

「生きがい就労」事業としての高齢者事業団  
制度について

AKITA, Joju / 秋田, 成就

---

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会労働研究 / Society and Labour

(巻 / Volume)

29

(号 / Number)

3・4

(開始ページ / Start Page)

133

(終了ページ / End Page)

161

(発行年 / Year)

1983-03-20

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006391>

# 「生きがい就労」事業としての

## 高齢者事業団制度について

秋田 成就

はじめに

- 一、高齢者事業団制度の基本的発想
- 二、高齢者事業団制度の成立と展開
- 三、高齢者事業団制度の下における就業関係の法的問題
- 四、展望と課題

はじめに

わが国の社会の急速な「高齢化社会」への移行に伴ない、高齢者の雇用ないし就労の側面においてもさまざまな「高齢者対策」が政策プランとして登場してきている。労働大臣の委嘱を受けて高齢化社会問題研究会は、さき頃（昭和五七年一〇月一日）、「高齢化社会の雇用と生活」と題する報告書の中で、高齢者と雇用および生活実態に則し、政策課題として、六五歳までの雇用延長、高齢者の能力の維持、活用、高齢者のための新しい労働市場の整備、高齢者の生活の安定、「円滑な引退への対応」の五項目を挙げている。右の最後の項目については、「勤労」から引退した

高齢者に生きがいの充実をもたせるため、在職中、一つのコミュニティとして生きがいの場であった企業を離れた高齢者に新たに地域コミュニティにおける「生きがい就業」の場を提供することの重要性が指摘されている。右報告書には、特に生きがい就業のための具体的政策に言及していないが、ここでとりあげる高齢者事業団という構想は、まさに高齢退職労働者が潜在的に持っている「社会からの」疎外感を「自らの意思による」労働を通じて克服させようとする点において今後の高齢化社会の対応策の重要な柱になるものと思われる。

高齢者のための「労働」政策は、その高齢者が、何歳であろうと、もっぱら経済的理由によって賃金獲得のための「雇用」労働を望んでいるかぎりには、「雇用の確保」政策を主体としなければならないことはいまでもない。また、雇用労働の中で生きがいを感じる労働者が少なくなく、とりわけわが国ではその比率が高いことも、今日では、精度の高い実態調査によって裏づけられているところである。したがって、ある労働者が、特定の企業の中で働き続け、あるいは、その企業における定年退職後も、他の企業で雇用を得て労働しているかぎりでは、「生きがい」の問題は、労働（者）心理の問題に過ぎず、特に社会的な（あるいは国家の）労働政策の対象とはなりえない。生きがいが社会的に問題となるのは、これまで雇用労働者として働いてきたが、高齢の故に（定年等で）最終的に雇用労働者の地位を離れ、新たに雇用労働の機会をもつことを希望しない階層の「元」労働者についてである。ところで、労働者が定年退職後さらに雇用労働（したがって賃金の獲得）の機会を求めないで済むためには、社会保障や自己蓄財その他生計の資を得る手段があつて最低限の生活保障を得ている必要があるが、このような経済的状况に達していない場合にも、健康その他の理由により、もはや雇用労働を希望しない階層は少くないであろう。これらの人々は、潜在的になお「労働能力」を保持しているが、もはや雇用労働に復帰することなく「老人」として居宅にとどまっていると思われる。もち

ろん、かかる階層の高齢者のうちには、もはや、いかなる意味での「労働」にも就く意思または能力を有しない者がある。また、老人としての生きがいや労働以外の別の分野に見出している者も少くない。(この意味の生きがいの対応策はもっぱら社会福祉・政策の問題である)。元労働者のうち、これらの者を除いて、潜在的な労働能力を自足的に活かし、一日、あるいは一月のうちのある時間を労働の場に置くことによって、かつての「労働を通じての生きがい」の復活を求めようとする人々が、ここにいう「生きがい就業」政策の対象となるものである。

生きがいのための就業が、それを求める高齢者にとって必要だとしても、それは個々人が何らかのついでにより個人的に解決すれば足りる問題であって、社会的な制度として政策的にとりあげることではないかといった議論がありうる。確かに、身体を動かすといった意味での労働の喜びや、それによる若干の追加的収入という点では、内職や「アルバイト」といった方法があるし、今日では、その仲介機関としての私的な周旋事業も少くない。しかし、このような形態の就業の多くは、家内労働法の適用を受ける家内労働や職安法に基づく労働者供給事業による場合を除き、不明確な労働関係に陥入りがちであり、放置すれば、生きがい就業の美名の下にこのような就業を「悪用」する企業の手助けになりかねない。生きがい就業を求める高齢者自体は、すでに以前に就職していた企業を離れた時点で組織化の力を失っており、自力ではどういその居住地域における高齢者自体の組織をもつことができないのが実情である。

こうして、もはや雇用労働に復することを求めないが、自らのため、あるいは社会のために何らかの就業によって生きがいや求めようとする階層の高齢者を、一の新たな社会階層として組織づけ、これをそれに房わしい仕事の需給機関として公的に認めようとする地方自治体の制度が高齢者事業団である。

この制度に先鞭をつけ、実現に移したのは東京都であった。<sup>(1)</sup>多くの点で困難を克服して、昭和五〇年に若干の区市において試行的に発足してみると反響は意外に大きく、数年にして都全域の区市に設立されるに至った。この事實は、すでに相当な進行をみせてきた社会の高齢化に対応して、このような高齢者階層の潜在的需要がいかに高く、その公的制度化が国あるいは地方自治体の労働福祉政策の一つとして眺望されていたことを実証したといえる。そして、この趨勢は、高齢者の雇用市場の開拓や老人福祉事業の推進に手づまりを感じていた多くの地方自治体に、政治ないし行政上、恰好の「目玉」政策を提供し、東京都に倣うところが続出した。そして、昭和五四年になると、労働省は、高齢化社会への対応策の一つとして「高齢者労働能力活用事業」という形で都の高齢者事業団の構想を国のレベルに採り入れ、「シルバー人材センター」として暫定的とはいえ、補助金交付の対象とするに至った。今日の時点では、まだ、国がどの程度にこの制度を高齢者政策の一つの柱として推進しようとするのか、またその政策目的が奈辺にあるのかについて予測が困難である。国が積極的にこの制度を進め、普及させるためには、現在のような場当りの暫定行政でなく、基本となる立法を制定するなど恒久的措置をとることが必要であろう。

本稿は、高齢化社会における高齢者対策の一つではあるが、恐らく現在では諸外国に例をみないと思われ<sup>(2)</sup>るユニークな生き甲斐就労の公的助成政策としての高齢者事業団制度をとりあげ、その成立のいきさつとその後の展開過程、事業団がその実施の過程で当面した法律上の問題点を検討したうえ、今後、この制度が高齢化社会における政策の一つの柱として社会の支持を受けるべきものとすれば、どのような課題を含んでいるかを展望してみる。

