

高 齢 者 事 業 団 に つ い て

——高齢化社会の挑戦のひとつの試み——

三 浦 文 夫

はじめに

老人福祉法が制定されて以来、15年余が経過した。この間わが国における老人対策は大きな発展をとげてきているが、近年の低成長経済への転換、人口老齢化の急速な進展のなかで、これまでの老人対策について、その一層の発展とともにその見直しが求められてきている。この小論では、老人対策のうち、とくに高齢者の雇用あるいは「しごと」の問題のうち、とくに現在いくつかの自治体で先駆的・開拓的に実施されている「高齢者事業団」の活動を紹介しながら高齢者の就労対策の意義を明らかにすることを意図している。

ところで多方面にわたる老人対策のうち、あえて「しごと」の問題に焦点をあてた所以は、低成長経済への転換のもとで雇用情勢、就中、中高年労働者の雇用不安がきびしく、高齢者の雇用の確保が緊喫の課題になっているということだけではなく、高齢化社会への推移のなかにあって、高齢者の「しごと」（あるいは雇用）の在り方が格別に重要な意義を有すると考えたためである。この点に関連して社会保障制度審議会は1979年9月に「高齢者の就業と社会保険年金」という建議書を公にし、とくに「老齢人口のうち、60歳～64歳層を主として稼働人口の側に立つと考えるか、被扶養人口と考えるかは、将来のわが国の経済社会の存立を左右するキポイントである」と指摘しているが、それもこの辺の事情の一端を明らかにしたものであろう。

それに加えて、この小論であえて「高齢者事業団」を取り上げたのは、後述するように既存の施策体系の枠内だけでは、高齢者の「就業ニード」は必ずしも充足されず、高齢化社会の進行、

年金制度の成熟化等々の条件のなかで、新しい発想にもとづく施策の在り方が求められるが、「高齢者事業団」にその萌芽をみることができると考えたからである。この点に関して、上記の社会保障制度審議会の建議はつぎのように述べている。すなわち「……今日わが国における高齢者一般の間には、働くことに対する欲求がきわめて強くなっている点を否定することはできず、年金の補足的収入の意図もあって、地域を中心とする短時間就労を通して高齢者の活力化と地域社会との結びつきに対する積極的意欲の上昇がみられる、……一般的にある年齢以上の短時間就労は、現行の職業安定機関を通しての雇用になじまず、また職業安定機関の機能の枠の外におかれている実情を把握し、それに対処するための高齢者就業対策を講ずることが、高齢化社会を正しく活力化させるために必要なことである」と。この指摘には必ずしも明示的に「高齢者事業団」ということが示されていないが、しかしそのなかには「高齢者事業団」の経験に対する評価が含意されていることは十分に推察できることである。

以上のような問題意識のもとに主題を取り上げることにするが、あらかじめつぎの諸点についてお断わりをしておかなければならない。その第1は「高齢者事業団」の活動は上記したように未だ先駆的・開拓的な段階にあり、このために「高齢者事業団」の経験を一般化し、理論化するには今少し時間を貸していただかなければならないということである。このためこの小論では「高齢者事業団」について、本格的な理論化、体系化を行うまでには到らず、現段階においては暫定的な総括とならざるを得ない点を最初にお断りしておきたい。第2に現在筆者も加わって東京都高齢者事業

団および老人福祉サイドの高齢者就労対策の実態について調査を行っているが、本稿をまとめる段階において、それらの調査は完了していない。このために高齢者事業団等の実証分析についても別の機会に論ずることにしたい。

I 高齢者に対する就労対策

高齢者に対する就労対策は大きく2つの系列に分かれる。その第1の系列は労働省所管の雇用政策の一環としての中高年齢者に対するもので、第2の系列は厚生省その他の所管による老人福祉対策あるいは「生きがい対策」としての高齢者就労対策である。この2つの系列はおおむね65歳の年齢で区分されるが、それは前者の系列が労働市場になじむ労働力の限界労働年齢として65歳を上限としているためである¹⁾。

ところでこの雇用政策の一環として位置づけられる労働省サイドの中高年齢雇用対策の現行施策をみる前に、簡単につきの3つの時期に分けて、その対策の推移をみておくことにしたい。

第1期(昭和35年～40年前後) この時期は漸く中高年雇用対策が独自の課題として登場してきた時期である。政府は昭和36年3月に「中高年齢者雇用促進協議会」を設置し、政府部門における中高年齢者に対する雇用の促進をはかることとしている。そしてさらに39年9月には「官公庁における中高年齢者の雇用について」という閣議決定を行い、民間に率先して政府が範をたるべく努力を行うこととしている。これとは別に38年に職業安定法及び緊急失業対策法の大改正が行われている。この改正は「基本的には中高年齢労働者の能力を有効に発揮させるために、政府が特別の援助措置を講じて積極的に民間常用雇用の場へ斡旋すること」を意図したものとされている²⁾。そしてまず職業安定法の改正においては、中高年齢者の雇用促進をはかるために「中高年齢失業者等就職

促進の措置」が新たに制定され、中高年齢者その他就職が困難な失業者に対して、労働大臣の定める計画に従って職業指導、職業紹介、公共職業訓練、職場適応訓練等の措置を講ずることとし、この措置の対象となる失業者に対しては、就職活動や職業訓練の受講を容易にするための手当の支給を行うこととした。また同時にこれらの一連の指導を行う就職促進指導官を公共職業安定所に配置することとしている。そしてこのような就職促進の措置にもかかわらず就職できない者に対しては、失業対策事業に就労すべきであるという観点から緊急失業対策法の改正を行っている。この改正では失業対策事業を失業者就労事業と高齢者等就労事業等に区分している。

