳は一般会計からの補助金は 76 億円まで減少し、新たに創設された労働保険特別会計からの補助金が 40 億円であった。そして 2016 年度では一般会計から 68 億円、労働保険特別会計から 53 億円となっている。

しかし、2017 年度は、労働保険特別会計の財源投入 3 年目となり、高齢者活用現役世代雇用サポート事業は 54 億 6900 万円（前年度より 10 億 1000 万円増額）、地域就業機会創出・拡大事業は 13 億 9700 万円（前年度より 6 億 700 万円が増額）、委託事業として労働保険特別会計雇用勘定の高齢者活躍人材育成事業が 14 億 1 千万円が計上され、2017 年度の国のシルバー関連予算は 152 億円になった。このうち補助金については 137 億円となり、事業仕分け前の 136 億円を上回る水準となった²⁵。

図表 2-7 シルバー人材センター補助金の推移（予算額）

年度	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
会計 種類	一 般 会 計	一 般 会 計	一 般 会 計	一 般 会 計	一 般 会 計	一 般 会 計	一 般 会 計	一 般 会 計	一 般 会 計	一 般 会 計	一 般 会 計
(億円)	141	140	138	136	114	91 億	91 億	90 億	93 億	76 億	68 億
会計 種類	-	-	-	-	-	-	-	-	-	労 働 保 険 特 別 会 計	労 働 保 険 特 別 会 計
(億円)										40	53
合計 (億円)	141	140	138	136	114	91	91	90	93	116	121

（出所）厚生労働省「行政レビューシート」及び厚生労働省「シルバー人材センター関連予算 2016 年度概算要求等について」、より筆者作成。

²³ 脇坂[2015]、参照のこと。

²⁴ 行政刷新会議事業仕分け第 1 弾（2009 年 11 月 13 日）では、①予算要求の 1/3 程度を縮減、②全シ協を廃止、③1980 年に開始した事業に対する 1/2 の補助が非常に大きな既得権益になっている、④民業圧迫の実態調査を直ちに行うべき、等の意見が出された。行政刷新会議事業仕分け第 3 弾（2010 年 11 月 15 日）では、①事業仕分けの第 1 弾の評価結果の確実な実施、予算要求の縮減（1/3 程度を縮減）、②各都道府県のシルバー人材連合、各シルバー人材センターにおける間接コストの削減が不十分、全シ協の役割は終えている、廃止の方向、等の意見があった。厚生労働省「2015 度行政事業レビューシート」、を参照のこと。

²⁵ 「2017 年度全国シルバー人材センター事業協会事業計画」、を参照のこと。

(www.zsjc.or.jp/kyokai/acv_pdf?id=18)

第4節 シルバー人材センターを取り巻く組織形態

(1) シルバー人材センター連合の設立背景とその役割

本節では、都道府県ごとに設置されているシルバー連合本部と全国シルバー人材センター事業協会について説明する。1986年の法制化によってシルバー事業が発展したことに伴い、1992年に国はシルバー事業の在り方について、中・長期的視点から検討を行うために「シルバー人材センターの在り方に関する研究会」を設置し、約1年間にわたって検討がすすめられた。1993年には、同研究会から国に対し報告書（「シルバー人材センターの新たな飛躍を目指して」）が提出され、シルバー人材センターが就業機会提供機能を多角化・高度化し、相談機能や能力開発機能、さらには教養文化活動まで幅広く機能を持った地域の高齢者のための総合的なセンターを目指していくことが提言された²⁶。

そして、国はシルバー人材センターの指定について、従来の市（区）町村単位から、都道府県シルバー連合の指定という方式に改めることとし、都道府県内のシルバー人材センターと会員数、事業規模の小さい、いわゆる小規模センターも参画して、都道府県レベルのシルバー連合制度が確立したのである。つまり、シルバー人材センター連合（以下、「シルバー連合」、という。）が都道府県ごとに設置され、市（区）町村単位にあるシルバー人材センターはシルバー連合の活動拠点と位置付けられることになったのである²⁷。

特色としては、活動拠点である市（区）町村単位のシルバー人材センターがそれぞれ公益社団法人、公益財団法人、一般社団法人、一般財団法人、人格なき社団法人のままシルバー連合を構成している点である。シルバー連合制度とは、このように法人としては二重の枠組みがあることを踏まえながら、都道府県内全域での事業展開を目指している。したがって、シルバー連合の本部はシルバー連合の事務局として、理事会の下で傘下の活動拠点の自立性を十分配慮しつつ、1つのシルバー連合としてまとめて運営にあたるのである。つまり、運用上、シルバー連合の本部は、活動拠点の活動を実質的に総合調整する役割と権限を持ち、活動拠点を指導・育成する役割・権限等を有している。

そのほか、シルバー連合は1998年には国からシニアワークプログラム（SP事業）の委託を受け、現在まで継続している²⁸。SP事業は、高齢者の雇用就業機会の確保を推進することを目的として、60歳代前半層を中心とする高齢求職者等を対象に、地域の事業主団体と公共職業安定機関との協力の下、雇用を前提とした技能講習（座学、実習）、合同面接会等を実施して、雇用就業機会の

²⁶ 公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会[2013a：17]。

²⁷ 同上、32頁

²⁸ シルバー連合の事務局構成の中にシニアプログラム担当がある。同上、111頁。

確保を図るとともに、介護サービス分野を中心にシルバー事業の就業機会拡大に向けた技術講習をシルバー連合で実施している。

（２）全国シルバー人材センター事業協会の設立経緯とその役割

次に、厚生労働大臣より指定を受けた全国シルバー人材センター事業協会²⁹について設立経緯を説明しよう。1975年にシルバー人材センターの前身である高齢者事業団が東京都江戸川区で設立され、その後全国に設立されるようになったことから、関係者の間で全国的な連携・情報交換の必要性が論議され交流の機会が設けられるようになった。そして、1979年に東京都高齢者事業振興財団の主催による全国交流会議において「全国高齢者事業団連絡会議準備会運営要綱」が採択され、同年12月に同準備会が発足、代表に大河内一男東京都高齢者事業振興財団会長が選ばれた。この準備会は「共通の理念と組織的基盤を持った全国各地における高齢者事業団の情報交換経験の交流等を図る」ことを目的としたものであった³⁰。1980年12月には、この準備会を改組し当時すでに設立されていた高齢者事業団やシルバー人材センターなど114団体の参加を得て、「全国高齢者事業団・シルバー人材センター等連絡協議会」（以下、「全高シ連」とする。）が設立され、本格的な全国組織の結成に至った³¹。

そこで、労働政策の見直しを検討していた労働省は、東京都方式の高齢者事業団の急速な普及をみて、高齢化社会への急激な移行過程に対応する高齢者対策の一つとして、1980年の予算編成にあたり高年齢者労働能力活用事業の構想をたて、国の補助事業として「シルバー人材センター事業」を実施したのである。そこで、既存の事業団のうち一定の要件を満たすものについて「シルバー人材センター」として補助金を交付することにし、労働省と地方自治体の双方から事務局の人件費などの補助金を受けられることにした。この補助制度を利用する条件としては、任意団体から民法上の社団法人へと移行することを必要とした。これは、国が高齢者事業団方式による「高齢者の生きがい」のための就労という制度を初めて公式に認め、積極的に支援する方針を打ち出したといえる³²。

その後、1982年に全高シ連を発展的に改組し、加入162団体の下に「社団法人全国シルバー人材センター協議会」が誕生し、加入しているシルバー人材セ

²⁹ 高齢法46条では、「全国を通じて一個に限り、同条に規定する業務を行う者として指定することができる」と規定されている。

³⁰ 社団法人全国シルバー人材センター事業協会 [2002:25]。

³¹ 長勢 [1987:147]。

³² 長勢 [1987:153]。

ンターからの会費と国の補助金交付で運営が開始された³³。

そして、シルバー人材センター事業に対する補助金は 1980 年度に新規に設けられたものであり、5 年間という期限付きの暫定的な補助事業³⁴であった。そこで、社団法人全国シルバー人材センター協議会は、法制化を要求する大規模な署名運動を展開した。

他方では、この時期、国の財政事情は極めて厳しく、特に補助金については真剣に整理合理化、削減が求められる状況にありシルバー人材センターも例外ではなかった³⁵。シルバー人材センターは、最終的決着は 1 年間先送りされた³⁶。そして高齢者の雇用・就業の場を確保するための重要な柱の 1 つとして位置付けられ、1986 年に労働大臣の指定を受ける団体として明確に位置づけられたのである。そして、あわせて「社団法人全国シルバー人材センター協議会」も名称・目的及び事業内容等の変更を行い、「全国シルバー人材センター協会」として労働大臣の指定を受けたのである³⁷。その後、公益法人制度改革により 2012 年「公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会」（以下、「全シ協」とする）となった。

それでは「全シ協」の業務について説明しよう。「全シ協」とは、「高齢法」第 46 条で、「厚生労働大臣は、シルバー人材センター及びシルバー人材センター連合の健全な発展を図るとともに、定年退職者その他の高年齢退職者の能力の積極的な活用を促進することにより、高年齢者の福祉の増進に資することを目的とする一般社団法人又は一般財団法人」であって、次条（高齢法第 47 条）に規定する「業務を適正かつ確実に行うことができると認められものを、その申請により、全国を通じて一個に限り、同条に規定する業務を行う者として指定することができる」としている。そこで「全シ協」では業務内容として（1）普及啓発活動として「理念が地域社会に深く浸透し、適正・健康な事業が図れるよう、リーフレット、シルバー事業解説のためのビデオを作成し普及啓発」に努め、また『月間シルバー人材センター』の編集協力等を行っている。

（2）調査研究事業では「シルバー事業を取り巻く諸問題等についての的確に現状を把握し、効果的な事業を推進していくため、学識経験者を含めた専門家とともに調査研究し報告書として取りまとめ、今後のシルバー事業のあり方等に関する資料」としている。また、全国各センターの事業実績等を調査、集計、分

³³ 社団法人全国シルバー人材センター事業協会 [2002:25]。

³⁴ 長勢 [1987:183~186]。

³⁵ 同上。

³⁶ 同上、86 頁。

³⁷ 社団法人全国シルバー人材センター事業協会 [2013a:28]。

析して『シルバー事業統計年報』等を作成している。(3) 研修交流事業においては「シルバー事業の発展・充実を期すシルバー連合の役員・職員に対しシルバーの理念、組織運営及び業務運営等についての専門知識等」について各研修・会議を実施している。(4) 指導援助事業では「シルバー連合がその目的・趣旨に沿った事業が行えるよう国（厚生労働省）の委託を受けて指導・助言を行う事業」を実施している。(5) 福利厚生事業では「全国シルバー人材センター厚生年金基金」の他「個人年金保険（マイライフ年金プラン）」の制度をシルバー連合職員に実施している。またセンターの会員に対する福利厚生制度については「拋出型企業年金保険（シルバー年金）」、その他福利厚生制度として、シルバー連合の会員（役職員を含む）が心身のリフレッシュのための旅行等において、一定の水準にある全国のホテル・旅館等を廉価で利用できるよう全シ協指定のホテル・旅館などを割引する「指定割引保養施設」制度がある³⁸。

第5節 シルバー人材センターが抱える課題とその対策～むすびにかえて

これまで、シルバー人材センターの理念や仕組み、シルバー人材センターを支えるシルバー連合や全シ協の役割について述べてきた。本節では、これまでよく取り上げられた課題を踏まえて、さらに共働・共助の視点から再整理しなおしたうえで、シルバー人材センターの今後の課題について再整理したい。

今、シルバー人材センターの最も大きな課題の一つは、会員の減少と会員の高齢化である。そのため「シルバー人材センター事業の進め方に関する委員会報告書」（2007 年）では、社会経済環境の変化に対応するため、国が高齢者・団塊の世代の再チャレンジ機会の提供と支援が重要な課題としたことを踏まえて、「シルバー人材センターの会員数を 2010 年までに 100 万人とすることを当面の目標」とし、入会者を増やすとともに退会者における会員の減少も問題であると考え、その対策の必要性が論じられた。しかし、2018 年現在も会員数 100 万人目標は達成できず、図表 2－8 のように、会員の動向から入会と退会状況（2011 年から 2015 年まで）をみても、退会者数が入会者数を上回っている。

³⁸ 社団法人全国シルバー人材センター事業協会 [2013a:29～31]

図表 2－8 会員の動向（全国）

年	2011 年	2012 年	2013 年	2014 年	2015 年
適用					
新入会員数 合計	114,263 人	108,691 人	103,755 人	101,298 人	103,451 人
退会会員数 合計	137,339 人	127,995 人	118,332 人	108,698 人	104,215 人
*加齢による 退会者数	14,357 人 (10.5%)	14,152 人 (11.1%)	13,406 人 (11.3%)	12,273 人 (11.3%)	12,129 人 (11.6%)
*病気による 退会者数	28,706 人 (20.9%)	27,916 人 (21.8%)	26,499 人 (22.4%)	25,114 人 (23.1%)	24,174 人 (23.2%)

（出所）全国シルバー人材センター事業協会『シルバー人材センター事業統計年報』（2011 年度～2015 年度）より、筆者作成。

また、高齢化も年々進行し、会員の平均年齢が 2002 年には 68.7 歳、2008 年には 70.3 歳、直近の 2017 年 3 月現在には 72.2 歳と上昇傾向にある。高齢法の改正により 65 歳までの雇用確保が進んでいることから、シルバー人材センターへの入会者の年齢も引き上げられている。

そのため、これからますます、高齢者の力が必要とされるなかで、改めてシルバー人材センターが高齢者同士、高齢者と地域とのつながりの役目を果たすことができるようにするにはどのような改革が必要なのかについて、以下でまとめたい。

（１）会員の意識改革と参加促進

現在は、シルバー人材センターの考えである高齢者の「生きがい就業」を通じて社会へ貢献するという考え方、また政策的に高齢者の就業支援に力を入れていることなどもあって、会員は配分金を得られる就業を斡旋してくれる場所としてシルバー人材センターを受け止めている人も多い。制度導入時から「配分金」を得ることを主な目的として入会する高齢者が多く、また、現在では国が「生涯現役」を奨励していることでセンターが就業提供を行う組織であると勘違いして入会する高齢者も存在する。

しかし、シルバー人材センターは、『運営の手引き』にもあるように、「地域の高齢者が共働・共助し合うことによって高齢者の就業を通じて福祉の増進を図りながら自主的に運営する団体」（傍点、筆者）であり、センター事業は会員が自主的・主体的に運営に参加しなければならない。つまり、高齢者はシルバー人材センターへ登録するだけで、事務局が就業を斡旋してくれるという一方

的で受け身な位置づけではなく、会員である高齢者がシルバー人材センターの運営に積極的にかかわることが求められているのである。

そのためには、シルバー人材センターの「自主・自立、共働・共助」という理念をただ掲げるだけでなく、本来の意味を会員自身がしっかり認識し行動に移すことができるよう、なによりもまず「会員の意識改革」が必要である。そのためには、例えば、シルバー人材センターの入会説明会において、配分金が得られる就業の説明に重きを置くのではなく、シルバー人材センターの設立された動機や理念についての意味合いを丁寧にしっかりと説明することから始める必要がある。