(1) 東京都高齢者事業団設立のいきさつ、経過については、その行政実務面での事実上の推進者であった小山昭作氏の「高齢者事業団」(碩文社一九八〇年刊)に詳しい。

なお、故吉田秀夫教授は、東京都高齢者事業振興財団の設立当初から理事の一人として参加され、事業団の発展のために少なからぬ貢献をされた。

(2) 西欧社会では、引退した老人が社会奉仕のために(無償)労働をするという考えかたが伝統的であり、また、そこで老人が労働することに生き甲斐を感じるという気持ちもないわけではないであろうが、生き甲斐の就労を有償労働に結びつけ、高齢者の自主組織と公的支援による運用をはかろうとする高齢者事業団のような構想は恐らく未知のものであろう。

### 一、高齢者事業団制度の基本的発想

高齢者事業団制度は、「高齢者事業団」と呼ばれる高齢者自らが組織する団体を通じて就業の場を作り、そこで集団として労働することにより社会に寄与し、併わせて自らの生き甲斐を充足させようとする自主的、就業制度である。このような制度は、個々の高齢者の全くの自主的運動にのみ任せるのであれば、ほとんど実現はおぼつかないであろう。対象となる高齢者は、すでに企業を退職し、その後は、組織化の基盤をほとんど有しない一市民に過ぎないからである。このように組織の拠りどころもなく、年齢、学歴、職歴、職能、体力から好みまで千差万別の高齢者を、「生き甲斐のため」に働らくという共通目的ないし意識だけで組織化し、継続的に仕事を開拓し、その他、さまざまな活動を続けていくためには、地方自治体のような公的機関の積極的な支持がなければとうてい難しいであろう。といって、地方自治体が主体となつて、公的制度として高齢者に仕事や就業の場を提供するのであれば、それは公的雇用対策事業と区別がつかず、また、かつての「失対労働者」のイメージを好まない広い階層の高齢者の支持を受けることもないであろう。今や、これらの人々が求めているのは、役所の生活保護的「授産事業」ではない。生きがい、あるいは社会との「接触」を求めて働こうとする人々にとっては、自らの手でそのような目的に房わしい仕事を開拓する

「生きがい就労」事業としての高齢者事業団制度について

のが理想であり、自分たちの「組織」によってそれが実現できるのであれば公的機関の「介入」は特に必要ではない。高齢者事業団という構想が最初に当面したのは、それを実現させるについての、右の二つの要請の間の矛盾であったと思われる。現実には、地方自治体がイニシャティブをとらなければ、高齢者の組織化も、就業手続を進めることも困難であり、結局、高齢者事業団は、地方自治体が「補助事業者」としての立場から、事業団の会員の自主組織による協同就業制度を助成する地方自治体の高齢者対策として成立したのである。高齢者事業団行政は、老人福祉事業と同様、地方自治体の行政措置の一つであるが、高齢者事業団そのものは、協同組合などと同様、会員の自主組織運動である。

高齢者事業団は、高齢者たる会員の自主的組織であるが、右に述べたように、不特定の会員がこのような高度の目的をもった組織を任意に作ることは難しいから、地方自治体が一定の基準により一定の居住地域を単位にして設立し、これに希望する高齢者が会員として加入するという方法がとられる。都の場合は、区および市を最小単位とした行政単位組織である。国のシルバー人材センターも市を単位としている。

高齢者事業団の基本理念が、すでに「雇用」生活を自らの意思で最終的に離れた高齢者階層の人々の、内心的には自己の生き甲斐のための、外部的には、(地域)社会への参加・寄与のための就業であるとすれば、そこでなされる仕事も自らその目的に房わしいものでなければならぬ。東京都高齢者事業団の場合は、「高齢者の多様な就業ニーズ」に答えるということで、当初からかなり幅の広い就業形態を採り入れ、発注先の企業へ会員を派遣する形での就労を認めた。この就業形態は、後に述べるように、実態的に「雇用」とまぎらわしくなる点で問題を含むが、事業団の就業はほんらい「雇用になじまない」との前提に立ち、就業会員と発注企業との間に個別的労働関係が生じないよう、

事業団を通しての(請負)契約手続き、責任負担制をとり、事業団の統轄の下における会員の共同作業という体制をすることにより対処してきた。

高齢者事業団制度の基本的構想の一つは、就業を有償労働として就業した会員に「追加的収入」の途を開くが、その報償の支払は、発注契約の都度、事業団が受注作業の質量に応じて発注者との間にとりきめた単価により、仕事の終了後、発注者から一括して受領し、これを平等の原則により会員に還元する「分配金」という制度をとったことである。これによって法的概念としての「雇用」関係と不可分に結びつく「賃金」の概念を拭きしようとしたのである。高齢者事業団は、右のように、その目的、就業実態、対価のいずれの側面においても「雇用」とは別の就業関係を前提とすることによって雇用関係について要請される労働諸法規の適用を受けないものとされた。

(1) 「高齢者事業団」という名称は、いわゆる「失対事業」としての「高齢者のための就労事業」と制度的に区別するため(そのいきさつは小山前掲書二九頁以下参照)、都高齢者事業団発足に際してつけられたものであるが、この名称から実態を想像することは難しい。都の各区市の事業団の活動によって社会的知名度はかなり高まったが、その後、地方自治体で類似的組織のみならず、別の組織もこの呼称を用いたため、その「特許性」が失われ、国の制度の発足時にその適用を受ける事業団は「シルバー人材センター」の名称を付けるようになった。同旨の事業団でも、国の制度によらず地方自治体独自の制度をとるところでは、「〇〇市生きがい福祉事業団」といった名称を用いているものがある。

(2) 事業団の構想において高齢者の年齢階層をどこに置くかは、当初からの大きな問題であった。最低年齢をほぼ六〇歳に置くことにさして異論はないが、最高限度の方は個人間の就業能力差が大きい。この制度が公的性格を持つだけに、その対象とすべき年齢は、国の定年制対策、高齢者雇用確保対策、社会保障給付開始年齢などの問題と微妙にかかわり合うことになる。都高齢者事業団では「おおむね六〇歳以上で働く能力と働く意欲のある高齢者」と定めたが、実態上は、昭和五六年の時点での会員の八〇%以上が六五歳以上である。藤沢市の事業団では八二歳を筆頭に平均年齢六九歳であるが、心身障害者