第2期(昭和40～45年前後) 第1期の末からの中高年齢者雇用対策に引き続き、昭和40年代に入るや積極的雇用政策の促進ということで、中高年齢者雇用対策は新しい段階に入った。ここでいう積極的雇用政策というのは「従来のいわば経済政策に従属し、そのあとしまつをするような消極的な対策から、いわゆる積極的な雇用政策への脱皮ということであり、同時に「従来の単に人々を仕事につけ、失業者を救済するといったような政策目標なり目的意識のみでなく、社会的にも個人的にも望ましい仕事を人々に紹介し、またその能力を高め、すべての人がその能力を有効に発揮できるようにすること」³⁾とされている。中高年齢者の就職促進もこの観点から重視することとしている。そして昭和41年3月に「雇用対策基本計画＝完全雇用への地固め」を策定し、さらに同年7月雇用対策法を制定している。この法律の第5章に「職業転換給付金」の規定をおき、とくに中高年齢者等の雇用を促進するために、就職指導手当、訓練手当等の給付を行うこととしている。さらに同法の第6章においては「中高年齢者等の雇用の促進」として、中高年齢者および身体障害者の雇用率の設定と適職の選定と公表を規定している。そしてこの規定との関連で職業安定法を改正し、とくに「第3章の2、中高年齢者の雇用」と

1) もっともこの65歳を上限とするのは、1976年以降のこと、それ以前は60歳を上限とし、中高年雇用対策と老人福祉施策を区分していた。その限りにおいてこの年齢区分はきわめて政策的なものといわざるをえない。

2) 有馬元治『雇用対策基本計画の解説』p. 29(日刊労働通信社、昭和42年)。

3) 前掲書、p. 34。

し、そのなかで努力義務として雇用率を設定し、かつ、未達成事業所のうち増員について困難を伴わないと認められるものに対しては、中高年齢者の雇用について必要な措置をとるよう要請することができる旨を規定している。

第3期(昭和45年以降) 以上の第1期・第2期を経て、第3期は「中高年齢者等の雇用促進に関する特別措置法」(昭和46年5月)で始まる。この特別措置法は上記の雇用対策法とあわせて、その後の中高年齢者に対する政策の中核となるものである。この特別措置法は中高年齢者に対する特別措置と中高年齢失業者等に対する特別措置に分かれ、前者についてはおおむねつぎのような措置が講じられることになっている。すなわち「適職の研究」、「求人者等に対する指導及び援助」、「雇用率の設定」、「求人の申込み受理に関する特例」、「雇入れの要請」、「事業主に対する給付金等」がそれである。また後者については、「中高年齢失業者等求職手帳の発給」を行うと同時に、労働大臣は手帳の発給を受けた者の就職を容易にするために計画を作成することを義務づけている。

このほか中高年齢者の雇用促進に大きな係わりをもつ定年については、昭和48年に「定年延長奨励金給付制度」を発足せしめ、定年延長の誘導策を講じている。このほか49年の雇用保険法の制定によって、中高年齢失業者に対する失業給付の改善等を行うこととし、あわせて雇用改善事業として「高年齢者雇用奨励金給付制度」(昭和50年)、「高齢者雇用安定給付金」(52年)等を行うこととしている。

以上簡単に中高年齢者に対する雇用施策の推移をみてきたわけであるが、とくに最近の石油ショック以来の雇用情勢の悪化のなかで、中高年齢者に対する雇用対策はさらにきめ細かいものとなっている。そして現在(昭和53年)つぎのような中高年雇用施策が講じられている。

1. 定年延長促進対策

- (1) 定年延長奨励金
- (2) 定年延長気運の醸成
- (3) 定年延長推進会議の開催(53年度新規)

2. 高年齢者の雇用促進

- (1) 高年齢者雇用率の設定
- (2) 高年齢者雇用奨励金——公共職業安定所の紹介により高年齢者を常用労働者として雇用する事業主に対して、1人あたり1万3,000円(52年度は1万1,000円)を12ヵ月を限度として支給する
- (3) 継続雇用奨励金——60歳以上の定年制をひく事業主で、定年到達者を定年退職後も継続して雇用するものにたいして、中小企業の場合1人あたり月額9万円(52年度は6万円、大企業で6万8,000円——52年度4万5,000円)を助成する
- (4) 中高年齢者雇用開発給付金——中高年齢者の雇用失業情勢がとくに厳しい時期において中高年齢者を雇い入れ、その雇用割合を高めた事業主にたいして支給するもので、52年には55歳から65歳未満の高年齢者について支給していたものを、53年度には45歳以上55歳未満のものにも適用対象を拡大している。給付金額は、高年齢者については1人あたり6ヵ月の賃金(通常支払われる賃金の150日分を限度)の2分の1(中小企業は3分の2)相当額(ただし雇用保険の基本手当の最高月額150日分—81万9,000円—を限度とする)、中年齢者については1人あたり3ヵ月分の賃金の2分の1(中小企業は3分の2)相当額となっている
- (5) 雇用保険の失業給付の基本手当——給付日数は年齢に応じて定められているが、55歳以上の受給者については最高の300日支給となっている
- (6) 高年齢者の雇用保険の免除
- (7) 高年齢者にたいする職業相談、職業紹介
 - ①高年齢者職業相談室(53年度17室増設、計205室)
 - ②人材銀行(53年度2ヵ所増設、計21ヵ所)
 - ③高年齢者相談コーナー(53年度計151ヵ所)
- (8) 中高年齢失業者等求職手帳の交付——中高年齢失業者にたいして手帳を発給し、就職指導手当、訓練手当等を支給しながら、職業指導、職業訓練等を実施するもの。就職指導手

当は月額約 6 万 2,000 円 (52 年度 5 万 6,000 円), 訓練手当 7 万 5,000 円 (52 年度は 6 万 8,000 円)

(9) 再就職援助計画

(10) 自営業開業資金の借りに係わる債務保証——債務保証額, 最高 400 万円, 特例 600 万円

(11) 中高年齢者の雇用管理改善に関する指導援助

3. 高年齢者の能力開発

(1) 定年退職前職業講習・職業訓練

①職業訓練等受講給付金の支給。通学の場合 1 万 5,250 円 (52 年度は 1 万 3,750 円), 通信 1 万 1,750 円 (52 年度 1 万 750 円)

②委託費の支給。53 年度は 76 の各種学校等にたいして支給

③職業訓練派遣奨励等給付金の支給。通常の賃金を支給しながら昼間の職業訓練を受けさせる中小企業事業主にたいして支給する。月額 3 万 7,100 円 (52 年度 3 万 3,400 円)