そして、組織や事業改革も行っていく必要がある。その際に重要な視点は、会員が組織や事業にどのように参加しているか、という点である。組織体制の課題については、塚本 [2016:117] も、「人事の主導権が公的機関にあることは、シルバー人材センターの組織問題を論じるうえで看過できない問題である。理事が名誉職であることもあるし、事務局長は自治体職員の出向や派遣、あるいは退職者が勤めているケースがおおい。この人事が行政による補助の担保としておこなわれており、おおくの場合シルバー人材センターのプロパー職員は事務局長代理までしか昇進できない。シルバー人材センターの組織運営には労働行政や福祉行政に対する理解の深さや法律適用の専門性といった行政官の能力はおおいに役立つが、このような人事慣行のもとでは、行政代行機関の役割として市民サービスの範囲内での会員の獲得や職域の拡大、就業開拓などはありえても、企業家精神が発揮されて事業の新規展開がおこなわれたり、組織革新によって運動体として組織を活性化したりすることはむずかしい。」と述べている。

そして、塚本が述べる組織の課題に対して、繰り返しになるが、シルバー人材センターという組織の運営にどのように会員が参加しているか、という点を加える必要がある。例えば、実際に取り組みが実施されているシルバー人材センターも多くあるが、事務局業務への会員参加(プロパー職員の業務補助など)である³⁹。また、理事会の構成にあたっては、各界の協力を得るにしても、理事会の全員もしくは圧倒的多数が会員の中から選ばれることが重要であろう。そして、会員が中心となってシルバー人材センターの広報活動や地域での取り組みなど積極的に行うためにも、会員同士の連携を強める会員組織は重要である。会員組織として設置されている地域班、職群班、サークル活動、同好会等がある。そのなかで、地域との関わりをもつ経験を積んだ会員や自ら培ってき

³⁹ 事業事務(受注・契約からの仕事の完遂までの一連の事務)においても、設立当時に比べ会員が増大していることから、事務処理をシステム化し会員が業務事務において協力する必要がある。

た経験をもつ会員に自主性を持たせ、「共働・共助」の視点から、地域に必要とされる課題を拾い上げ、そしてシルバー人材センターが就業と集いの場として機能させることが重要であろう。

このように、会員が事業や組織運営に積極的に参加し、地域の課題に対しても会員自身はその課題や取り組み方法を見つけだそうとする意欲や行動によって、会員がシルバー人材センターに参加している意識が醸成されるといえよう。そして会員同士力を合わせ連携して事業に取り組むことで地域を活性化させることも可能となり、センター事業は地域にとってなくてはならない存在になるのである。

（２）会員・高齢者のニーズにあった支援

シルバー人材センターの課題を考えるうえで、会員の減少をどう防ぐかに対しては、これまでも検討されてきた。団塊の世代が60歳に突入することを踏まえた「シルバー人材センター事業の進め方に関する委員会報告書」（2007年）では、「年間約12万人の退会者のうち約半数は『その他』と退会理由は必ずしも明らかではないがこの中には会員活動の中核ともいえるべき65歳～74歳層の退会者が6割近くを占めていることなど合わせ考慮すると、会員の希望が十分に満たされていない状況であることは否定できない」としている。そして、先にも述べたように、会員の意識改革によって、会員が積極的にシルバー人材センターの活動に参加し、「同時に会員自らが主体的かつ積極的にセンターの活動への参加ができる柔軟な組織の仕組みを育てていくことが肝要である」ことが、会員の退会に対する対応策として提示されている。

しかし、2010年までに会員数100万人を達成することが実現しなかったことから、「2017年度全国シルバー人材センター事業協会事業計画」では事業の方向性として、2018年度～2023年度を期間とした「第2次会員100万人達成計画」を策定することと併せて、計画の中間点である2019年度までを期間とした「中間目標80万人」を設定し、2007年からの取り組みを修正している。そして事業の展開として、多様な働き方の推進では、シルバー派遣事業や職業紹介による働き方、を挙げている。

しかし、これらの支援は労働市場における60代の会員に対する就業対策であり、体力的に通常の就業が困難な会員や「生きがい就業」を目的として入会した会員を視野に入れた就業支援ではない。「シルバー人材センター事業の進め方に関する委員会報告書」（2007年）でも述べられているように、その解決策として「会員に対し、より決め細かな相談を日ごろから行い、就業希望者には必要な講習や就業開拓を行う」という従来の就業者支援に加えて、これまであま

り重視されてこなかった「サークル活動や、ボランティア活動を通じて生きがいや友人とのふれあいを深めるなどの対策を充実させる」ことが今後さらに必要であろう。石橋〔2017：114－115〕も、「体力低下を理由に『就業に参加しない（できない）会員』も増加し、その処遇が頭の痛い問題となってくる。もちろん、地域にはボランティア団体や生涯学習、サロンなど他の社会参加の機会は多く、これらをシームレスに移行できる仕組みを構築していくべきであろう。一方で、気心の知れた仲間のいる組織にできるだけ長くとどまりたいと希望する高齢者のニーズにも応える必要がある」と述べている。

2007 年の「シルバー人材センター事業の進め方に関する委員会報告書」においても、「後期高齢会員の社会活動の推進」として「共助」の理念に基づく会員が老後をサポートし合う組織として、会員が主体となって運営するフレキシブルな会員制度を設けることを提案し「ゴールド会員」「プラチナ会員」制度を設けているセンターの事例が紹介されている。そしてそれらに対する「取り組み状況等を調査・評価することについて早急に検討することが望まれる」とされており、この点については第 3 章で述べるが、シルバー人材センターにおける後期高齢者の会員が 2015 年度で 27.7%（図表 2-9、参照）と、4 分の 1 以上であることを考慮すると、ますますそのニーズに対する支援が必要であるといえよう。

以上のことから、会員の高齢化は定年延長等により避けられない課題であることから、退会する会員の減少を防ぐためには配分金を得ることを目的とした就業だけでなく、「2007 年の報告書」に記載されている「共助」の理念に基づく会員が老後をサポートし合う組織づくりは避けて通れない緊急の課題であるといえる。

図表 2－9（全国）会員の年齢層構成比 (%)

年	2002	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
60 歳未満	2.3	0.8	0.6	0.5	0.4	0.3	0.2	0.2	0.1	0.1
60-64 歳	21.7	15.4	13.9	14.3	15.3	14.7	12.8	10.6	8.6	7.3
65 - 69 歳	35.9	35.9	36.4	35.8	33.3	31.3	31.0	30.6	30.7	31.8
70 - 74 歳	25.7	30.7	30.8	30.4	30.8	32.2	33.0	34.6	35.0	33.1
75 歳以上	14.3	17.2	18.3	19.0	20.2	21.4	23.1	24.0	25.6	27.7

（出所）2013 年全国シルバー人材センター事業協会「シルバー人材センター事業のあり方に関する検討会第一次報告」、及び全国シルバー人材センター事業協会『シルバー人材センター事業統計年報』（2011 年度～2015 年度）、より筆者作成。

（３）事業のさらなる展開—就業のミスマッチ解消に向けて

会員の希望する職種内容と請け負う就業内容とのミスマッチについては、法制化後の小林〔1989〕の調査でも確認されている。また、1993年労働省発表の『『超高齢社会』における多様な就業のニーズに対応したシルバー人材センターの拡充が喫緊の課題〕においても、センター事業は、国の雇用就業対策の重要な柱」として「予想以上の高齢化の進展や会員の就業ニーズの多様化などに伴い会員の希望と提供される仕事との間にかなりのアンバランスが生じている」として、シルバー人材センターにおける就業のミスマッチ問題を取り上げている。

同年の「シルバー人材センターの在り方に関する研究会報告書」においても、「（４）希望する仕事と受注する仕事のアンバランス」と題して、その問題が取り上げられている。この報告書では、1991年に全シ協が実施した「シルバー人材センターへの入会による高齢者の生活意識変化に関する調査研究報告書」から、例えば男性の場合、事務整理系の仕事希望者の割合が18.3%であるのに対して実際に事務整理系の仕事に就いた者は9.6%、その一方で、軽作業系の仕事希望者の割合が34.2%であるのに対して、実際に軽作業系の仕事に就いた者の割合は45.9%というデータを示している⁴⁰。また、会員の就業分野は平均的にみて清掃等の軽作業的なものが会員の希望を上回って相当の割合を占めている一方、希望の多い事務系の就業分野は少ないという現状にあるとも指摘している。その後の「シルバー人材センターの新しい発展方向についての懇談会」報告書（1999年）においても、「ホワイトカラー層の会員のための事務系職種の開拓が急務」と引き続き、この課題は指摘されている。

このように、1990年代は高齢化の急激な進行と長期にわたる経済的不況等により、会員の就業におけるミスマッチは常に課題として取り上げられている。

しかし、その後も、2001年から特別支給高齢厚生年金の定額部分の支給開始年齢が引き上げられることなどから、「生涯現役社会の実現に向けた就労のあり方に関する検討会報告書」（2013年）においても、1999年報告書と同じくホワイトカラーの職種に対するミスマッチの課題が取り上げられているが、長きにわたり、この就業におけるミスマッチは解消されていないのが現状である。山下〔2002b:16〕は、会員の就業機会を開発していくためには、「会員自ら新しい事業を開発し、社会の需要を創出していくことも必要」とし、独自事業の開発を提案している。しかし、設立当時から就業延人員に占める独自事業の割合は全体で見ると大きな広がりを見せていない。

⁴⁰ なお、女性についても同様の傾向となっている。

また、図表2-8で示されているように、退会する会員は加齢が原因だけでなく、病気等で退会する会員も年々増えている。現在もシルバー人材センターでの受託事業は、設立当初から定番である一般作業群での軽作業が多く、臨時的・短期的なローテーション就業が多くを占めている。このような就業の中では、会員同士の横のつながり構築は限定的であるため、「共働・共助」は十分に発揮されないであろう。高齢者の単身・夫婦世帯も増大傾向であることも考慮すると、公益社団法人であるシルバー人材センターにはこれまで以上に地域の高齢者支援の役割が求められている。そのため、これからのセンター事業は、高齢者と社会とのつながりを維持するための支援が必要であり、高齢者同士の助け合いが実現するような取り組みを行う必要がある。

そして、団塊世代の会員の中には海外派遣を経験した人材もいることを考慮すれば、グローバル社会において語学を活かした外国人向けの観光案内、出稼ぎ労働者の手続きに関する書類記入の手伝い、観光立国を目指す我が国において日本の料理、伝統行事などを通して日本文化を国内外への発信など、これらの取り組みも可能である。また、共働き家庭やひとり親家庭が増加するなかで、子どもや家族を地域で見守ることも、地域でのつながりを構築することで可能となるのではないだろうか。年齢に関係なく、また会員も退会するのではなく、今まで築いた同じ組織の中で仲間とともに体力に合わせた就業が可能となるためには、シルバー人材センターへの会員の自主的な参加が重要であり、共働・共助を実現できる、集いの場所としてシルバー人材センターが重要な役割を果たすといえよう。

第3章 シルバー人材センターにおける「生きがい就業のダブルスタンダード」とその課題

～「ゴールド会員」「プラチナ会員」に対するインタビュー調査をもとに～

はじめに

超高齢社会を迎えたわが国では、高齢期をどのように過ごすかが高齢者にとって非常に大きな課題となっている。平均寿命が伸長する一方で高齢者の単身世帯・夫婦世帯が増加し、高齢者を取り巻く問題は貧困、健康、介護といった経済・健康状態の課題だけでなく、孤独死¹などの生活全般にまで広がりつつある。高齢者と地域や社会とのつながりが弱まっていることは高齢者の「生活の質（QOL）」に大きな影響を与えていると考えられ²、高齢者における社会的孤立、社会的排除をどのように解決していくかが喫緊の課題であるといえよう³。そのため、高齢者の生活を支える基盤の再構築が今後の高齢者に対する生活支援に必要であり、超高齢社会のなかで高齢者が地域や社会とどのようにつながるのか、どのように高齢者自身が支援する側としてその力を発揮するのか、という視点は欠かすことができないものである。

しかし、高齢者の能力・経験を活かすことの重要性が今新しく認識されたわけではない。それは、大河内一男氏がその中心となり設立した東京都高齢者事業団（現在のシルバー人材センターの前身）が1970年代に設立されていることから理解できるであろう⁴。

大河内氏の言葉を用いて説明すれば、シルバー人材センターの事業、つまり「高齢者事業は労使間の雇用関係を前提とした上での高齢者就労ではなく、あくまで地域の高齢者たちが自主的に働こうとするところの互助と共働のための就労活動」⁵（生きがい就業）であって、「自分の長い人生の中で身に付けた経験と技能と生活の智慧ともいうべきものを地域のために提供することに老後の積極的生き甲斐を見つけ出そうとする運動」⁶とする。つまり、高齢者の生きがい就業とは、「苦痛を伴うが、①資本の雇用関係に包摂されない労働、②高齢者の

¹ 岩田[2008：131～132]においても、「周縁—地域空間と社会的排除」の項目で「孤独死」についてふれられている。

² 高齢期における「生活の質 QOL」に関しては、A. Walker (ed.) [2014]らがイギリスで大規模な研究調査を行いその成果を取りまとめている。

³ 「社会的孤立」に関しては阿部[2013]がその先行研究をまとめている。また、「社会的排除」に関しては岩田[2008]を参照されたい。

⁴ 大河内[1982a]、を参照のこと。

⁵ 大河内[1982b：17]。

⁶ 同上。

主体性を尊重し、生きがいを感じる労働」⁷とまとめられよう。

しかし、ここで注意すべきことは、シルバー人材センターの法制化以降、その根幹である「生きがい就業」のとらえ方に「ブレ」が生じているという点である⁸。その「ブレ」の意味を簡単に説明すれば、現在も大河内氏が提唱した「生きがい就業」の理念や枠組みが受け継がれている一方で、実際には「生きがい就業」のとらえ方が「配分金を得られる」就業へと矮小化し、その時々で「生きがい就業」のとらえ方が異なっているということである。

その背景には、シルバー人材センター法制化からこれまでの政策展開が大きく影響していよう⁹。つまり、大河内氏が提唱した高齢者の「生きがい就業」は、高齢者事業団の創設当初「労働政策と福祉政策の中間にまたがる分野」として位置づけられたにもかかわらず、1980年代の国庫補助及びシルバー人材センターの法制化によって、労働政策の中に位置付けられてしまった。さらに1990年代においても、「生きがい就業」の「配分金を得られる」就業としての側面が、急速に進展する高齢化や年金不備の解決策として打ち出された労働市場に傾斜する政策によって強まっていったのである¹⁰。その結果、シルバー人材センターに加入する高齢者は「配分金を得られる」就業に就くことができるかどうか、実践現場では「配分金を得られる」就業機会の支援こそがシルバー人材センターの中心的役割、というような関心や意識が大部分を占める状態が生み出されることになった。しかし一方で、「生きがい就業」が「配分金を得られる」就業へと矮小化したために、シルバー人材センターは財政的問題だけでなく、組織自体の存続の意義という点でも危機的状況に陥ることになったのである。

