

シルバー人材センター組織の特質

— 組織原則をめぐって —

塚 本 成 美

要 旨

シルバー人材センターは、1974年の東京都高齢者事業団設立以来、「自主・自立、共働・共助」の理念のもとに、高齢者に就業機会を提供する社会的事業経営として発展してきた。シルバー人材センターにおける高齢者の就業は、収入を目的としない、「生きがい就業」である。本来は、高齢者自身による自主自立の民主的組織として、地域の課題を掘りおこし、仕事としておこなうことで高齢者の社会参加と地域の活性化をすることを目的として設立された社会運動体でもある。しかし、運動体としての性格をもつ一方で、行政主導のもと組織運営がおこなわれてきたために準公共機関的性格を帯びており、二面性をもつ矛盾的組織でもある。本稿では、シルバー人材センターの組織原則の理解を中心に、その二面的性格をもつ組織の特質を検討した。

キーワード：シルバー人材センター、高齢者就業、「生きがい就業」、組織原則、社会的企業、社会運動体

1. はじめに

近年、地域の中間組織としてNPOや企業組合などの組織形態をとり、高齢者や障害者、母子家庭などの生活支援、若年者の就労支援、子供の保育や教育支援あるいは収益志向のコミュニティ・ビジネスなどに従事する社会的事業経営が増えてきている。これらの事業経営の多くは、その組織原則のゆえに、社会性と経済性をどのように両立させるか、経済的自立性をどう確保するか、あるいは事業遂行の非効率性をどうするかなどの経営問題をかかえている。しかし、これらの社会的事業経営あるいはサード・セクター組織が、これからの高齢社会のなかで重要な役割を果たすであろうことは間違いない。財源も労働力も不足する時代において地域の社会的サービスにたいする需要を充足していくためには、市民参加型組織による提供が不可欠だからである。

本稿では、高齢社会を先取りするかたちで「地域」と「就労」を「生きがい就業」のなかに包摂し、高齢者就業のひとつのモデルをつくってきたシルバー人材センターをとりあげる⁽¹⁾。シルバー人材センターは、他の社会的事業経営と同様、経営問題をかかえているにもかかわらず、他の社会的事業経営とは異なり、公的機関による強力な財政的支援があったため、危機感や切迫感がうすかった。もともと失業対策事業縮小の流れをうけて地域の組織として自治体において設立され、行政機構の代行機関として下位システムに編入され優遇されてきたからである。しかも、老後の十分な生活保障を約束できない国にとって、高齢者が自ら就業して追加収入をえることや、「生きがい就業」として地域貢献をするという趣旨は、行政主導のもとで社会的・福祉的諸問題に個人の自助や家族のケア、あるいは地域の相互扶助によって対応するという「日本型福祉社会」の構想と近親性をもつものである。シルバー人材センターは、いわば日本型福祉社会組織とでも言うべきものとして重宝な装置であった。

この数年、国家財政の縮減から補助金の削減や高齢者就労、あるいは高齢者の健康維持にたいする要請が高まるなかで、シルバー人材センターにはわかに注目されるようになってきたが、その事業は停滞傾向にある（図表1）。近年の事業の趨勢から見えてくることは、会員の減少と（2014年にはもちなおしてはいるが）契約金額の減少である。会員の減少は運動の衰退を表し、契約金額の減少は経済的自立性の低下を意味する。事業の停滞と補助金の削減は、シルバー人材センター組織の内部に変革の気運を生みだした。組織変革において重要なのは、変革すべきものと変革してはならないものの選別であり、過度の組織変革は組織の存在意義そのものを掘り崩す。そこで、問題となるのがシルバー人材センターとはそもそもどのような組織なのか、ということである。

図表1 シルバー人材センター事業の趨勢

年 度	2009	2010	2011	2012	2013	2014
団体数	1,332	1,298	1,294	1,299	1,300	1,304
会員数（千人）	792	787	763	744	729	722
契約金額（億円）	3,070	3,066	3,032	2,982	2,979	3,050

（出所） 全シ協『平成26年度シルバー人材センター事業統計年報』

シルバー人材センターは、理念的には、地域の市民による独立した社会運動組織であり、他の社会的事業に従事するサード・セクター組織と同様、社会的目的、非営利性および民主的・自治的で協同的な組織原則によって特徴づけられる。他方、現実には、行政主導で設立され組織運営がなされてきたため、シルバー人材センターには準公共機関の性格がつきまとっている⁽²⁾。しかし、このような地域の中間的社会組織は、地域のなかで社会的サービスを供給するだけでなく、市民を結びつけ、教育し、社会関係資本を増殖させ、民主主義を深化させる可能性をもつ

(Putnam, 1993)⁽³⁾。民主的・自治的社会は、独立した多様な市民結社の連帯と協働によって社会的に統治されなければならない。独自の生活スタイルをもつ諸個人に対応するためには組織は多様である必要があるし、多様であることによって特定の組織による専制的な支配をふせぐことができる。シルバー人材センターに関しても、市民結社として民主主義や市民社会の成熟に寄与するだけの潜在性があるのか、この点を見極めることが重要である。

シルバー人材センターの研究は、福祉の側面からの研究と労働の側面からの研究が並行しておこなわれてきたが、2000年頃までは組織や労働を論じたものが多い。1980、90年代は、労働と福祉の接点に設立された機関として高齢者事業団のかかえていた組織と労働の問題点が生々しく残っていた時期でもある。1980年代は、シルバー人材センターの法制化や国庫補助対象要件の緩和がおこなわれた、初期の高齢者事業団からシルバー人材センターへの移行期にあたる⁽⁴⁾。この時期と前後して、シルバー人材センターの事業はおおきく発展する一方で、運動組織としての性格が変わってきた。この頃の諸研究の問題意識の根底にあったのは、第一に、シルバー人材センター組織にふくまれる労働と福祉のともすれば相反する原理から生じる事業上の問題点を、どのように統一的に理解し事業として統合するかという苦悩と、第二に、高齢者市民による自主独立の組織を標榜しながら、公的機関の外郭に制度的に組みこまれていくことで組織は安定するが運動体としての動態性がなくなっていくことにたいする不安であった⁽⁵⁾。