と家庭婦人を年齢にかかわらず含めている。

## 二、高齢者事業団制度の成立と展開

右に述べた構想による、つまり、高齢者の事業団制度を初めて公的に創設したのは東京都である。東京都は、昭和四九年東京都高齢者事業団設立準備会（会長大河内一男）の提出した「報告と提言」にもとづき、「東京都高齢者事業団」を設立し、翌年二月、モデル地区高齢者事業団として江戸川区高齢者事業団を発足させ、続いて昭島地区にも設置をみた。同年一〇月二五日、「東京都高齢者事業団」は改組され、都の出捐の下に「財団法人東京都高齢者事業振興財団」となった。この組織的基盤が確立したことで、都は、五一年一月、「七六都行財政三ヵ年計画」の中に「老人就労施策」の一つとして、正式に「高齢者事業団の設立、育成」のための施策を取り上げ、同年八王子ほか五地区の事業団が設立された。そして都の勸奨の下にこの頃から都各区市においても老人対策事業としての事業団設置の気運が高まり、五二年度、一一地区、五三年一二地区、五四年一二地区、五五年四地区、五六年二町というように、短期間に急速な進展を見、五七年三月末現在、特別区二一、市部二六、町部二、合計四九地区に事業団が設置され、ほぼ、全都域に普及を見るに至り、会員数も二八、〇五三人に達している。都は、事業実施主体である各地区高齢者事業団に対し、その指導・援助機関としての都高齢者事業振興財団を通じて財政的援助をした。

昭和五〇年代には、各地方自治体においても高齢者（老人）対策が自治体行政の大きな政策課題として登場し、何らかの具体策を模索していたが、東京都における高齢者事業団制度の急速な普及と成果が大きな注目を引き、諸都市において都方式による事業団が設置されるようになった。他方、名称は同じであるが、緊急失対法に基づく「高齢失業

者就労事業」の系譜を引く「高齢者事業団」制度を採用したところもあった。

東京都方式の高齢者事業団の急速な普及を見て、かねて、高齢化社会への急激な移行過程に対応して、労働政策の見直しを検討していた労働省は、高齢者対策の一つとして、昭和五五年の予算編成に当り高齢者労働能力活用事業の構想を建て、実施に移した。

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、これを国の統一的基準による制度として積極的に助成する方針を樹立したことを意味する。具体的には、全国主要都市（概ね人口二〇万人以上の市、特別区または県庁所在地）に一定の要件（シルバー人材センター設立準則による）を具えた公益法人としての「シルバー人材センター」を設置し、これに対して一定額の財政的援助（昭和五五年度約六億円）を行なうものであった。目下のところ、この措置は五年の期限付とされておき、国の恒久的高齢者政策となるかどうか定かではないが、昭和五七年度において援助を受けたセンターは二〇〇団体であり、翌五八年度には、予算上、二一〇団体に拡充することが認められた。

シルバー人材センターの制度によって、東京都の構想、創設にかかる高齢者の生きがいのための自助的就労という新しい理念が、国または社会的次元において認められるに至ったのであるが、やや問題となると思われる点は、国の構想が、労働省通達（昭和五五・四・二六）「高齢者労働能力活用事業の実施について」にも見られるように、「高齢者の『労働能力』の活用」にあるとされていることである。国の「労働」政策の次元からみた場合にはその点が重視されざるを得ない面があることは否定できないのであるが、高齢者事業団制度の眼目は、あくまで、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助成しようというところにあるのであって、「余剰」ない

し潜在労働力を「動員」しようというものではない。すでに労働生活を引退した高齢者を再び労働力として「活用」するということになれば、現役労働者の労働市場を狭める結果になるし、一部に懸念されているように、「安価」な「事業団労働」による労働市場賃金の引下げの誘因となりかねないことに戒心すべきである。

それはともかく、国がこの新政策を打ち出したのに対して、東京都は、新たな対応を迫られた。都としては、過去五年間にわたり築き上げてきた独自の高齢者事業団構想と国の想定するシルバーセンター方式との間に若干の懸隔があること、国の統一的施策と運用如何によっては都が建前としてきた事業団の自主的運営の原則が曲げられるおそれのあること、移行後の国の財政的援助の期間が限定されていることへの不安などから相当に苦慮したようであるが、国との間に協議、調整を重ねた結果、大筋において共通の理念に立つものとして、各地区事業団の了承を得て、国の新方式を受け入れ、移行する方針を決定、昭和五年一月一日をもって既設の四五地区高齢者事業団はすべて「社団法人シルバー人材センター」として再発足することになった。また、全国の高齢者事業団の連絡機関として「全国シルバー人材センター協議会」が社団法人として設置された。

旧来の都高齢者事業団の事業と移行後の国の労働能力活用事業との間には、目下のところ、運用面における実態上の大きな差異は見られないが、移行によって制度上、大きく変わった点が三つある。

その一は、事業主体である事業団が人材センターに移行したことによって、法的には、従来の「権利能力なき社団」から公益法人（社団法人）へと性格を変えたことである。都高齢者事業団が団体としての法的地位を「権利能力なき社団」たるにとどめ、社団法人化の途を選ばなかったのは、当時としては法人格取得が相当難しいであろうとの判断に基いたが、むしろ、公益法人になることによって硬直的な法的規制を受けることに対するマイナス効果の方が大き

いと考えたからである。<sup>(1)</sup>これに対し、シルバー人材センターは、職業安定局長通達（昭五五年四月二六日職発第二二七号別添一）に定める「設立準則」に拠り、当初から社団法人として設置される。

その二は、都高齢者事業団の就労については一律に適用を認められてきた労働者災害補償法による労災保険が、シルバー人材センターでは全面的に排除されたことである。これは移行に伴う最も大きな変化である。

労災保険の適用が認められてきたのは、全国の高齢者事業団の中でも都関係だけであり、また、都高齢者事業団への適用についても明確な根拠があるわけではなく、むしろ政策的に認められたもののように思われる。もともと、労災保険は、雇用関係の存在を前提としており、その点、「雇用になじまない」事業団の就労関係について事業団を「労働者を使用する事業」（労賃保険法第三三条）と認めることには無理があった。しかし、事業団の会員にとっては、就業上の「労災」事故につき労災保険の適用を受けられることは大きな福音であり、都事業団が発足後、急速に発展した理由の一つもそこにあつたようである。国のシルバー人材センター方式では適用を認めないため、東京都の場合、新方式への移行に伴ないこの特典を失うことになった。そこで、都のシルバー人材センターは、新たに民間の「シルバー人材センター団体保険」制度を設置、保険料は会員数に応じてセンターが負担することによって最低限の保護をはかることとした。