そこで、本稿ではシルバー人材センターにおいて「就業できない」または「就業を希望しなくなった」会員に対しての取り組みに焦点をあて、そのとらえ方に「ブレ」が生じている「生きがい就業」について再整理したうえで、シルバー人材センターが担う役割の再検討を目的とする。このことによって、シルバー人材センター自体の存続意義が問われる今、シルバー人材センターが担うべき役割を改めて明確にすることが可能となる。そして、高齢者がその能力・経

⁷ 脇坂 [2015 : 146]。

⁸ 岩田・山口 [1989 : 426] においても、「シルバー人材センターは高齢者事業団から国庫の補助事業化、法制化という展開過程において、『生きがい就業』の就業の側面にウェイトを徐々に移し、労働政策としての性格を強めている」こと、そして「このような制度上の変化にもかかわらず、『生きがい』が否定されたわけではなく、『生きがい就業』の理念の追求は今日でも各センターの中心課題となっている」と述べている。

⁹ この点についての詳細な分析は脇坂[2015]、を参照のこと。

¹⁰ もう一つの背景には、年金制度が未成熟であった高齢者事業団設立時においても、法制化後の1990年代における年金の支給開始年齢の引き上げにおいても、常に高齢者の生活問題には老後の生活費用をどう補うかが大きな課題となっており、実際、入会希望者の多くは、いつの時代においても「経済的理由」とその入会目的を述べている点も大きく影響しているだろう。

験を地域や社会へ還元するための方策について改めて検討することで、超高齢社会において高齢者自らが生活支援や地域の再構築の支え手となる道しるべを見つけ出したい。

第1節 「生きがい就業」の「ブレ」と「生きがい就業のダブルスタンダード」

(1) 「就業できない」会員への対応とその意味するもの

先にも述べたように、シルバー人材センターに対するこれまでの労働市場へ傾斜した政策によって、シルバー人材センターでの「生きがい就業」のとりえ方に「ブレ」が生じ、「生きがい就業」は「配分金を得られる」就業に矮小化されつつある。しかし、シルバー人材センターの理念である「自主・自立、共働・共助」の考え方や実践現場の支援をみても、シルバー人材センターが会員に対して「配分金が得られる」就業機会の支援のみを行っているわけではないことは明らかである。その例の一つとして、「就業できない」会員への対応がある。この節では、この「就業できない」会員に対する対応について検証する。それは、シルバー人材センターに求められている役割が「配分金を得られる」就業機会の支援だけでないことがより明確になるからである。

まず、『シルバー人材センターの手引き』（第1版、1989年。以下、『手引き（1989年）』、とし、他の年度についても同様の方法で記載する。）では、その第8章「シルバー人材センターに関する質疑応答」において「問35 就業が全くできない会員の対応は如何に。」という項目があり、その対応を説明している。少し長いが、重要な内容であるためその答えの一部を以下に引用しよう¹¹（下線、筆者）。ちなみに、この質疑応答は、『手引き（1994年）』においても「問38 就業がまったくできない会員への対応策を示してください。」という項目があり、『手引き（1989年）』とその回答内容は全く同じ文面で記載されている¹²。

加齢によって体力的な衰え等により就業はできなくなったが、なお、会費を払い会員となっていること自体で孤独感を逃れ、生きがいとされている方がいる場合のことを考えてみましょう。

ア センターの目的は、働くことを通じて……となっていますが、定款上（第9章の2 定款（例）参照）働くことができなくなった会員に対して「あなたは働けなくなったから退会するように」といって、会員から排除することは情においてできない場合も多く、定款上からも問題がありそうです。

イ 一方、就業を希望する高年齢者に対して就業機会を提供することを目的として設立された団体（センター）に、就業することができない人を会員としておくことについてはその目的からも問題があると考えられます。

¹¹ 全国シルバー人材センター事業協会編 [1989：223～224]。

¹² 全国シルバー人材センター事業協会編 [1994：224]。

ウ この矛盾を解決するには定款の中の会員の規定を検討してみる必要があると思います。定款（例）（第9章の2参照）によれば、会員には正会員、特別会員及び賛助会員の3種類があり、このうち正会員はあくまで就業でき得る高年齢者ということになっております。

また、特別会員は、「センターに功労があった者又は学識経験者でセンターの事業運営に必要と認めて理事長が推薦し、理事会の承認を得たものとする。」となっておりますので、この特別会員の解釈の中に含めることも考えられます。

特別会員は、定款（例）によれば、総会の構成員となり、議決権を行使できますし、特別会員として会費を徴収することや、センターが行う諸行事への参加を求めることも差し支えないはずです。

以上のように、「就業が全くできない会員の対応」に関しての回答をまとめると、①会員が就業できなくなったからといって退会を促すことは情においてできない場合が多いが、②就業機会を提供する目的でセンターは存在するため、就業できなくなった人をそのまま会員として認めることには問題がある、③そのため正会員ではなく、たとえば特別会員にして対応することなども考えられる、という内容である。

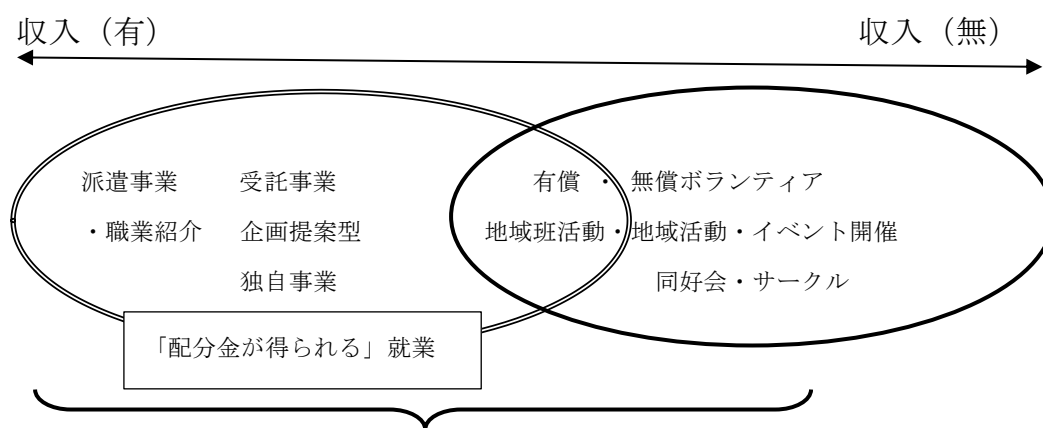
この質疑応答からわかることが、大きく2つある。その一つは、文言でもあるように、現在のシルバー人材センターは「就業を希望する高年齢者に就業機会を提供する」ためにあるにもかかわらず、その会員が就業できなくなった場合に会員から排除することは人間の情から難しいとして、シルバー人材センターの組織そのものに「矛盾」が内包されていること、またそれを自らが認識しているということである。その一方で、設問の回答にある「…会費を払い会員となっていること自体で孤独感を逃れ、生きがいとしている方がいる場合」（下線、筆者）という記述からもわかるように、「就業できなくなった」会員本人がシルバー人材センターに所属することで孤独感を逃れ、生きがいとなっている点があるということをシルバー人材センターが認識したうえで、（積極的ではないにしても）「就業できなくなった」会員への対応を行うことがシルバー人材センターの役割の一つだということを認めている点である。つまりこれは、会員に対して「配分金を得られる」就業機会の支援以外の役割をシルバー人材センターが認めているということの証明に他ならない。この点こそ、シルバー人材センターが単に高年齢者に就業機会を提供する組織だけでなく、「自主・自立、共働・共助」の理念のもとに、その人ができる範囲で地域や社会へ自分の能力や経験を提供できることが可能となる支援、さらには就業できなくなっても高齢者と社会とのつながりを支援する組織として、その役割を認識しているということであろう。

では、なぜこのようなシルバー人材センターの組織そのものに「矛盾」が内

包されているのだろうか。それは、シルバー人材センターにおける「生きがい就業」のとらえ方に「ブレ」が生じているためである。つまり、「生きがい就業」は、あるときは「配分金を得られる」就業として狭い範囲でとらえられ、あるときは大河内氏が提唱した意味での「生きがい就業」として広い範囲でとらえられるという状況が起こっており、常にこの両方のとらえ方が混在するという、「生きがい就業のダブルスタンダード」が組織自体に存在するからである。

その背景には、シルバー人材センター法制化後の労働市場へ傾斜した政策展開によって、生きがい就業の範囲が、「配分金を得られる」就業（図表 3-1 )に矮小化されて取り扱われるようになってきたこと（「生きがい就業」の矮小化）があり、大河内氏が提唱した意味での「生きがい就業」としてとらえられる範囲（図表 3-1 )が狭められたためであるといえる。その結果、たとえ無償のボランティアやセンター運営のための地域班での協力・活動、自らの能力を生かした同好会活動での取りまとめ役などに貢献したとしても、それは「生きがい就業」には含まれず社会や地域へ貢献したこととしてとらえられない現状が起っている。それは、それぞれのシルバー人材センター自体だけの問題ではなく、シルバー人材センターを評価する指標が、会員数や契約金額で判断されることが多いことも影響しているといえよう。

図表 3-1 「生きがい就業のダブルスタンダード」の概念図



<「生きがい就業」の範囲>

（出所）筆者、作成。

さらに問題なのは、この「生きがい就業」のとらえ方に「ブレ」が生じ、「生きがい就業のダブルスタンダード」が存在していることについて、会員や実践現場が認識していない、また認識していたとしても組織運営に大きな影響がな

いている、またどうにかしたくても「配分金が得られる」就業機会の支援で精一杯である、というようなそれぞれの状況が存在し、なにをもって「生きがい就業」とするかはその時々で異なってしまう状況が生み出されていることである。そして、シルバー人材センターの進むべき方向性を打ち出す際には、これまでの大河内氏が提唱した意味として広い範囲での「生きがい就業」の提供を目指して議論されるが、実際には多くの実践現場では「配分金得られる」就業機会の支援が「生きがい就業」であると考え行動する、またはせざるを得ない状況となっている。そのため、シルバー人材センターでは、常に「雇用のミスマッチ」などがその問題の中心となり、「就業できない」また「就業を希望しなくなった」会員に対して、組織自体が「矛盾」を抱えているようにみえるのである。

（２）「就業を希望しなくなった」会員への対象範囲の拡大

『手引き（1989年）』と『手引き（1994年）』において記載されていた「就業できない」会員に対する対応は、その後、時代とともにその対象範囲を変化させていくことになる。それは、『手引き（2002年）』においての文言の変化が示していよう。回答の書式は違えども、その内容はほぼ同じなのであるが、大きく変化しているのはその質問の見出しである。

『手引き（2002年）』では、「加齢による会員への対応」という項目において、「加齢による就業を希望しなくなった会員への対応策についてご教示ください」（下線、筆者）という質問が記載されている¹³。先にも述べた通り、それ以前の『手引き（1989年）』と『手引き（1994年）』では、「就業が全くできない会員」と記載されていた文言が「就業を希望しなくなった会員」という言葉に変化したことが意味するのは、当然、会員が加齢や健康の理由で「就業が全くできない」だけでなく、例えば、介護や孫の世話といった家族の事情、また会員が「就業できない」のではなく、働く能力はあっても単に会員が「就業を希望しなくなった」場合のことも含まれると理解できよう¹⁴。つまり、加齢や健康の問題から「就業が全くできない」のではなく、働く力はあるが「就業を希望しなくなった」状況にまで、シルバー人材センターがその対応する対象範囲を広げたということである。このことからみても、シルバー人材センターの組織そのものに「矛盾」が内包していることを示す一方で、センターに対して会員への就業機会の支援だけでない役割がこれまで以上に求められているというこ

¹³ 全国シルバー人材センター事業協会編 [2002 : 329]。

¹⁴ 第3節で説明する「ゴールド会員」「プラチナ会員」制度へのインタビューにおいても、「会員が健康の理由ではなく、ただ単に就業を希望しなくなったという声もあがってきた」とう回答を得た。

とが明確になっているのである¹⁵。

第2節 「ゴールド会員」「プラチナ会員」の導入背景とその意味

前節でみたように、シルバー人材センターでは法制化以降から「就業できない」または「就業を希望しなくなった」会員に対する対応が行われてきたが、さらに 2000 年代中頃にはこの対応に対する仕組みづくりが積極的に行われるようになった。それは、先駆的なシルバー人材センターで導入された「ゴールド会員」「プラチナ会員」の仕組みである。本節では、この「ゴールド会員」「プラチナ会員」に対する取り組みの背景を探り、実際にこの仕組みを導入しているシルバー人材センターへのインタビュー調査を通してその姿を明らかにしたい。

ではまず、「ゴールド会員」「プラチナ会員」が導入された背景を探るために、全国シルバー人材センター事業協会（以下、「全シ協」とする。）の報告書「社会経済環境の変化に対応したシルバー人材センター事業の進め方」（2007 年 5 月）をみてみよう。

この報告書の「2 後期高齢者会員等の社会参加活動の推進」では、「加齢に伴って体力的な理由等により通常の就業が困難となった場合、これまではセンターを退会し、社会生活から引退していくケースが一般的であった」¹⁶とし、「高齢者が『働く』意義は、単に就業を通じて健康を維持し、収入を得るという側面だけでなく、社会参加・社会貢献を通じての生きがいを得るということにもある」¹⁷と、シルバー人材センターの「生きがい就業」についてのとらえ方を説明している。そして、「もともと高齢者は社会との交流が少なくなり、孤独になりがちであるが、長年慣れ親しんできたセンターを離れた場合、新たな社会活動団体等に参加していくことは難しい。シルバー事業は、雇用の場を離れて地域社会にかえる高齢者等のコミュニティーづくりという役割を果たすことが期待されることからすれば、このような事態を放置することはできない」¹⁸と

¹⁵ 付け加えれば、『手引き（2013 年）』では、「加齢により就業を希望しなくなった会員への対応として、定年制を設けることの是非についてご教示ください」という質問が記載されている。この「定年制を設ける」という文言からわかることは、やはりシルバー人材センターにおける「生きがい就業」が「配分金が得られる」就業として実践現場ではより狭くとらえられていることを意味しているといえよう。しかし、ここでの回答は、その文言は少し短くなったとはいえ『手引き（1989 年）』で記載されている内容とほぼ同様で、削除されている文言は「情において」という点だけである。このように、シルバー人材センターが法制化からこれまで組織そのものに「矛盾」が内包されていることを認め続け、そしてその「矛盾」が生み出されている背景は「生きがい就業のダブルスタンダード」が存在しているためなのである。

¹⁶ 全国シルバー人材センター事業協会 [2007b : 17~18]。

¹⁷ 同上、18 頁。

¹⁸ 同上。

して、「配分金が得られる」就業機会の支援以外のシルバー人材センターの役割を示している。そして、現時点でも「センターにおいて、例えば、通学時の児童の安全面の見守りなど、高齢会員の生活環境に合わせたボランティア活動への参加や趣味を生かしたサークル活動など『できることを』、『できる範囲で』行う社会参加活動が始められ、徐々に活性化している」¹⁹として、今後もその活動の必要性を述べている。また、「高齢者の社会参加活動の定着を図っていくためには、会員制度について、例えば、定款に定める『正会員あるいは特別会員』等とするか、あるいは『名誉会員』等その他どのような会員制度を作るか、また、会費をどのように定めるかなどについて検討を深め、これを実現するために合意を形成していくことが必要である」²⁰とし、「この場合、『共助』の理念に基づく、会員が老後をサポートし合う組織として位置づけ、会員が主体となって運営するフレキシブルな会員制度とすることが望ましいであろう」²¹と述べている。