(2) 高年齢者向き職業訓練

4. 高年齢労働者の福祉の増進

(1) 高年齢労働者職業福祉センター

(2) 中高年齢者体育施設

以上の雇用政策としての中高年齢者就労対策に対して, 他のひとつの系列は上記したように老人福祉施策としての高齢者就労対策である。この対策はもともと老人福祉法, 第 3 条の「2. 老人は, その希望と能力に応じ, 適当な仕事に従事する機会その他社会的活動に参加する機会を与えられるものとする」という基本理念にもとづいて実施されているもので, 厚生行政では「高齢者無料職業紹介所」, 「高齢者能力活用推進協議会の設置」, 「老人福祉施設付設作業所の設置」, 「生きがいと創造の事業」の推進等の旅策がみられる。

「高齢者無料職業紹介所」は, 老人就労斡旋事業の一環として行われているものであるが, その対象者は「おおむね 65 歳以上の老人とする。なお 65 歳未満のものであってもその者の労働能力等からみて, 労働市場になじみにくいと認められる者については対象として差し支えない」とされ

ている。そしてこの就労斡旋事業の内容は「ア 各種の相談及び指導, イ 社会奉仕活動に関する相談及びあっ旋, ウ 仕事の指導, 紹介及び後保護, エ 求人開拓及び啓蒙普及, オ 老人適職の調査研究, カ その他上記の目的を達成するために必要な事業」とされている。このうち, 「高齢者無料職業相談所」は, とくに上記のウおよびエに係る事業を主として行うものであり, 職業安定法第 33 条に基づく労働大臣の許可を受けなければならないことになっている。そして上記の「仕事の指導・紹介」については「簡易な仕事等老人に適した仕事を主とする」こととされている。昭和 54 年現在 131 の自治体にこの紹介所をみることができ, この紹介所の活動は地域によってまちまちである。大都市地域における紹介所の例をみると, 現に紹介され, 就職している仕事は, その大部分が中小零細企業の雑役, 単純労働であり, 必ずしも「簡易な仕事等老人に適した仕事」とはいかないものがあるようである。また, 筆者も加わって行った東京で行った高齢者職業相談室(雇用政策の一環として行われている)と高齢者無料職業相談所との比較調査においても, 求職者に年齢のちがいはあるが, 求職動機あるいは求人内容等はほとんど変わりがないことが明らかにされたりしてきている注。その意味でこの高齢者無料職業相談所は, 施策の趣旨にもかかわらず, 一般労働市場を前提とする職業紹介と余り相違がないようである。

高齢者能力活用推進事業は「地域の高齢者に対して, その希望に応じ能力を活用する機会を与え, 高齢者の技能と経験を役立たせることによって, 高齢者の生きがいを高め, もって高齢者に健康で明るい生活を送らせること」を目的とし, 昭和 53 年度から始められたものである。この対象者は上記の高齢者無料職業相談所に準じているが, その事業は「高齢者無料職業紹介所」に各方面の代表者からなる「高齢者能力活用推進協議会」を設置し, 一方において技能と経験を生かす希望のある高齢者を協議会に登録させるとともに, 他方高齢者の能力を活用しようとする事業体を登録せしめ, 両者の調整をはかろうとするものである。

また「生きがいと創造の事業」というのは昭和54年から実施されることになったもので、地域において木工、木彫、陶芸、園芸、養魚、家畜飼育、手芸、織物等のほか地域の特色を生かした種目等を、老人の希望と能力に応じて行うための助成を行うものである。

これらの「高齢者能力活用推進事業」にしろ「生きがいと創造の事業」にしろ、いずれも新規の事業であり、その普及はこれからのものである。ただいえることはこのいずれもが老人の社会参加を促進するためのいわゆる「生きがい対策」とされるものであり、勤労収入を得ることを直接に目的としたものではない点に留意しておく必要がある。

なおこの「高齢者能力活用推進事業」や「生きがいと創造の事業」に類するものとしては、「高齢者人材活用事業」（文部省）、「農家高齢者創作活動事業」、「高齢者等肉牛飼育事業」、「山村高齢者林業園設置推進事業」、「高齢者活動資金の貸付」（農林水産省）、「高齢者生活活動センター」（国土庁）などがみられる。このほか多くの地方自治体においても、例えば老人クラブを基盤とした社会活動として、菜園づくり、植木、木工、陶芸その他多種多様の事業が行われている。

このように高齢者に対する「就労」あるいは「しごと」に関連する施策・制度は数多くみられるが、前述したように基本的には労働力を前提とした雇用政策の系列と、他方では労働市場から引退した非労働力の高齢者の「生きがい」対策としての系列に分かれているのである。そしてそれを「おおむね65歳」という年齢で政策的に区分することになっているのであるが、問題は果して多様な能力と経験を有し、かつ様々な態様をもつ高齢者を、政策的にしろ、65歳という暦年齢で区切ることが適切かどうかということであり、さらに今少しがたいたいい方をすると、高齢者を労働力、非労働力と簡単に二分法で割り切ることが適切であるかどうかということである。というのは高齢者になると、その労働能力はもちろん、就労働機についてみても、より多様化し、暦年齢で切るとはもちろん、労働力・非労働力とクリアカットに

区分することがより困難になるためである。さればといって高齢者の多様な能力、経験あるいは就労ニーズに応じて施策を個々に分類することも困難であるという面もでてくる。この辺に着目して新たに構想されたもののひとつが、以下に紹介する高齢者事業団である。

II 高齢者事業団の動向

この事業団にはいろいろのタイプがみられるが大別すると2つに分類することができる。その1つは「中高年齢就労事業団」と仮りに呼ぶことのできるもので、他の1つは「高齢者事業団」とされるものである。

