

シルバー人材センターの現状と課題

KOBAYASHI, Kenichi / 小林, 謙一

(出版者 / Publisher)

法政大学経済学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

The Hosei University Economic Review / 経済志林

(巻 / Volume)

56

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

341

(終了ページ / End Page)

370

(発行年 / Year)

1989-02-15

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00008495>

シルバー人材センターの現状と課題

小 林 謙 一

目 次

- I 高齢者事業団へのアプローチ
シルバー人材センターなどの新しい段階—データの特性
- II 組織運営の問題点
会員の自主的運営—事務局と理事会との関連—行政などへの依存
- III 事業活動の問題点
会員の希望とのミスマッチ—仕事の割り当てと技能研修—就業状態と未就業対策—配分金の水準と労災保障—入会率と独自事業の問題点
- IV 高齢者事業団の今後の課題
総括—今後の課題

I 高齢者事業団へのアプローチ

シルバー人材センターなどの新しい段階

すでに10年近くの歩みを進めてきたシルバー人材センターは、また新しい段階に入ってきている。というのは、1986年に制定された「高齢者雇用安定法」のなかに位置づけられることによって全国的な普及が一段と加速され、間もなく400団体近くにも増加しそうな勢いを示しているからである。その理由は、公的助成の対象となる要件が、それまで人口およそ10万人以上の都市だったのが、10万人未満に拡張されると同時に、中小都市の連合による広域方式も認められることに求められるだろう。

「高齢者雇用安定法」によれば、シルバー人材センターはつぎのように位置づけられている。60歳以上の「定年退職者その他の高年齢退職者の希望に応じた臨時的かつ短期的な就業の機会を確保し、……これらの者に対

して組織的に提供することにより、その就業を援助して、これらの者の能力の積極的な活用を図ることができるようにし、もって高齢者の福祉の増進に資することを目的として設立された民法第34条の法人」つまり「公益法人」として設立される社団また財団として規定しており、都道府県知事は一定の基準にしたがって市町村に一団体だけ、申請に応じて指定できる、ということである。

そしてシルバー人材センターの「業務」として、(1)臨時的・短期的な就業（雇用を除く）の機会確保と提供、(2)臨時的・短期的な雇用の無料職業紹介、(3)臨時的・短期的な就業に必要な知識・技能の講習などを規定している。さらに、シルバー人材センターの業務の啓発活動、業務従事者の研修、業務の連絡調整、指導などの援助、業務に関する情報・資料の収集・提供などの業務を行う全国シルバー人材センター協会を労働大臣が指定できることになっている。こうした規定のうち、(2)の雇用の紹介は同法の制定とともに新しく追加された業務だが、他はこれまでの実態の追認である、とみてよい。

このような法律的規定を持つことになったシルバー人材センターの名称は、もともと1975年、東京都に設立された高齢者事業団が1980年から労働省の助成が与えられることになってから付けられた。都庁では、失対事業の縮小に当ってなんらかの代替を求める労働組合などの要求に対し、より普遍的な高齢者の雇用によらざる就業とそれによる社会参加と生きがいの充足のあり方を新しく構想し、地域の家庭や事業所などから受注した仕事を高齢者の会員に提供し、その報酬である配分金を分配する、というまったく新しい就業事業団を市区ごとに設立した¹⁾。といっても、事業団そのものは会員の自主的な団体であり、地方自治体はそれらを指導・援助することになったわけだが、こうした高齢者事業団は都以外にもきわめて短期間につぎつぎと設立されていった。

1) こうした過程については、構想と設立の推進者が執筆した小山昭作『高齢者事業団』1980年をみよ。

まず75年に東京都の2事業団で出発したのが、80年には東京都だけで50事業団にふえ、この間に東京都以外にも同種の事業団が50ほど設立され、80年にシルバー人材センターとして労働省から助成されることになった団体はちょうど100センターに達していた。ただし、80年度は人口20万人以上の都市に助成対象を限定していたが、次年度から10万人以上に拡大されたことなどの理由でセンター数が急増し、85年度には260センターにふえ、間もなく400センター近くに達しようとしているのである。さらに、80～86年度に、(1)会員数は5万人足らずから14万人を超え、(2)事業の契約金額は年間40億円ほどから350億円以上に伸び、(3)年間1日でも就業した実人員の会員に対する比率は30%台から70%近くに上昇してきている²⁾。

- 2) 東京都高齢者事業振興財団『年報』、長勢甚遠『シルバー人材センター』87年、全国シルバー人材センター協会『事業運営状況』による。

このように発展してきたシルバー人材センターをいかに評価したらよいか。それにはさまざまな視角がありうるが、労働省がシルバー人材センターを助成するに当って作成した「高齢者労働能力活用事業実施要領」の趣旨に即して評価するのも一つの方法だろう。それによれば、(1)健康な高齢者の就業機会の増大と福祉の増進、(2)追加的収入とともに生きがいや社会参加の充足、(3)高齢者の能力を生かした活力ある地域づくりの寄与、(4)高齢者自身による自主的運営などが強調されている。ただし、これらの視点にもとづいて評価するにしろ、労働省などの助成側、会員自身、さらに仕事を発注する事業所や家庭などの立場の違いによって、その評価は大いに違いうる。

データの特性

したがって問題は、それぞれの立場と評価を客観的にいかに理解するかにかかってくるが、この数年来、わたくしはほぼこのような問題意識から、(1)事務局、(2)会員、(3)地域の評価を中心とする共同研究に参加してきた³⁾。そのなかで、中心的な課題であるにもかかわらず、その総括が比較的手薄だった事務局調査を本稿でまとめ直してみよう、と思う。この事務局調査

は1984～85年に行われたが、それによって、(2)前述の「高齢者雇用安定法」制定直前の問題点を知ることができると同時に、(2)事務局としての組織運営と事業活動の問題点とその要因が明らかになるうえ、(3)労働省などの助成対象となっているシルバー人材センターだけでなく、まだその対象になっていない小都市などの準シルバー人材センターや生きがい事業団や全日自労系の雇用事業団の事務局も調査対象に加えているので、事業団タイプの差異も解明されることになる。

- 3) 高齢化社会研究会「高齢者事業団アンケート調査報告」、大原社研『研究資料月報』85年10・11月号、同「高齢者事業団会員アンケート調査報告」、『大原社研雑誌』、87年8・9月号、拙稿「シルバー人材センターへの地域ニーズとその要因」、『大原社研雑誌』、88年8月号などをみよ。なお、以下のいろいろな事業団のケースについては、同「高齢者事業団の事例研究」、『大原社研雑誌』86年9・10月号をみよ。

この事務局調査でまず問題になったのは、すでに全国組織に登録されているシルバー人材センターと準シルバー人材センターと雇用事業団以外の生きがい事業団の所在がわからなかったことだった。そこで都道府県庁を対象としてその所在を事前に調査したが、十分な回答がえられず、大都市を中心とした生きがい事業団しか対象にできなかった。しかし、むしろそのこと自体が実態を反映しているのだろう。表1のように、370事業団に調査票を発送し259事業団から一応の回答をえたが、統計整理などに過当