このように、この報告書では「就業できない」会員に対する社会参加活動への参加の重要性を述べたうえで、その支援がシルバー人材センターの役割であると認めている。そして、この項目ではいくつかの事例、後期高齢会員のボランティア活動への参加、同好会活動への参加、そして「ゴールド会員」制度創設などを提示している。ここでは、ゴールド会員制度の概要を知るために、紹介されている事例を以下に引用しておこう。しかし、後期高齢会員に対する対応の必要性はこの報告書でも明確に述べられているが、その仕組みである「ゴールド会員」については、事例で登場する程度となっている。

B センターでは、加齢等により就業活動への参画が困難となるも、多様な地域社会参加活動や厚生事業を通じて、健康を維持し、生きがい充実を希望する後期高齢会員を対象として、「ゴールド会員」制度を創設した。

ゴールド会員は、定款上の「特別会員」とし、活動内容、会費等ゴールド会員規定も整備した。

日頃の活動は、「ゴールド会員連絡会」を中心に活動をしている。活動参加に際しては、「レクリエーション保険」により事故に備えている。

その後、全シ協が出した「シルバー人材センター事業のあり方に関する検討会第一次報告書－生きがい就業の推進」（2013年3月）においても、「ゴールド会員」「プラチナ会員」についての記述がある。それは、以下の「5 会員数の拡大と会員への働きかけ」内の「(1) 会員の増加 ②退会の防止」という項目

¹⁹ 同上。

²⁰ 同上、19頁。

²¹ 同上。

においてである²²。

会員の定着を高めるためには、就業機会を拡大するための開拓を積極的に行い、会員に就業を提供し、仕事がないことを理由とした退会を防ぐことが重要である。

また、年齢や体力的な理由などにより、就業が困難な会員であっても退会しなくてもよいような会員制度（ゴールド会員、プラチナ会員等）が必要である。それらの会員に対して、ボランティア活動、サークル活動等を行い、生きがいと健康保持、よき仲間づくりを図るための制度を設けているセンターも多くなっている。これについては、会員区分、会費額など会員との検討を行い、望ましい会員制度を構築する必要がある。（下線、筆者。）

このように、全シ協の報告書では就業が困難な会員に対して「ゴールド会員」「プラチナ会員」のような仕組みが必要であることを述べているが、項目からもわかるように、その目的の一つはシルバー人材センターからの「退会を防止」するための施策であるといえる。この背景には第一次安倍政権下で出された「再チャレンジ支援総合プラン」（2006年12月）がかかわっているという側面も見逃せない。「再チャレンジ支援総合プラン」では、その基本的認識として「国民ひとりひとりがその能力や持ち味を十分発揮し、努力が報われる公正な社会を構築していくことは、国政の重要課題である」²³とし、「このためには、多様な機会が与えられ、仮に失敗しても何度でも再チャレンジができ、『勝ち組、負け組』を固定させない社会、また、働き方、学び方、暮らし方が多様で複線化した社会の仕組みが必要である」²⁴としている。そして、支援の考え方として「再チャレンジ支援策は、フリーター、ニート、子育て中の女性、障害者、高齢者といった様々な事情・状況にある人々が、就業・起業、学習、居住等に関し、何事かを実現できるようになるための障害を取り除く、もしくは、選択肢を多様化しようとするものであり、チャレンジしようとする『人』への支援が施策の中心となる」²⁵。さらに、再チャレンジ支援における重点課題を三つあげ、その第三として「人生の各段階における働き方、学び方、暮らし方について選択肢を多様化するため、高齢者・団塊世代の活躍の場や社会人の学び直しの機会の拡大、農林漁業への就業機会の支援をはじめとするUJIターンへの支援や二地域居住への支援等を推進する（複線型社会の実現）」²⁶（下線は原文ママ）ことを示している。

この「再チャレンジ支援総合プラン」において「シルバー人材センターの会

²² 全国シルバー人材センター事業協会 [2013b : 13]。

²³ 「多様な機会のある社会」推進会議 [2006 : 1]。

²⁴ 同上。

²⁵ 同上、1～2頁。

²⁶ 同上、3頁。

員数を 2010 年度までに 100 万人にすることが当面の目標とされたこと」を受けて、全シ協は平成 19 年度定期総会（2007 年）で、「団塊世代の多様な専門的知識や経験を生かす仕組みを確立すること、加齢により就業できなくなった後期高齢会員が退会して孤独な老後を送るのではなく、生活リズムに合わせてボランティア活動やサークル活動を通じて社会参加活動ができるような仕組みを構築すること」²⁷などを決議した。

以上のように、この報告書では「ゴールド会員」「プラチナ会員」の仕組みは「退会の防止」の一つの策として考えられているが、この「退会の防止」には大きく二つの側面がある。それは、これまでシルバー人材センターで対応を求められていた「就業できない」または「就業を希望しなくなった」会員に対する対策の必要性からと、もう一つは国や地方公共団体の行財政改革による補助事業の見直しや 2005 年には初めて会員数が前年度を下回るという状況もとの²⁸、シルバー人材センターの組織存続に対する危機意識の面からである。つまり、シルバー人材センターにおける後期高齢会員に対する対策を見た場合、「ゴールド会員」「プラチナ会員」の導入に際しては、「生きがい就業」や人道的な立場からの意味合いだけでなく、シルバー人材センターの組織存続に向けての会員数の維持、退会者の防止を目的とした意味も含まれていたということがいえよう。

第 3 節「ゴールド会員」「プラチナ会員」の仕組みと現状

～インタビュー調査から～

本節では、「就業できない」または「就業を希望しなくなった」会員に対する仕組みである「ゴールド会員」「プラチナ会員」を導入している全国のシルバー人材センターに対して行ったインタビュー調査の結果から、仕組みの導入背景や内容を把握しその現状を探る。

インタビュー調査の対象は、「ゴールド会員」「プラチナ会員」といった「就業できない」または「就業を希望しなくなった」会員に対する仕組みを導入しているシルバー人材センター（14 団体、会員規模は 240 人～5,192 人）である。「ゴールド会員」「プラチナ会員」の仕組みを導入しているシルバー人材センターかどうかについては、筆者が全国のシルバー人材センターのホームページ及び会報等を精査し可能な限り見つけたものである²⁹。その概要は図表 3-2 のと

²⁷ 全国シルバー人材センター事業協会 [2007a]。

²⁸ 全国シルバー人材センター事業協会 [2007b：はしがき]。

²⁹ 本論文作成直後、「ゴールド会員」「プラチナ会員」を導入しているシルバー人材センターを確認し追加調査したが、本論文の結果に追加するには間に合わなかった。次回論文で調査内容は追加し、あわせて検証したい。

おりである。調査期間は 2014 年 5 月～2016 年 4 月で、調査方法は調査項目に沿った訪問及び電話でのインタビュー調査である。主な調査内容は、「ゴールド会員」「プラチナ会員」制度に関して、(1)導入年と導入背景、(2)会員種別と人数、(3)適用条件、(4)活動内容、会費、会員種別の変更要件、(5)今後の課題、である。それでは、以下でインタビュー調査の結果をみてみよう。

図表 3-2 インタビュー対象のシルバー人材センターの概要

	センター 設立年	会員数 (2006 年 3 月現在)		センタ ー 設立年	会員数 (2006 年 3 月現在)
事例 1	1990 年	240 人	事例 9	1988 年	664 人
事例 2	2003 年	438 人	事例 10	1980 年	5,192 人
事例 3	1982 年	1,133 人	事例 11	1989 年	744 人
事例 4	1983 年	2,233 人	事例 12	2003 年	331 人
事例 5	1980 年	1,697 人	事例 13	1997 年	255 人
事例 6	1979 年	3,529 人	事例 14	1989 年	2,694 人
事例 7	1991 年	597 人			
事例 8	1989 年	1,113 人			

(出所) 各シルバー人材センターのホームページ及びインタビュー調査でのデータに基づき、筆者作成。

(1) 導入年とその導入背景

「ゴールド会員」「プラチナ会員」制度の導入年をみると、最も多いのが「2005～2009 年」の 8 団体、次いで「2010～2014 年」の 5 団体で、「2000～2004 年」が 1 団体となっている。最も早く導入されたのは 2001 年である。

また、なぜ導入することになったのか、その背景や理由については、①「退会者の抑制・防止・緩和や会員数減少の防止」が 6 団体、②「仕事ができなくなったが、会員として残りたい・社会貢献や行事へ参加したい」「定年制が決まっているが、会員として残りたい」が 7 団体、③理事会からの通達が 1 団体³⁰であった。以上のことから、2000 年代中頃以降に仕組みの導入が多いのは、会員の高齢化や後期高齢者の増加という要因の他にも、シルバー人材センターの会員を増やす、退会者の防止という目標を達成するという要因もあったと思われる。

³⁰ また、①の「退会者の抑制・防止・緩和や会員数減少の防止」のうち 2 団体においても「連合からの通達」という理由もあげている。

（２）会員種別と人数

シルバー人材センターの会員は、定款の定めによるが、通常は正会員、特別会員、賛助会員の３種類で、正会員および特別会員が法人法上の社員とされる³¹。この調査では、「ゴールド会員」「プラチナ会員」の会員種別は、「正会員」が 7 団体、「特別会員」が 7 団体、であった。

また、「ゴールド会員」「プラチナ会員」の会員数をみると、最も多いのが「0～9 人」の 6 団体で、次いで「30～39 人」「90～99 人」がそれぞれ 2 団体、「10～19 人」「20～29 人」「40～49 人」「50～59 人」がそれぞれ 1 団体であった。最も多い人数は 96 人で、最も少ないのは 0 人であった。

しかし、シルバー人材センターの総会員数によって、そのシルバー人材センターでどの程度の「ゴールド会員」「プラチナ会員」の人数が占めるか異なるため、そのシルバー人材センターの総会員数に対して「ゴールド会員」「プラチナ会員」の会員数が占める割合を算出した。その結果、シルバー人材センターの会員数に対して「ゴールド会員」「プラチナ会員」が「5%未満」であるのが 12 団体と最も多く、「5%以上 10%未満」「20%以上」がそれぞれ 1 団体ずつであった。

（３）適用条件

「ゴールド会員」「プラチナ会員」になるための適用条件についてみてみよう。大きく、①年齢、②会員の在籍年数、③就業希望なし・センター活動への参加や社会参加希望、④就業実績または未就業期間、⑤就業機会減少・就業困難、⑥会費、に分けられ、これらが組み合わさって決められている（図表 3-3）。

まず、①年齢がある団体は 4 団体で「70 歳以上」が 1 団体、「75 歳以上」が 3 団体で、そのうち、年齢のみが適用条件の団体は 1 団体（「おおむね 75 歳以上」）であった。そして、①年齢と③就業希望なし・センター活動への参加や社会参加希望、との併用は 1 団体であった。

②会員の在籍年数が条件とするのは 8 団体で、全体の 6 割となっている。その内会員の在籍年数のみが条件である団体は 2 団体で、「正会員として 1 年間」（1 団体）、「正会員として 5 年以上」（1 団体）であった。そして、②会員の在籍年数と③就業希望なし・センター活動への参加や社会参加希望との併用が 1 団体であった。さらに①年齢②会員の在籍年数、③就業希望なし・センターの活動への参加や社会参加希望の 3 条件が必要な団体は 2 団体であった。そのほかにも②会員の在籍年数に④就業実績または未就業期間の条件を付けている団体

³¹ 全国シルバー人材センター事業協会編 [2013a : 123]。

は1団体であった。

そして、「ゴールド会員」「プラチナ会員」は「就業できない」または「就業を希望しない」会員に向けて導入されたという側面もあるため、⑤就業機会減少・就業困難をその適用条件として位置づけている団体もある。⑤就業機会減少・就業困難を条件とするのは5団体で、そのうち⑤就業機会減少・就業困難のみが条件である団体は2団体で、④就業実績または未就業期間と⑤就業機会減少・就業困難との併用を条件としている団体も2団体あった。さらに、⑤就業機会減少・就業困難に②会員の在籍年数と③就業希望なし・センター活動への参加や社会参加希望を条件としている団体も1団体あった。ここで確認しておくべきは、この就業機会減少・就業困難な理由として「加齢」「高齢者」「体力の低下」だけでなく、「本人の都合」という広い範囲の対応もあったことである。このことから考えても、「ゴールド会員」「プラチナ会員」の仕組みは、会員の年齢や体力低下から就業できなくなった会員を対象としたものだけでなく、本人が就業を希望しない、家族の介護、なども含まれると考えられよう。そして最後に「班長以上の役職の実績」や「会費の未納の有無」を一つの条件として位置づけている団体も1団体あった。

図表 3-3 「ゴールド会員」「プラチナ会員」の適用条件

①年齢	・おおむね 75 歳以上（75 歳を満たない会員が希望した場合理事長が推薦し、理事会の承認を得た者）
②会員の在籍年数	・正会員として 1 年間 ・正会員として在籍 5 年以上
① 年齢 ③就業希望なし・センターの活動への参加や社会参加希望	・原則 75 歳以上で就業は希望しないが事業団の諸活動に参加する意欲のある者
②会員の在籍年数 ③就業希望なし・センターの活動への参加や社会参加希望	・就業を希望しないで、かつ入会を継続する意思のある者で 1 年以上の正会員
①年齢 ②会員の在籍年数 ③就業希望なし・センター活動への参加や社会参加希望	・就業によらず生きがいの充実や社会参加を希望し、5 年以上の正会員かつ 70 歳以上の者 ・就業によらず生きがいの充実や社会参加を希望し、5 年以上の正会員でかつ 75 歳以上の者
②会員の在籍年数 ④就業実績または未就業期間	・正会員として 10 年以上経過し就業実績のある会員を会員表彰しているので、その後、登録意思のある会員
⑤就業機会減少・就業困難	・高齢や体力の限界により就業できないが、センターの目的に賛同し活動を希望する会員 ・高齢になり就業を希望しない
④就業実績または未就業期間 ⑤就業機会減少・就業困難	・体力的に通常の仕事が無理な会員で、未就業 2 年以上 ・相当年数の実績のある正会員で、本人の都合で仕事ができない者
②会員の在籍年数 ③就業希望なし・センター活動への参加や社会参加希望 ⑤就業機会減少・就業困難	・生きがい充実や社会参加等を希望し、1 年以上の正会員で、加齢等により就業の機会の減少が認められること
②会員の在籍年数 ④就業実績または未就業期間 ⑥会費	(1) (イ) 班長以上の役職を 1 年以上務めた正会員または (ロ) 連続して 3 年（36 か月）以上のもの (2) 会費未納がないもの (3) ただし上記①（イ）または（ロ）の基準を満たしたものであっても、センターの名誉を棄損したもの、目的を違反したもの、秩序を乱したもの、公序良俗に反したものは除く