シルバー人材センターは就業機会の提供を事業の中心としているうえ、失業対策事業との関係から高齢者事業団として出発しているため、1980～90年代には労働者協同組合（ワーカーズ・コープ）や中高年雇用福祉事業団などの協同組織の類似的組織として言及された。当時の研究では、シルバー人材センターは「高齢者事業団の二つの類型」の一つとして労働者協同組合との対比において論じられ、生活のために働く高齢者のための労働者協同組合と対置される「生きがい就業」としてとりあげられた（小林，1987；町田，1990；富沢，1991）。シルバー人材センターは事業収益を上げるが、「生きがい」や「社会参加」「地域貢献」に力点をおき、労働者協同組合よりも非営利性と社会性の高い組織である。もちろん、非営利で社会性の高い組織であれば、経済性を軽視してよいということにはならない。そこから、シルバー人材センターが社会性と経済性をあわせもつ社会的事業経営として存立するための組織変革の必要性が生じる。社会性と経済性を両立させる社会的事業経営として注目されるようになってきたのが、社会的企業である。

90年代以降、高齢社会のさらなる進展とグローバル化やポスト工業化、あるいはそれともなう経済基調の変化から、労働社会や福祉社会など社会の様々な側面が変化してきた。時代が大きく転換してきたことをうけて、事業の展開や医療費節減効果、社会活動としての「生きがい就業」による高齢者の健康維持、介護予防あるいは地域コミュニティとの連関で研究がおこなわれるようになり、近年では公衆衛生や精神保健、医療政策あるいは老年学の分野からもシルバー人

材センターの就業が研究されるようになってきている⁽⁶⁾。

これらの多くがシルバー人材センターにおける就業の健康効果や介護予防効果を評価しているにもかかわらず、シルバー事業が会員数や契約金額において停滞傾向にあるということは、高齢社会におけるシルバー人材センター運動の意義と方向性が不明確なこととともに、組織が十分に機能していないからである。シルバー人材センター組織を機能不全に陥れる要因は何か、この巨大な組織がどのような組織原則と組織構造をもち、どのような組織問題を抱えているのか、たちいった研究が要求される⁽⁷⁾。しかし、近年のシルバー人材センター研究のなかで、組織原則や組織構造にまで立ち入り、シルバー人材センターがどのような特質をもった組織であるかを明らかにしたものはいまのところない。

本稿では、地域に足場をもつ市民結社としての性格と国家の政策装置としての行政代行機関のような性格をもつ、矛盾を内包する組織であるシルバー人材センターの本質を理解するために、組織原則を中心にその組織の特質を明らかにする。組織原則と組織の特質を検討するにあたって、シルバー人材センターがそもそもどのような意義と形態をもつ組織なのか必ずしも十分に知られているとは言えないので、次の二つの節ではまず、高齢社会におけるシルバー人材センターの意義とその組織の形態を概括的に説明する。そのうえで、民主性、自治性あるいは地域性の点でシルバー人材センターと類似する組織的特質と原則をもつ協同組合および社会的企業の諸原則と比較し、シルバー人材センターの組織としての特質を浮きぼりする。組織原則を維持しながら社会的企業化をめざすのは、シルバー人材センターのひとつの選択肢である。最後に、シルバー人材センター組織の特質に内在する問題性を明らかにし、シルバー人材センター組織が十分に機能しない原因をさぐりたい。シルバー人材センター組織の特質を明らかにすることはまた、実践的な観点から、シルバー人材センターの組織変革の課題と方向性、あるいは今後の運動の展開を考えるために不可欠であるだけでなく、理論的な観点からも、サード・セクターにおける日本の社会的事業経営の組織的特質を考えるうえで意義のある作業である。

2. 高齢社会におけるシルバー人材センターの意義——経営の理念

シルバー人材センターは、「自主・自立、共働・共助」を経営理念とし、高齢者に就業機会を提供することを目的として各市区町村単位に設立された団体である。高齢者が自主独立の立場を貫き、就業労働をつうじて地域社会に自己の経験や技能、知識を還元することで、社会形成の能動的な担い手として社会参加をするため、健康で働く意欲のある概ね60歳以上の登録会員に、「臨時的かつ短期的なもの又はその他の軽易な業務に係る」就業の機会を提供する組織である。

シルバー事業は、1974年に東京都高齢者事業団が創設され、80年に「高年齢者労働能力活用

事業（シルバー人材センター事業）」として国庫補助事業となり、86年には「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」（以下、高齢者雇用安定法）によって法制化された。この時期にはシルバー人材センターは成長しつづけ、1980年に92団体であったのが2000年には1,577団体まで増加した。2003年には1,866団体にいたるが、これを頂点としてその後団体数は減少傾向にはいり、会員数も増減を繰り返しながら70万人代前半で上下する状態がつづいている。2014年度末で全国に1,304団体721,712人の会員を擁し、契約金額3,050億円をあげる巨大組織であるが、この巨大組織が現在、会員数、契約金額は停滞し（図表1）、事業の展開や運動の方向性において迷走している（拙稿、2011b）。

シルバー人材センターは、就業機会を提供することによって、高齢者に生活を支えるだけの収入を保障することはできないが追加的な収入はえられる。「生きがい」をもとめる活動であるが、主として、無償のボランティアとして社会貢献をするのではなく、有償労働＝就業労働をつうじて社会参加の機会を高齢者に提供する。このような組織は、高齢社会においてどのような意義をもつのだろうか。

老人福祉法の基本理念には、次の二箇条がある。「老人は、多年にわたり社会の進展に寄与してきた者として、かつ、豊富な知識と経験を有する者として敬愛されるとともに、生きがいを持てる健全で安らかな生活を保障されるものとする」（第二条）と、「老人は、老齢に伴って生ずる心身の変化を自覚して、常に心身の健康を保持し、又は、その知識と経験を活用して、社会的活動に参加するように努めるものとする。2. 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加する機会を与えられるものとする」（第三条）である。この二箇条をみると、第二条では、高齢者は「敬愛される」「健全で安らかな生活を保障される」のように「～される」受動的な保護対象という規程となっているのにたいして、第三条は、「社会的活動に参加する」や「仕事に従事する」というように「～する」という能動性を強調した規程となっている。シルバー人材センターが立脚する精神は、第三条のとくに第二項にある。シルバー人材センターのユニークなところは、老人福祉法の精神に立脚しながら、事業の設立を労働行政が主導し、「就業」と「生きがい」を結びつけたことである。

東京都高齢者事業団初代会長であった大河内一男は、第三条二項に規定される働く高齢者に着目し、生活の知恵や技能、人生経験を後代に残していくこと、地域のなかで積極的に自分の能力を活かすことは高齢者の社会的義務であり、そのためには働くことが必要であり、働くことのなかで生きがいを見つけなければならない、と主張した⁽⁸⁾。高齢者が働くためには、高齢者と仕事を地域のなかで結びつける組織が必要であり、そこに高齢者事業団の活動の意義がある。しかし、高齢者事業における高齢者の働き方は、労使間の雇用関係＝従属的労働関係を前提とした労働ではなく、「高齢者に固有の誇り高き」仕事でなければならない。高齢者就業は、地域の高齢者が