第1の「中高年齢就労事業団」は、いわば中年失業者を対象とする一種の失業対策事業を軸とする中高年齢労働者の就労組織ともいうべきものである。そもそもこの種の事業団の発想は、緊急失業対策法改正によるいわゆる「失対打ち切り」に端を発している。すなわちこの緊急失業対策法の改正によって、緊急失業対策法適用者は、それまでの失業対策事業に登録していたものに限られ、新規の失業者はこれから排除されることになった。しかし最近の雇用状況が逼迫化するのに加え、とくに一般雇用になじみにくい中高年齢者の場合に、希望する雇用の機会を確保することがむづかしく、このために失業対策事業に類似する就労の保障を求めるのは、それなりに理由のあるところであろう。このためいくつかの地方自治体で、単独事業の形でこれら中高年齢失業者のための就労保障を行っているが、その受け皿となったのが「中高年齢就労事業団」である。この事業団は地域によっていろいろの特徴をもつが、ここでいくつかの代表的な例を紹介しておこう。

その第1は兵庫県西宮市の高齢者事業団であるが、この事業団は昭和47年に設立されている。この事業団は全日自労（全日本自由労働組合）の指導のもとにつくられたもので、昭和52年2月現在でその会員は131名とされている。この事業団と就労発注者（主として市当局からの発注にかかわるものが70～80%を占める。このためにここでの就労発注者は西宮市になる）の関係は「請負契

約関係」であり、団が請負った仕事を会員がこなすというやり方をとっている。そして団と会員との関係は外見的には、雇用関係をもつものとされている。したがってこの事業団の会員には労災保険のほかに雇用保険法の適用を受けることが可能であり、所定の就労日数を確保した後に仕事がない場合には失業給付を受けることができる。

第2は北海道旭川市の場合であるが、市の高齢者無料職業紹介所を窓口として、男女60歳以上を対象に就労希望者をつのり、このなかから会員を定め、これらの人びとに市の責任で「仕事」を提供する方式をとっている。昭和46年に設立され、毎年25人と会員の枠が定められている⁴⁾。

これらの「中高年齢就労事業団」は、この他にいくつかの自治体にみられ、一説によると47前後の事業団があるとされている⁵⁾。そしてこの種の事業団を軸に、昭和54年9月に全日自労の音頭によって、「中高年雇用・福祉事業団全国協議会」の設立が行われている。ちなみにこの全国協議会会則の一部を紹介しておこう。「第2条（目的）この協議会は中高年者を中心とする雇用の安定、拡充をもって、高齢者や、中高年者等の経済的・社会的地位の向上をはかるため、高齢者就労事業団、中高年事業団等を設立し、事業を開発し、公共の福祉の増進に寄与するとともに、これらの事業活動を、全国的規模に強化・拡充することを目的とする、2.（省略）、3. この協議会は、前各項の目的とあわせ、中高年齢者、障害者の雇用創出、ならびに福祉の向上を目的とする全国単一組織として、（社団法人）『中高年雇用・福祉事業団』（仮称）の設立及び維持・強化をめざす」⁶⁾と、（アンダラインは引用者）。

これからも理解できるように、「中高年就労事業団」は、その基軸は中高年失業者を中心とする就労保障ないしは就労の機会を確保することを目

的とするものである。換言するとそこで求められている就労は、一般労働市場において成立するか、それとも公共事業の形をとるかとか、あるいはその就労形態が一定期間継続的に雇用されるか、それとも日々雇用されるかなどの違いはあるにしても、その前提としては労働能力と意欲をもち雇用労働をもとめる中高年失業者が対象となっていることは明らかである。したがってそこで行われる「就労」は一種の雇用契約を媒介として行われ、団と会員の間に名目的にしる使用従属関係が成立し、その限りでは各種の労働法上の規制および保護を受けることになる。そのうちとくに重要な意味をもつのが雇用保険法である。上記の西宮の例にみられるように、この種の事業団の多くは雇用保険法の適用を受けているが、その場合一定の就労日数が確保されるならば、この団の会員は日雇労働求職給付金の支給を受けることができる。このことを考慮して、当該の自治体はその責任において、日雇労働求職給付金を受けることのできる最低限の日数の就労を保障する方式がとられたりしている。

このようにみてくると、この種の中高年就労事業団は、団としてどのような福祉事業を行うか、あるいはどのような雇用創出機能を発揮するかには係わりなく、従来の失対事業の変種と見做されるのは余儀ないことであろう。そして現実問題としては、最近の中高年労働者の雇用不安の増大と人口の高齢化の進捗のなかで、中高年齢求職者が増えるにもかかわらず、自治体の責任で確保できる雇用には限界がある。とくに最近の地方公共団体の財政逼迫化は、その限界を益々顕著なものとする。このためにこの種の事業団は、需要に応じ、したがって自治体の雇用確保の力量に応じ、逆にその規模が規定され、会員数の制限を行わなければならない、結果的にこの種の事業団は閉鎖的になる懸念があるようである。この種の事業団の今口的意義をどのように評価するかは、それぞれの立場によって異なると思われるが、少なくとも上記の弱点の克服は今後の課題とされなければならないものであろう。

これに対して第2の類型とされる「高齢者事業

4) この事業団の紹介は佐藤進「高齢者就労事業の意義と法規制の問題」（東京都高齢者振興財団『研究調査報告』No. 2）にもとづいている。

5) 全国的に事業団がいくつあるかの調査はないので、ここで47としたのは1979年の「中高年雇用・福祉事業団全国協議会」趣意書の数字をとった。

6) 「中高年雇用・福祉事業団全国協議会・会則」。

団」は種々の点で異なる。もっともこの第2の類型とされるものにも種々のバリエーションがみられるが、ここではその最も代表的で、かつ体系的に組織化されているものとして、「東京都高齢者事業団」の場合をみておこう。

東京都の高齢者事業団は、東京都高齢者事業振興財団（財団法人）と地区事業団（権利能力なき社団）に分けられる。振興財団は地区事業団にたいするセンター的役割をもつもので、地区事業団の連絡・指導・育成および援助などを行うもので、昭和50年に発足した（この前身は49年末に設立された東京都高齢者事業団）。この振興財団の理事、評議員は学識経験者、労使の代表、福祉団体、老人団体および趣旨に賛同する市民団体の代表のほか、地区事業団の代表が加わって構成されている。そしてその運営費の大部分は都からの補助金によっている。