表1 高齢者事業団タイプ別調査票発送・回収・集計数

タイプ	発送	回収	集計					
シルバー人材センター	224	177	<table border="0"> <tr> <td rowspan="2" style="font-size: 2em; vertical-align: middle;">{</td> <td>大都市型</td> <td>52</td> </tr> <tr> <td>中小都市型</td> <td>59</td> </tr> </table>	{	大都市型	52	中小都市型	59
{	大都市型	52						
	中小都市型	59						
それ以外の事業団	101	67	<table border="0"> <tr> <td rowspan="2" style="font-size: 2em; vertical-align: middle;">{</td> <td>準シルバーセンター</td> <td>22</td> </tr> <tr> <td>生きがい事業団</td> <td>27</td> </tr> </table>	{	準シルバーセンター	22	生きがい事業団	27
{	準シルバーセンター	22						
	生きがい事業団	27						
中高年雇用事業団	45	15	10					
計	370	259	170					

な期待を盛り込んだせいなどもあって、集計対象としたのは170事業団に止まった。170のうち111(65%)はシルバー人材センターであるが、東京都23区と政令都市のセンターを大都市型とし、他を中小都市型として集計した。

こうして集計した事業団の特性について、あらかじめつぎのことだけ触れておこう。一つは、いずれも営利を目的としない公益団体だということであるが、シルバー人材センターは社団法人になっているのに対し、準シルバー人材センターを始め、他の事業団の大部分は任意団体に止まっていることである。さらにつぎのことも重要である。全日自労系の雇用事業団はその名のおり事業団と会員が雇用関係にあり、しかも事業団は会員に対して一定以上の雇用を保障しようとしている⁴⁾のに対し、シルバー人材センターなどの他の事業団は「高齢者雇用安定法」で規定するようになったとおり雇用ではない就業を請負いあるいは委任の形で会員に提供することになっている。

4) こうした雇用事業団の一つのケースについては、拙稿「高齢者事業団の二つの類型」、本誌、55～2をみよ。

もう一つ、事業団の立地する地域の特性の一面にも触れておこう。表2は事業団タイプ別に地域総人口に占める60歳以上の高齢者の比率ごとの事業団の分布を示している。全体としては10～15%の地域に立地する事業団

表 2 事業団タイプ別地域人口に対する高齢者比率の分布

60歳以上の 人口比率	総 数 (170)	シルバー人材センター		準シルバー人材センター (22)	生きがい事業団 (27)	雇 用 事業団 (10)
		大 都 市 (52)	中 小 都 市 (59)			
総 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
10%未満	25.9	36.5	8.5	40.9	37.0	10.0
10 ～ 15	50.0	48.1	61.0	36.4	37.0	60.0
15 以上	18.8	11.5	30.5	4.5	22.2	10.0
N A	5.3	3.5	—	18.2	3.7	20.0

表頭のタイプ別などのカッコ内は集計事業団数を示す。以下も同じ。

が半数を占めている。前述のように比較的偏ったサンプリングだった割には、調査段階の全国平均に近いとみてよい。このなかでもっとも高齢化が進んでいるのは中小都市のシルバー人材センターの地域であり、生きがい事業団の一部の地域がそれにつづいている。それに対し、大都市のセンター、準センター、生きがい事業団の多くの地域では、まだそれほど高齢化が進んでいない、とみてよい。これらのうち、母子家庭や障害者なども対象とした生きがい事業団には湘南の比較的大きい都市が多いのに対し、準センターは小都市に立地しているケースが多いのだが、首都圏の郊外型の新興地域が多いために高齢化が進んでいないのである。

それでは、まず会員の自主的運営を一つの軸としてその関連事項から考察に入っていき、その運営の展開である事業活動の問題に移っていこう。

Ⅱ 組織運営の問題点

会員の自主的運営

まず事務局からみたシルバー人材センターなどの組織運営上の問題点からみていこう。表3は、前述のタイプ別に多数回答を集計した結果だが、それによれば「とくに問題なし」という回答は全体で5%ほどに過ぎず、大部分のセンターなどがなんらかの問題を抱えていることがわかる。

多い順にみていくと、(1)「会員の自主的運営不十分」と「法制化されていない不安」が他を圧倒しており、50~60%にも達している。(2)つづいて30%前後に達しているのが、「事務局の陣容不十分」、「理事会の機能不十分」、「雇われているような受け身の会員多い」であり、(3)それらにつづく「総会が形式的」、「行政依存」などはいずれも10%台以下に止まっている。これらのうち「法制化されていない不安」は、少くともシルバー人材センターについては前述のように一応法律的に位置づけられたので、それなりに薄らいだと想像される。その点はのちに触れるとして、さしあたりここでは「会員の自主的運営不十分」という回答に注目しておこう。この点は「受け身」や「総会が形式的」や「会員の民主的な組織になっていない」

表 3 事業タイプ別組織運営上の問題点

(MA, %)

問 題 点	総 数 (170)	シルバー人材センター		準シルバー人材センター (22)	生きがい事業団 (27)	雇 用 事業団 (10)
		大都市 (52)	中小都市 (59)			
会員の自主的運営不十分	60.6	55.8	74.6	54.5	48.1	50.0
法制化されていない不安	54.7	59.6	64.4	50.0	44.4	10.0
事務局の陣容不十分	34.1	36.5	28.8	36.4	37.0	40.0
理事会の活動不十分	28.2	25.0	32.2	22.7	18.5	60.0
受け身の会員多い	27.1	19.2	30.5	31.8	25.9	40.0
総会が形式的、儀礼的	14.7	19.2	15.3	9.1	14.8	—
行政に依存しすぎる	11.8	5.8	6.8	22.7	25.9	10.0
行政主導になりがち	11.2	13.5	8.5	9.1	18.5	—
会員参加の民主化されていない	11.2	15.4	18.5	18.2	3.7	10.0
内部留保できない	10.0	7.7	13.6	9.1	3.7	20.0
会員との関係不明確	8.2	11.5	10.2	9.1	—	—
その他	4.1	1.9	6.8	9.1	—	—
とくに問題なし	5.3	3.8	1.7	4.5	14.8	10.0
N A	4.1	9.6	—	—	7.4	—

当はまる選択肢すべての多数回答を事業団数で割った比率を示す。

とも関連した大きな問題点であることがわかる。その内容はどのようなことだろうか。

シルバー人材センターの大部分は、株式会社などと同様に人々の集団である「社団法人」であり、その他の準シルバーなどは「任意団体」が大部分を占めるが、そこでも「自主的運営」や「受け身」や「民主的組織」が問題になっていることから考えると、会員の自主的な係わりへの事務局の期待が大幅に充たされていないのだろう。その場合、意思決定と事業運営への係わりがあるわけだが、(1)意思決定への係わりは、一般会員としては、シルバー人材センターを始め、公式には総会での意思決定に参加するが、理事会・事務局主導のもとで、株主総会などと同様に「形式的・儀礼的」にならざるをえない。それはとくに大都市圏のシルバーで顕著だが、より日常的な理事や事務局員による接触や地域班や職域班の小集団を通して、一

般会員の意見の掘り起しや会員自身の積極的な発言も不十分な状態にあるのだろう。(2)事業運営への係わりとしては、就業そのもの以外に、①会員の増強・連絡・相談・技能指導などの会員間の関係、②発注側に対するP R・受注・見積りなど、③事業団内部の事務手伝い・改善意見の提出などが期待されているが、事務局の指摘はとくにこうした事業運営への会員の自主的参加の乏しさを突いているのだろう。表3のようにとくに中小都市圏のシルバーでこの指摘が多いのは、会員の自主的運営が原則になっているのに、まだ発足間もないので、その原則が会員間に十分徹底していないからだろう。さらに生きがい事業団では財団法人になっている事例もあり、会員の自主的運営が期待されていない場合もある。