（出所）インタビュー調査結果及び各シルバー人材センターの「ゴールド会員規定」「プラチナ会員規定」より、筆者作成。

（４）活動内容、会費、会員種別の変更条件

「ゴールド会員」「プラチナ会員」の活動内容は、「役員活動」、「就業以外の各種センター事業への参加」、「シルバー行事への参加」、「ボランティア・社会参加活動」、「サークル・同好会活動」であった。また、「ゴールド会員」「プラ

チナ会員」に対しての集いを実施しているセンターもあった。

そして、「ゴールド会員」「プラチナ会員」の会費についてみると、最も多いのが「1,000 円以上 2,000 円未満」が 6 団体、次いで「1,000 円未満」が 5 団体であった。登録料（1,500 円）のみを徴収し会費の設定がない団体が 1 団体で、最も会費が高いのは 2,000 円（2 団体）であった。また、正会員との会費を比較してみると、「会費が正会員と異なる（「ゴールド会員」「プラチナ会員」の方が会費が低い）」が 10 団体で、「会費が正会員と同じ」が 3 団体であった。

図表 3-4 「ゴールド会員」「プラチナ会員」の会費—正会員との比較

会費	正会員との会費の比較	
	金額が同じ	金額が異なる
1,000 円未満	1	4
1,000 円以上 2,000 円未満	1	5
2,000 円以上 3,000 円未満	1	1
その他	1（登録料のみで会費なし）	

（出所）インタビュー調査結果より、筆者作成。

また、『『ゴールド会員』『プラチナ会員』から正会員へ戻ることができるか』については、「戻ることは可能」が 12 団体、「戻ることはできない」が 2 団体であった。「正会員へ戻ることが可能」なセンターでは、「時期を問わずいつでも」可能なセンターと「年度初めに戻る」と時期を決めているセンターとがあった。また、正会員へ戻ることが可能ではあっても、「希望者はいない」という回答をしたセンターもあった。そして、「正会員へ戻ることができない」と回答があったセンターの一つは、「ゴールド会員」「プラチナ会員」を「就業ができなくなり正会員を退会したから」と位置付けているためとした。

（5）今後の課題

今後の課題については、最も多いのが「会員の減少」「入会者の減少」「会員を増やすこと」（5 団体）であったが、一方で「会員は減少しているが特に問題なし」と回答したところもあった（1 団体）。また、「ゴールド会員として残る会員数が減少している」との声もあった。

次いで、「会員の高齢化」（3 団体）であった。また、「入会者の年齢上昇」「一般企業の定年制延長により入会者の高齢化が進んでいる」という回答もあり、現在の会員の高齢化の問題だけでなく、入会時の年齢の高齢化も起こっている

ということである。そのほか、会員に関しては、「女性会員不足(慢性的不足)や未就業会員の増加(仕事のえり好み)」という声もあった。

そして、「ゴールド会員」「プラチナ会員」に対しては、「ゴールド会員の活動事業を課題としている」(2団体)という声や、「高齢のため中心となって周りをひっぱってくれる会員が少ない」といった課題もあげられた。そして「就業ができなくなるとほとんどの会員が退会される。ゴールド会員として、多くの会員に社会参加の機会を作ってほしい。」(1団体)という要望もあった。

最後に、シルバー人材センターに関しては、「会員が制度の内容を十分理解していないこと」、「魅力のあるシルバー人材センターを築くこと」を課題としてあげる団体もあった。

むすびにかえて

これまでシルバー人材センターにおける「就業できない」「就業を希望しなくなった」会員に焦点をあて、これまでのシルバー人材センターの対応を再整理し、「生きがい就業」のとらえ方に対する「ブレ」を明らかにした。そのうえで、「就業できない」「就業を希望しなくなった」会員への積極的対応策として導入された「ゴールド会員」「プラチナ会員」の仕組みの導入背景やその内容をインタビュー調査から探った。これらをもとに、シルバー人材センターにおける「生きがい就業」のとらえ方や、シルバー人材センターに求められている役割について、以下に整理しておこう。

第一に、シルバー人材センターの根幹をなす「生きがい就業」は、そのとらえ方に「ブレ」が生じており、「生きがい就業のダブルスタンダード」が存在しているという事実である。つまり、シルバー人材センターにおける「生きがい就業」は、あるときは「配分金を得られる」就業として狭い範囲でとらえられ、あるときは大河内氏が提唱した広い範囲で「生きがい就業」をとらえるという状況が起こっており、常にこの両方のとらえ方が混在している状況なのである。

そのため、「生きがい就業」を「配分金を得られる」という狭い範囲でとらえられた場合には、就労できなくなった会員が残された道は、大きく①退会する、②就労はできなくなったが会費を払い続け会員となる、というどちらかの選択になろう。①の場合はどうであろう。シルバー人材センターの「生きがい就業」を「配分金を得られる」就業機会の支援をいう意味の狭い範囲でとらえるならば、退会することは当然である。会員も就業だけが目的で本人が就労できない状況であれば会費を支払うことで損になるという考えから退会することは妥当であると考えられる。しかし、②の場合はこういったものだろうか。それは、シルバー人材センターの理念「自主・自立、共働・共助」のもと、会員として

自らのできる範囲でできることを地域や社会へ還元していこうという本来の「生きがい就業」の意味でとらえた場合である。それは、シルバー人材センターには「配分金が得られる」就業機会の支援だけでなく、有償ボランティアや社会貢献活動、さらには会員同士の助け合いも含めて、社会とのつながりが薄れやすい高齢者に社会とのつながりを維持する機能、孤立を防ぐ機能があるということであり、それがシルバー人材センターの意義だということである。

第二に、シルバー人材センターの役割は、これまで「就業できない」会員に対する対応として、積極的ではなくとも広い範囲の「生きがい就業」の支援は行われてきたということである。しかし、この広い範囲での「生きがい就業」に対しては、会員も実践現場レベルでもそれぞれの認識に差が生じており、すべてにおいて「生きがい就業のスタンダード」の存在を意識しているわけではない。おりしも、財政的に非常に厳しい状況のもと、会員数や契約金額での評価が主になっているシルバー人材センターにおいて、その支援が必要であったとしても「配分金が得られる」就業機会の支援以外の業務に手が回らない状況も理解できる。そのため、今後は、より会員同士が、また社会や地域とのつながりを強固にし、それぞれの高齢者の能力・経験を生かすことができる事業やボランティア活動を評価する指標を構築していくことも重要である。そして、「生きがい就業」の意味を、再度確認したうえでその「ブレ」をなくし、本来の「生きがい就業」の意味を再度徹底して理解する必要があるといえよう。

第三に、「就業できない」会員への対応から、「就業を希望しなくなった」会員へとその範囲を拡大した流れののち、「ゴールド会員」「プラチナ会員」の仕組みが登場するということである。「就業を希望しなくなった」という背景には、加齢や健康上の理由から「就業できない」のではなく、介護や孫の世話、また働く力はあっても就業は希望しないというような「本人の都合」までもシルバー人材センターがその役割を認めているということである。一方で、会員数の減少や「再チャレンジ支援総合プラン」を受けて、シルバー人材センターがその会員数増大の目標を掲げたことで、積極的に退会防止策を講じることも「ゴールド会員」「プラチナ会員」導入促進の一つであったといえる。そのことは、「ゴールド会員」「プラチナ会員」の導入理由として「退会防止」や「会員減少を防ぐ」といった回答がインタビュー調査でも明らかになったことからわかる。一方で、就業以外の社会貢献活動等のために会員として残りたいという要望に応えての意味合いもある。

今後、高齢者支援にとって高齢者が健康で余暇を過ごすために、社会との関りを維持するための支援が重要であるということは間違いない。そのため、介護保険法では、介護予防に力を入れ、地域包括ケアシステムの構築を推進する

ことによって、高齢者の生活問題にも対応しようとしている。また、2015 年介護保険制度改正では、要支援者に対する支援の仕組みが変更され、訪問介護員の専門的な支援を必要とするサービスだけでなく、住民や NPO などが行う支援も介護保険制度からのサービスとして提供されることが可能となった。

このことから、高齢者自身が自らの健康を維持し、その持てる力を社会や地域で活かすことができる仕組みが求められているということである。そこで、これまでその役割を担ってきたシルバー人材センターが再び「生きがい就業」の意味を内外に知らしめることによって、会員同士のつながりや社会貢献活動への参加に対するシルバー人材センターの果たす役割の重要性も再認識され、本来の意味での「生きがい就業」を支援する組織へと名実ともに立ち返ることが可能となるといえる。

（謝辞）インタビュー調査に快くご協力くださった各シルバー人材センターの担当者みなさま、心よりお礼申し上げます。

第4章 シルバー人材センターにおける「地域班」活動の意義と課題 ～A市シルバー人材センターの「地域班」調査から～

はじめに

本章では、シルバー人材センターの理念である「自主・自立、共働・共助」の視点から、会員組織として位置づけられる「地域班」活動に焦点をあてる。これまでシルバー人材センターでは、「配分金を得られる」就業をどのようにに提供するかなど、労働市場に傾斜した政策展開とその取り組みが中心に行われてきた。しかし、少子高齢化のもとで、高齢者の社会的孤立や社会的排除をどのように防ぐかが検討されているなかで、今後さらに、シルバー人材センターにおける取組みに必要とされるのは、会員同士、会員と地域がつながりをもつ横断的な仕組みの強化・構築支援である。これまでも「会員の組織化」の重要性は認識されており、『シルバー人材センターの運営手引き』[2013a：171]においても、「会員の自主的、自発的な活動を促し、更には会員の参画意識や相互の連帯感を高めるために、地域班や職群班等の会員組織を結成することは、この事業の趣旨、目的の上からも極めて大切なこと」であると述べられている。

会員の組織化の方法としては、「地域班」や「職群班」がある。これまで、会員が就業する職種ごとに結成する「職群班」は、「配分金を得られる」就業を会員に斡旋することに集中してきたシルバー人材センターの取り組みからその組織化はかなり図られている。しかし、地域を分割してそれぞれの地域ごとに結成する「地域班」においては、これまでも創設が推奨されてきたが、すべてのシルバー人材センターで実施されているわけではない。近年、少しずつであるが、新たに地域班を創設しようとする動きもみられているが、これまでどのような活動を行っているのかについては、小林[1987]が行った調査以外にはあまり先行研究もなく、その実態は解明されていない。

そこで、本章では、シルバー人材センターにおける地域班活動に焦点をあて、その意義と課題を明らかにしたい。そのため、シルバー人材センター創設後すぐに「地域班」を創設し、現在までその活動を積極的に続けているA市の「地域班」の世話人に対する調査（アンケート調査・ヒアリング調査）を行い、地域班の創設経緯、仕組みと活動内容、そして抱えている課題を探る¹。そのうえで、今後のシルバー人材センターにおける「地域班」活動の意義と課題を検討

¹ 本章は、脇坂幸子・森詩恵・藤澤宏樹・橋本理『シルバー人材センターにおける「地域班」活動の現状と課題 —「地域班」の世話人に対するアンケート調査から—』（大阪経大論集第68巻第1号、49～58頁、大阪経大学会、2017年5月）を基礎として、さらに脇坂が追加ヒアリングを行い、大幅に加筆・修正したものである。また、共著者からも学位論文の内容とすることへの同意は得ている。

し、高齢者が地域や社会とのつながりを維持・向上させていくための方策を導き出したい。

第1節 A市シルバー人材センターの概要と地域班

(1) A市の概要

A市シルバー人材センターは、シルバー人材センターが法制化される以前の1980年に社団法人の認可²を受け、翌年1981年に地域班が発足している。そこで当センターの地域班の仕組み、現状や課題を考察するために、A市の人口構造、歴史、産業等の概要をみておこう。

A市はX県の東南部に位置し、2018年1月1日現在の人口は、総人口462,744人（男性が225,211人、女性が237,533人）で、高齢化率27.5%であり、75歳以上の後期高齢者は12.6%である。

1889年4月の町村制実施時において、現A市域には城下町を中心とするA町と5つの村が設置された。このうちA町が、人口の増加や都市化の進展などに伴って、その中の1村の一部と合併して1916年にA市となり、その後残りの村と次々合併し1947年にほぼ現在の市域となった。また、昭和期には工業化と都市化が進み、A市は日本における労働運動、農民運動の中心地の1つであった。高度成長期には鉄鋼を中心とする工業生産に加えて、北部を中心とした住宅地開発が進んだことで人口の増加が著しく1970年の人口は554,000人とピークを迎えた。

(2) A市シルバー人材センターの概要

次に、A市シルバー人材センターの概要を見ることにしよう。A市シルバー人材センターは、1980年に会員216名で設立総会が開かれた。2017度の正会員数（ゴールド会員含む）は、男性が2,609人、女性が1,959人の計4,568人で、会員の平均年齢は72.7歳である。当センターの受託事業としては、事務（賞状・宛名書き一般事務等）、一般作業（配布ポスティング・屋内外清掃等）、管理の仕事（駐輪場、駐車場、施設等）、技能の仕事（植木剪定・襖・障子の張替等）、サービスの仕事（家事・介護・育児サービス等）、その他にも会員の経験や技能を生かした様々な仕事である。独自事業では、「リサイクル自転車販売」、「パソコン教室」がある。

² シルバー人材センターへの助成方針を労働省が公表したのに応じて社団法人設立の許可が与えられた。
小林謙一[1987]、を参照のこと。

（３）地域班の歴史と仕組み

A市シルバー人材センターの「地域班」は、シルバー人材センター設立の趣旨に反しない限り、世話人をはじめとする地域の会員に任せるという方法がとられており、設立後から会員同士支え合いによって、活発な活動が行われている。

地域班設置の経緯をみてみると、それはA市シルバー人材センター設立の翌年1981年1月に、市内6地区で開いた「地域別座談会」から始まる。この地域別懇談会は、会員の声をセンターの事業運営に反映させるために開催されたが、その際に地域の会員相互の交流を深めるための地域班設置の声があがった。すぐさま、設置に向けての「地域別研究会」が創設され、同年4月に開催された研究会で会員に組織や事業内容の説明を行い、地区ごとに世話人の選任が行われた。そして、同年5月には、世話人24人の体制で（4人×6地域班）で地域班を発足させる運びとなった。地域班が設立されたことにより、市役所が市の有志や定年退職者（当時は定年55歳）に依頼していた市内公園管理や県グラフ誌の配布、市のパンフレット、空き地除草等をA市シルバー人材センターが受注し、地域の実情に応じて仲間を増やしながら就業を通じて地域貢献を図ることができるようになった。

次に、地域班の仕組みをみてみよう。地域班の設立後、会員が増大したことにより（図表4-1）、世話人の数を増員することになった。特に、1989年4月には会員数が2,000人を超えたことによって、「地域班組織の改編」が行われ、1つの地域班をさらに会員20人程度の班に分け、それぞれの班を1人の世話人が担当することにしたのである。また、地域班ごとに世話人の選任を行い、世話人の互選により代表世話人1人、副代表世話人4人～7人を選ぶことになった。そして、各地域班の代表世話人を務めた会員が、推薦により地区代表の理事に推薦される仕組みである³。また、それぞれの地域班には、一つの地区事務所が一つあり、世話人はその地区事務所を中心に活動を行なっている。