地区事業団は、江戸川区高齢者事業団が第1号として50年2月に設立され、ついで同年10月に昭島市に設立され、その後51年度には八王子市をはじめ6つの区市で、52年度には品川区をはじめ11地区において、さらに53年度には12地区に、53年度末には合計31の地区事業団の設立をみ、その会員数も約2万人となっている（ちなみに54年10月現在で37の事業団で会員は約2万5千余人になっている）。地区高齢者事業団は、おおむね60歳以上の高齢者で一般雇用になじまないかあるいは雇用を望まない健康で働く意欲をもつ高齢者の相互連帯を基礎につくられた高齢者の自主的組織で、団の性格としては「権利能力なき社団」とされている。そしてこの事業団は広く地域社会の理解と支持をえて、自治体、企業、家庭その他からの仕事を受け、会員の能力と希望に応じて仕事を行う組織である。その組織および活動の原則を一言でいうと、地域に根ざした（地域性）、高齢者の自主的組織（自主性）であり、その運営は会員の自発的かつ創意性に依拠しながら主体的（自発性、主体性）に行うものとされている。

このように地区事業団の運営は会員の自主的、主体的運営を原則としているが、その運営に用する費用は、前記の振興財団を媒介として、都の補

助金によって基本的には賄われる（事業団設立時には1,000万円、設立後の運営にあたっては年間約1,000万円の補助が行われているが、このほか区市などからもそれぞれの地域の実情に応じてさまざまな援助、協力が行われている）。そして事業団は、当該地域の行政体および企業、民間諸団体、一般家庭などに働きかけて「仕事」の発注をもとめ、会員の能力と希望に応じてこれらの仕事を行うこととしている。したがって、「仕事」の発注者と事業団のあいだに「仕事」の契約がむすばれ、個々の会員と発注先とのあいだには「雇用関係」は成立しない建前となっている。また地区事業団と会員のあいだにも、前述の「中高年齢就労事業団」とは異なって雇用従属関係はなく、「就業規約準則」および「配分規約準則」にもとづいて事業が行われている。

会員は、居住地域ごとにグループをつくり、相互の連絡および仕事の遂行に協力する（地域班）。このほか特別の技能、技術を有するものについては、職種に応じて「職群班」を設け、必要な「仕事」を行うこととしている。なおそれぞれの地域班、職群班には班長をおき、その班の運営の実効を期している。なお「仕事」のなかで生じた災害については労災保険の適用を受けることができ、あるいは「仕事」の過程で生ずる事故については、振興財団に設けられている損害保証の基金で処理されることになっている。

「仕事」の種類は多種多様で大きく分けて、行政によって提供される「仕事」（仮に「公共事業」といっている）、民間企業・団体および一般家庭から発注された「仕事」（「民間事業」）、さらに事業団が直接行う「仕事」（「自主事業」）となる。昭和53年度の事業実績からいうと、地区によって若干の違いはあるが、全体的にみると「公共事業」が約3割、「民間事業」が約7割となり、その契約総額は約16億円にのぼっている（なお54年度は約30億円の事業費が推定されている）。仕事の種類は会員の技能や経験の多様性を反映して種々雑多であり、「公共事業」では管理監視（建物・公園などの管理、校庭開放管理など）に属するものが最も多く、ついでサービス業（たとえば

調査モニター、ポスターやリーフレットの配布、集金、清掃など)、単純作業、事務整理などがこれに続いている。また「民間事業」では単純作業が最も多く、ついで技能労働(大工、植木、表具、左官、配管工、タイル工、塗装、組立、仕立、縫製、印刷・製本など)、事務整理、サービス、管理監視業などの順となっている。このほか「自主事業」としては教育指導(英会話、学習塾)、人形づくり、売店、粗大ゴミの修理加工(リサイクル事業)など多種多様なものがみられる。

このように東京都における高齢者事業団は着々とその地歩を固め、事業実績を挙げているが、同じ発想にもとづく高齢者事業団は全国各地に拡がりはじめている。現在東京都高齢者事業財興財団の把握しているものだけでも、北海道江別市、東北地方では福島市、関東地方では埼玉県所沢市、上福岡市、千葉県市川市、神奈川県厚木市、藤沢市、関西地方では大阪府摂津市、吹田市、兵庫県姫路市、中四国地方、岡山県岡山市、高知県高知市等がある。このほか横浜市、川崎市等において設立準備が進められており、また愛知県においては名古屋市を除く5つの市で事業団の設立が計画され、この他上記の東京都高齢者事業振興財団への問い合わせは枚挙に暇のないほどである。このように高齢者事業団は燎原の火の如く、全国各地に拡がりはじめているが、その意味は如何なるものであるか。以下にこの点について検討を行うことにしたい。

III 高齢者事業団の存立の意義

上記してきたように高齢者事業団は、第1の類型の「中高年就労事業団」とは異なって、その会員は「おおむね60歳以上の高齢者で、雇用になじまないか、あるいは雇用を望まない健康で働く意欲をもつもの」とされている。すなわち「中高年齢就労事業団」が一応労働市場を前提とし、雇用を望みながら適当な就職ができない「中高年齢失業者」を基礎とするのに対して、高齢者事業団は、労働能力を有し、かつ労働意欲をもちながらも、雇用労働を望まない高齢者を対象とするという点で異なるものである。しかしそうだからといって、

老人福祉行政におけるように非労働力に限定されるものではない。強いていうとこの事業団の対象は、労働力として見做される高齢者と老人福祉の対象たる非労働力としての高齢者の境界領域に位置するものということができる。その意味で一種の「限界労働力」に近いものとみることができるともかもしれない。事業団関係者がそれを「福祉的労働」と呼ぶ理由の1つはこの辺にもあるであろう。

ではそのような意味での「福祉的労働」の対象となる高齢者が現実にとどのようにして形成されているのであろうか。東京都高齢者事業団を構想した当時は、東京都老人福祉基礎調査(昭和46年)にもとづいて、当時仕事についていない高齢者のうち、働く能力をもちながら、雇用労働は望まないが、「収入のある仕事があればしたい」というものが、60歳以上人口のうち2.5%ぐらい存在すると推計し、この事業団の発足に踏み切ったという経緯がある。そしてその後の事業団の発展ということもあって、この対象は60歳以上人口の数%ぐらいが会員となりうるとも考えられるようになっている。