「自主的にまた共助的に行うものであり、地域コミュニティを活力あるものにするのはこのような高齢者の自信にみちた活動なのである」（大河内，1985，190頁）。ここに語られているのは、経験や技能あるいは生活の知恵を地域に提供することで社会に参加し、「地域の役に立っている」という自負と自信をもって生きる」高齢者像である。

大河内一男は、余暇と労働の関係を考察するなかで、高齢者の老後の長い余暇をただ無為に過ごすのではなく、働くことを通じて社会と結びつくことが重要であると考えた。つまり、余暇は人間としての個性を充分充足させるための自由な時間であり、「働く」ことは人間にとって価値ある行為である（大河内，1974，29頁；130頁）。諸個人の「労働」は、必ずしも雇用労働だけを意味するわけではないが、大小さまざまなパイプを通して大きな社会全体のメカニズムと固く結び合っている。個人が広い社会に結びつくその媒体となるものは個人の日々の「労働」であり、「仕事」であり、彼の提供するサービスである（同書，139頁）。高齢者にとっては「働く」ことのうちに真の福祉と生きがいがあり、この二つのものは高齢者にとって別個のものではなく、むしろすすんで高齢者が「働く」ことのうちに生きがいと高齢者としての独立自主の気概をもつことができるようになる（大河内，1985，xiii頁）。

これに対して、快樂追求型の余暇人間の行き着く先は「頹廢」と「傍観」であり、とくに「傍観」は社会と結びつきが薄いため生じるものである。傍観者の立場に立とうとする生活態度は、「民主主義とか個人と社会とのつながりについての意識が全く欠けた人間の生活態度で、心情としても行動としても一種の無責任体制」である。結局、「労働」や「仕事」を通して「日本という社会の存立に自分が結びついているのだし、自分はそれにいわばささやかながら一役買っているのだ」という意識が民主主義の基本」であり、「（快樂追求型—引用者）余暇万能の生活態度はこの意識を麻痺」させてしまう、と言う（大河内，1974，153頁；155頁）。高齢者が社会の縁辺において社会を傍観するのではなく、社会の形成者として地域社会の責任ある一員であるという自覚をもつことは民主的的市民社会形成の前提であるし、そのためには「働く」ことが必要である。その意味で、シルバー人材センターはひとつの市民運動なのである。

シルバー人材センターの理念である「自主・自立、共働・共助」は、高齢者が社会形成の能動的な担い手として、自主独立の立場から、共働と共助によって地域社会に自己の経験や技能、知識を還元することを意味している。高齢者が、雇用されるのではなく自主独立の立場で就業をつうじて地域社会に参加し貢献するためには、高齢者自身が運営する自治的協同組織が不可欠であるとして、高齢者の共働・共助を足場とした自主自立の活動である高齢者事業団＝シルバー人材センター運動は推進されてきた。その意味で、シルバー人材センターはただの就業斡旋機関ではなく、高齢者による自助と共助の運動組織であり、その設立の意義は三つに集約することができる。第一に、社会的使命それ自体を事業目的とする非営利の社会的事業経営として自治的・民主

的組織形態をとっていること、第二に、就業労働をつうじて高齢者の地域社会への参加を促進し、社会関係が崩壊しつつある現代社会再生の鍵となる地域コミュニティの再編に貢献すること、第三に、高齢者の立場を福祉の受動的対象者から公共社会の能動的な担い手へと転換したこと、である。

高齢者の社会参加や「生きがい」の創出を「就業」という面からおすすめたこと、くわえて、失業対策事業との関係はあったものの、地域の社会的活動、あるいは社会的サービスを掘りおこして高齢者が有償でおこなうという発想は、当時としては斬新なものであった⁽⁹⁾。「生きがい就業」における狭義の「自主・自立、共働・共助」は、高齢者会員が自己の責任で仕事を引き受け、自立的労働として遂行すること、そして自立した高齢者が共に対等に協力しあうことを表していた。その意味で、シルバー人材センターは指揮命令系統に組みこまれない請負にこだわる共益団体であった。

しかし、公益法人となった現在においては、シルバー人材センターにはもう一つの重要な役割が期待されている。公的セクターと市場セクターの間にあるサード・セクターの組織として、公共社会構築の一翼を担うことである。会員の共益的な共働・共助から地域社会における相互扶助という意味でのより公益的な共働・共助を推進し、シルバー人材センター運動を、新しい公共社会の形成をにらんだ運動としてとらえなおす必要がある⁽¹⁰⁾。現役世代の生活環境整備事業——子育て支援や家事支援など——や高齢者の介護予防、日常生活支援事業などは、今後の社会構築の重要な課題である。さらに、高齢者の孤立や貧困などの高齢社会問題が深刻化している昨今、これらの社会的諸問題に対応する非営利の社会的事業経営の存在が不可欠となっている。シルバー人材センターは、高齢者会員の「生きがい就業」だけの自己完結的な共益団体の枠組みを超えて、地域における社会形成という能動的な役割をはたすことでその運動性と公益性を確保できる。

シルバー人材センターの本質は、就業機会の提供をつうじて高齢者を地域や社会に結びつけ、地域の社会関係とネットワークを形成・維持し、地域を活性化することをめざす運動組織である。その意味で、シルバー人材センターがサード・セクターの一翼を担うことに矛盾はない。しかし、その現象形態は、行政機能の代行組織のような準公共機関的性格と、運動組織としての自主自立の組織原則という二面性をもつ矛盾的組織である。行政への依存体質をもつシルバー人材センターが、形式だけではなく実態としてもサード・セクターの運動組織として事業展開をしていくためには、組織のこの異なる二つの性格を止揚して統合し、行政から独立した社会的事業の遂行主体として、行政と対等な協働関係を再構築する方向性を模索しなければならない⁽¹¹⁾。それには、理事会と事務局のおおがかりな組織変革と、職員および会員の意識改革が必要である。

シルバー人材センターは巨大な組織である。粗入会率（会員数÷60歳以上人口）は1.8%程度（2013年度末）であるが、70万人を超える高齢者を就業人員として組織している団体は他に例を