その三は、事業の援助指導に当たる行政所轄主体が都から区市へ中心を移したことである。都高齢者事業団時代には、事業団に要する費用の一部は都費で賄われ、区市事業団をもつ区市は任意補助者となっていたが、シルバー人材センター移行により、一つのシルバー人材センターに対する国の補助金（五六年度七五〇万円）と同額の費用を区市が補助事業者として負担、したがって援助指導も当該区市長の所管となり、都は任意補助者の地位にとどまることとな

った。

(1) その反面、「高齢者事業団」時代には、各事業団において事業団財産としての所有関係の不明確さや、「権利能力なき社団」という説明が会員に何か「違法」団体であるかのような印象を与えるという訴えがあつて、法人化を求める声も少なかつた。

### 三 高齢者事業団制度の下における就業関係の法的問題

東京都高齢者事業団は、約五年にわたる運営を通じて会員に対し次表に示すような各種の就業を提供している。公共事業では「管理監視」、民間事業では「単純作業」の比率が高い<sup>(1)</sup>。実態調査では、会員の仕事の成果や仕事ぶりについて発注者からの苦情はあまりなく、また仕事についての会員の受けとめかたも、一応、満足しているとみることができ<sup>(2)</sup>。これまで一件の死亡事故<sup>(3)</sup>を含め何件かの仕事中の事故が発生しているが、その件数は、会員の年齢から予測される事故率を遙か下廻っている。ただ、シルバー人材センター移行後、労災保険法の適用が外され、事業団の加入する傷害保険、損害賠償保険による保障額が十分でないところに問題を含んでいる。

このように、制度の実際上の運用から生ずる法律上の紛争事件はこれまでのところ特に発生していないが、このような制度の下における労働関係が公的に進められたのは初めてのことであるうえ、仕事の内容も各地区事業団が試行錯誤的に開拓を進めたこともあつて、企業派遣型のものから内職加工的なものまで種々様々のものに及び、したがつて、法律上問題となりうるものも含まれている。

会員の就業関係の基本的なし組は、当初から「雇用になじまないもの」とされていたから、会員は、仕事の発注者

東京都における高齢者事業団の事業例

職 群	職 班	職 種 (例示)
専門技術群	教育指導班	各種教育指導, 塾, 通信教育の添削
	執筆ほん訳班	編集, 校正, 外国語ほん訳, 速記, 割付け
	税務会計班	税務事務の処理, 簿記会計, 決算書の作成
	特殊技術班	設計, ボイラーマン, 特殊自動車運転
事務整理群	一般事務班	浄書, あて名書き, 毛筆, 筆耕, 転記, 複写, 一般事務
	経理事務班	簿記, 伝票整理
	整理整とん班	文書整理, 図書整理
監理監視群	管理班	倉庫管理, 警備, 公園の維持管理, 車警
	監視班	児童遊園の監視, 公有地の監視, 校庭開放監視
折衝外交群	販売班	販売
	外交班	外交, 集金, 配布
	調査班	調査, 集計
技能群	専門技能班	大工, 左官, とび, タイル工, 配管工, 積木, 表具, 建具, 塗装
	製造修理班	組立, 仕立, 縫製, 印刷製本, 加工, 修理
単純作業群	屋外作業班	各種屋外作業
	屋内作業班	各種屋内作業
社会活動群	社会活動班	モニター, 指導, 社会的仕事
サービス群	公共サービス班	公共施設案内, 庁内清掃, 庁舎管理補助, 公共広場清掃, ポスター, リーフ配布
	対個人サービス班	留守番, 子守り, 老人介護, 病人付添, 保育, 幼稚園補助

「生きがい就労」事業としての高齢者事業団制度について

に対しても、また所属の事業団との関係でも雇用被用の関係になく、一般的に請負に準じた地位にあるものとして実務上の処理が行われた。したがって雇用労働者を前提とする労基法等の適用は問題とならなかったが、都高齢者事業団の場合は労災保険の適用が認められたため、会員は、労災に関する限りでは雇用労働に類した地位に置かれたわけである。就業の対価関係は、当初

から、「賃金」という用語を用いることを慎重に避け、集团的請負による請負料を共同作業者に分配するという意味で「配分金」という概念が導入された。しかし、配分金が所得税法の課税対象となるかどうかは、労基法上の賃金にあたるかどうかとは別の問題である。

こうした法的に問題となりうる点があることは、シルバー人材センターに移行した現在でも変りがなく、それは「高齢者事業団法」のような実定法規が制定されるまでは、根本的には解決されないであろう。以下には、就業関係をめぐる主要な法的問題<sup>(4)</sup>について、どのようなことがいかなる観点から問題になりうるかを検討してみることにする。

(1) 「雇用になじまない労働」の概念

東京都高齢者事業団は、その発足に際して事業団の構想する就業が「雇用になじまない労働」であることを鮮明にした。<sup>(5)</sup>これは、高齢者事業団というものが、すでに雇用生活を引退して、もはや雇用による就労に復帰することを願わない高齢者のための制度であることを明らかにしたものであるが、他人のために労働に服するという関係は、通常ほとんど雇用の形態をとっており、そして「雇用」関係かどうかは、労働者保護の観点から、単に当事者間の主観的な意思だけでなく、客観的な実態により判断さるべきものであるから、この制度が前提としている「雇用になじまない」ということの意味を、労働法上、今少し明らかにしておく必要がある。

一般に、ある人が他人の労務に服すること、そして相手方がこれに報酬を払うという関係は、民法上、両者が「雇用」契約を締結しているものとして法的に処理される(民法六二三条以下)。その旨の文書によると、口頭であると問わないし、契約の締結過程が明らかでない場合にも、実態関係に照らして雇用契約が存在していると推定されることがある。この場合、労基法は、同法が適用になる労働関係につき「労働契約」の語を用いるが、右の法律関係にvari-

はない。

ただし、実態的に労働関係が存在している当事者間にあつても、両者が直接の雇用契約関係に立たないとされる場合がある。その一つは、労働者を雇用している使用者がその労働者を別の事業主体の下に派遣して働かせる場合で、派遣された労働者と派遣先事業との間に、直接、「雇用」関係がないとされる。この場合、派遣先事業は、使用者としての責任を負わない。もっとも、派遣元の使用者と労働者との関係が名目的に過ぎないような場合には、その使用者は、職安法に違反する労務供給業者とみなされ、また、派遣先企業が実質上の使用者として雇用関係を認められる場合がある。<sup>(6)</sup>

その二つは、ある人と相手方との間に労務の提供と報酬の支払との相関関係がある場合にも、その労務の提供が後者の直接の指揮監督を受けず、したがつて報酬も仕事の結果に対して支払われる関係にある場合である。民法は、この関係を「請負」(六三三条以下)または「委任」(六四三条以下)として把え、一定の契約責任はあるが、労使関係、つまり労働法上の「使用者」と「労働者」たることから生ずる特別の権利・義務は生じないものとされる。