事務局と理事会との関連

つぎに「事務局の陣容不十分」というのはどういうことか。この点も、「会員の自主的運営不十分」と密接に関連している、とみななければならない。というのは、前述のような会員の就業以外の運営活動が事務局の期待どおり行われておれば、現在の事務局の陣容でも十分と判断されたに違いないからである。もっとも、表3によると中小都市圏のセンターでは「自主的運営不十分」の指摘が非常に多い反面、「事務局の陣容不十分」は比較的少くなっている。それはつぎのような事情の反映だろう。「自主的運営」の方は前述のようにまだ会員間に十分浸透していないけれども、「事務局の陣容」の方は、事務局人件費と管理運営費の公共助成は事業と会員の規模が小さいほど比較的有利であり、少くとも4～5人の事務局員を雇用できるようになっているからである。

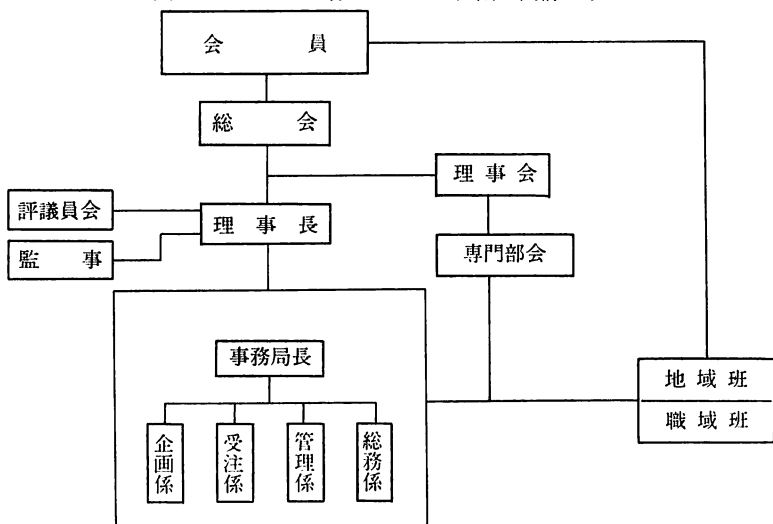
これに対し、大都市のシルバー人材センターの場合は事業と会員の規模が大きいかかわらず、公共助成の上限が限られているので比較的不利にならざるをえない。それでもシルバー人材センターには労働省と地方自治体からそれぞれ同額の助成が与えられるが、準センターや生きがい事業団には地方自治体の助成しか与えられておらず、それがシルバー人材センターへの助成を上回るとは考えられない。事実、一事業団の常勤職員数を

みると、シルバー人材センターでは平均5～6人に達するのに対し、他は2～3人台に止まっている。もっとも、常勤職員一人当たりの年間受託金額を算出してみると、大都市のシルバー人材センターのみ3千万円近くに達しているが、他は2千万円以下に止まっており、とくに「生きがい」中心の生きがい事業団は500万円ほどでしかない。したがって、大都市のセンターを基準とすれば、むしろ過剰なくらいだが、大都市にくらべて仕事が開拓しにくいゆえに、そうした受注開拓を十分に行うためには事務局職員がまだ不足だ、と判断されているのだろう⁵⁾。

5) なお、職員の労働条件などについては、全国シルバー人材センター協会『事務局体制全国調査』86年もみよ。

さらに「事務局の陣容不十分」については、量だけでなく質の面からもみておかねばならぬ。とくにシルバー人材センターの場合、公共助成が手厚いだけに事務局の職務も標準されていると同時になかなか多様である。図1はシルバー人材センターの組織と機構のモデルを示したが、事務局では、(1)受注開拓・広告、見積り・契約、現場指導、資材・工具の運搬、(2)

図1 シルバー人材センターの組織・機構の事例



会員の就業相談，入退会手続き，仕事割り当て，技能講習，(3)これらの統計整理・作成，現金管理，職員のいろいろな管理，(4)総会・理事会などの開催，主務官庁への報告・連絡，各種調査，機関誌発行などの多くの職務が行われている。近年，大都市のセンターなどを始め，OAなどの導入による合理化が進められたり，職員の経験が蓄積されたりしている面もあるが，雇用事業団は別として，それ以外では地方自治体からの天下りや出向も多く，事業団で行われており，それが事務局の陣容を弱体化させているケースも多いのである。事実，準センターや生きがい事業団では「出向者」が20～30%に達し，シルバー人材センターの10%前後を上回っている。また，生きがい事業団と雇用事業団では，非常勤の職員も多く，「事務局の陣容」をより不十分にしている面もみられる。

こうした「事務局の陣容不十分」は「理事会の機能不十分」とも関連している。図1のように，受注開拓や会員増強などの企画や事業の改善などについては，理事会中心で決定され，そのために理事会の専門部会で検討したり実施したりすることになっている。ところが，シルバー人材センターを始め，多くの事業団では設立時に地方自治体の担当者が老人クラブなどの高齢者団体の役員に呼びかけ，急速に設立した経緯があるため，事業団の理事にも老人クラブなどの役員がきわめて多い。そのために理事や評議員のなかには，地域の単なる名士が多く，就業を通して地域への寄与と高齢者の福祉を高めていくという新しい理念が十分に理解されていない向きが強い。折角，発注側の企業の責任者を賛助会員に加え，理事として選出しても理事会の雰囲気は従来どおりの名誉職の会合に止まっているため，理事を辞退するケースさえでてきているのである。

図1のようにシルバー人材センターでは理事会に専門部会を置き，受注開拓などに理事が直接当たるようにしている。シルバー人材センターに限らず，地域の名士であることを利して受注拡大に大きな成果を上げている事例も多い。そうした事例には，常務理事などを兼務するケースの多い事務局長のリーダーシップが大きな作用を与えている。とくに事務局長の果

す役割が大きいのだが、そのキャリアを調べてみると官公庁の出身者がきわめて多い。われわれの調査では60%に達しており、とくにシルバー人材センターでは70%をも上回っている。こうした行政出身の事務局長すべてが事業に不得意だというのではない。なかには、行政との関係をうまくとり、就業と福祉の成果を上げているケースも多いが、その反面、退職公務員などの単なる再就職に過ぎなくなっているケースもみられる。

これらに対し全日自労系の雇用事業団の事務局長には全日自労などの労働組合出身者が多い。とくにこうした雇用事業団について注目されるのは、会員数に比べて理事数を多くし、職種別などに定数を決め、しかもできるだけ多数の会員が理事を経験し自主的運営に当たるよう工夫していることである。そうした事例があるにもかかわらず、表3のように「理事会の活動不十分」という評価がもっとも多いのは、創設時の熱いムードがすでに後退してしまったことにもよるが、しだいに会員が大衆化してくるにつれて、単に「雇われている」に過ぎぬような意識が強くなり、“労働者協同組合”の理念が十分に理解されなくなり、特定の会員による理事の長期就任の傾向が広がってきているからではないかと思われる。

行政などへの依存

このような雇用事業団の場合は表3のように「行政依存」や「行政主導」という指摘はきわめて少いが、しかし失対事業からの転換の際、公共事業の受注を条件にした事業団も多く、現在でも公共発注への依存が大きい事業団もあり、それとの関連で理事などに公務員出身者を受け入れているケースもある。しかし、行政への依存を強く意識しているのは、表3のとおり準シルバー人材センター、とくに生きがい事業団である。

シルバー人材センターの場合は、(1)労働省などの指導により公共部門からの受注は全体の3分の1以下に止まるように運営されており、(2)行政主導で創設されたにせよ、社団法人として総会、理事会などの独立した意思決定機関を持ち、(3)事務局の人件費や管理運営費の大部分は公共助成の対象となっており、事務局職員への公務員の天下りや出向もあり、さまざま