みない。地域の社会活動の担い手としては、無視できない数の労働力である。しかも、年齢階層別会員数をみると、70～74歳が34.6%と最も多く、次いで65～69歳の30.6%とつづき、65～74歳までの階層が全体の65%をしめている⁽¹²⁾。新しい公共社会の形成における役割のみならず、シルバー人材センターが65歳以上高齢者の就業においておおきな役割を果たしうるということをこの数字はしめしている。地域社会にとっても高齢者就業にとっても、今後の高齢社会の進展のなかでシルバー人材センターの果たすべき役割はおおきい。それにもかかわらず、規模や歴史、日本の高齢社会における役割のおおきさに比べて、その組織と制度の内容は十分に知られているとは言いがたい。

3. シルバー人材センターの設置形態と組織構造

シルバー人材センターは、全国シルバー人材センター事業協会（以下、全シ協）— 都道府県シルバー人材センター連合会（以下、連合会）— 市区町村シルバー人材センター（以下、センター）の三層構造になっている。市区町村のシルバー人材センターは、法人格をもつセンター（法人）と任意団体（非法人）のセンターを合計して、2015年3月末日の時点で1,272の組織がある。市区町村センターのなかには、ひとつの法人組織で同一自治体内に複数の支部（センターによって「支部」「支所」「事務所」等、呼び方が異なる）をもつセンターもあり、支部を1団体として計上するとセンターの団体数は1,304団体となる。これが、全シ協の公表しているシルバー人材センター団体数である（図表2）。シルバー人材センターの大部分は、公益法人改革をうけてこの数年の間に公益法人に改組しており、現在では法人組織のほとんどは公益社団法人となっている⁽¹³⁾。

図表2 組織形態別シルバー人材センター数

都道府県連合本部			センター				
公益社団	公益財団	計	公益社団	公益財団	一般社団	任意団体	計
43	4	47	987	9	65	211	1,272
(含、支部)⇒			1,009	19	65	211	1,304

* 上記の数字に全シ協（公益社団法人）をくわえ、都道府県連合本部、センターを合計してシルバー人材センターの総団体数は1,352団体になる。

(出所) 全シ協調べ（2015年3月31日現在）

シルバー人材センターは高齢者雇用安定法第41条で一つの市町村（特別区を含む）に原則1つと定められているが、複数の市町村で1つのシルバー人材センターを設立している場合（広域シルバー人材センター）もある⁽¹⁴⁾。国庫補助に関しても、補助を受けていないセンターもあれ

ば、支部にも補助を受けているセンターもある。国庫補助のある支部を一つのセンターとしてかぞえた場合（単独）、支部のあるシルバー人材センターは18法人で国庫補助本部・支部の合計が50団体、一つのセンターしかもたない（つまり、支部をもたない）法人と任意団体は合わせて1,182団体（単独計1,232団体）、および広域センター72団体となる（図表3）⁽¹⁵⁾。広域センターは一つの団体でいくつかの市町村をカバーしているので、全国の市区町村数におけるシルバー人材センターの設置率は80.9%となり、日本の人口の98.0%が住む地域をカバーしている。

図表3 シルバー人材センターの設置状況

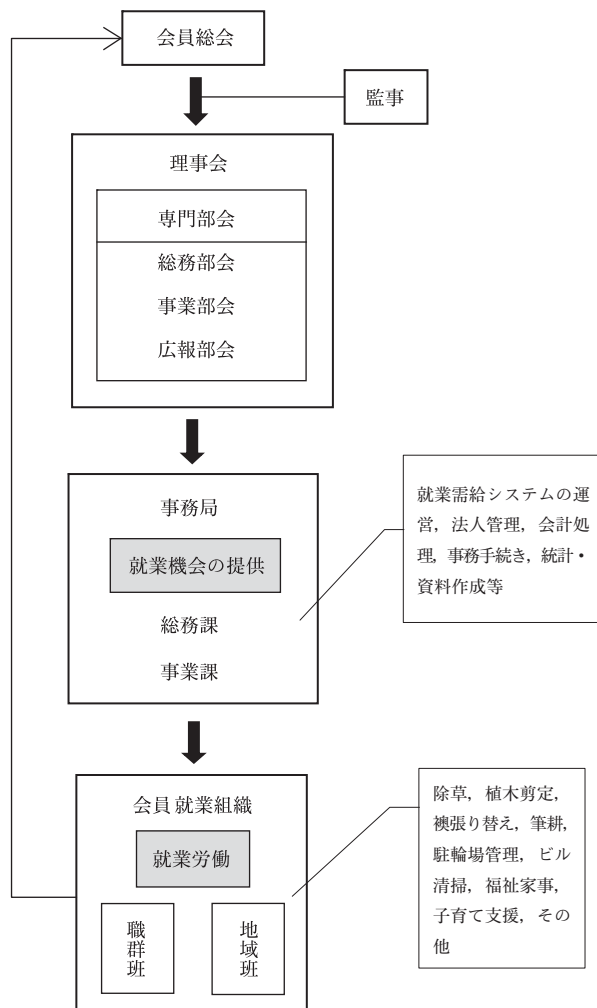
市区町村数	センター設置 市区町村数	設置率	センター数		
			単 独	広 域	計
1,741	1,408	80.9%	1,232	72	1,304

（出所）全シ協調べ（2015年3月31日現在）

以上を整理すると、シルバー人材センターの設置形態は四つの類型に区分できる。第一類型は、一つの市区町村に一つのセンターがある場合で、この場合は一つの法人（もしくは任意団体）が1センターをもっている。この類型がもっとも多い。第二類型は、一つの市区町村に複数のセンターがある場合で、1法人が本部と国庫補助対象支部をもつ⁽¹⁶⁾。この類型にあてはまるシルバー人材センターは、全国に18法人50センター（=50団体）ある（注15）。第三類型は、一つの市区町村に複数のセンターがあり、1法人で本部と国庫補助対象外支部のみをもつ場合である。第二類型と異なるのは、全支部が国庫補助対象ではないということで、国庫補助対象外の支部は全シ協の統計等では一つの団体として計上されていない。第三類型は、市町村合併で統廃合したセンターに多い⁽¹⁷⁾。第四類型は、複数の市区町村で一つのセンターがある、いわゆる広域センターである。図表3でみたように、2015年3月末時点で全国には72の広域センター（内、任意団体が1つ）があり、208の市区町村をカバーしている⁽¹⁸⁾。