ところで、高齢者事業団制度の下における就業関係は右の点からみるとどうであらうか。これを手続的にみると、通常、次のように扱われている。まず、就業会員の所属する事業団が、全員のために仕事の発注先(注文)を開拓し、発注者があれば、所定様式により見積を立てさせ、配分金を含めて見積金額および内訳、履行期限、履行場所、支払条件を定め、所定様式にしたがつた契約書を作成する。会員は右契約書のとりきめにしたがつて居室あるいは発注者の事業所に赴き就業し、仕事が終了すれば、発注者から事業団に一括して配分金が支払われ、事業団を経由して会員に配分される。したがつて、就業会員と発注者との間には、直接、何らの契約締結行為はなく、すべて発注者と事業



団（名宛人は事業団と会長名の併記）との間の請負契約によって処理される形をとっている。この就業関係が、事業団が直接、雇用する会員を他の事業所に派遣して就労させる右の第一の型でないことは明らかである。といって、就業会員自体が、自ら発注者と請負契約を結ぶ第二の類型にも属しない。しかし、事業団が、個々の就業会員に代って一種の集合的な請負契約を締結し、会員がその適用を受けて委託された任務を履行するという点で請負または委任に準じた法律関係とみることができる。

問題となるのは、高齢者事業団の就業形態のうち、就業が発注者の企業に向き、その企業体制の下で就労する場合である。ある労働が雇用関係とみなされるかどうかの判断基準の最も主要なものは、その労働者が企業（使用者）の直接、指揮・命令を受けて働くかどうかという、いわゆる「使用従属関係」の存否である。そこで、高齢者事業団の就業についても、それが「雇用関係」でないためには、発注者と就業会員との間にこのような「使用従属関係」がないことが明らかでなければならぬ。もし、就業の当初においてはその関係になくても、その後の就労関係の中で使用従属関係と認められる関係に進む場合がありうる。そしてかかる場合には、当該会員と企業との間に雇用契約関係が生じたものとして処理さるべきである。

東京都高齢者事業団における就業の実態からみると、(イ)発注者の事業所に派遣されたうえ、その内部で所定時間、作業、事務または管理の仕事にたづさわるもの、時間に関係なく、委託された特定の事務の処理にたづさわるもの、(ロ)発注者の指定した場所で、大工、左官、補修、草取りの仕事を行うもの、(ハ)発注者に一括依頼された販売、外交、集会等の外勤業務にたづさわるもの、(ニ)発注者の指定する場所で家庭教師、講師等の教育指導にたづさわるもの、(ホ)発注者の提供した材料、資料等を居宅において処理するもの、等に分れる。

右のうち、(ロ)以下は、一般に独立自営業請負として実施されているのと変りがなく、注文主からの独立性という点で法的に特に問題はないが、(イ)のうち、特に派遣先の企業において時間制により「勤務」する形の就労は、企業の拘束性との関係で、形式的にも、実態的にも「雇用」と区別をつけ難く、混同化のおそれが強いことはかねてから指摘されていたところである。<sup>(7)</sup>サラリーマン出の会員では、能力、適性等からこの種の仕事我希望されることが多いであろうから、これを事業団の仕事として認める場合にも、執務の時間管理制、一般の企業社員とのセット就業を避け、職制による監督に代え会員の自己管理に任せるなど、「雇用」労働との間に一線を画することが望ましい。

ところで、高齢者事業団の会員の企業における就労が、当該企業の指揮、命令に服しないとした場合に、問題は、純粹に専門技術のないし個性的仕事(例えば法品の補修など)を除き、時間単位の継続的、組織的工作(例えば一般事務、守衛など)の場合、企業側の統轄、規律、作業時間の算定(配分金算定の基礎としての)、保安などの上で支障を生ずることである。これは、高齢者事業団の就労上、最も難しい問題であるが、結局、就労会員グループの自覚的自律と就業に先立つ当事者の打合わせにまつほかはないであろう。企業における一般従業員とセットにせざるを得ないもの、流れ作業の一部門を分担するもの、对人的に不断の指示を要するものなど従属労働にならざるをえないような労働は、高齢者事業団にはなじまない就労として避けるべきである。労働省通達は、高齢者事業団の仕事を「地域社会の(または密着した)日常生活に関連した補助的、短期的なもの」と指示しているが、具体的には、右のような性格のものと理解される。

右のように会員の就業が会員自らの自律に任され、雇用労働における従業員の契約上の就労義務によるものではないところから、発注者に対する仕事上の担保責任は事業団が負担することになっており(労働省通達)、会員が就労上

「生きがい就労」事業としての高齢者事業団制度について

第三者に与えた損害についての発注者の民法上の使用者責任も事業団が片替りすることになる。また、このような危険負担措置がなければ、仕事を提供する側も企業ベースに立つ仕事の発注に二の足を踏むであろう。高齢者事業団のような制度がある程度の公的助成に支えられることなく、純粹に高齢者だけの意思と努力によって運営されると期待するのは、この点をとっただけでも難しいことが分る。

以上、要するに、高齢者事業団の就労が「雇用になじまない」ということの意味は、法理論的には、それが「従属的労働」関係を形成してはならないということである。したがって、それは、雇用を前提とするパート・タイマーや臨時日雇労働と全く範疇を異にする。高齢者事業団の構想を、無職の高齢者にパートタイムの補助就労を斡旋するものとする皮相な理解があるとすれば大きな誤りである。発注企業もこの点を充分に認識していることが必要であり、ある事業団が、この制度に理解のない企業の求人、に安易にに応じてパート・タイマーとして送りこむようなことがあれば、高齢者事業団制度は崩壊の途を歩むことになるであろう。また、この制度によって事業団の会員の就労を受けられている企業が、便宜さから、あるいは会員の希望によって一般の雇用従業員と同一の就業体制の下で安易に会員を働かせることは許されない。もし、それを許したならば、労働保護法の適用のないことを口実に、一般社員より低い労働条件で使用する脱法行為を認めることになるからである。

もっとも、企業が就労中の会員につきその能力を見込んで、本人および所属事業団の同意の下に新たに企業に雇用することは少しも差支えない。問題は、高齢者事業団の会員としての特殊の就労と雇用労働者のそれとの間にけじめをつけることであり、そのけじめのつけ難いような作業環境における派遣型の就労は、高齢者事業団制度として望ましくないといわねばならない。このけじめを確保するには、脱法行為が生じない見地からの労働基準監督署による監