³ 代表世話人の任期は2年で、概ね2期務めた後、次の代表世話人が選出される。そして代表世話人を終えた会員は理事に推薦され、理事を2期務めた後、次の代表世話人が理事に推薦される。A市シルバー人材センターの理事会は、理事15名のうち、代表世話人を務めた6名と、その他職群から4名の計10名が推薦され、会員の要望が事業運営に反映されるという利点がある。

図表 4—1 会員数、世話人数の変遷

	会員数	世話人数	世話人 1 人当たり会員数
1981 年 5 月	302 人	24 人	12.6 人
1988 年 4 月	2,003 人	34 人	58.9 人
1989 年 4 月	2,116 人	115 人	18.4 人
2016 年 10 月	4,907 人	216 人	22.7 人

(出所) A市シルバー人材センターヒアリング記録より、筆者作成。

世話人が行う仕事は以下のとおりであるが、地域班活動を行うため、シルバー人材センターから地域班活動費関係の経費が支給されており、その内容は、地域班活動費、地区事務所管理謝礼、世話人報酬、地区事務所経費、等である。

- ① 会員相互の親睦、融和の推進並びに連帯意識の向上をはかる活動を行う。
- ②会員の意見要望の伝達、調整に関すること。
- ③仕事の開拓及び会員の勧誘を行う。
- ④センターあるいは地域社会での各種情報の収集、提供を行う。
- ⑤地区が行う自主事業の協同実施。
- ⑥センターからの連絡伝達事項の周知、会報等の配布並びに理事長の招集する会議への出席。
- ⑥その他、地区の運営に関すること。

第 2 節 地域班の世話人に対するアンケート調査

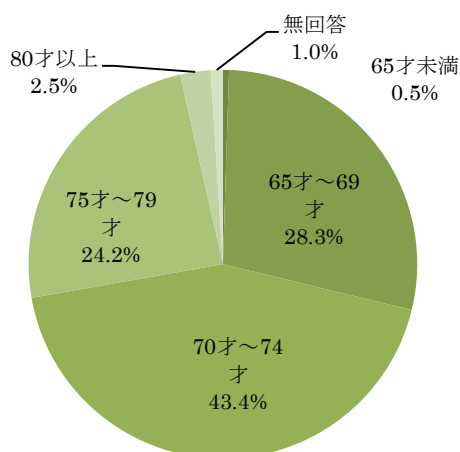
本節では、A市のシルバー人材センターにおける地域班や世話人の状況を実施したアンケート調査から、地域班の現状や課題を確認しよう。調査対象者は、2017 年 1 月 31 日現在、A市シルバー人材センターの「地域班」活動を支える代表世話人、副代表世話人、世話人の計 216 名であった。調査方法は、A市シルバー人材センター事務局を通して、自記入式アンケートを配布していただき、各地域班の詰め所に設置したアンケート回収ボックスで回収した。調査期間は、2017 年 2 月 17 日から 2 月 28 日までの 12 日間で、配布数は 216 票であった。回収数は 198 票、うち有効回収票は 198 票、回収率は 91.7%であった。

調査内容は、①地域班の状況（地域班の活動を通してよかったと思うこと、地域班での困りごと、地域班発展のために必要であると思う取り組み）、②世話人の状況（世話人・副代表世話人・代表世話人を引き受けた期間、世話人を引き受けた経緯、世話人の活動を通してよかったこと、世話人の活動での困りごと

と、世話人の活動における課題、世話人・副代表世話人・代表世話人の報酬希望額)、③シルバー人材センターの状況(入会してよかったこと、退会について、シルバー人材センターへの要望・課題)などである。

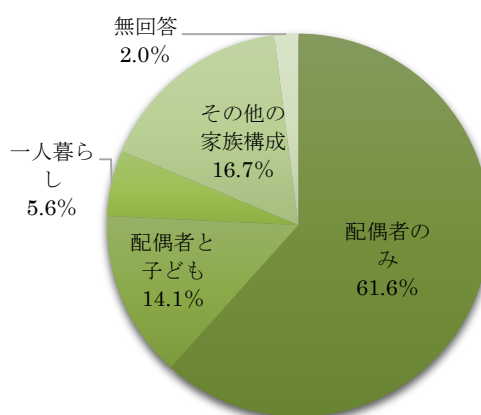
それでは、主な結果をみていこう。まず、回答者の主な基礎属性である。男女別では、「男性」が 116 人 (58.6%)、「女性」が 80 人 (40.4%)、「無回答」が 2 人 (1.0%) であった⁴。年齢別(図表 4-2)では、「70～74 才」が 86 人 (43.4%) で最も多く、次いで「65～69 才」が 56 人 (28.3%)、「75～79 才」が 48 人 (24.2%)、「80 才以上」が 5 人 (2.5%)、「60～64 才」が 1 人 (0.5%)、「無回答」が 2 人 (1.0%) であった。最高齢は 81 才、最年少は 60 才であった。家族構成(図表 4-3)では、「配偶者のみ」の高齢者世帯が 122 人 (61.6%) と最も多く、次いで「配偶者」と「子ども」の世帯が 28 人 (14.1%)、「独居世帯」が 11 人 (5.6%)、「その他の家族構成」は 33 人 (16.7%)、「無回答」は 4 人 (2.0%) であった。

図表 4-2 年齢



(出所) 筆者作成。

図表 4-3 家族構成



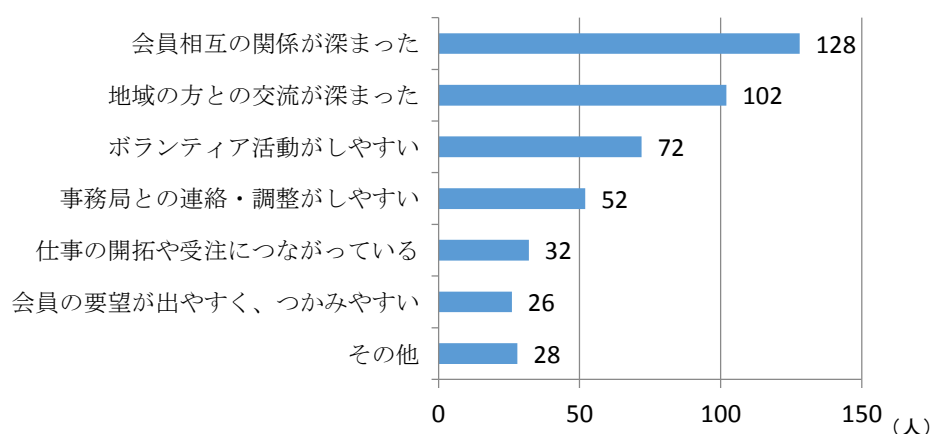
(出所) 筆者作成。

次に、地域班活動についてである。「地域班の活動を通してよかったと思うこと(複数回答:図表 4-4)」では、「会員相互の関係が深まった」が 128 人 (64.6%) と最も多く、ついで「地域の方との交流が深まった」が 102 人 (51.5%)、「ボランティア活動がしやすい」が 72 人 (36.4%) であった。また、「世話人の活動を通してよかったこと(複数回答:図表 4-5)」では、「会員との交流ができた」が 144 人 (72.7%) と最も多く、次いで「地域とのつながりができた」が 85 名 (42.9%) となっており、また、「時間に対するメリハリがついた」が 70 人 (35.4%)、「生活に充実感がある」が 41 人 (20.7%) という結果であった。これらの結果が

⁴ アンケート集計結果については、小数点第二位で四捨五入しているため合計が 100%にはならない場合もある。

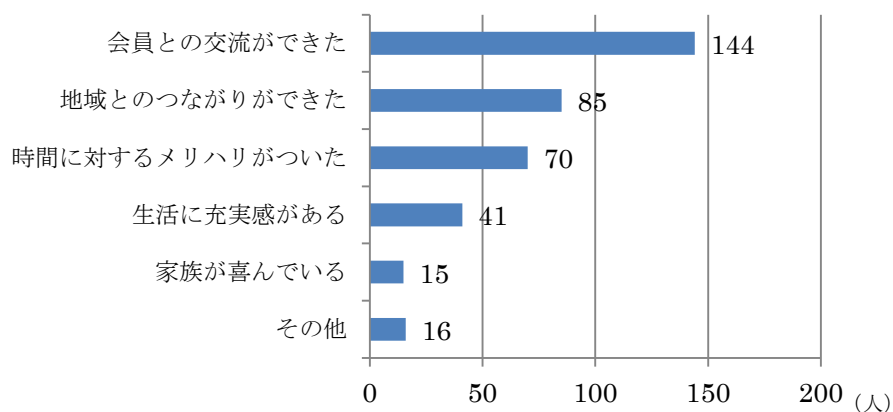
ら、地域班や世話人の活動を通じて、地域の住民との交流、地域との関係性の維持が可能となっており、ボランティア活動への関わりも多くなっている状況といえる。また、世話人を引き受けることで、自らの生活リズムを作り、また充実感が得られるなど、高齢期の日常生活を維持・向上するために一役買っていることも理解できる。

図表 4－4 地域班の活動を通してよかったこと（複数回答）



（出所）筆者作成。

図表 4－5 世話人の活動を通してよかったこと（複数回答）

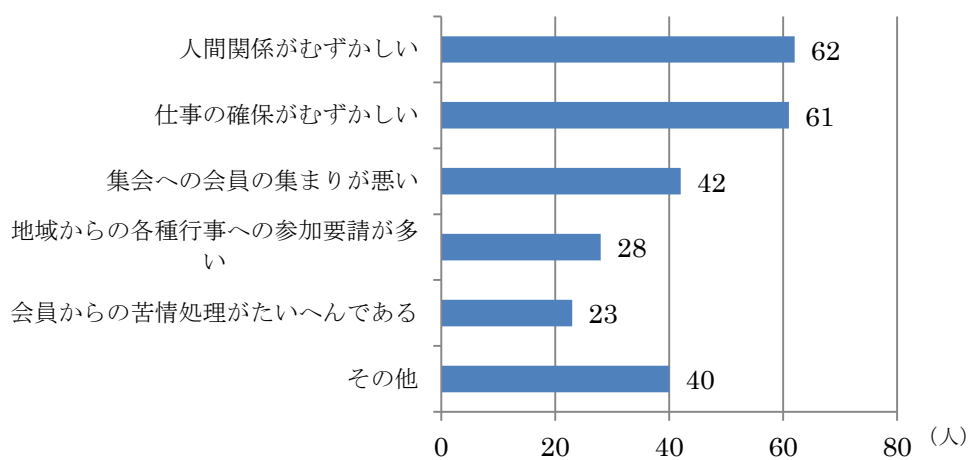


（出所）筆者作成。

一方で、地域班活動や世話人の困りごとについてみてみよう。「地域班での困りごと（複数回答：図表 4－6）」では、「人間関係が難しい」が 62 人 (31.3%) 最も多く、僅差で「仕事の確保がむずかしい」が 61 人 (30.8%)、そして「集会への集まりが悪い」が 42 人 (21.2%)、であった。また、「世話人の活動での困りごと（図表 4－7：複数回答）」では、「次の世話人の確保がむずかしい」が

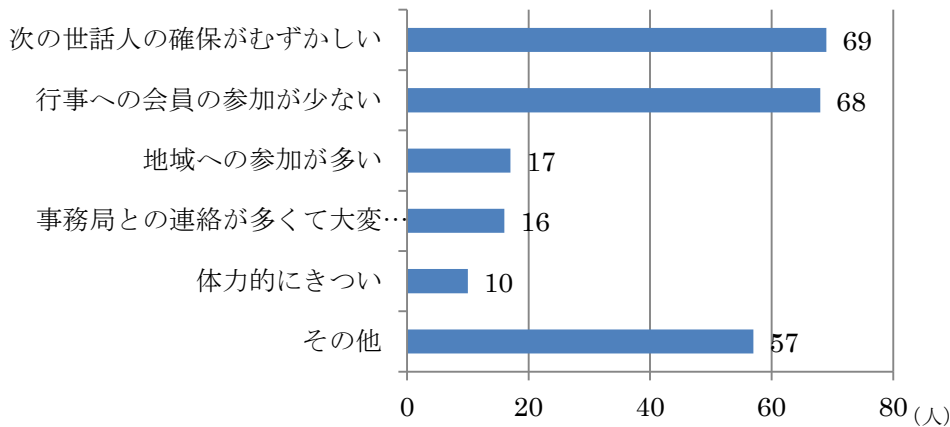
69 人(34.8%)と最も多く、次いで「行事への会員の参加が少ない」が 68 人(34.3%)となっており、「地域への参加が多い」が 17 人(8.6%)、「事務局との連絡が多くて大変である」が 16 人(8.1%)、「体力的にきつい」が 10 人(5.1%)、「その他」が 57 人(28.8%)となっている。これらの結果から、地域班や世話人の活動として、会員同士の人間関係や集会や行事などの地域班活動への参加が難しいといった地域班の課題が浮かび上がった。また、世話人においては、次期の世話人の確保が難しいという課題も明確になった。今回のアンケート調査では、世話人を引き受けた期間も質問しているが、「2 年未満」「2 年以上 4 年未満」がそれぞれともに 56 人(28.3%)と最も多く、次いで「4 年以上 6 年未満」が 36 人(18.2%)、「6 年以上 8 年未満」が 19 人(9.6%)、「8 年以上 10 年未満」が 16 人(8.1%)、「10 年以上」が 7 人(3.5%)、であった。世話人を 6 年以上引き受けている人が全体のなかで 2 割を占めていることから考えても、地域班への会員の積極的な参加や支え手不足が課題である。

図表 4－6 地域班での困りごと（複数回答）



(出所) 筆者作成。

図表 4－7 世話人での困りごと（複数回答）



（出所）筆者作成。

第3節 Y地域班へのヒアリング調査

（1）世話人の具体的な仕事内容

前節では、A市シルバー人材センターにおける地域班の現状とその課題を明らかにするため、世話人に対してアンケート調査を行ったが、さらに地域班の仕組みや実情を把握するため、Y地域班の世話人に対してヒアリング調査を行った。ヒアリング対象者は、代表世話人 1 名、これまで地域班の代表世話人を務め現在は地区代表の理事を務めている会員理事 1 名、副代表世話人の 4 名である。

まず、世話人の役割を説明しよう。代表世話人は、地区の総括を行う。また、毎月 1 回 6 地域班の代表世話人 6 名が参加する代表世話人会議に参加する。代表世話人会議の役割は、各種の情報交換や事業運営に関する協議を行い、6 地区の意見をまとめて地域や会員の要望を事務局に提出するというものである。また、代表世話人を務めた会員が地域班代表の理事に推薦され、6 地域班とも代表理事を務めた会員が理事（会員理事）に推薦されている。副代表世話人は、代表世話人とともに会員の就業相談や就業報告書のまとめ（配分金処理）を行い、事務局・会員との連絡、トラブルの調整等行う。

そして、世話人の共通任務としては、①会員相互の親睦、融和の推進並びに連帯意識の向上をはかる活動、②会員の意見、要望の伝達、調整に関することを聞いて記録する、③仕事の開拓及び会員の勧誘を行う、④センターあるいは地域社会での各種情報の収集、提供を行う、⑤地区が行う自主事業の協同実施、⑥センターからの連絡伝達事項の周知、会報等の配布並びに理事長の招集する会議への出席、⑦その他、地区の運営に関することをまとめる、ことである。