次に、センターの内部組織構造をみてみたい。全国的に展開された巨大組織としてのシルバー人材センターは、地域生活に密着した社会的事業経営であり、地域の政治的、経済的、社会的あるいは文化的諸事情を反映しているためきわめて多様であるが、基本的な組織構造は同じである。つまり、会員総会、理事会、事務局および会員就業組織の四つの組織単位から成り立っている。会員組織は、総会と就業組織の二つの重要な組織単位をもっている（図表4）。会員総会は意思決定機関であり、会員就業組織は就業労働機関である。会員総会と会員就業組織はいずれも同じ登録会員によって構成されるものであるが、組織単位としての機能が異なる機関である⁽¹⁹⁾。シルバー人材センターとは、理事会や事務局をさすのではなく、この四つの組織単位から構成される社会統一体としての経営（Betrieb）である。

図表4 シルバー人材センターの組織構造



* 専門部会や事務局の部課の名称や数はセンターによって異なる。
(出所) 筆者作成

シルバー人材センター構成員は、正会員、特別会員および賛助会員で、このうち前二者をもって法人の社員としている。センターの定款によれば、シルバー人材センターの目的は「社会参加意欲のある健康な高齢者に対して、地域社会と連携しながら、その希望に応じた就業並びに社会奉仕等の活動機会を確保するとともに、生きがいの充実及び福祉の増進を図り、高齢者の知識、経験及び能力等を生かした活力ある地域社会づくりに寄与すること」である。正会員になるためには、センターの設置されている自治体に居住する「原則として60歳以上の者」であること、「センターの目的に賛同し、その事業を理解している」こと、「健康な者であって、臨時的かつ短期的な就業又はその他の軽易な業務に係る就業及び社会奉仕活動等を通じて自己の能力を活用し、

それによって自らの生きがいの充実や社会参加等を希望する者」であることなどが述べられている⁽²⁰⁾。総会は、すべての正会員と特別会員によって構成され、理事長が招集する。定時総会は通常、5月下旬から6月中旬に開催され（事業年度終了後3ヶ月以内）、それをうけて全シ協総会が6月下旬に開かれる。総会での決議事項は、役員を選任又は解任、役員報酬等の額、役員賠償責任の免除、各事業年度の事業報告及び決算の承認、会費及び賛助会費の金額、会員の除名、解散、合併などとなっている。総会における議決権は、1人1票である。

総会が意思決定機関であるとする、センター職務の統治・執行機関は理事会である。センターでは、数名から十数名の理事と2～3名の監事をおくことができるが、実際の人数はセンターの規模によっても方針によっても異なる。理事長、副理事長および専務（常務）理事は理事の互選によって選出され、任期は2年で再任をさまたげない。理事会はすべての理事によって構成され、総会の日時・場所ならびに目的である事項の決定、規程の制定・変更および廃止、理事の職務の執行の監督、理事長・副理事長および専務理事の選定と解職、各事業年度の事業計画書および収支予算書の承認などをおこなう。理事会の下部組織として専門委員会を設置しているセンターがおおいが、委員会の数や開催回数、あるいは理事会の開催回数などは様々である。当然のことながら、活動が活発なセンターでは理事会の開催数や委員会の数および開催数は多い⁽²¹⁾。

シルバー人材センター事務局の仕事は、「法人管理のほか、雇用関係によらない就業を通じて自己の労働能力を活用する就業需給システムの適正な運営」にあり、事業管理や会計処理、職業紹介や就業の斡旋などである⁽²²⁾。事務局は、基本的に二つ職能部局を柱としている。会計、総務、労務あるいは法務など組織を維持するための業務をおこなう管理部門と、事業や会員の就業に関する事業遂行のための実務（受注や、発注者あるいは会員とのやりとりなど）を業務とする事業部門である。この二つの領域をさらに細分化して三つ四つの部課を設置しているセンターもある。部局の名称はセンターによって異なり、また、事務局の規模も会員数や事業の規模に応じて、二、三人のところから四十人程度のところまで様々である。事務局職員は、シルバー人材センターと雇用関係にあり、雇用形態も正規・非正規あるいは常勤・非常勤の雇用から出向、派遣あるいは嘱託まで多様である⁽²³⁾。

これにたいして、高齢者会員は「自主・自立」を保持するためにシルバー人材センターとは雇用関係にない登録制であり、就業も自由意志の任意就業である。就業形態は、労使間の雇用関係を排した請負を主としているが、近年では派遣も増えつつある。会員数は島嶼部や過疎地では100人に満たないセンターもあるが、一般的には数百から1,000人程度で、横浜市シルバー人材センターのように1万人をこえる会員を擁しているところまでである。会員は、除草、植木の剪定、清掃、施設管理、梱包から一般事務、筆耕、福祉家事支援、子育て支援など多岐にわたる就業労働をおこなっている。

会員の仕事は、内容によって「技術群」「技能群」「事務群」「管理群」「折衝外交群」「一般作業群」「サービス群」「その他」の8つの職群に分類されている。契約金額でみると、除草、清掃またはチラシの配布などの「一般作業群」が51.2%と半数をしめ、施設管理や駐輪場管理などの「管理群」が23.0%、庭木の剪定や障子・襖の張替などの「技能群」13.3%となる⁽²⁴⁾。三つの職群で事業全体の77.5%をしめており、これらの仕事——つまり、除草、植木の剪定、清掃、広報配布あるいは駐輪場管理など——が「シルバー人材センターの仕事」という固定的イメージをつくっている。高齢者会員の労働は、法令で臨時的・短期的またはその他軽易な仕事に限定されており、就業時間も雇用保険適用外の週20時間未満月10日程度に制限されている（「臨短軽の原則」）⁽²⁵⁾。就業は、職群ごとに組織された職群班を単位としておこなわれる。また、会員組織として地域の居住地ごとに組織された地域班が編成されており、他の営利・非営利の就業組織とは異なる地域社会組織としてのシルバー人材センターの組織構造の不可欠の基底をなしている。

事務局の仕事は、本来「公的サービス」として公的機関がおこなってもよい就業機会の提供とその運営、管理および事務処理にあり、高齢者の福祉に資する社会的労働である⁽²⁶⁾。これにたいして、会員の就業労働は任意就業であり、その「意味」は社会参加や地域貢献であるが、活動の「内容」は有償のサービス労働または生産労働である。ふたつの組織単位の構成員、職員と会員は、それぞれシルバー人材センターと異なった労働関係をもち、異なった仕事をおこなっている。つまり、職員は高齢者に就業機会を提供するという老人福祉的な仕事をおこなっており、会員は現場作業的な労働をおこなっている。また、職員はシルバー人材センター制度の維持と合法的運用を職務とする行政官僚制的役割をもち、会員は「自主・自立、共働・共助」の理念の体現者として高齢者による自主的運動体であるシルバー人材センターを担っている。