もちろんこの中間的な性格をもつ事業団対象の高齢者は、一方における労働市場の動向と他方における年金等の整備・拡充に影響される側面をもっている。すなわち中高年齢者の雇用不安、就職難によって、中高年失業者の一部が、経過的一時的にせよ雇用労働の枠外にしり、何らかの収入を得る「仕事」を求め事業団に加入したり、あるいは長い求職活動の末に適当な就職の機会が得られず、諦めのなかから非労働力化していく過程で、事業団会員になっていく場合もなしとしない。その限りでは経過的一時的にしり中高年齢失業者の一部が高齢者事業団の会員となりうることは十分にありうるのである。あるいはまた老齢年金の受給額が低く、このためにこれを補う意味で、継続的雇用の枠外で「仕事」を求める場合もみられるのである。その意味で高齢者事業団の対象を、労働力と非労働力の中間的存在と想定するにしても、それは労働市場と社会保障の双方から影響されることは事実であろう。

しかし高齢者事業団が想定する労働力と非労働力の「中間的性格」をもつ一種の「限界労働力」というのは、このように雇用状況あるいは年金等の老後の生活保障の条件によって左右される経過的過渡的な存在としてみるべきなのであろうか。東京都における高齢者事業団の経験は、この中間的な性格をもつ高齢者が可成り存在することを予想させてくれるのである。それは高齢者事業団の会員のなかで、相当の年金を受け、あるいは相当な資産を有しながら、なおかつ「仕事」を求める高齢者が少なからずみられることから推察することができるのである。あるいはまたこれを裏付ける材料のひとつとして老後生活についてのいくつかの世論調査等もある。例えば昭和52年に実施した総理府老人対策室の『老後生活への展望に関する調査』をみると、「望ましい老後生活は」という問に対して、「年をとっても働ける間は仕事（家事を含む）を続ける生活」というのが、男74.8%、女75.0%という高率を占めている。同様の傾向は他の種々の調査からもみることができる。

したがってわが国の中高年齢者についていうならば「仕事」について強い執着をもち、欧米に普通にみられるように、年金受給者即非労働力というのではなく、年金受給者であり、かつ、この年金では生活に不安がないとしても、さらに「働ける間は働きたい」という希望を有するものが少なからずみられるのである。なおついでに指摘しておきたいことは、その場合の「働く」というのは、前述した「生きがい対策」として想定されるように、「趣味と実益」を結びつけたものというよりは、より積極的に「仕事」の遂行とそれにもとづく一定の報酬をうるということを含む勤労行為とされているのである。その意味で前述した第2の系列の「生きがい対策」、すなわち非労働力としての高齢者を把え、その社会活動の一環として行われる「仕事」とは区別される必要があるのである。

このことはつきつめていうと従来の雇用あるいは「就労」概念の修正に通ずる問題でもある。ジャン・ムーリは「経済的諸制度や構造は絶えず流

動状態にある。経済や社会的に関する最も基本的な諸概念（これらは現在消滅しつつある世界に合わせて作られたもの）も、もはや今日の現象を適切に分析できる用具ではない。雇用という概念は恐らくこの意味で最も脆弱な概念のひとつであろう」⁷⁾と指摘し、雇用概念修正の必要を論じている。そしてムーリは雇用概念修正の方向として改めて「労働」というものに着目していく必要を示唆している。すなわちムーリによると労働には2つの側面があるとしている。すなわち「労働は本人に不快のものとして受け取られ（主観的にはそうではない場合であっても）、義務として遂行される」⁸⁾側面と、「労働によってもたらされる満足は間接的な満足である。労働は遊戯や趣味の場合のように、それ自体を目的としてなされるのではなく、それがもたらす現金ないし現物の形で報酬を目的としてなされる」⁹⁾側面がそれである。そして労働のもつこの2つの側面の結びつきは、それぞれの社会経済的環境によって左右され、それぞれの時代あるいは社会における人間労働および雇用に対する態度や性格を規定するとしている。

このムーリの指摘は、今日における雇用概念の再構築に重要な示唆を与えるものであるが、これを高齢者の雇用あるいは労働に結びつけて考える場合にも参考にすることができるのである。すなわちたとえ労働能力に幾分のおとろえが生じているにしても、条件によっては十分に働くことのできる能力を維持し、かつ、就労意欲のある高齢者にとって、雇用労働の側面をなす「本人に不快のものとして受け取られ、義務として遂行される」ばかりではない「労働」もいろいろの条件によっては成立することが可能であるかもしれない。実は高齢者事業団の試みがそのひとつの例とみることもできるのである。

すなわち上述したように、中高年齢者の就労対策の第1の類型は、労働あるいは雇用政策の一環

7) Jean Mouly: 'Employment: a concept in need of renoration' ILR, July-Aug 1977 (『雇用概念修正の必要を論ず』ILO 時報 Vol. 29, No. 4, 1977 冬季号, p. 40-46).

8) *ibid.*

9) *ibid.*

に組み入れられて、それは基本的には雇用労働、したがって雇用主と労働力の提供者の関係は使用従属関係を基本とする。そして事柄をより単純化していうと、この雇用労働の枠内において行われる労働は、使用者の統制下におかれるということになる。もちろんこれまでの労働関係をめぐる歴史は、この支配従属関係の枠内において、労働組合の結成、労働時間の短縮、弾力的労働時間の導入、最低賃金制の確立その他種々の労働者保護政策がとられ、被支配的立場におかれる労働者の地位と役割の改善・強化がはかられてきた動きとみることができるが、しかし資本主義的生産様式のもとにおいては、雇用労働にみられるこの使用従属関係は基本的に貫かれているのである。

そしてこの使用従属関係から離脱し、より自由で自主的に「仕事」をする条件は、ある意味では年金等を受給し、さらに一定の資産を有するようになった高齢者の場合に、やっと整うのである。そしてその場合に使用従属関係から解放され、雇用労働の枠外において、何らかの「仕事」につくことは十分にありうるのである。したがってその「仕事」は高齢者自らの希望と選択にもとづいて行われることになるのである。高齢者事業団が原則として雇用労働の枠外において「仕事」を行う組織として作られたのは、このような趣旨にもとづくものである。