ちなみに、Y地域班では、世話人の年齢の上限を80歳としている。

そして、地域班ごとに地区事務所が配置されているが、Y地域班では、地区事務所に代表世話人と当地域班理事の2名が管理責任者として常駐し、また家事・介護のコーディネイターが10時～12時までと、13時～15時まで各2時間ずつ常駐している。世話人1～2人も、ローテーションで事務処理を担当している。ある世話人からは、世話人を引き受けるようになって、パソコンが使えるようになったという声もあがった。

また、経費をみると、地域班活動費等関係経費が2010年度までは助成金として各地域班に支出されていたが、2011年度よりセンターの経費として支出されている。この経費には、所属会員数に応じて支給される地域班活動費や地区事務所管理謝礼がある。また、地区事務所経費は、地区事務所の賃料、光熱費、電話代などにあてられる。

世話人に対する報酬としては、代表世話人、副代表世話人、世話人に対して支給され、正副代表世話人に対しては、会議出席報酬1回も支給されている。また、地域班の仕事の受注などに応じて地区報奨金も作られている。

（2）地域班の活動と受注状況

次に、地域班の活動内容をみてみよう。まず、地域班の自主的な活動である。まず一つ目は、地区会議の開催である。1年に1回（3月）に地域班の全会員対象に「地区会議」を開催する。世話人は可能な限り会員の家庭を訪問し、会議への出欠を確認する。地区会議では、代表世話人からY地域班のその年度の事業実績等が説明される。会員の交流を深め、会員の会議への出席を促すような仕掛けも常に検討している。2017年度の地区会議には、Y地域班の会員570人中、200人前後の会員が出席した。

二つ目の活動は、仕事の開拓及び会員の勧誘である。前節の世話人に対するアンケート調査でも、「地域班での困りごと」において「仕事の確保が難しい」が2番目に多かったことから、その活動に力を入れる必要がある。Y地域班では、駅前や商店街・企業に出向き、シルバー人材センターを周知するためのチラシを配布している。そのほかにも、地域内の単発的な仕事の実施（事務局が受注後、地域班に連絡）や、事務局との連絡調整（月1回の事務局だよりの配布等）などがある。

Y地域班の仕事の受注状況をみると、Y地域班は商店や企業が多く、また市全体として坂が少なく交通の便も良いのが特徴であるため、以下の受注が多い。ある世話人からは、会社勤めにおいては事務的な仕事のみであったが、

シルバー人材センターに入会したことにより、多種多様な仕事ができるようになったとの声もあった。

① 市、県等の配布物

：月間 7～8 種類あり、1 人が 400 枚配布、月間 40～50 名で Y 地域の全家庭に配布。（配布物は 6 区とも共通）

② 企業（会社）関係の仕事

：決められた日程に 14～15 人が必要になる仕事

③ 除草、簡単な剪定、地域における家庭全体の仕事

：植木剪定等資格を持っている専門の仕事は、職域班があり事務局の管轄である

④ 「地区別便利屋班」の運営

：地域に密着した 30 分程度の作業、例えば植木の水やり、電球交換など、業務に差し支えない程度で代表世話人が行っている。

そして、Y 地域班では、地域での仕事を開拓するためだけでなく、ボランティア活動にも力を入れている。毎年、地域の夏祭りや年末の神社の清掃（地域 3 か所）に 40 人前後の会員が参加し、地域活動へ積極的に参加している。そのほかにも、地区のイベント「ふるさと餅つき大会」「バザー」にも参加している。また、A 市シルバー人材センターが別組織で作っている共済会には、A 市シルバー人材センターの会員全員が入会しているため、地域班の枠を超えてパソコン、ゴルフ、ハイキング等の同好会に参加し、会員作品展や日帰り旅行などにも参加している。このように、地域班活動での会員同士のつながりや共済会での A 市シルバー人材センター会員とのつながりも活発に構築される仕組みとなっている。

（３）地域班活動の課題

最後に、地域班活動の課題をまとめよう。一つは、高齢者に可能な仕事の開拓の難しさである。仕事がなくとも、シルバー人材センターの年会費 1,800 円を支払っていることから、世話人はできるだけ仕事を開拓して会員へ斡旋しようとするが、高齢者に可能な仕事を見つけることを考えると、その幅が狭まってしまうため難しいということであった。そして、たとえ仕事の受注を受けても、会員は長時間の仕事や 3 K の仕事を敬遠するという課題もある。また、他の仕事や孫の世話、病気などの理由もある。そのため、仕事を受けてくれる会員を見つけることが大変で、仕事に必要な人数が集まらないときもあり、世話

人として人手の確保に困るという点も述べられた。

もう一つ声としてあがったことは、仕事をしなくなった（できなくなった）会員に対する居場所の問題である。これまで仕事や地域班活動を通じて、世話人や他の会員との関係が維持できていたが、病気などで仕事に就かなくなったことから、シルバー人材センターを通じての関わりが途切れてしまうことが残念であるとのことであった。

第4節 地域班活動の意義と課題～むすびにかえて

本節では、シルバー人材センターにおける地域班活動に焦点をあて、その意義と課題を明らかにすることを目的とした。このような視点から得られた結果をまとめ、今後の地域班活動、シルバー人材センターのあり方についての課題を探ってみたい。

まず、地域班活動の意義についてである。はじめにでも述べたように、会員組織である「地域班」は、その創設が期待されながらも、多くのシルバー人材センターに存在するというわけではない。しかし、今回のアンケート調査及びヒアリング調査から、地域班や世話人の活動によって、「会員相互の関係が深まった」「会員との交流ができた」と回答する人が6～7割と最も多く、次いで「地域の方との交流が深まった」「地域とのつながりができた」と回答する人が4～5割であった。そのため、シルバー人材センターに加入して事務局と仕事を請け負うかどうかのやり取りだけでなく、地域班を設置することで、会員がより身近な地域で、会員同士や地域とのつながりを構築することが可能となっている。あわせて、会員理事の選出や代表世話人会議の開催によって、会員の声を事務局に届けることも実現しており、会員の積極的なセンター事業への関わりが可能となる仕組みが作られている。

また、調査を行ったA市シルバー人材センターでは、地域班に対して経費を支給し、「居場所」となる地区事務所を設けるという支援を行うことで、会員が自主的に地域班や地区事務所を管理し、会員が集まれる場所、交流を持てる場所として地域班を位置づけている点も重要であるといえる。さらには、地域にシルバー人材センターの地区事務所を設けることで、地域住民にシルバー人材センターの存在をアピールし、ボランティア活動などを通じて、地域のとのつながりも強められることにもつながっている。

このように、A市シルバー人材センターでは、地域班や共済会（同好会も含む）の仕組みを導入することで、いろいろな形で会員同士がつながりをつくりだし、会員同士や地域とつながる横断的な仕組みの構築を可能としている。これらのことから、地域班による会員の組織化はセンターの活動においても、セ

センターの理念である「自主・自立、共働・共助」の実現においても、非常に重要な仕組みであるといえよう。

そして、課題についてであるが、アンケート調査やヒアリング調査において、地域班を支える世話人の人手不足、高齢化の問題が浮かび上がった。シルバー人材センター自体が、高齢者を対象とした組織であること、さらには会員の減少・高齢化が問題となっているなかで、どのように地域班活動を盛り上げていくかが今後の重要な課題である。そのためにも、地域班が地域に根付いた組織として会員や地域から認識される必要がある。そして、シルバー人材センターが、仕事を請け負うだけの役割ではなく、会員同士のつながりや地域とのつながりをつくりだす中心的な役割を担う組織であることを自ら認識し、社会へ周知することがなによりも重要であろう。

また、アンケート調査及びヒアリング調査から、シルバー人材センターを退会した会員や地域の高齢者に対する見守り活動の必要性を世話人が感じている点にも注意が必要である。アンケート調査では、「高齢で退会された方や病気で退会された方のその後どうされておられるのか何かお手伝いできることがないのか見まわり隊として気遣ってあげるのはどうか」「各世話人は会員さんの見回り隊の役割をしてほしい」といった声があり、またヒアリング調査においても、「これまで仕事や地域班活動を通じて、会員との関係が維持できていたが、病気などで仕事に就かなくなることから、シルバー人材センターを通じての関わりが途切れてしまうことが残念である」という声があがっていた。これは、独居・高齢者世帯が増えるなか、高齢者同士の支え合いが求められている結果を反映していると考えられる。アンケート調査を行った世話人においても、家族構成が「配偶者のみ」が6割を占めている。そのため、今後は「地域班」などを通じて、会員や地域との交流をさらに深めるための取り組みが、シルバー人材センターに求められる重要な役割の一つである。今回は調査できなかったが、共済会や同好会の取り組みについても今後検討が必要である。

このように、シルバー人材センターが高齢者の就業支援への役割のみを強めつつあるなかで、改めて高齢者の就業支援だけでなく会員同士、また地域や社会とのつながりをもつ横断的な仕組みをつくり出すという面での役割を再確認することがなによりも重要である。そして、会員をはじめ地域や社会の高齢者にシルバー人材センター自体に高齢者が社会との接点をつくりだし維持する機能を備えている点を積極的に伝えていくことが今後もさらに必要であろう。つまり、わが国の高齢者福祉政策が高齢者介護へと収斂しつつある現在、介護を必要としない高齢者への福祉政策の一役を担うという能力がシルバー人材センターには備わっているといえるのである。

（謝辞） A市シルバー人材センターの事務局長、参事をはじめ、アンケート調査にご協力いただきました世話人のみなさま、大変お世話になりました。心よりお礼申し上げます。本研究は、平成 28 年度科学研究費助成事業（基盤研究 C「高齢者支援における日英ボランティアセクター比較研究—史的・政策的・実践的分析」）及び大阪経済大学共同研究費の助成を受けている。

<引用・参考文献>

- 秋田成就[1983]「『生きがい就労』事業としての高齢者事業団制度について」『社会労働研究』29(3・4)、法政大学社会学部学会。
- Adam Smith[1776] ‘*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*’ (大河内一男監訳[1978]『国富論 I』中央公論新社。)
- アードマン・B・バルモア (鈴木研一翻訳) [2002]『エイジズム—高齢者差別の実相と克服の展望』、明石書店。
- Alan Walker (ed.) [2005] ‘*Understanding Quality of Life in Old Age*’, Open University Press. (岡田進一監訳・山田三知子訳 [2014]『イギリスにおける高齢期の QOL—多角的視点からの生活の質の決定要因を探る』ミネルヴァ書房。)
- 秋山憲治[2002]「高年齢者の価値志向と準職業的労働—シルバー人材センターの場合—」『静岡理工科大学紀要』10、静岡工業大学。
- 阿部彩[2014]「包摂社会の中の社会的孤立—他県からの移住者に注目して」『社会科学研究』第 65 巻第 1 号、東京大学社会科学研究所。
- 安保則夫[1988]「高齢者能力の社会的活用—シルバー人材センターを中心として」『都市問題研究』40 (3)、都市問題研究会。
- 石田光規[2011]『孤立の社会学—無縁社会の処方箋』、勁草書房。
- 今村仁司[1998]『近代の労働観』、岩波新書。
- 岩田正美・山口春子[1989]「シルバー人材センターにみる『生きがい就労』の理想と現実」『季刊社会保障研究』第 24(4)、社会保障研究所。
- 岩田正美[2000]『ホームレス/現代社会/福祉国家—「生きていく場所」をめぐって』、明石書店。
- [2008]『現代の貧困—ワーキングプア/ホームレス/生活保護』、筑摩書房。
- [2012]『社会的排除—参加の欠如・不確かな帰属』、有斐閣。
- 石橋智昭[2016]「生きがい就業を支える社会システム：シルバー人材センターの貢献と課題」『就業支援で高齢者の社会的孤立を防ぐ—社会参加の促進と QOL の向上—』、ミネルヴァ書房。
- 稲葉振一郎[1992]「高齢者の『生きがい就労』をめぐる原理的考察」『月刊福祉』75-(1)、全国福祉協議会。
- 氏原正治郎[1985]『都市高齢者の雇用問題』、日本労働協会。
- 上野千鶴子[2006]『生き延びるための思想』、岩波書店。
- 大河内一男[1974a]「日本の余暇を戒める」『中央公論』。
- [1974b]『余暇のすすめ』、中央公論社。

- [1982a]「財団の基本計画のための覚え書き」『高齢者事業団のセンター構想—財団の基本計画—』、東京都高齢者事業振興財団。
- [1982b]「シルバー人材センター事業について—その理念と構想—」『公益法人』11(9)。
- [1983a]「社会政策におけるインテグレーションについて」『総合社会政策と労福祉』、啓文社。
- [1983b]「高齢者の『仕事』をどう考えるか」『高齢者会に生きる—20周年記念誌—』財団法人東京都高齢者事業振興財団。
- 岡真人[1998]『高齢期の就業と生きがい』都市政策研究シリーズ No1、横浜市立大学経済研究所。
- 春日キスヨ[2014]『変わる家族と介護』、講談社。
- 加藤喜久子[1991]「老年期の職業生活と雇用機会に関する研究—シルバー人材センターを中心として(第二部指定課題研究報告)」『高齢者問題研究』 No7、北海道高齢者問題研究協会。
- 片桐恵子[2012]『退職シニアと社会参加』、東京大学出版会。
- Karl Marx[1867] *‘Das Kapital’* Vol.1 (資本論翻訳委員会訳[1982]『資本論』第1巻、新日本出版社。)
- Keith Grint [1998] *‘The Sociology of Work’*, Polity.
- 玄田有史[2013]『孤立無業—SNEP—』、日本経済新聞出版社。
- 小林謙一[1986]「シルバー人材センター会員の生活・意識状況—武蔵村山市のケース・スタディを中心として」『経済志林』54(1)、法政大学。
- [1987]「高齢者事業団の2つの類型—シルバー人材センターと高齢者雇用福祉事業団の組織と運営」『経済志林』55(2)、法政大学経済学会。
- [1989]「シルバー人材センターの現状と課題」『経済志林』56-(4)、法政大学経済学会。
- [1994a]「高齢者の就業意識とシルバー人材センターの課題(1)」『大原社会問題研究所雑誌』429、法政大学大原社会問題研究所。
- [1994b]「高齢者の就業意識とシルバー人材センターの課題(2)」『法政大学大原社会問題研究所雑誌』431、法政大学大原社会問題研究所。
- [2001]「シルバー社会を考える超高齢化社会の雇用とシルバー人材センターの役割」『勤労者福祉』60、全国勤労者福祉振興協会。
- [2005]「A市高齢者事業団の損害賠償裁判と安全管理」『大原社会問題研究所』555(2)、法政大学大原社会問題研究所。
- 小松隆二[1993]『現代社会政策論』論創社。
- 小嶋明子[2000]「高齢期の職業生活—シルバー人材センター会員面接から」『心