な指導や援助も受けているが、事務局それ自体は一応独立しており、「行政依存」や「行政主導」はあまり問題になっていない。これは当然と意識していることの反映かも知れないが、それに対しとくに生きがい事業団の場合は、(1)任意団体であり、会員の意思決定機関がない事例も多く、(2)地方自治体が創設しただけでなく、公共部門からの受注比率が高く、(3)財政的に助成されているうえに事務局も地方自治体の厚生担当の出先に過ぎぬ事例が多く、独立性に乏しいために「行政依存」という指摘がもっとも多くなっている。しかし、このように広く指摘されていることは、それだけ事務局としても問題にしていることを意味する。高齢者雇用安定法制定後、準シルバー人材センターを始め、多くの生きがい事業団も、シルバー人材センターに転換し、社団法人化が進みつつあるので、意思決定・執行の一応の独立性は高められつつある、とみてよいただろう。

最後に「法制化されていない不安」について触れておこう。この指摘は、最初から純粋の民間団体を志向していた雇用事業団では少いのに対し、とくにシルバー人材センターで多く、60%前後にも達している。その理由は、労働省の助成が1980年度から一応5年を目途に始まっており、ちょうど調査時点がその終りに近づいていたことによるのだろう。さらに単独立法としての法制化を目ざしていたのが、単独立法としてはその適用範囲がまだ限られている、という理由でその実現が怪しくなったからでもあろう。しかし、「高齢者雇用安定法」のなかに雇用関係でない就業などの規定が与えられたわけだから、「法制化されていない不安」は解消されたに違いない。このように法制化を求めた理由を調べてみると、「補助金の根拠づけ」という回答も多いが、それ以上に「恒久的・安定的な存在」の根拠づけが大部分を占めていた。当初の労働省の方針では、設立5年後には公的助成なしにも健全な運営ができるよう配慮することを要請していたくらいだから、公的助成の限界についてはすでに考慮されており、むしろ事務局としては「恒久的・安定的な存在」の法律的規定そのものを重視したのだろう。事実、受注開拓や会員増強のための権威づけとして役立っているようである。

Ⅲ 事業活動の問題点

会員の希望とのミスマッチ

つづいて、事務局からみた事業活動上の問題点をみると、表4のとおりである。それによると、まず「とくに問題なし」は全体として1%ほどに止まっており、組織運営より以上になんらかの問題を抱えていることが知られる。その問題点を多い順からみていくと、つぎのとおりである。

まず、(1)「会員の希望する適当な仕事が少ない」がもっと多く、60%に達しており、他の回答を圧倒している。今日、職安の求人・求職でもミスマッチが多くなっているが、ここでも産業・職業構造の展開が大都市に比べ

表4 事業団タイプ別事業活動上の問題点

(MA, %)

問 題 点	総 数 (170)	シルバー人材センター		準シルバー人材センター	生きがい事業団	雇 用 事業団 (10)
		大都市 (52)	中小都市 (59)	(22)	(27)	
会員の希望する仕事少い	60.0	57.7	71.2	68.2	51.9	10.0
技能者会員の不足	48.2	53.8	49.2	40.9	44.4	40.0
会員の就業率低い	47.6	50.0	55.9	40.9	44.4	10.0
入会率低い	39.4	44.2	32.2	45.5	51.9	10.0
労働災害の補償不十分	38.2	48.1	45.8	27.3	22.2	10.0
技能者会員の補充不足	31.8	46.2	30.5	27.3	18.5	10.0
希望職種にこだわる会員多い	30.6	28.8	35.6	36.4	29.6	—
受注への依存大きい	29.4	21.2	33.9	31.8	25.9	50.0
仕事の絶対量不足	22.4	9.6	28.8	18.2	25.9	50.0
就業日数少い	21.8	5.8	39.0	13.6	22.2	20.0
会員の経験・能力生かされない	14.1	11.5	18.6	22.7	7.4	—
配分金単価低い	12.9	5.8	18.6	4.5	11.1	40.0
労働安全の確保不十分	11.8	19.2	13.6	4.5	3.7	—
内部留保不十分	9.4	9.6	10.2	4.5	3.7	30.0
とくに問題なし	1.2	1.9	—	4.5	—	—
N A	1.8	1.9	—	—	3.7	10.0

当はまるすべての回答を事業団数で割った比率を示す。

て限られがちな中小都市では、この回答が70%前後にも及んでいる。(2)つづいて「技能者会員の不足」と「会員の就業率低い」が50%近くを数えている。前述のミスマッチの原因と結果の一面を示しているのだろう。(3)さらにつづいて「入会率低い」と「労災補償不十分」が40%近くに及んでいる。この点はのちにコメントすることにしよう。(4)「技能者会員の補充不足」、「希望職種へのこだわり」、「受注への依存大きい」がさらにつづき、30%前後を示している。いずれもこれまでの指摘との関連を想像させるが、(5)10~20%ほどの回答率を示している「仕事の絶対量不足」、「就業日数少い」、「会員の経験・能力生かされない」、「配分金単価低い」、「労働安全の確保不十分」、「内部留保不十分」も同様にみてよいだろう。

以上のとおり、事業活動上の問題点は中小都市のセンターを始めとして

表 5 事業団タイプ・希望職種別登録シェア・就業率

職 種	総 数 (170)	シルバー人材センター		準シルバー人材センター (22)	生きがい事業団 (27)	雇 用 事業団 (10)
		%				
		大 都 市 (52)	中 小 都 市 (59)			
総 数	100.0 (37.4)	100.0 (35.1)	100.0 (40.2)	100.0 (61.1)	100.0 (27.0)	100.0 (66.6)
専 門・技 術	8.0 (25.2)	10.9 (19.6)	4.1 (17.6)	3.6 (21.1)	3.6 (40.9)	—
技 能	18.1 (32.9)	20.0 (31.2)	14.1 (36.5)	16.3 (54.0)	20.2 (28.2)	17.9 (14.3)
事 務	24.0 (23.1)	27.8 (22.6)	19.0 (28.9)	12.5 (14.9)	19.2 (8.2)	5.1 (一)
管 理・監 視	10.0 (37.0)	11.9 (36.1)	7.9 (33.9)	0.7 (75.0)	7.6 (59.8)	2.6 (一)
折 衝・外 交	2.6 (28.0)	2.9 (20.9)	2.7 (44.5)	—	1.1 (15.4)	2.6 (一)
屋 内 軽 作 業	8.9 (58.1)	4.3 (51.9)	15.6 (52.9)	26.7 (76.2)	7.2 (87.5)	66.7 (100.0)
屋 外 軽 作 業	12.7 (55.5)	4.7 (59.3)	21.0 (53.8)	33.3 (78.1)	32.5 (45.2)	—
サ ー ビ ス	15.1 (38.5)	16.8 (42.2)	14.5 (31.7)	7.1 (31.6)	8.4 (38.2)	5.1 (一)

上段は希望の登録シェア，下段のカッコ内は希望ごとの就業率を示す。職種
のその他は略す。

「会員の希望する仕事少い」として回答がもっとも多く、この問題は「技能者会員の不足」、またその「補充不足」、会員の「希望職種へのこだわり」、「仕事の絶対量不足」、「会員の経験・能力生かされない」、あるいは「配分金単位低い」などに関連している。またその結果として、「就業率低い」、「就業日数少い」ということになっている、とみてよい。その場合、まず会員の「希望」はどのような内容なのか、それに対し発注される仕事はどのように少いのか、さらにその間のセンターなどの調整はいかに行われているのかを考察してみなければならない。