したがって今後の人口高齢化の急速な進展と延長される老後期間を考慮したり、あるいは今後の年金の成熟化の進展等を考えたりすると、高齢者を年金受給者として「労働」から「完全」に引退せしめるということだけではなく、雇用労働の枠外において自らの能力と経験に応じ、自らの選択において「仕事」に従事する途も用意されてしかるべきであり、高齢者事業団はこの方向を示唆するものとみることができるのである。その意味で高齢者事業団は、高齢化社会におけるひとつの挑戦としてみることもできるのである。なお繰返しになるが、ムーリは労働の他のひとつの特徴を「現金ないし現物の形で報酬を目的」とすると述べているが、この考え方からいうならば、高齢者事業団の仕事は、老人福祉サイドでいわれる

「生きがい」事業と区別される。すなわち「生きがい」就労は「しごと」そのものに意義を認め、収入等を第二義的とするのに対して、高齢者事業団の「仕事」は「しごと」の意義とともに収入確保を重要な目的としているのである。

ではそのような「仕事」が現実的に可能なのであろうか。労働の需要の側面からみると、東京都における高齢者事業団の経験はいろいろの見通しを与えてくれる。その第1のケースは従来の労働市場から発注される場合である。たとえばある種の「仕事」が必要とされる場合に、従来のやり方とは異って、その仕事を行うために個人を直接に雇用するのではなく、団体に受託させるという方法で需要を満たすことができる。そして受託された団体は、その構成員の能力と希望に応じて、その仕事を配分する。高齢者事業団における「仕事」の配分のひとつはこのようなやり方を通して行われている。第2のケースは近年の労働力需給関係の変化によって、一般の労働市場では得にくくなった「仕事」への需要である。例えば一定の日数をかけるほどではないが、素人ではなかなかこなしきれない「仕事」がある。いわゆる「半端仕事」と称されるものである。このほかその「仕事」が恒常的ではなく、季節的あるいは一時的に必要とされる場合がある。このために常時人を雇用しておくことができずに高齢者事業団を利用するというケースも少なからずみられるのである。第3のケースは、従来は近隣あるいは家族内で処理されてきたものでありながら、近年の地域変動、家族変動に伴い、社会的に解決が求められるもので、しかも市場メカニズムでは調達しにくい「仕事」もある。個人の身辺介助、家事援助等々に関連する仕事はその例である。このほか第4のケースとして高齢者の経験と能力に応じて組織された「自主」的な事業もある。現在東京都高齢者事業団で行っている「学習塾」、廃品のリサイクル事業等々いくつかの例をみることができる。

このように高齢者事業団の経験からいえることは、予想外に多くの「仕事」があるということであるが、それをより一般化していうならば従来の労働市場における労働力の需給調整のやり方とは

異なっており、「仕事」と「個人」を結びつけるのではなく、「仕事」をある団体に委託するという方式や、あるいは従来は独立していた「仕事」として市場機構に組み入れられながらも、近年の労働力の供給条件が変化したことによって、「割りの合わない」ものとなり、通常の一般市場では容易に必要な人を得られなくなったもの、あるいは産業化、都市化の進展のなかで、新しい需要が生じながらも、それが必ずしも一般の雇用市場で調達できない「仕事」などが含まれることになっているのである。

このことは今後の高齢化社会の進展によって若年労働力が減少し、労働力の供給構造が変化したり、あるいは脱工業化傾向が進み、わが国の産業構造がサービス産業化されていくことなどを仮定した場合に、従来の雇用市場で用意されたものとは異なった種々の新しい「仕事」が生み出されることも考えられるのである。この問題は高齢化社会に関連する「職業論」という独自の研究課題を提起することになるが、この点はともあれ、高齢者事業団の4年余の経験は、予想外に多くの「仕事」が存在し、かつ、開拓することが可能であることを示している。

このようにしてみると、従来の雇用労働とは異なった範疇で、高齢者の「就労」の機会を開拓していくことは十分に可能なのである。そしてこのような特徴をもつことによって、高齢者事業団は、従来の「中高年齢雇用対策」とか、「生きがい対策」としての高齢者就労とは競合せずにその事業を拡大することが可能なのである。そしてこのことは、一般の労働市場の「秩序」を乱さない範囲で活動する可能性を意味するだけではなく、一般の労働市場において得にくい、社会的に必要な「仕事」を積極的に遂行していく組織を作り出すことにもなりうるのである。

そしてこのことは冒頭の社会保障制度審議会の建議にもあるように、高齢者の活力化を促すと同時に、高齢者に対する扶養負担の軽減にもつながるものであり、高齢化社会における挑戦のひとつと考えることもできよう。

IV 高齢者事業団の経営と問題点

ところで上述してきたように、高齢者事業団に結集する可能性のある高齢者が相当数存在し、他方、それに見合う「仕事」もある程度用意されているとすると、問題はこの両者をどのように組織化するかということである。

高齢者事業団は、その団の組織およびその事業運営に当って、自主性、公共性、地域性の3つの原則を明らかにしている。ここでいう自主性というのは、高齢者事業団の会員は雇用労働の枠外において、「仕事」を希望する高齢者の自主的参加によって作られ、そして団の運営そのものは、この会員が自主的・主体的に行うということを意味している。その意味では、高齢者事業団の組織・運営は民主的に行われることでもある。このように自主性を強調することはひとつには高齢者を人生の経験者として、ある意味ではベテランとして捉え、その力量に対する信頼と同時に、高齢者の福祉は与えられるものではなく、主体的につくり出すという、より積極的な老人観・福祉観を含んでいる。これまでの老人対策は応々にして高齢者を福祉の「対象」としてのみ取扱われがちであったが、高齢者事業団においては高齢者は同時に「福祉」の担い手として位置づけるという理想主義的な認識が働いている、この方向は高齢化社会の福祉のあり方のひとつの姿を示すものであり、その意味でこの自主性・主体性の原則はとくに重視されなければならないものである。