- 理学紀要』10、明治学院大学。
- 小山昭作[1980]『高齢者事業団』碩文社。
- 斎藤一・遠藤幸男[1980]『高齢者の労働能力』労働科学研究所。
- 堺屋太一[2008]『団塊の世代「黄金の十年」が始まる』文藝春秋。
- [2013]『団塊の秋』祥伝社。
- 坂脇昭吉[2007]『現代日本の社会政策』ミネルヴァ書房。
- 白井晋太郎[1987]『高年齢者雇用対策の確立』財団法人労働法令協会。
- 白波瀬佐和子[2010]『生き方の不平等—お互いさまの社会に向けて』、岩波書店。
- 杉村芳美[1993]『脱近代の労働観—人間にとって労働とは何か—』ミネルヴァ書房。
- 杉澤秀博[2005]「シルバー人材センター事業に関する評価研究」『桜美林シナジー』第4号、桜美林大学大学院国際学研究科。
- 資本論翻訳委員会[2003]『資本論—第2冊』、新日本出版社。
- 下斗米傑[1982]「高齢者事業団・シルバー人材センターの現状」『賃金と社会保障』839、労働旬報社。
- 忍博次・白沢久一・杉岡直人[1986]「高齢者の雇用実態職域拡大に関する実証的研究—シルバー人材センターの現状と課題」『北海道高齢者問題研究』北海道高齢者問題研究協会。
- 清家篤[2009]『叢書・働くということ⑧ 高齢者の働き方』ミネルヴァ書房。
- 滝口真・倉田康路[1996]「シルバー人材センターにおける活動展開と課題」『九州社会福祉研究』第20号(1)、西九州大学社会福祉学科。
- 瀧敦弘・野崎祐子[2008]「高齢者就業の現状と問題点」『地域経済研究』第19号、広島大学大学院社会科学研究所附属地域経済システム研究センター。
- 玉井金五・大森真紀[2007]『社会政策を学ぶ人のために』世界思想社。
- 玉井金吾・久本憲夫[2004]『高度成長のなかの社会政策—日本における労働家族システムの誕生』、ミネルヴァ書房。
- 塚本成美[2008]「高齢者就業問題とシルバー人材センター組織の機能化」『島根県におけるエイジフリー社会に向けた雇用・社会活動に関する調査研究報告書』独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構。
- [2010]「シルバー人材センター調査編」『首都圏におけるエイジフリー社会構築に向けた就業・社会活動に関する調査研究報告書』独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構。
- [2016]「シルバー人材センター組織の特質：組織原則をめぐって」『城西大学経営紀要』12、(大学、研究機関紀要)。
- David Knights and Hugh Willmott (eds.) [1990] *'Labour Process Theory'*,

- Macmillan.
- Friedrich Hegel [1973] *‘Vorlesungen über Rechtsphilosophie’* (長谷川宏訳 [2000] 『法哲学講義』 作品社。)
- 土井乙平 [2001] 「現代社会と家族関係—『日本的家族』 解明のために」 『大阪経大論集』 第 51 (6)、大阪経大学会。
- 東京都高齢者事業団設立準備会 [1974] 「高齢者事業団について」 『高齢者事業団のセンター構想—財団の基本計画のための覚書—』 東京都高齢者事業振興財団。
- Thomas Scharf and Norah Keating [2012] *‘From Exclusion to Inclusion in Old Age’*, The Policy Press.
- 長勢甚遠 [1987] 『シルバー人材センター』 労務行政研究所。
- 中沢卓実・結城康博 [2012] 『孤独を防ぐ—支援の実際と政策の動向—』 ミネルヴァ書房。
- 中村宗典 [1993] 「シルバー人材センターにおける就労の現状」 『旬刊福利厚生』 1448、労務研究所。
- 西垣千春 [2011] 『老後の生活破綻—身近に潜むリスクと解決策』 中央新書。
- 半藤一利 [2006] 『昭和史—戦後編—』 平凡社。
- 坂東慧 [1991] 「高齢就業の実態と意識—神戸市シルバー人材センター会員の調査より」 『労働調査時報』 812、国際経済労働研究所。
- 平山亮 [2014] 『迫りくる「息子介護」の時代—28 人の介護現場から—』 光文社。
- Virpi Timonen [2008] *‘Aging Societies: A Comparative Introduction’*, Open University Press.
- ピエール・ロザンヴァロン (北垣徹翻訳) [2006] 『連帯の新たな哲学—福祉国家再考—』 勁草書房。
- 藤井治枝 [1995] 『日本型企業社会と女性労働』 ミネルヴァ書房。
- 福原宏幸 [2008] 『社会的排除/包摂と社会政策』、法律文化社。
- 古橋エツ子 [2007] 『初めての社会保障論』 法律文化社。
- Harry Braverman [1974] *‘Labor and Monopoly Capital’*, Monthly Review Press. (富沢賢治訳 [1978] 『労働と独占資本』 岩波書店)
- 堀勝洋 [2004] 『社会保障読本 (第 3 版)』 東洋経済新報社。
- 牧正英 [1994] 『高齢化社会と労働問題』 恒星社厚生閣。
- 牧田満知子・立花直樹 [2017] 『ソーシャル・キャピタルを生かした社会的孤立への支援—ソーシャルワーク実践を通して』、ミネルヴァ書房。
- Micheal Hill [2006] *‘Social Policy in the Modern World— A Comparative Text—’*, Blackwell.

- 森詩恵[2008]『現代日本の介護保険改革』、法律文化社。
- 三浦文夫[1980]「『高齢者事業団について』－高齢化社会の挑戦の一つの試み－」『季刊社会保障研究』Vol15 No. 3、東京大学出版会。
- [1990]「基調報告「シルバー人材センターの理想と現実－都市型シルバー人材センターにおける多様な事業展開のあり方」『シルバー人材センターの理想と現実大都市における高齢化社会の進展と都市型シルバー人材センターの役割報告書シンポジウム』神奈川県シルバー人材センター連絡協議会。
- [1993]「シルバー人材センターの原型を問う」『共に働く：社団法人全国シルバー人材センター協会 10 周年記念誌』全国シルバー人材センター協会。
- [1995]「高齢化の推移とこれからの高齢者問題」『高齢社会に生きる－20 周年記念誌－』東京都高齢者事業振興財団。
- 三浦文夫・右田紀久恵・大橋謙策 [2003]『地域福祉の源流と創造』中央法規出版。
- 宮地克典[2010]「大河内理論と高齢者就労」『経済学雑誌』111(2)、大阪市立大学経済学会。
- [2012a]「日本における老人福祉と高齢者雇用の係争点」『経済学雑誌』113(2)、大阪市立大学経済学会。
- [2012b]「日本における高齢者雇用対策の一考察－氏原正治郎を中心に－」『経済学雑誌』112(4)、大阪市立大学経済学会。
- 村上長子[2001]「シルバー人材センターの活動紹介－介護保険サービスの実践を中心に（特集介護保険外サービスに注目）」『訪問介護と介護』6(7)、医学書院。
- 山下隆資[2002a]「シルバー人材センターの現状と課題（1）」『香川大学経済論叢』第 74(4)、香川大学経済論叢。
- [2002b]「シルバー人材センターの現状と課題(2)」『香川大学経済論叢』75(1)、香川大学経済論叢。
- 山口春子[1989]「退職高齢者の生きがい就労制度の展開－シルバー人材センター制度に関する考察－」『人文学報』211、東京都立大学人文学部。
- 柳沢房子 [2005]「我が国及びヨーロッパにおける高齢者雇用政策」、『少子化・高齢化とその対策』国立国会図書館調査及び立法考査局。
- 脇坂幸子[2015]「高齢者事業団における『生きがい就業』は再生されるのか～労働市場に傾斜する政策展開の中で～」『大阪経大論集』第 66 巻第 2 号、大阪経大学会。

- [2016]「シルバー人材センターにおける『生きがい就業のダブルスタンダード』とその課題～「ゴールド会員」「プラチナ会員」に対するインタビュー調査をもとに～」『大阪経大論集』第 67 巻第 2 号、大阪経大学会。
- [2017]「シルバー人材センターにおける『地域班』活動の現状と課題—『地域班』の世話人に対するアンケート調査から—」『大阪経大論集』第 68 巻第 1 号、大阪経大学会。

<資料>

- 財団法人社会経済生産性本部[2006]『新版・労働関係白書』社会経済生産部生産性労働情報センター。
- 内閣府[2006a]『2006 年版少子化社会白書』ぎょうせい。
- [2006b]『2006 年版高齢社会白書』ぎょうせい。
- [2012]『2012 年版高齢社会白書』ぎょうせい。
- [2015]『2015 年版高齢社会白書』ぎょうせい。
- [2016]『2016 年版高齢社会白書』ぎょうせい。
- (http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2016/zenbun/28pdf_index.html)
- [2018]「2018 年版高齢社会白書」
- (http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2018html/gaiyou/s1_1.html)
- 全国シルバー人材センター協会[1989]『高齢化社会に生きる一大河内一男講演集—より』。
- [1992]『10 周年記念誌-共に働く』。
- 全国シルバー人材センター事業協会 [1989]『シルバー人材センターの設立と運営の手引き』。
- [1994]『シルバー人材センター事業 運営の手引き (初版)』。
- [2002]『シルバー人材センター事業 運営の手引き (上巻)』。
- [2006a]『シルバー人材センター会員等の健康維持・増進に関する調査研究報告書』。
- [2006b]『高齢者の健康維持・増進と医療費に関する考察』。
- [2006c]『福祉の受け手から社会の担い手へ』。
- [2007a]「決議」『月間シルバー人材センター』9 月号。
- [2007b]「シルバー人材センター事業の進め方に関する委員会報告書—社会経済環境の変化に対応したシルバー人材センター事業の進め方」。
- [2012]『30 周年記念誌-共に働く』。
- [2013a]『シルバー人材センター事業運営の手引き』。

- [2013b]「シルバー人材センターのあり方に関する検討会第1次報告—生きがい就業の推進—」。
- [2016]『月間シルバー人材センター～高齢社会を生きる～』10月号。
- [2017a]『高齢者の「居場所」と「出番」をつくり「生涯現役社会」に寄与するシルバー人材センターの概要』全国シルバー人材センター事業協会。
- [2017b]「会員増加に向けた取り組み事例集—会員増加のための取り組みに関する調査結果から—」。
- [2017c]「2016年度事業報告」。
(<http://www.zsjc.or.jp/kyokai/acv-pdf?id=16>)
- 全国シルバー人材センター事業協会『シルバー人材センター事業統計年報（2011年度）』。
- 『シルバー人材センター事業統計年報（2012年度）』。
- 『シルバー人材センター事業統計年報（2013年度）』。
- 『シルバー人材センター事業統計年報（2014年度）』。
- 『シルバー人材センター事業統計年報（2015年度）』。
- 「2017年度全国シルバー人材センター事業協会事業計画」。
(http://www.zsjc.or.jp/kyokai/acv_pdf?id=18)
- 厚生労働省[2001]『平成13年版厚生労働白書』。
- [2007]『平成19年版厚生労働白書』。
- [2018]「2017年国民生活基礎調査の状況」。
(<https://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/k-tyosa17/index.html>)
- 「2015年度行政事業レビューシート」（事業番号0526）。
- 今後の高齢者雇用対策に関する研究会[2003]「今後の高齢者雇用対策について～雇用と年金との接続を目指して～」。
- [2011]『今後の高齢者雇用に関する研究会報告書～生涯現役社会の実現に向けて～』。
- 財団法人東京都高齢者事業振興財団[1995]『20周年記念誌—高齢社会に生きる』。
- 生涯現役社会の実現に向けた就労のあり方に関する検討会 [2013a]「地域における中高年者の就労をめぐる現状と課題」
(<http://www.mhlw.go.jp/stf/shingi/2r9852000002w9r2-att/2r9852000002wa8s.pdf>)
- [2013b]「第4回 生涯現役社会の実現に向けた就労のあり方に関する検討会における主な意見」（資料2）
(http://www.mhlw.go.jp/jigyo_shiwake/gyousei_review_sheet/2015/h)
- 職業安定局高齢・障害者雇用対策部、社会・援護局、老健局、保険局 [2014]「健康づくり推進本部ワーキングチーム2『生涯現役社会の実現に向けた検討』

のこれまでの検討状況のまとめ」

(http://www.mhlw.go.jp/seisakunitsuite/bunya/kenkou_iryuu/kenkou/kenkoudukuri_sokusin/dl/kennkou02-05.pdf)

シルバー人材センターの新しい発展方向についての懇談会 [1999] 「活力ある高齢社会の実現に向けて」『経営労務』 531。

シルバー人材センターの在り方に関する研究会 [1993] 「シルバー人材センターの新たな飛躍を目指して」。

法政大学大原社会問題研究所高齢化社会研究会 [1986] 「高齢者事業団の事例研究」『大原社会問題研究所雑誌』 334・335 号、法政大学出版局。

===== [1987] 「高齢者事業団会員アンケート調査報告」『大原社会問題研究所雑誌』 345・346 号、法政大学出版局。

労働省 [1989] 『1989 年版労働白書』。

—— [1999] 「『シルバー人材センターの新しい発展方向についての懇談会』 報告書—活力ある高齢社会の実現に向けて」『経営労務』 531(11)、日本経営教育センター。

—— [2000] 『日本の労働政策』 労働基準調査会。

日本経済新聞、2016 年 10 月 27 日、朝刊。

日本経済新聞、2017 年 6 月 27 日、夕刊。

日本経済新聞、2017 年 1 月 6 日、朝刊。

日本経済新聞、2018 年 9 月 17 日、朝刊。

シルバー人材センターの在り方に関する研究会 [1993] 「シルバー人材センターの新たな飛躍を目指して」。

シルバー人材センターの新しい発展方向についての懇談会 [1999] 「活力ある高齢社会の実現に向けて」『経営労務』。

「多様な機会のある社会」推進会議 [2006] 「再チャレンジ支援総合プラン」

(http://www.kantei.go.jp/jp/singi/saityarenzi/hukusenka/dai2/siryoul_1_2.pdf)

労務行政研究所 [2013] 『65 歳雇用時代の中・高年齢層処遇の実務』 労務行政。

謝辞

高齢者の生きがいとシルバー人材センターに関する研究をこれまで続けてこられたのは、指導教授である森詩恵先生をはじめ櫻井幸男先生、伊藤大一先生からのご指導と、また社会政策学会の諸先生からご助言を受けることができたからです。

その中でも、ひとえに森詩恵先生には、シルバー人材センターの会員でもある私に対して、ご多忙中にもかかわらず、テーマの設定から研究の進め方まで何から何まで熱心にご指導を下さり、言葉に言い表せないほど大変お世話になりました。また、櫻井幸男先生には私の研究に対して数々の貴重なご意見をいただきましたこと、感謝申し上げます。そして、私を励ましてくださった故土井乙平先生のご霊前にも、ご報告させていただきたいと思います。

さらに、「ゴールド会員」「プラチナ会員」調査では、電話・訪問調査において各シルバー人材センターの皆様方に大変お世話になりましたこと、感謝申し上げます。

そして、A 市シルバー人材センターの事務局長、参事、世話人の方々には地域班調査にご協力いただき、また的確なアドバイスをいただきましたこと、心よりお礼申し上げます。

最後になりましたが、日常の生活に協力し、励ましてくれた夫にも感謝致します。

脇坂 幸子