

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～

(概要)

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

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ることにつながった。

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[1982b])、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、再構築すべきか、その方策を検討する。

本論文の構成と結論は、以下のとおりである。

まず、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」の概念やその実現化に向けた取り組みの歴史的展開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・考察した。この研究背景は、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、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、その重要性はさらに高まり政策も展開されているにも関わらず、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のが非常に重要な課題といえる。

そして、第1章で明らかになった点は、主に2点にまとめられる。一つ目は、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という点である。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り、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のである。二つ目は、とくに1990年代以降高齢者就業支援政策が労働市場に傾斜する形で行われていく過程を明らかにした点である。高齢者事業団の創設当初、高齢者の「生きがい就業」は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ていたが、1980年代の国庫補助・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た。しかし、1990年代には急速に進展する高齢化や年金不備の解決策として、政府

は就業率を高めるため次々と労働市場に傾斜する政策を打ち出した。つまり、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。そのことによって、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の雇用関係に包摂されるべき対象となり、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った。

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した。

第 2 章においてシルバー人材センターの今後の課題として導き出されたのは、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、の 3 点であった。危機的状況に陥っているシルバー人材センターを抜本的に改革するためには、これまでの就業支援だけでなく、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が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を支援することが何よりも重要である。そのことによって、会員がシルバー人材センターに参加している意識も醸成されるのである。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。また、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る一方、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は限定的であるため、「共働・共助」の理念は十分に発揮されない。そのため、今後、高齢者の単身・夫婦世帯の増大傾向も考慮すると、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で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には、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、第 3 章では、「就業できない」会員に焦点をあて、これまでのシルバー人材センターの「生きがい就業」のとらえ方に対する「ブレ」を明らかにしたうえで、「就業できない」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」の仕組みと課題をインタビュー調査から探った。その結果は、大きく3点ある。

一つ目は、シルバー人材センターの根幹をなす「生きがい就業」には「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、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、シルバー人材センターには「配分金を得られる」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は明白である。

二つ目に、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」の支援が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」支援に対しては、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「生きがい就業のダブルスタンダード」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「配分金を得られる」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、会員と地域とのつながりを強固にし、それぞれの高齢者の能力・経験を活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。

三つ目に、「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（また、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。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。

最終章である第4章では、第1章から第3章を受けて、シルバー人材センターにおける「共働・共助」による会員同士、会員と地域とつながり支援、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、A市シルバー人材センターの世話人に対するアンケート及びヒアリング調査を実施した。その結果、地域班活動の意義と課題を把握することができた。

まず、地域班活動の意義についてである。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のである。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にもつながっている。

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った。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、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、アンケート及び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出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。これは第3章で取り上げた内容と同様のものである。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。そのため、今後は「地域班」などを通じて、会員や地域の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。

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作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、その役割を担っていくことがシルバー人材センターの今後の進むべき方向性であるといえる。