官僚制が秩序維持の第一級装置であるとする、運動組織とは改革主体である。運動が政治にむけば政治運動になるし、労働にむかえば労働運動になる。シルバー人材センターは社会運動であり、社会改革の主体である。その社会運動体に、一方における準公共機関的・官僚制的性格と、他方における改革主体としての性格が混在している⁽²⁷⁾。この二つの側面は、経営に矛盾や不一致、葛藤や摩擦を生み出す。労働と福祉、行政と市民の中間に設立された境界間組織であるシルバー人材センターにとって、組織の一貫性を保持することはきわめて重要である。営利原則が貫徹した企業が環境変化に応じて事業を柔軟に転換するのは異なり、運動体にとって組織原則は事業と経営の存在理由に直結している。労働と福祉、あるいは行政と市民という二重の基準は、シルバー人材センターがその時々々の状況や制度変更によってつねに翻弄されることを意味する。社会運動の基礎としての経営の統一をはかるため、組織原則を再確認し、原則と実態の乖離に見られる組織の特質を明らかにしなければならない。

4. シルバー人材センターの組織原則 ― 協同組合および社会的企業との類似点と相違点

4.1. シルバー人材センターの組織原則と協同組合原則

サード・セクターは社会の多様性に対応する領域であるため、サード・セクター組織は多様である（注10）。多様な組織が独立性をたもったまま連携するためには、組織の目的と原則、機能を自覚しなければならない。シルバー人材センターは、労働者協同組合（ワーカーズ・コープ）と類似した組織であるが、目的において根本的に異なる組織である。本項では、シルバー人材センターの組織原則と協同組合原則を比較検討し類似点と相違点をしめすことによって、シルバー人材センターの組織の独自性を明らかにしたい。

シルバー人材センター組織の本質は、高齢者の主体的な社会運動であり、自治的協同組織であるという点にある。単なる就業斡旋機関であれば、組織が民主的、自治的あるいは協同的である必要もないし、市民結社である必要もない。ましてや運動組織である必要もなく、公的機関が、例えば公共職業安定所の一部局として、仕事を提供すればすむことである。就業労働にしても、雇用であれ、請負であれ、派遣であれ、働くことにかわりはないのだから、とくにこだわる必要もない。さらに言えば、会員を高齢者に限定する意味もない。それにもかかわらず、民主的・自治的な協同組織であり、高齢者の「生きがい就業」であるところにシルバー人材センターの社会的意義はある。高齢化の進展のなかで当事者である高齢者自身が自立と相互扶助によって地域に社会的自治を実現し、市民社会の成熟に寄与することがシルバー人材センター設立の趣旨のひとつであるからである。それは、J. S. ミルが「唯一の確かな持続的改革の源泉は自由である……自由によって存在する個人と同じ数の独立した改革の中心が存在しうる」（Mill, J. S., 1859/1985, p.87）と言うように、諸個人が自由な改革主体として活動することを意味し、自由な諸個人を結びつける独立した共助組織の必要を示唆している。その意味で、シルバー人材センターが多様性のある社会をつくる社会改革主体のひとつとしてその役割を果たすためには、行政と対等の関係で協働できる高齢者市民の自発的活動である自治的協同組織として成立しなければならない。

それでは、シルバー人材センターには自治的協同組織としての条件がそなわっているのだろうか。すでに、経営理念と組織の形態、および構造については述べたが、組織原則はどのように規定されているのかをみてみたい。「東京都高齢者事業団（シルバー人材センター）事業実施要綱」によれば地区高齢者事業団における「事業の基本理念」は、「事業団事業は、高齢のため一般雇用になじまないが、働く意欲をもつ健康な高齢者が、その経験・能力・希望を生かし相互協力のもとに働く機会を確保することにより、高齢者の生活感の充実、健康の保持ひいては、地域社会の発展に寄与し、その経済的、社会的地位の向上を図ることを目指すものである」となっている

(財)東京都高齢者事業振興財団, 1982, 85頁)⁽²⁸⁾。これは、設立当初から現在も継承されているシルバー人材センター事業の目的であるが、前節の定款でもしめしたように、近年のシルバー人材センターの事業目的のなかには高齢者の「経済的地位の向上」はふくまれていない。むしろ、「活力ある地域づくり」や「高齢者の福祉」など地域性と社会性をより前面にだすようになって

いる。

さらに、「事業実施要綱」には以下の5つの組織運営原則が規定されている。

1. 「公共性の原則」。地区高齢者事業団は、営利を目的とするものではなく設立目的に則し会員の福祉はもとより、地域社会の発展に寄与するよう運営するものとする。
2. 「公開・平等の原則」。地区高齢者事業団は、その設立目的に則して地域住民に公開され、会員は公平、平等に取り扱われるものとする。
3. 「民主的・自主的運営の原則」。地区高齢者事業団は、会員の能力、経験を生かし、その自主性に基づき、民主的に運営するものとする。
4. 「自主性・主体性の原則」。地区高齢者事業団は、公共団体及び地域団体の協力を得ながら、会員自らの努力により事業能力を高めるとともに、主体性をもって運営にあたるものとする。
5. 「団体責任の原則」。地区高齢者事業団は、会員に対し、責任をもって仕事にあたるよう指導するとともに、仕事の遂行上生ずる責任を負うものとする⁽²⁹⁾。

組織原則は、高齢者を組織化していくうえでの原則、組織化された事業経営を運営していくうえでの原則をふくんでおり、事業の目的に適合したものでなければならない。上記の組織運営原則の支柱となるのは、〈公共〉〈公開〉〈公平〉〈平等〉〈民主〉〈自主〉〈主体〉〈団体〉である。民主的・主体的に運営される経営によって地域社会の発展に貢献するのであれば、構成員の協働体制は、企業のような階層原理に基づく権限関係ではなく、協同関係と自治的運営によらなければならない。市民社会の形成、あるいは地域における豊かな生活基盤の形成にとっては、自由で自立した諸個人による対等な協力関係が不可欠であるからである。