まず、会員の希望職種からみていこう。表5は登録された希望職種の会員シェアと希望職種別就業率を示している。まず希望の職種からみていくと、事務がもっとも多く、つづいて屋内外の軽作業が多い。いずれも20%を超え、これらに20%近くの技能を加えると、全体の3分の2近くに達する。さらにサービスと管理監視がいずれも10%を超えている。このように事務希望がもっとも多いが、事務といっても宛て名書き、毛筆などの筆耕、受付事務が多く、専門・技術に含まれている経理事務、経営相談、翻訳、教師などとは異なり、簡単な軽い作業が多い。しかも、同じ軽作業といっても、屋内外の清掃、除草、商品整理、組立・加工などとは異なり、綺麗な軽作業である。そのうえ大工仕事や植木の手入れなどの技能や、駐車場などの管理や自転車管理などの管理・監視や、家事手伝いや看護や保育や交通整理などのサービスのよう、力仕事もともなう熟練や責任がともなう仕事とも異なっている。そういう理由で、とくに事務希望が多いのだろう。

ただし希望職種とはいっても、実はこのデータは、発注された職種にある程度まで適合するように会員の第一次希望を事務局で調整したあとのシェアを示している⁹⁾。こうした調整済みの希望職種でも、就業率は表5のとおり全体として40%以下に止まっており、最終的に調整し、仕事を割り振ったのちの就業率は60%ほどに達しているのに対し、20%ポイント以上も低くなっている。希望職種別に就業率をみていくと、屋内外の軽作業は

50%を上回っているのに対し、他の職種は20～30%台に止まっており、希望のもっとも多い事務で最低となっており、職種のミスマッチがもっとも大きい。さらに事業団のタイプ別にみても、軽作業を中心として受注している雇用事業団と準シルバー人材センターで60%以上に達しているのに対し、シルバー人材センターでは30～40%に止まり、とくに就業そのものにそれほど力点を置いていない生きがい事業団では30%以下に止まっている。ただし生きがい事業団には、湘南の事業団のように高学歴のキャリアが豊かな専門・技術希望の一部の会員が翻訳や通訳などの専門・技術の受注を積極的に開拓した成果が就業率を高めているケースもある。

- 6) 現に、より生の希望職種は、われわれの会員調査によると、事務が45%にも達しており、管理監視、軽作業が20%台となっている。

仕事の割り当てと技能研修

このように希望の調整といっても、発注される仕事に合わせるだけでなく、より積極的に受注を開拓することも含まれるわけだが、ここでは仕事の割り当て面での調整をみておこう。事務局が重視するのは、なによりも希望職種であり、それに通勤事情が付け加えられる。それに以外に会員とすれば、配分金の単価を上げるとか、経験を生かすとか、とくに雇用事業団の会員や潜在失業者の場合は就業日数をふやして収入を増加させるなどの希望も持っているに違いない。しかし、事務局としてはセンターなどのポリシーや発注者側の希望も考慮しなければならない。仕事の割り当ての基準として、未就業者への割り当てを始め、会員の能力・資格、仕事実績、意欲、さらに発注側からの会員の指名などが重視されており、これらの事務局の回答をまとめると60%以上に達しており、前述のような会員の希望への配慮よりも多くなっている。事務局としては、未就業会員の就業希望をかなえると同時に、会員の能力や仕事実績を重視することによって就業実績を上げることが、当面、重要なのである。

もう一つ、ミスマッチの調整として注目しなければならないのは、表4のようにとくにシルバー人材センターで問題になっている「技能者会員の

不足」, さらに会員の高齢化などによる「技能者会員の補充不足」への対応である。というのは、都市化するにつれて家庭などからの技能分野への発注が多いのに対し、会員の経験者や希望者が少いからである。そのため
の技能研修はシルバー人材センターを中心として何種類かの職種について行われている。雇用事業団のなかには清掃や施設管理などについて1カ月以上の期間をかけてかなり本格的な研修を行っている事例もあるが、シルバー人材センターなどでは、センター独自の研修としては、むしろ安全対策を中心として2～3日程度の研修を行っている程度に止まっている事例が多い。東京都などの事例では、能力開発センター（旧職業訓練所）にシルバー・コースを設け、毛筆、ビル清掃、ペンキ塗り、植木の剪定、ふすま張り、老人家庭の援護などの職種について、2週間前後から1カ月以上かけての研修が行われるようになってきている。

就業状態と未就業対策

前述のように会員の希望職種からみた就業率の平均は40%を下回っていたが、希望を調整したあとの就業率はほぼ60%に達している。それは就業率別にみた事業団の分布を示す表6から推定されるが、なかでも雇用事業団はさすがにすべてが70%以上に達している。それに対し、生きがい事業団と準シルバー・センターは就業率の高い事業団と低いのとに広く分布している。それに比べてシルバー人材センターは比較的集中しているが、大

表 6 事業団タイプ別就業率の分布

就 業 率	総 数 (170)	シルバー人材センター		準シルバー人材センター (22)	生きがい事業団 (27)	雇 用 事 業 団 (10)
		大 都 市 (52)	中 小 都 市 (59)			
総 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
40%未満	13.5	3.2	14.3	33.3	31.2	—
40～50	12.5	25.8	10.7	—	6.2	—
50～60	21.9	29.0	25.0	11.1	25.0	—
60～70	28.1	25.8	50.0	33.3	12.5	—
70以上	23.9	16.1	35.7	22.2	25.0	100.0

表 7 事業団タイプ別就業者一人当たり年間就業日数の分布

(%)

就業日数	総 数 (170)	シルバー人材センター		準シルバー人材センター (22)	生きがい事業団 (27)	雇 用 事業団 (10)
		大 都 市 (52)	中 小 都 市 (59)			
総 数	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
30日未満	4.3	10.0	2.7	—	—	—
30～50	14.0	10.0	13.5	20.0	23.0	—
50～80	33.3	6.7	59.4	40.0	23.0	—
80～100	15.1	13.3	18.9	20.0	7.7	—
100～150	26.9	53.3	5.4	20.0	38.5	—
150～200	4.3	6.7	—	—	7.7	33.3
200 以上	2.2	—	—	—	—	66.6

都市の就業率よりも中小都市の方が高くなっている。それは、高齢者の雇用機会が限られている中小都市の会員の年齢構成がより若いからかも知れないが、他の要因も考えられる。

というのは、こうした就業率は年間1日でも就業したケースも含めた就業実人数を登録会員数で割った数値に過ぎないからである。就業度を知るためには、就業者一人当たりの就業日数も調べてみなければならない。表7は年間就業日数別の事業団の分布を示しているが、それによると、さすがに雇用事業団の平均就業日数は長く、すべての事業団が150日を上回っている。それに対し中小都市のセンターと準センターでは80日未満が60%以上に達しており、もっとも短くなっている。それに対し大都市のセンターでは100日以上が60%に達するほど比較的長くなっており、それに一部の生きがい事業団がつづいている。いずれも大都市に立地しているので、受注が比較的豊富なため、会員の高齢化は中小都市のセンターなどより進んでいるのに就業度はより高くなっているのだろう。これに対し中小都市のセンターと準センターなどでは、地域の産業・職業構造も単純であり、業者の人手不足も進んでいないために受注がえにくく、就業度を高めるより、とくに中小都市のセンターのようにむしろ就業率を高めようとしてい

表 8 事業団タイプ別未就業理由

(MA, %)