督が行われることが必要であるばかりでなく、事業団制度の内部においてその監視機構が整備される必要がある。「雇用」労働となるかどうか判定の難しいケースについては、所管の地方自治体、あるいはシルバー人材センターの全国組織の中に担当機関を設けて、基準監督署との連携の下に処理する途を講ずべきである。

## (2) 就業と「対価」の問題

高齢者事業団の就労関係は、雇用ではないが、その労働が、直接には仕事の発注者のためになされ、発注者はそれによって利益を得てその対価を支払う関係である。この対価は、受注契約の際、契約金額の中で、「材料費」、「事務費」、「交通費」等とともに「配分会」として予め一括して定められる。したがって会員に配分される配分金の総額は、受注条件によってその都度異なり、個々の会員の受取り額も、仕事が同種ならば何時でも同額というわけではなく、また個人の技能、能力に比例するものでもない。発注された仕事にその日に従事する会員は、就労時間が同一であれば、経験、技能、能率いかんにかかわらず平等に配分される原則である。

東京都高齢者事業団では、会員の配分金の額および算定基準をできるだけ合理的にするため、早くから「配分規約」を定め（シルバー人材センター後も同じ）、「社会的相当配分の原則」として「会員の就労に対する配分基準は、社会的に相当なものとす」こととし、「その基準を定めるにあたり、最低賃金法、家内労働法で定める基準を尊重す」こと（同四条、および「職種毎に能率、時間などを考慮する」こと（同五条）を定めていた。

高齢者事業団における会員の就業の目的が、会員個人の労働による生きがいの充足にあり、労働の報酬を求めることは二次的に過ぎないとはいえ、その労働により利益を得るものは一般の第三者であって慈善事業への協力というわけではないから、配分金の水準も、就労会員の高齢による能力や能率を考慮したうえで、なお、一般の労働において

労働者が受けている賃金との間に一定のバランスが保たれ、就業会員の保護がはからねばならない。会員の就業がいかなる意味においても、発注者との間に使用者―被用者の関係を生ぜず、したがって、配分金が法的意味での「労働条件」に当らず、また個々の会員がその内容について発注者との間に直接「交渉」の余地をもたない以上、配分金は労基法上の「賃金」に当らないことは明らかである。それは民法上の「報酬」(六三三条)に含まれるとみて差支えないが、会員は発注者との間に直接、請負契約を結ぶわけではないから、一般の請負者に比しても、配分金の内容についてのコミットメントの機会が少い。この意味で、事業団が会員に代って締結する(請負)契約は、就業会員にとって一種の「附合」契約の色彩が強いとさえいえる。

「配分金」の性格をこのように検討してみると、その法的性格の把握はなかなか難しく、従来の法的概念では十分に説明しきれないものを含んでいる。

会員が受領した配分金が、「賃金」でない以上、源泉徴収の対象とはならないが、会員の稼得収入であることは否定できない。しかし、これを所得税法上の課税対象とするかどうかは理論的または政策的に問題である。税法上の解<sup>(3)</sup>釈としては「給与所得」か「雑所得」のいずれかということになるであろうが、なにぶん、高齢者事業団という自助組織による生きがい就労というわが国では恐らく初めての類型の所得であるため、配分金そのものについてと同様、それに対する課税の有無および根拠に関して、特別立法による統一取扱基準の確立が望まれるところである。

### (3) 高齢者事業団と会員の就労関係

高齢者事業団は、会員の生きがい充実のための就業機会の提供を主目的とするほか、活力ある地域社会づくりに寄与するため、高年齢者の就業に関する調査、情報の収集、提供、相談、講習等の事業を行なっている。これらの活動

を、もっぱら、事業団の会員自体の活動に還元して考えることもできないわけではないが、現実には事業団が主体となつて、会員がその運営に参加する実態となつてゐる以上、会員への就業の斡旋、提供、配分金の分配、就労から生ずる責任の担保等実質的な運用機関である事業団を軸にこれと就業する会員および仕事の発注先の三者の相互関係として把えることが必要である。

事業団は、さきに述べたように、会員の就業機会を確保するため積極的に仕事の発注先を開拓し、会員を代表する形で就業条件や分担金について発注先と協議し、まとめれば会員の中から当該仕事の就業を希望する者を募り、これに就業を提供する。これは、職業紹介に類似した機能であるが、事業団は就業希望労働者のための登録機関でもなければ、職業斡旋機関でもない。労働組合が法に基づいて行つた組合員のための職業紹介、あるいは社会福祉協議会の行う「高齢者無料職業紹介所」に類似したところもあるが、事業団が「雇用」を前提としない高齢者の特殊な就業を対象とする点で異なる。しかし、職業安定法にいう職業紹介を最も広義に把え、有償である就業の仲介はすべて含まれると解する立場に立つ場合には、高齢者事業団の行なう就業の提供についての（除外）立法措置を講ずることが必要ということになるであらう。

#### (4) 就業の社会的意義と規制

高齢者事業団の就業は、無償の社会奉仕ではなく、会員が、予め就業条件を定めて、この条件の下に一定の「追加的収入」を目的とする労働に服するものであるが、ほんらい収入のみを目的とするのではなく、会員が自己の能力を社会のために役立て、それによって生きがいを見出そうとする「社会的・福祉的就労」であるから、そこで提供すべき就業の内容にも、制度の趣旨に沿つて自ら制約があるべきである。労働省通達も、その趣旨に沿わない仕事と

して

(1) 当該地域において一般的に常用雇用、日雇、パートタイム、家内労働等により労働者等が雇用され、または就業している仕事で、本事業で取り扱うことにより、これら労働者等の雇用または就業の場を侵触したり、労働条件等の引下を引き起こすおそれのあるもの

(2) 当該仕事について事故が発生した場合のセンターの損害賠償額が多額となることが見込まれる仕事

(3) 危険または有害な作業を内容とする仕事

(4) その他この事業の目的にふさわしくない仕事を挙げている。

(1)は、雇用労働者階層との労働市場の競合を避ける趣旨であるが、厳密に言えば、ある程度の競合は避けられないであろう。

(2)は、主として(3)と関連するが、会員の高齢による被災率の可能性は高くならざるを得ないから、保険制度の充実によりカバーするほかないであろう。

(4)の「この事業の目的にふさわしくない仕事」については、前述のように、就業時間や場所に一定の制限があり、企業の拘束（指揮・監督）を受ける就労が問題となるほか、高度、かつ継続的に精神的緊張を伴なうもの、年齢、体力に比し著しく暑熱または寒冷もしくは汚染度の高い作業環境におけるもの、「サンドウィッチマン」<sup>(9)</sup>、風俗営業店などの客引き、チラシ配布といった、人間としての尊厳性を損なうおそれのあるような仕事も含まれる。