シルバー人材センターの組織原則を整理して一般化すると、〈公共〉〈公開〉は営利を目的とせず地域社会に広く寄与する「公共性」と「地域性」を、〈公平〉〈平等〉〈自主〉〈団体〉は自立した構成員が自発的で対等な協力関係のもとで団結して事業をおこなう「協同性」を、〈民主〉〈自主〉は会員が総会において一人一票の議決権をもつ「民主性」を、〈自主〉〈主体〉は構成員自身によって組織の管理運営をおこなう「自治性」を表しており、これらの組織原則は「自主・自立、共働・共助」という経営理念に集約される⁽³⁰⁾。この組織原則は、センターが会員となり総会を構

成する連合会と、連合会およびセンターが会員となり総会を構成する全シ協にも適用される⁽³¹⁾。

協同関係にもとづく民主的自治的な事業経営ということで直ちに想起されるのは、協同組合や企業組合などの協同組織である。「相互協力のもとに働く機会を確保すること」という「事業実施要綱」の文言にもあるように、構成員が自ら仕事をつくりだし自ら働くという点では、シルバー人材センターは労働者協同組合と同じである。それにもかかわらず、シルバー人材センターは協同組合とは異なる事業経営である。協同組合は、「相互扶助の精神」にもとづく中小規模の共同事業組織であり自主的な事業運営を経営の本質としているが、その活動は経済活動であり組合員の経済的地位の向上を目的としている⁽³²⁾。これにたいして、シルバー人材センターの就業も「共働・共助」=相互扶助の精神にもとづく有償労働であり、高齢者会員の福祉という公益性はあるが、社会発展を第一の目的として会員の「共働・共助」が地域の相互扶助に結びつくという意味での公益性をもつ。地域班を編成しているのは、そのひとつのあらわれである。しかし、組織原則において従属関係を排除した自主性にもとづく協同原理を中核としているという点では、協同組合と類似する組織である。

協同組合の組織原則として歴史上もっとも影響力をもったのは、1844年に設立されたイギリスのロッチデール公正先駆者組合の「ロッチデール原則」であろう。ロッチデール原則は、バーチャルの整理によると、民主的統制の原則（一人一票と総会によって任命された理事や評議員による運営）、開かれた組合員制の原則、出資利子制限の原則、購買利用高にしたがった配当割り戻しの原則（剰余金の出資金を拠出した人、事業で働いている人および消費者——ステークホルダー——への分配）、現金取引の原則、純良な商品販売の原則、教育促進の原則、政治的および宗教的中立の原則、の8原則である（Birchall, J., 1994, 邦訳 79 頁以下）。さらに、1895年に設立された国際協同組合同盟（ICA: International Co-operative Alliance）は、協同組合を「共通する経済的、社会的および文化的必要と願望を、共同で（jointly）所有され民主的に統制された事業体（enterprise）によって満たすために自発的に結びついた人々の自治的結社（an autonomous association）」と定義している。ICAは、ロッチデール原則を継承し時代に合わせて修正をくわえながら、現在7つの原則をかかげている。①自発的で開かれた会員制、②会員による民主的な統制、③会員の経済的参加、④自治と自立、⑤教育、訓練および情報の提供、⑥協同組合間の協同、および⑦地域社会への関与である⁽³³⁾。

協同組合原則のなかでシルバー人材センターの組織原則と共通するのは、「協同性」はもとより、「公共性」(①)「民主性」(②)「自治性」(④)「地域性」(⑦)である。他の原則に関しても、配分金（経済的参加）、会員の技能訓練や就業情報の提供、またはセンター間の連携などはシルバー人材センターの事業運営にくみこまれている。協同組合は、利益を組合員に最大還元するという意味で非営利経営だが、何よりも組合員の自立——経済的自立や自立的労働——の基礎と

しての協同をめざしているため、経済性あるいは経済的（利益）参加は不可欠の原則であり⁽³⁴⁾、とくに労働者協同組合は組合員の経済的自立を第一に考える。また、企業組合には「地域性」の観点がなく、組合員は「勤労者の存在」として規定されている（石見，2007，107頁以下）⁽³⁵⁾。これにたいして、シルバー人材センターは会員登録制で有償労働の組織であり「高齢者会員の福祉」に資するという共益性をもつが、会員は賃金労働者ではないという意味で「非勤労者の存在」であり、「地域社会の発展への寄与」という社会性を優先する。協同組合とシルバー人材センターでは、類似的な組織原則をもちながら、事業目的と組織成員の性格が異なる。協同組合が組合員の経済的自立を目的とする組織であるのに対して、シルバー人材センターは地域の社会関係をつくる運動組織である。

4.2. シルバー人材センターと社会的企業

協同組織は、協同組合や労働組合を中心としながら、19世紀から20世紀にかけて様々な批判と試行錯誤のなかで発展し、80年代には労働者協同組合が本格的に研究されるようになり（小関，2000）⁽³⁶⁾、90年代以降は社会的企業というより多様な属性を内包する概念との関係において論じられるようになってきている⁽³⁷⁾。社会的企業は、公共サービスの提供をつうじて地域に利益をもたらす新しい公共社会を形成するサード・セクター組織として、また、多様化する就労形態に対応する組織として注目をあつめてきた。とくに、福祉や公共サービスへの国家財政支出の削減など福祉国家の変容のなかで社会的企業に期待されたのは、質・量ともに十分な社会的サービスの提供である。財源と労働力の不足のなかで十分な社会的サービスを供給していくためには地域における市民の参加が不可欠であり、社会的企業には民主的・自治的あるいは協同的な組織原則を維持しつつ、事業経営として効率性や競争力、革新性、収益性あるいは企業家精神などを生みだしていくことが要求された。

シルバー人材センターは、行政主導のもとに設立され、国家的施策となって公的な財政支援のもとで福祉サービスとして高齢者に就業機会を提供してきたが、近年、補助金の削減や使途の制限によって経済的自立性をもとめられ、就業斡旋機関としての機能強化を迫られている。換言すれば、企業のような高い経済的自立性と効率性、および国家政策の実行装置として行政代行機能の強化が要求されている。この両方の要請に応え、公共社会を担う経済性と社会性の両立する事業経営が社会的企業という考え方であり、シルバー人材センターが独立した組織であるためには社会的企業化をめざすのもひとつの可能性である。しかし、社会的目的をもつ地域の非営利経営であるシルバー人材センターは社会的企業と多くの点で類似性をもつにもかかわらず、その日本型福祉社会組織としての特質は、社会的企業との類似点よりも、その相違点にある。

社会的企業は、社会や文化によって法的形態としても組織的形態としても多様な型をとり統一

的な定義があるわけではないが（OECD, 2009）、共通する一般的特徴をあげることはできる（Borzaga, C./Defourny, J. (ed.), 2001/04, p. 16ff.; OECD, 前掲訳書, 35 頁以下）。以下に、社会的企業の諸特徴をあげ、シルバー人材センターとの類似点と相違点をみたい。

