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～

脇　坂　幸　子

はじめに
第１章　高齢者の就労の運動とその理論
　第１節　大河内理論が提起するもの
　第２節　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章　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
　第１節　シルバー人材センターの創設
　第２節　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章　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
　第１節　労働省の高齢者労働市場の形成と改革の視角
　第２節　雇用・就業支援政策の中のシルバー人材センター
　第３節　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

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

1）「65歳以上最多3296万人　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。

就業者数では約433万人の減少が起こると予測される[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業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，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（Ioneliness）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

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と結びつく経済発展を問題にしている。堺屋［2008：319］。

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］。

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，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がいが問題となるのは，逆に言えば就業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章　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。

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. Hegal［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］）。

12）内閣府［2012：149～150］。

13）三浦［1995：30］。

第1節 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)]。大雑把にいえば，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。

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な領域としてとりあげられ続けている。

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, 富訳［1978：55］。

18）D. Knights［1990：297］。

19）大河内［1974a：80］。

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」を持てず「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れる」[30] ことになる。高齢者の場合，労

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。
30）大河内［1974b：193］。

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な「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な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。

第２節　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―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

31）大河内［1974a：81]。

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[32] 60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（「生きがいがほしい」，「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場をおこなっていた。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，高齢者の就労ニードが広範に存在する」[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。

（２）　高齢者事業団の組織上の独自性

上で見たように，「高齢者事業団」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齢者の就労斡旋と雇用の確保とは別に，高齢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に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齢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，高齢者のニード内容は，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

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。
38）同上，74頁。
39）同上，75頁。

は，希望する雇用内容のみならず，雇用条件も高齢者が自主的に，積極的に開示する必要が最初にある。それには，高齢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，その組織が就労ニードを集約し，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は高齢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齢者就労の実現活動ではなく，「あくまでも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」[44] である点にある。従って，高齢者事業団の組織が「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。高齢者自身の「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，上で見たように高齢者が事業団を自主的で，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，特徴をもつ独自な組織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，高齢者の就労ニ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

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齢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，それは高齢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）東京都高齢者事業団設立準備会［1974：74]。

46）同上。

47）同上。

48）同上，81頁。

「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，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能性を常に持つ組織上の問題を抱えていた[52]。

第2章　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

第1節　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範な支持を得て，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

49）同上。

50）同上，89頁。

51）対応すべき重要性の程度では，はるかに低いが同様のことは会計処理でも起こった。大河内［1982a：7］。

52）この点を長勢氏は，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……従来とかく行政依存に流れがちな老人問題対策の中にあって，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。

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。それ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

54）同上，３頁。
55）同上，149頁。
56）同上，３頁。
57）同上，149頁。
58）同上，150頁。
59）同上，79頁。
60）同上，151頁。

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。

第２節　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歳未満の高齢者で，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

61）同上，151頁。

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。

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う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労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われ，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歩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策を分けることは全く無意味であり，むしろそれを打破するために，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

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。

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）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。

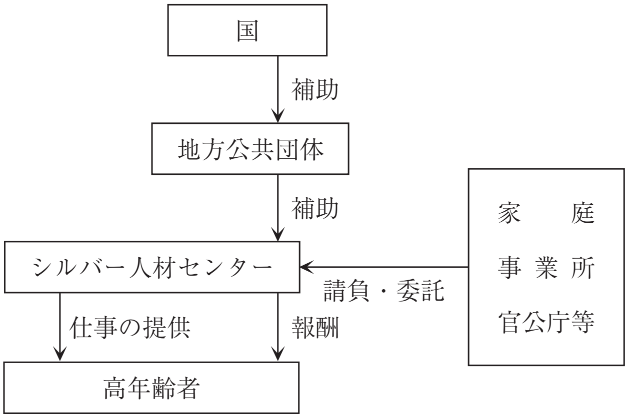
だが，制度発展のためには会員の自立的な活動による「共働，共助」の形態の団体が必要であるとする。自主団体の発展には，会員が提供を望む就労をシルバー人材センターが「老人の能力と希望に応じた多様な『仕事』の確保を図り，その事業の推進を図る」ことが不可欠である。しかし，その制度の法制化はそのような主体性を生かす活動が困難な組

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。

図表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。

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，会員の就業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章 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

第１節 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

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

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―特異な制度―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・年金の連携視角からのものである。

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―特に「失われた10年」と呼ばれる不況―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開始年齢は，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2018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年法案の廃案と異なり，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業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。

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］。

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］。

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業支援であった。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業支援である。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」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

83）今後の高年齢者雇用に関する研究会［2011：8］。

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］。

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[88]。

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。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，年金支給開始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」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―定年の延長，継続雇用など―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業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。

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。

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］。

第2節 雇用・就業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・就業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年度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

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。

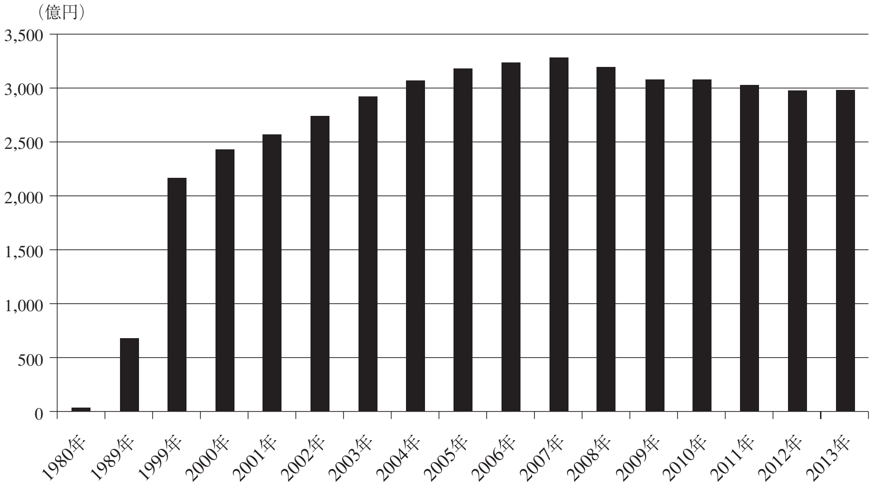
98）同上。

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年期間で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］。