なお、高齢者事業団の行い就業のうち、文書等の配送については郵便法が、守衛などの警備業務については、その

雇用的側面とは別に、警備業法が、建築・土木関係については建設業法など経済業法による就業資格の規制が問題となる場合がある。<sup>(10)</sup> また、事業団自体が事業を経営して会員に就業の場を提供する、例えば学習塾のような形態のものについては、その「営利性」とともに、そこに「所属」する形で就業する会員のそれが「雇用になじまない」といいうるかどうか検討を要する問題がある。<sup>(11)</sup> 労働省通達に付された「シルバー人材センター設立準則」には、センターの事業としての会員に対する就業機会の提供には「就業または収入の保障の事業」を含まないものとしている。

#### (5) 会員の就業保護の問題

高齢者事業団の就業関係は、仕事の発注者または提供者と就業者との間に「雇用関係」を形成しないものとの前提に立つから、原則的に雇用関係の存在を前提とし、いわゆる従属的労働関係の下にある労働者の保護を直接目的とした法律は、すべて適用の余地がないとされる。その法令は次の三つの領域にわたる。

第一に、労働保護法関係では、「労基法」、「労働安全衛生法」、「労災保険法」、「最賃法」、「家内労働法」と各付属法令である。ただし、東京都高齢者事業団においては、前記のように、シルバー人材センターに移行するまで、労災保険法の適用を認められていた。これは、同保険の加入資格につき高齢者事業団の就業会員にも「雇用労働者に準ずる者」としての取扱が行政上特例として認められたからである。<sup>(12)</sup> 都以外の事業団ではこの特例を認められたところはなかったようである。

第二に、雇用関係法の領域における「職安法」、「雇用保険法」、「雇用対策法」、「日雇労働者健康保険法」、「緊急失業対策法」、「身体障害者雇用促進法」、「中高年齢者等の雇用の促進に関する特別措置法」、「職業訓練法」および各付属法令である。

「生きがい就労」事業としての高齢者事業団制度について



第三に、労使関係法の領域における「労働組合法」、「労調法」と各付属法令である。高齢者事業団の会員も、広義の労働者として労働基本権を保障され、労働組合に加入する自由を否定されるものではないが、高齢者事業団の会員としての就業関係に関するかぎり、具体的な労使関係を形成する「雇用主」が存在しないことになるので、したがってこれらの法令も適用の余地はほとんどないといつてよい。

高齢者事業団の就業に対して右に述べた労働保護法規の適用がないことは、「雇用になじまない」との原理上、やむを得ないところであるが、他人（発注者）の利益のために労働し、ひいてはそれが社会のために一定の寄与をし、社会もそれを公に認めて支持を与えている高齢者事業団の労働に対して何らの就業上の法的保護も与えられないというのは、どこか矛盾している。高齢者事業団の就業者が、一般に、心身の能力や労働災害に対する対応力において劣り、より高い配慮を必要とするだけに保護の必要性はより大きいとさえいえる。

そこで、高齢者事業団の就業者については、それが雇用関係を形成するものでないことを前提としつつ、これを雇用労働者に準ずるものとみなして、一定の労働保護法規を適用または準用するという立法措置をとることも一案である。そのメリットは少くないが、しかし、雇用または雇用に準ずる就労ということになると、反面で、会員の発注者または公的機関に対する地位の保障ないし安定といった問題を生ずることになる。これは高齢者の身心の能力に応じた自主的生きがい就業という制度ほんらいの理念と両立しないであろう。「就業」の保護は、雇用保護と別の次元の問題として考えられねばならない。

(一) 昭和五四年度における東京都地区高齢者事業団で実施された仕事の種別を就業会員の人数比でみると、公共事業では、「管理監視」四一・三%、「サービス」二五・四%、「単純作業」二〇・三%であり、民間事業では「単純作業」四一・〇%、

「技能」一六・六%、「サービス」二三・八%、「事務整理」一三・四%、「管理監視」八・四%となっている。小山前掲書二九六頁。

(2) 東京都高齢者事業振興財団が昭和五六年〇〇月現在で都内事業団会員(対象者二七、〇五一一人)につき行ったアンケート調査「高齢者就業実態調査報告書」によると、会員の希望職種は、「一般事務(簿書・宛名書き・筆耕など)」、「屋内作業(清掃・包装・室内装飾など)」、「屋外作業(清掃・雑役・グラウンド整備など)」の順であり、女性の場合は「屋内作業」、「対人サービス(留守番・病人介護・子守り・老人の話し相手・犬の世話など)」の順となっている。事業団に対する要望としては、仕事の供給増大、職種、職域の拡大、すなわち、もっと能力を生かせる仕事の供給、配分金についての労働力、技術に対する正当な評価、会員同士の人間関係の調整といった問題が提起されている。

(3) 昭和五七年九月一五日付の説売新聞は、事業団からこん包会社に派遣され、トラックの荷台に乗って積み荷を数えているうちに転落、ダンボール箱の下敷きとなって死亡した会員のケースにつき、「雇用契約」関係がないばかりに死亡補償(二〇〇万円)が安すぎるとして「お粗末な高齢者雇用体制」を批判している。この事實は、高齢者の集団が、世間からなお、「雇用政策」の一つとして受けとられていることを示している。とはいえ、同じ仕事をパートの高齢者が担当して事故に遭った場合との対比で考えると、「制度の違い」では済まされないものがある。

(4) 「東京都高齢者事業団」時代における制度運用の実態に則した法律上の問題点は、都の委託に基づく第一―第三次法制問題研究報告書(部内資料昭52・54・56年)に詳しい。

(5) 東京都高齢者事業振興財団「高齢者事業団のセンター構想」(昭五七年)一八頁。前掲労働省昭五五年通達「雇用関係でない」、あるいは「雇用関係を有しない」との表現を用いている。

(6) 「労働力需給システム研究会」は昭和五五年四月報告書の中で労働者派遣事業を労働力需給システムの一つとして位置づけ、必要な保護措置を講じたうえ、これを制度として確立することを提言している。これが実現されると、非雇用労働者として高齢者事業団の就業関係と共通した面をもつだけに、法的対応策を検討する必要があるであろう。

(7) 前掲第二次法制問題研究報告書六五頁以下参照。

「生きがい就労」事業としての高齢者事業団制度について

(8) 同第二次報告書八八頁以下参照。

(9) 同第二次報告書七〇頁以下参照。

(10) 同第二次報告書一一九頁以下参照。

(11) 都高齢者事業団では相当数の事例がある。家庭教師のような仕事は、事業団のそれとして最も房わしいものといえるが、塾の経営となると、その営利性とシルバー人材センターの社団法人としての公益性との整合、就業会員の継続勤務と「雇用」の関係が問題となる。