理 由	総 数 (170)	シルバー 人材センター		準シルバー 人材セ ンター (22)	生きがい 事業団 (27)	雇 用 事 業 団 (10)
		大 都 市 (52)	中 小 都 市 (59)			
就業意欲の低下	70.0	55.8	95.0	68.2	59.3	30.0
職種のミスマッチ	55.3	53.8	64.4	45.5	63.0	10.0
病 弱	51.8	69.2	42.4	50.0	48.1	30.0
労働条件	27.7	30.8	28.8	18.2	29.7	20.0
通勤条件	24.7	15.4	49.5	31.8	29.6	10.0
他に就職	23.5	30.8	11.9	36.7	25.9	20.0
連絡がつかない	10.6	5.8	18.6	19.1	7.4	—

3つまでの多数回答を事業団数で割った数値を示す。

るのだろう。しかし、シルバー人材センターへの労働省の助成は、会員数と就業延人数でランクづけられるので、表4のように「就業日数が少ない」ことも問題にせざるをえないのである。

こうした就業ポリシーの重要な一面を示す未就業対策についてもみておこう。そのままに事務局が把握している未就業の理由からみていくと⁷⁾、表8のとおり、(1)会員の「就業意欲の低下」がもっとも多く、70%に達している。とくに中小都市のセンターでは95%にも達している。というのは、前述のように年間一日でも就業する会員をできるだけ多くしようとしている反面、年間一日も就業しない会員の場合はとくに「意欲の低下」が目立つのだろう。(2)つぎに多いのは、すでにみた「職種のミスマッチ」と「病弱」であり、50%台に及んでいる。これらのうち、「ミスマッチ」は中小都市センターと生きがい事業団で比較的多いが、それは表4でもすでにみたように「希望職種へのこだわり」が多いのに対して調整が不十分だったり、仕事量も不足しているからだろう。(3)つづいて「労働条件」や「通勤条件」のミスマッチが多く、「他に就職」とともに20%台を数えている。こうした「就職」はかなり本格的な就職だろうが、そうだとすれば会員のなかには潜在失業者も含まれていることを示唆している。これらのうち、

「労働条件」についてはのちにみるとして、「通勤条件」はとくに中小都市などに多く、大都市以外の交通条件の不便さを示している。(4)「連絡がつかない」という理由も10%ほど指摘されているが、退会の理由をみていくと転居が10%以上に達しているから、この場合も転居によることが考えられる。さらに高齢者の就業については、とくに経験の浅い中小都市などで家族の反対が強いから、そのために「連絡がつかない」ことも考えられる。

7) 東京都高齢者事業振興財団『未就業会員実態調査』86年もみよ。

このような未就業状態に対して、どのような対策がとられているか。全体として60%近くの事業団がなんらの対策を構じており、なかでも表6のように就業率が比較的低かった大都市のセンターと生きがい事業団においてとくに高く、60~70%の実施率となっている。これに対し就業率の低い事業団の多い準センターでは、就業率の高い中小都市のセンターとともに50%に止まっているが、それはおそらく事務局にそれだけの事務能力の余裕がないか、「病弱」とか「他に就職」などの理由によって対策のとり様がないからかも知れない。これらに対し雇用事業団は20%しか実施していないが、中小都市のセンターなどとは異なり、格別の対策をとらなくても就業率がすでに表6のように高くなっているからだろう。

それではどのような対策を行っているかをみると、(1)もっとも多いのは「繰返し連絡する」ことであり、対策をとっている事業団の60%以上を占めている。とくに雇用事業団で多いが、それ以外に表8のように「連絡がつかない」という指摘の多い準センターで多くなっている。こうした連絡のなかで、前述のような家族の理解への働きかけも試みられているに違いない。(2)それにくらべると30%台に止まるが、「技能研修」がつぎに多く、表8のように中小都市のセンターなどで多かった「職種のミスマッチ」に対する調整が行われているのだろう。(3)つづいて多いのが「親睦会の開催」であり、30%近くに達するが、新しい設立の多い中小都市のセンターなどが多くなっており、それによって仲間意識を強め、就業率を高めているのだろう。(4)さらに10%台に止まっているのが問題だが、シルバー人材

センターを中心として「会員の訪問」なども試みられており、未就業会員やその家庭の状況をじかに把握すると同時に、さまざまな働きかけも行われているに違いない。「繰返し連絡する」こととともに未就業対策としてもっとも基本的な対策とみてよいだろう。

配分金の水準と労災保障

すでにみた表8のように、とくにシルバー人材センターと生きがい事業団で「労働条件」のミスマッチが多く、30%前後も指摘されている。ということは、会員の「労働条件」に対する期待への事務局の対応を示しているのだろう。その場合、シルバー人材センターは就業そのものに相当のウエイトをかけているのに対し、生きがい事業団の方は母子家庭や障害者などとともに福祉そのものにウエイトを置いている違いもみられるだろう。「労働条件」については、すでにみた「就業日数が少ない」ことも問題になるが、ここでは表4にも指摘されていた「配分金の単価」と労災保障について、実態に即してコメントしておこう。

まず配分金の単価は、東京都が創設時に地域最低賃金を上回るように指導したので、表9の時間当りの水準からもほぼ想像されるように、もっと

表 9 事業団タイプ・職種別時間当り配分金

(円)

職 種	シルバー人材センター		準シルバー人材センター (22)	生きがい事業団 (27)	雇 用 事 業 団 (10)
	大 都 市 (52)	中 小 都 市 (59)			
専 門 ・ 技 術	811	718	661	659	—
技 能	817	744	748	724	—
事 務	576	514	501	509	—
管 理 ・ 監 視	555	494	519	531	555
外 交 ・ 折 衝	535	488	536	481	—
屋 内 軽 作 業	532	486	484	502	498
屋 外 軽 作 業	565	506	491	508	504
サ ー ビ ス	539	501	495	503	728
平 均	618	558	548	558	563

も低水準の準シルバーでも地域最賃の水準は上回っている、とみてよい。こうした配分金単価の決め方を調べてみると、地域最賃をいわば下限として職種賃金の地域相場やパート賃金などを参考として、とくに雇用事業団では発注単価なども考慮しつつ、職種別単価を決定している。表9はそのうち時間給の回答をまとめた結果だが、それによると、(1)大都市センターを最高とし準シルバーを最低とするタイプ間格差がみられる。準シルバーの平均を100とすると大都市センターの平均は113になる。(2)それ以上に職種別格差の方が大きく、技能や専門・技術を最高とし屋内軽作業を最低として、屋内軽作業を100とすると最高の技能は150以上に達している。

このように大都市の技能などを最高とする配分金の単価は、内職工賃などにくらべればはるかに高いが、雇用事業団におけるようにボーナスや退職金などがあるわけではないから、かならずしも高くないとも評価できるだろう。しかしながら、個々の事業団の会員調査⁸⁾をまとめてみると、シルバー人材センターなどは本格的な雇用ではないわけだから、賃金水準の高低そのものを評価しているのではなく、配分金の水準を通して社会的評価を感じ取っているケースが多い。賃金水準としてあまり高くない報酬で働いているにもかかわらず、世間はあまりそのことを認めてくれないのではないかという心理が作用しており、それがまた未就業にもつながっているように思われる。