ところで高齢者の自主性・主体性の重要性が強調されるにしても、この事業団は行政あるいは他の団体・組織の協力なくしては、その活動は効果的に行われえない。それは「仕事」の面において、行政・企業・団体あるいは家庭等からの受注を待たなければならないということだけではなく、その団の結成・運営において広く公私の協力が欠かせないからでもある。このためにこの事業団に対して、その自主的・主体的運営を妨げないということをも前提として、行政はその基礎的運営費に対する助成を行うとともに、必要に応じて、人的あるいは技術的援助を行う必要がある。また企業・

団体その他もこの事業団に対する有形無形の援助を行っている。このようなことが可能であるのは、この事業団が営利を目的とするものではなく、さらに特定の団体・党派に偏することなく組織され、運営されていることが肝要である。その意味でこの事業団は公共性を強くもつものである必要があるのである。その意味からこの事業団の運営に当っては、市民に開かれたものとして、その運営状況は常に公開されていることが求められている。

さらにこの事業団の組織および運営は、地域社会と結びついて行われることも大切である。このため高齢者事業団は、一地区（一行政区）一事業団という原則にもとづいて組織されているのは、そのためである。このような地域性をとくに強調するのは、ひとつには事業団の会員となる高齢者自身が、現役労働（職域）から引退し、生活の場である地域社会で生活し、行動しているという点を重視すると同時に、この事業団の会員は、それぞれの就労ニーズの充足をはかるだけでなく、そこで行われる「仕事」が地域社会にとっても有用であるということを希求するためでもある。

このようにして高齢者事業団の運営が行われているが、しかしそのことは言うは易く、行い難いものである。その意味でこの運営について今後とも、さらに工夫がこらされる必要があり、高齢者事業団の当面の課題のひとつが、この組織・運営にあるということができる。このほか高齢者事業団には種々の問題のあることは事実である。しかし考えようによると、この種の事業団が始まって、わずか4年余りの日時しか経過していない。そしてその事業団の発想がユニークであり、やや誇張したいい方をするならば、この事業はわが国はもちろん、世界的にも先例のないもので、この故もあって4年の歳月は余りにも短く、未だ試行錯誤の域を大きく出るものではない。このためにこの事業団が急速に各地に拡がり、また事業量、会員も大きく伸びてはいるが、その反面、その運営には数多くの問題を生み出していることも確かであろう。例えば会員と「仕事」のアンバランスが地区によって生じ、「仕事」を求める会員のニーズに十分応えられない地区や、あるいは逆に「仕

事」はあっても、働く会員が少ないとかの需給のアンバランスの調整をどう行うとか、あるいは働く会員が固定化しているとか、団の運営が未だ自主的・主体的には十分に行われていないなど、運営上の問題も少なくない。

このほかとくに大きな問題は、この事業団がまったく新しい発想ではじめられたために、既存の制度・法律との適合性を欠く場合が少なくないことである。それは各種の労働法規との関係、税法との関係、「権利能力なき社団」としての団体法上の問題その他枚挙に暇のないほど多くの問題がある。団の運営等において極力これらの既存の法律・制度との調整に努力することは当然であるにしても、高齢化社会への対応ということで新しい発想で始まったこの事業団を既存の制度の枠に閉じ込めて、その点のねらいを形骸化させてしまうことは避けなければならない。

これらの課題の解決は、事業団自体の努力によることはもちろん、それと同時にこの事業団をどうみるかという社会あるいは国の見方如何に係わる場所も少なくない。その場合とくに強調しておかなければならないことは、この事業団が高齢化社会との係わりでどのように評価されるかということである。これまでも繰返し、この高齢者事業団と高齢化社会との係わりについては述べてきた心算である。高齢者事業団に結集する高齢者について、あるいは高齢者事業団にふさわしい「仕事」の開拓、発注について、さらに高齢者事業団の組織・運営において論じてきたのがそれである。それに加えて、最後にとくに強調しておきたいことに、高齢者事業団の目指す理念なり、原理との係わりについてである。この事業団は先述したように、高齢者の自主性・主体性を尊重しながら、会員の相互理解と連帯にもとづき、かつ、地域社会の支持と協力を得て活動するものである。ここでいう地域社会との協力と支持というのは一方においては地域社会からの「仕事」の受注を受けるとともに、他方ではその運営に当たっての支持と協力を得るということである。その場合例えば仕事の発注についていうと、若い労働者が得にくいからとか、あるいは安い賃金で雇えるからというよ

うな考え方だけでは、高齢者事業団の仕事の受託は限界がある。望むらくは、このような市場のメカニズムにもとづく発想だけではなく、高齢者事業団の意義と趣旨に賛同するという理解が仕事の発注者側にあって欲しいと思われるのである。やや飛躍したい方になるが、経済的市場の論理に依拠するだけでなく、「社会的市場」の論理ともいべきものが高齢者事業団の発展とその安定化のためには必要なのである。ここでいう「経済的市場」の論理というのは需給関係を前提として、等価交換の原理にもとづいて結び結ばれた関係というのである。それに対して、「社会的市場」の論理とは、連帯を基礎に「贈与」の原理にもとづいて生み出される関係を意味している。この相互連帯は、事業団内部を律する原理であり、会員の就労の機会、個々の会員の能力、技術、経験と

就労ニードにもとづいて、相互に理解した上で仕事を配分するという形で具体化されているが、この原理が「仕事」の発注者と団の関係において如何に確立されるかが重要な課題となるのである、紙幅の関係で十分に論ずるゆとりはなくなったが、高齢者事業団は既存の中高齢雇用対策あるいは「生きがい」対策とは異なった新しい高齢者の「仕事」を開拓するものであり、その意味で高齢化社会への挑戦のひとつとされるものであるが、それ以上に重要なことは、この事業団を支える原理あるいは基本的理念こそ、高齢化社会への挑戦の主要な試みとして注目したいのである。

後記 この高齢者事業団事業は、1980年の政府予算案において、「シルバー人材センター」として国の制度として施策化されることになったが、この原稿は、それ以前に書かれたことをお断わりしておきたい。