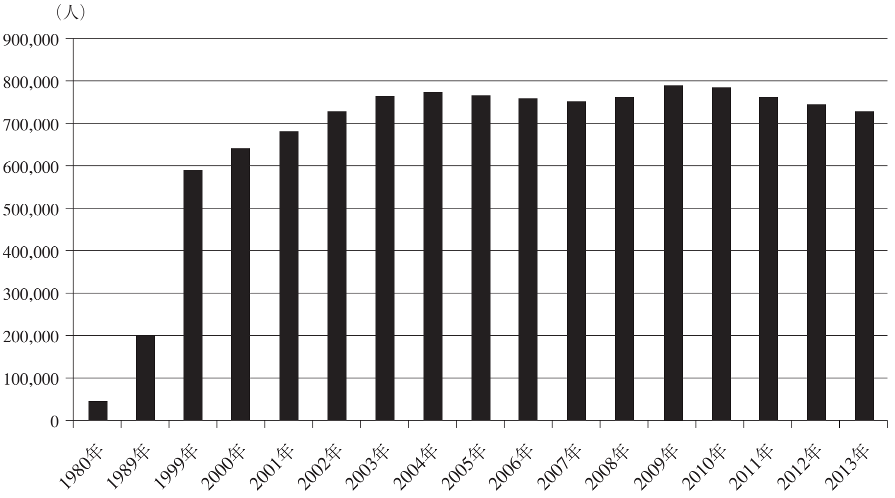
101）社団法人全国シルバー人材センター事業協会［2007：5～6］。

図表２　シルバー人材センターの年間契約金の推移（全国合計）



出典：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。

図表３　シルバー人材センターの加入者数（全国合計）



（出所）　図表２，と同じ，をもとに筆者作成。

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

図表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。

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。

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

102）社団法人全国シルバー人材センター事業協会［2007：6］。

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５）。このように60～64歳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業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業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]。

第３節　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，大量の非労働力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]としてそれ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「地域人づくり事業（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等の推進」（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

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［2013：23］。
104）労働省［1999：1］。
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。

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，就業の中で「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る。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，むしろ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業を促進し，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

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［2013：2～3]。
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［2007：7]。

「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」までを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。

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の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。

（謝辞）　この論文を執筆するにあたり，森詩恵先生，櫻井幸男先生からご指導いただきましたこと，また社会政策学会の諸先生から多くのご助言を得たことに，心より感謝申し上げます。

＜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。

秋山憲治［2002］「高年齢者の価値志向性と準職業的労働―シルバー人材センターの場合―」『静岡理工科大学紀要』10，静岡理工科大学。

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。

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』24(4)，社会保障研究所。

氏原正治郎［1985］『都市高齢者の雇用問題』日本労働協会。
大河内一男［1974a］「日本人の余暇を戒める」『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」『総合社会政策と労働福祉』，啓文社。
―――――［1983b］「高齢者の『仕事』をどう考えるか」『高齢者社会に生きる―20周年記念誌―』財団法人東京都高齢者事業振興財団。
小山昭作［1980］『高齢者事業団』碩文社。
堺屋太一［2008］『団塊の世代「黄金の十年」が始まる』文藝春秋。
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科附属地域経済システム研究センター。
塚本成美［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。
長勢甚遠［1987］『シルバー人材センター』労務行政研究所。
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』Vol 5 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ュウム』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。
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。
山口春子［1989］「高齢者の生きがい就労の展開―シルバー人材センター制度に関する考察―」『人文学報』No 211，東京都立大学人文学部。
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。）

David Knights and Hugh Willmott（eds.）［1990］*‘Labour Process Theory’*, Macmillan.
Friendrich. Hegal［1973］*‘Varlesungen über Rechrsphilosphie’*（長谷川宏訳［2000］『法哲学講義』作品社。）
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.
Micheal Hill［2006］*‘Social Policy in the Modern World- A Comparative Text-’*, Blackwell.
Harry Braverman［1974］*‘Labor and Monopoly Capital’*, Monthly Review Press.（富澤賢治訳［1978］『労働と独占資本』岩波書店）
Virpi Timonen［2008］*‘Aging Societies: A Comparative Introduction’*, Open University Press.

＜資料＞

厚生労働省編［2001］『平成13年版厚生労働白書』
公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会［2013］「シルバー人材センターの在り方に関する検討会第一次報告―生きがい就労の推進―」
公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会［2012］『30周年記念誌―共に働く』
公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会［2013］『シルバー人材センター事業運営の手引き』
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～」
今後の高年齢者雇用に関する研究会［2011］『今後の高年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』
社団法人全国シルバー人材センター事業協会［1992］『10周年記念誌―共に働く』
社団法人全国シルバー人材センター事業協会［2007］『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』
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［2013］「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）
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_iryou/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」
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。
内閣府［2012］『平成24年版高齢社会白書』

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］『平成元年版労働白書』