(12) 都高齢者事業団の就業関係に労災保険の加入資格が認められたのは、その発足当初は高齢者事業団の性格が、むしろ高齢者のための副次的雇用政策として行政当局に受けとめられたためではないかと思われる。そして、同事業団の就業者が労災保険の適用を受ける雇用労働者に準じた労働者と認められているという事実は、逆の意味において、高齢者事業団の就業の法的性格の把握をかなり困難にしたことは否めない。

#### 四、展望と課題

すでに職業生活の第一線を退いた高齢者についてどのような政策をもって臨むべきかは、対象とすべき高齢者の置かれた生活実態の把握かた、あるいは、老後生活の過しかたについての考えかたなどの違いに応じて各様であって、人間としての最低生活水準の保障ということ以外に画一的基準というものは見出しがたい。ある人は、専ら生活のために雇用の継続あるいは二次的雇用を求めることを先決とするであろうし、ある人は、もはやいかなる意味でも「働らく」ことと縁を切った高齢者については国の労働政策とは一応、無縁の対象だと考え、そして、心身の状態から労働することを望みえないが、公的な養護が必要な者には社会福祉措置をもって臨むべきだとするであろう。こうして、国の高齢者政策は、対象となるべき人のニーズに応じて多様、かつ、適切なものでなければならぬ。高齢化社会が

進展して、その対象階層が広くなるほど、政策の方も多様化せざるを得ないのである。

高齢者事業団という構想が生れ、実現し、そして短日時の間に著るしい発展を見せ、多くの人の共鳴と関心を抱えたのは、高度経済成長を経たわが国の社会に、右にあげたどの階層の人のそれとも違う新たな政策的ニーズが生じたことを実証しているように思われる。

このような階層の高齢者が生じてきたことは、わが国が(生産的)寿命の延長による高齢化社会に入ったことの証左でもあるが、経済的側面からみれば、高齢者にそれだけ余裕を生じたともいえるし、逆に、高齢者が無償で「生きがい」としての社会奉仕労働を提供するほどの余裕をもたず、報酬を目的としないまでも、何がしかの追加的收入を求めていることを示しているともいえる。

それともかく、高齢者事業団という制度は、少くとも現在の段階では、高齢者の自主的組織を通じての自律的共同労働というシステムを地方公共団体が一つの高齢者政策として積極的に助成するものである。理念としては、高齢者の自主的運動たるところにウェイトがあるのであり、将来においては公的援助から自立すべきものである。しかし、組織としての基盤のきわめて弱いこの運動が、当面、公的援助なしに普及、存続することは難しいであろうから、この制度に代るより、望ましい政策が見出されるまでは、国または地方自治体の高齢者政策として積極的に進めらるべきである。

公的な高齢者政策としてみた場合、高齢者事業団制度は、かなり高度の政策である。それは、「生きがいのための就労」という概念が、すでに述べたように、高齢者の個人的心情によるところの大きい特別の労働を前提としているうえに、このようなニーズに房わしい就業の場や就業の体制の確保に万全の「社会的」な配慮を要するからである。

結局、高齢者事業団を通じての高齢者政策は、従来の政策区分からみれば、福祉行政と労働行政の両領域にまたがり、しかも、いずれの側面においても従来の政策目的とは異った趣旨<sup>(1)</sup>に立つものである。すなわち、看護を中心とした「従来」の老人政策的福祉行政の対象者ではなく、積極的に労働の場に身を置こうとするが、もはや「雇用労働」への復帰はいかなる意味でも求めない高齢者階層を対象とする特殊の「労働」行政なのである。

このように、政策が新たな時代に対応する高度の内容をもつものであるだけに、国または地方自治体としての対応は、これを積極的に進めようとする限り、かなり困難な課題を含んでいることを否定できない。

当面、この政策を積極的に進めていくためには（制度ほんらいの趣旨にやや矛盾するが）、高齢者事業団を公的な制度として位置づけ、とりわけ、第三節で指摘したような法的問題が生じないように、必要な限りでの立法措置<sup>(2)</sup>を講ずる必要がある。高齢者事業団という制度の下で行われる労働が、特殊の目的をもち、単なる雇用労働でないこと、しかも、善意の社会的福祉のための自主、自律的労働であることが、国および地方自治体における法律行政の面でも鮮明にされ、人々がこのような労働に誇りをもって従事することができるようにするのは今や国としての責務である。このような制度により、退職後においても新たな社会的生き方ないし社会的接触の機会が用意されているということは、職業生活の第一線から引退を希望しつつも、生きがいの喪失を危惧している高齢者の引退過程を何程かスムーズにするであろう。高齢者事業団政策を「労働」政策としてとりあげようとしている国または地方自治体に、高齢者の残された労働能力を社会のために活用させようとする意図の外に、何がしかは、これによって高齢化社会の進展に伴ない逼迫化が予想される雇用労働量の調整に役立たせようという気持が含まれているのは否定できないであろう。もちろん、高齢者事業団政策が、ほんらいの趣旨である特定の階層の高齢者の生きがいの充足という福祉的目的から離れ

て、採算ベースに乗らない労働の代替に使われたり、あるいは、「雇用」そのものを求める高齢者に対する「雇用政策」に「転用」されたりすることは許されることではない。しかし、さきに述べた意味において、この制度が雇用生活からのなだらかな引退に役立つということは、別だん、非難さるべきことではない。

高齢者事業団というユニークな政策が、困難な高齢化社会に対処する政策の一つとしてどのくらい成功するかは、今のところ予測の限りではないが、高齢者について一般的に一定の経済的余裕が保持されることを与件とすれば、今後、「生きがいのための労働」という理念がどれくらい国民一般に理解され、浸透するか、また、それを可能にする制度上の裏づけがどれくらい地方行政によって熱意をもってとり組まれるかにかかっていると考えられる。

(1) 老人福祉法(三条二項)は、「老人は、その希望と能力とに応じ、適当な仕事に従事する機会その他社会的活動に参与する機会を与えられるものとする」と定める。高齢者事業団の就業が、基本的にこの立法趣旨に沿うものであることは明らかであるが、事業団は、同法の下でこれまでとられた老人福祉事業のいずれとも趣旨を異にするものであり、むしろ広義の労働立法の対象と考えらるべきである。

(2) 立法の骨子として、少くとも、「立法の目的」、高齢者の「定義」、高齢者事業団の「組織、構成、法人格、会員との関係」、就業の法的関係および保護、「雇用」との区別、他の労働立法との関係、地方自治体の助成措置等が明確にされる必要がある。

追記 本稿は、法政大学ポアソナード現代法研究所における社会法部門がテーマとして研究中の「高齢化社会における社会法の機能」の研究成果の一部である。