- 8) それらのリストアップについては、前掲、高齢化社会研究会「高齢者事業団調査報告リスト」、『大原社研雑誌』87年10月号をみよ。

つづいて労災補償についてはつぎのとおりである。シルバー人材センターは、任意加入ではあるが、団体傷害保険の契約者になっており、工作中、技能講習中、通勤中の事故に対して、通院・入院・後遺傷害および死亡を契約の限度内で保障することになっている。就業する以上、ほぼ1%ほどの確率で前述のような事故が発生せざるをえず、高齢者だけにちょっとした原因による骨折などの傷害が発生しやすい。それについては、本格的な雇用労働ではないので労災保険の強制適用にはならないが、それでよいか

どうかについていろいろな考え方が提出されている。しかし、行政が介入している以上、なんらかの補償を考えざるをえないので、保険料はセンター負担で、通院1日3千円、90日まで、入院1日4.5千円、180日まで、死亡300万円というような水準の補償が行われているケースが多い。

だが、この水準についても低いという評価があり、表4のシルバー人材センターを中心とする「労災補償不十分」という回答もそのことを示している。そこで、「高齢者雇用安定法」制定後、労災保険の水準まで高められることになった。しかし、それに関連して重要なのは、表4の回答は少ないが、労働安全を十分に確保することである。こうした認識はしだいに各事業団に広がりつつあり、単に消極的に高所作業などを受注しないだけでなく、より積極的に労働や通勤の安全教育が強化されつつある⁹⁾。

9) 東京都高齢者事業振興財団『就業事故の実態とその対策』83年もみよ。

入会率と独自事業の問題点

さきの表4によると、会員の「入会率低い」という指摘が、生きがい事業団を始め、40%も寄せられている。事業団タイプ別に会員の規模をみると、大都市のセンターでは500人を超え、千人以上の規模に達するセンターも結構多いのに対し、中小都市のセンターなどは300人前後に止まっております。とくに生きがい事業団は100~300人が過半を占めている。生きがい事業団のなかには、母子家庭や障害者の就業希望者を会員に含めている事業団もあるから、全会員の規模でみるともう少し大きいのだろうが、60歳以上の高齢者人口に対する高齢会員の比率でみた「入会率」は、生きがい事業団の場合、かなり大きな都市も含まれているので確かに低いのかも知れない。

われわれの調査では入会率は把握していないが、東京都振興財団の統計によると、多摩地方などで10%前後に達するシルバー人材センターもあるが、自営業などがまだ多い下町では1%台に止まっております、全体として2%台でしかない。全国レベルではやっと1%に達成するかどうかという水準に止まっている。しかし、東京都のように60歳以上の本格的な就業が進

表 10 事業団タイプ別会員の入会理由

(MA, %)

理 由	総 数 (170)	シルバー 人材センター		準シルバー 人材セ ンター (22)	生きがい 事業団 (27)	雇 用 事業団 (10)
		大 都 市 (52)	中 小 都 市 (59)			
健 康 維 持	65.3	80.8	80.0	63.6	59.3	20.0
生 き が い	58.2	46.2	61.0	63.6	17.8	40.0
社 会 の た め	30.0	34.6	25.4	31.8	37.0	10.0
小 遣 い	30.0	38.5	25.4	27.3	29.6	30.0
追 加 収 入	27.1	28.8	33.9	27.3	25.9	—
家 計 補 充	21.8	26.9	22.0	9.1	11.1	50.0
経 験 ・ 能 力 の 発 揮	18.2	21.2	16.9	27.3	18.5	—
拘 束 さ れ ぬ 就 業	12.9	9.6	16.9	9.1	14.8	10.0
生 計 維 持	8.2	3.8	5.0	—	—	90.0
仲 間 作 り	2.9	—	2.5	—	11.1	—

3つまで選択の多数回答を事業団数で割った比率を示す。

んでいる地域で、60歳以上の人口に対する入会率を問題にしてみてもあまり意味がないだろう。全国的にも60歳代前半までは継続雇用や再就職などの本格的な就業が政策課題になってきているのだから、せめて65歳以上の人口に対する入会率が問題にされるべきだろう。それ以上に重要なのは、質的な入会状況である。というのは、表4でも問題になっていたとおり、技能者会員の入会を始め、希望職種などにあまりこだわらず、むしろ需要に合わせて地域などのために働こうというような会員の増強が重要になっているからである。

事務局からみた入会動機をみると、表10のとおり、(1)シルバー人材センターを始め「健康維持」がもっとも多く、65%に達している。(2)それについて「生きがい」が58%に達しているが、生きがい事業団ではこの「生きがい」が20%以下でしかない。その代わりに「社会のため」という理由が40%近くに達しており、大都市のセンターとともにより明確な形をとっていることが知られる。(3)これらにつづくのが「小遣い」、「追加収入」、「家計補充」の経済的理由であり、いずれも20~30%に達している。この

なかで「家計補充」は、シルバー人材センターでも比較的多いが、雇用事業団では50%に達していることに注目しなければならない。雇用事業団で90%も数えている「生計維持」ほどではないが、「小遣い」や「追加収入」程度とは異なった重みを感じられる。こうした「家計補充」と「生計維持」がシルバー人材センターでも合わせて30%前後に達しており、前述のような「他に就職」によって退会していく潜在失業者も会員に含まれていることが知られる。つづいて、(4)「経験・能力の発揮」や「拘束される就業」という理由も、それぞれ10%台に達している。このうち「経験・能力の発揮」は準センターでは30%近くにも達しているが、それは大都市近郊の新興住宅地などにおける職種のミスマッチが大きいことを示している。それ以外は比較的小さくなっており、「希望職種へのこだわり」といっても、それまでのキャリアを生かすというより、すでに前述のような綺麗な軽作業の希望に過ぎぬことが知られる。

前述のように入会率そのものよりシルバー人材センターなどの理念に即した会員の入会がより重要なのだが、それを踏まえて就業率や就業度を高めるためには、表4の「仕事の絶対量不足」や「受注への依存大きい」状態も改善されなければならない。「受注への依存大きい」という回答は、雇用事業団を始め、中小都市のセンターや準センターで多かったが、それは受注の質と量に支配されるところが大きく、そのために就業率などが低下したり、変動したり、職種のミスマッチが大きくなるという問題を持っている。そこで各事業団とも、受注ではない事業団自前の事業を行おうとしている。現に大都市のセンターを始めとして、例えば自転車や電機製品や家具などの再生、学習塾、習いごと、きのこ栽培、紙細工、ケーキ作り、おせち料理、各種売店などのさまざまな独自事業が進められてきている¹⁰⁾。

10) 例えば東京都高齢者事業振興財団『独自事業調査』86年をみよ。

しかしながら、こうした独自事業を起すためには、多くの場合、作業場・設備・指導者などを持たなければならないなどの多くの問題がある。これらの施設やそのリースは公共補助の対象となっているが、事業である以上、

採算ベースに乗るだけの企画と経営能力が必要である。さらに指導者や会員の人材の確保や養成も問題になる。そのうえ、うまく採算ベースに乗れば乗ったで、地域の既存業者の経営を圧迫することになり、事業団との間に摩擦が発生した事例もある。われわれの調査では、大都市のセンターを始め、20%以上の事業団で学習塾などの独自事業を実施している。したがって「受注への依存大きい」という回答は、こうした独自事業をますます強化・拡大させようとしていることを示している。そのためには、前述のような問題を解決していかなければならないのである。

Ⅳ 高齢者事業団の今後の課題

総括

これまで事務局からみた高齢者事業団の組織運営と事業活動の問題点を明らかにし、その要因を分析してきた。それらをまとめてみると、つぎのとおりである。

まず組織運営上の問題点としては、「会員の自主運営不十分」がもっとも広く指摘されていた。この点は、会員が「受け身」の立場に止まっており、そのために「総会が形式的、儀礼的」になったりすることや「理事会の活動不十分」とも関連している。「理事会」の現状については、シルバー人材センターなどの創設時に既存の高齢者団体などの役員に依存したことが大きな影響を与えられている。そのうえ、地域班や職域班を通じての会員の運営参加も、事務局からみて不十分なことが「事務局の陣容不十分」を規定している面が強い。それでもシルバー人材センターの場合は、自主的団体の形式も整備されており、事務局体制なども確立しているケースが多いのに対し、準センターや生きがい事業団ではそれだけの条件を欠くケースが多く、「行政への依存」が強くなっている。ただし、今後はシルバー人材センターに転換していく事業団がふえるだろうから、当然、こうした状況も変化するだろう。その場合、「法制化」に事務局がこだわるのは、財政的助成とともに事業活動上の権威づけのためとみられる。

そこで事業活動上の問題点に目を転じると、「会員の希望する仕事少い」という回答がもっとも大きな広がりを見せていた。このことは「希望職種へのこだわり」とも関連しているが、それは高齢者の長いキャリアで蓄積した「経験・能力の発揮」とはかならずしもつながらない。むしろ、事務作業に代表される綺麗な軽作業への希望が多いのである。それに対し地域からの発注は熟練や管理責任が求められる仕事が多いので「技能者会員の不足」などの問題がでてくるのである。その間で事務局が仕事の割り当てや技能研修で需給を調整している。しかし、前述のような問題点が指摘されるのは、そうした調整のこれまでの限界を示している、とみてよい。

このような調整にもかかわらず、会員の就業率は60%ほどに止まっている。しかも、就業者一人当たりの平均就業日数をみると、雇用事業団と大都市センター以外は年間100日にも達していない。さらに未就業の理由を調べてみると、「就業意欲の低下」、「職種のミスマッチ」、「病弱」がそれぞれ過半を超えている。事務局が「繰返し連絡」するとか、「技能研修」などの未就業対策をとっても、この程度の就業状態に止まらざるをえないのだろう。こうして事務局や会員同士で「連絡」をとる場合、会員の家族の理解を求めることも重要な対策となるだろう。なお、未就業の理由には「労働条件」のミスマッチも含まれているが、配分金や労災保障の水準は格別低いとはいえない。むしろ会員の任意の就業が世間から十分評価されていない、と受け止めていることに問題があるのだろう。

こうした問題のほかに、高齢者事業団としては地域の高齢者をできるだけ多く事業団に加入させることも、大きな事業活動の一つである。そこで地域の高齢者に対する入会率が問題になるわけだが、もっとも長い経験を積んできている東京都の事業団ですら、平均すれば2%台の入会率でしかない。しかし、より問題なのは、高齢者事業団の理念をいかに理解し、いかに合意した会員が入会しているかにある。その入会動機を探ってみると、「健康維持」と「生きがい」充足という面ではかなり広い理解をえているが、地域社会への寄与や経験・能力の活用などの面ではまだ不十分なよう

に思われる。それに対し就業そのものについては、受注される仕事量の不足という問題を抱えているわけだが、事業団として独自の事業を起すことによって就業状態を高めようとしている。われわれの調査では20%以上の事業団が学習塾やリサイクルなどの多様な独自事業に取り組んでいるが、経営能力や施設などの問題も残されている。

今後の課題

これまで考察してきた組織運営と事業活動の問題点に対して、今後、いかに取り組むべきか。この点についても事務局の考え方を問うたので、その結果を明らかにし、若干コメントしておこう。

表11によると、(1)「受注開拓」、「会員増強」、「未就業対策」が他をかなり大きく上回り、40~60%ほどの広がりを見せている。なかでも「受注開拓」が雇用事業団を始め、もっとも大きく、60%を上回っているが、今後、会員の希望にも即し、地域の潜在需要を掘り起すような「受注開拓」が期待される。つづく「会員増強」も、前述のように大都市を始め、不足の激

表 11 事業団タイプ別今後の課題

課 題	総 数 (170)	(MA, %)				
		シルバー 人材センター		準シルバー 人材セ ンター (22)	生きがい 事業団 (22)	雇 用 事 業 団 (10)
		大 都 市 (52)	中 小 都 市 (59)			
受 注 開 拓	61.8	55.8	62.7	59.1	59.3	100.0
会 員 増 強	54.8	63.5	50.8	45.5	55.5	50.0
未 就 業 対 策	42.9	53.8	44.1	45.5	33.3	—
法 制 化	23.5	42.3	27.1	—	3.7	10.0
技 能 研 修	20.6	17.3	22.0	18.2	25.9	20.0
独 自 事 業	17.1	9.6	20.3	9.1	29.6	20.0
会員の相互交流	14.7	5.8	18.6	22.7	22.2	—
補助金の増額	14.7	11.5	20.3	22.7	3.7	10.0
広 報 活 動	11.8	11.5	6.8	22.7	18.5	—
労災保障の強化	10.6	9.6	15.3	4.5	11.1	—
法 人 化	8.8	—	1.7	22.7	22.2	30.0

3つまで選択の多数回答を事業団数で割った比率を示す。

しい技能者などの増強だけでなく、高齢者事業団の理念を地域にいかにも広め、その理念に即した増強が問題になるだろう。以上のトロイカに対し、(2)「法制化」、「技能研修」、「独自事業」がそれぞれ20%内外の広がりを見せている。これらのうち、「法制化」は一応の解決をみたとして、「技能研修」と「独自事業」の回答は中小都市や生きがい事業団で多くなっているが、すでにみた重要性からいってまだ少い、と評価せざるをえない。

さらに問題なのは、(3)「会員の相互交流」と「広報活動」が10%を多少上回っていることである。「会員の相互交流」は「仲間作り」という福祉目的にも沿うだけでなく、理念の啓発や技能の移転などにとっても重要である。とくに「広報活動」は、東京都などの場合は振興財団が集中的に行っているというような事情もあるが、個々の事業団としても地域の特性に応じた活動を試みなければ、上述のトロイカの「受注開拓」、「会員増強」、「未就業対策」も強力に推進することができないだろう。(4)われわれの設問は事業活動に偏り過ぎていたが、任意団体から「法人化」していくことを企図している雇用事業団などを含めて、会員の自主的運営を今後いかに強化していくかが組織運営上の最大の課題になっているはずである。そのためにも「広報活動」が重要であるし、また「受注開拓」や「会員増強」などに会員が積極的に参画していくなかで、自主運営の成果もしだいに高められていくに違いない。

また、それに応じてシルバー人材センターなどの財政的自立化も実現していこう。もともとシルバー人材センターは、普及段階だけ労働省などから財政的に助成され、いずれは自立することが期待されていた。しかし、公益事業である以上、補助金を受けるのは当然というような関係者の意識のもとで、公的助成が定着してしまった。全日自労系の事業団を除く他の事業団も同様である。だが、会員の自主的団体という理念を前提とする以上、いずれは財政的にも自立すべきだろう。東京都のシルバー人材センターについてみると、補助金全体のウエイトは契約金額の6～7分の1程度に止まっている。したがって、受託単価を20%近く値上げすればよい

わけだが、地域や職種によってはそれも不可能だろう。その場合は他の方法を追求するしかない。表4に示したように雇用事業団を始め「内部留保不十分」を訴えるセンターもみられるが、公的助成を超えた設備などを内部留保で購入できるような財政上の自立化が、今後の大きな課題となっているのである。そうでなければ、地域の実状に即した創造的發展も期待できないだろう。