社会的企業の第一の特徴は、財やサービスの生産・販売に関する持続的で専門的な活動である。社会的企業は、財の生産やサービスの供給に持続的な基盤のうえで直接的にたずさわる。財やサービスの生産・供給という事業そのものが、社会的企業の主要な存在理由のひとつである。シルバー人材センターの事業は、「技術群」や「技能群」のような専門性の高いものから「一般作業群」のような専門性の低いものまで混在しているが、いずれも持続的な活動に直接的に従事しているという点では社会的企業と同じである。

第二は、高度な自律性と組織の自治である。社会的企業は公的補助金に依存することもあるが、公的部門や他の組織は直接的にも間接的にも社会的企業を管理（manage）することはない。すでに述べたように、「自治性」はシルバー人材センターの組織原則である。しかし、シルバー人材センターの場合、公的部門に直接的な指揮命令権はないので管理されることはないが、補助金への依存度がおおきいため補助金を通じて、また人事交流を通じて間接的に公的部門に統制されている。間接的ではあるが、この影響力は事務局におよんでいるためかなり強い。もちろん、シルバー人材センターも補助金をもらい社会的目的に従事している以上、説明責任はつねにともなう。

第三に、社会的企業は高い経済的リスクを負っており、財政的な独立可能性は十分な諸資源を確保しようとする構成員と労働者の努力に依存している。シルバー人材センターも、収益性の低い住環境整備や社会的サービスが事業の大部分を占めるため、事業の経済的リスクは高い。しかし、「公共団体及び地域団体の協力を得ながら、会員自らの努力により事業能力を高める」と規定されているように、公的機関の手厚い支援がある。地域に密着した組織であるシルバー人材センターには地域に独自の政治的、経済的、財政的、文化的、および社会的諸事情があり、公的機関への依存意識が強く経済的自立への意識が薄いセンターから、会員が能力を発揮して高い事業能力をもつ経済的自立意識の高いシルバー人材センターまで多様である。

第四に、社会的企業には最少量の有償労働が必要である。社会的企業は組織と事業を維持するために最小限の有給の人員の雇用を必要とするが、有償労働を最少量におさえることは社会的企業の社会性を維持するために不可欠である。シルバー人材センターでは組織を維持する運営管理のために事務局職員を雇用するとともに、会員の就業は社会性を維持するために「臨短軽の原則」と最低賃金を意識した配分金のもとにおこなわれている。

第五に、地域社会に利益をもたらすという明確な目的が必要である。社会的企業の主要目的のひとつは地域社会や特定の集団に奉仕することであり、地域レベルでの社会的責任の感覚を促進

しようとするところに社会的企業の特徴はある。地域社会や特定集団（つまり、高齢者）への奉仕という点ではシルバー人材センターの組織原則と事業目的は社会的企業の特徴と一致するが、地域レベルでの社会的責任の感覚を促進するという点では不十分である。前述のように、地域社会の責任ある一員としての自覚を促すことはシルバー人材センターの設立目的のひとつであるが、地域レベルでの社会的責任感覚を促進するためには、職員も会員も、また、公的機関もシルバー人材センターが行政と対等の立場で協働して地域をつくる組織であるという独立意識がまだ不十分である。これは、次の市民的イニシアティブの問題にもつながる。

第六は、市民グループによるイニシアティブがあることである。社会的企業は地域社会、あるいは一定のニーズや目的を共有する集団に帰属する人びとが参加する集合的活力の結果であり、そのような次元を何らかの方法で維持しなければならない。会員の主体性や自立性はシルバー人材センターの組織原則の支柱であるが、市民的イニシアティブの欠如という現実にはシルバー人材センターの最大の弱点である。民主的・自治的組織としての組織原則をもちながら、会員の自主性の欠如が組織運営上の大きな課題になっていることは、初期の時代から指摘されていることである（小林，1989）。

第七は、資本所有や持ち分割合に基づかない意思決定権力である。資本所有者がいる場合、それはステークホルダーとして重視されるべきだが、持ち分割合におうじた意思決定権があるわけではなく、原則は「一人一票」である。民主的統治構造は社会的企業の本質的特徴であると同時に、シルバー人材センターの本質でもある。シルバー人材センターは、一人一票をもつ会員総会を最高意思決定機関とし、総会の付託を受けた統治・執行機関としての理事会という民主的統治構造をもつ。

第八は、活動によって影響を受ける人びとを巻き込んだ参加である。多くの場合、社会的企業の目標の一つは経済活動をつうじた地域レベルでの民主主義の促進である。シルバー人材センターの会員は、同じ自治体内に居住する概ね60歳以上の高齢者を対象としている。地域の住民が地域の仕事をするという意味で、シルバー人材センターの高齢者会員は当事者であり受益者である。シルバー人材センターの事業活動は、市民参加型組織による生活環境の整備であり、社会的自治の可能性を示唆している⁽³⁸⁾。

第九は、利益分配の制限である。社会的企業は、全面的な利益非分配制約によって特徴づけられる組織ばかりではなく、いくつかの国の協同組合のように利益分配割合に制限をもうけているものもある。シルバー人材センターの収入は、おおまかに補助金（通常、国庫補助金50%＋自治体からの補助金50%）と会員の就業によってえられる事業利益＝契約金額、会員からの会費収入によって成り立っている。したがって、純粋に利益と言えるものは契約金額である。契約金額からは材料費と5～10%（一般的には9%程度）の事務費が差し引かれ、残りが会員の配分金

となる⁽³⁹⁾。配分金は社会性を維持するために制限されるが、利益分配率などによって直接的に制限されるのではなく、第一に、就業時間の法的制限によって、第二に、(民業圧迫をしない程度に)受注金額を低廉に抑えることによって、第三に、就業を特定の会員に集中させないでローテーションやワークシェアをすることによって、間接的に制限される。

社会的企業の特徴のなかに、「民主性」「自治性」といった協同組織の諸原則のエッセンスが組み込まれていることは明らかであるが、社会的企業にはより多様な事業経営がふくまれ、労働者協同組合のように利益をもとめ収益を個々の構成員に分配するものから、地域の再生や活性化のために再投資する非営利経営まで様々である⁽⁴⁰⁾。社会的企業をふくむサード・セクターの社会性は、社会的目的、非営利活動、民主的・自治的で協同的な組織原則、地域にたいする貢献や公益性が高い財・サービスの持続的提供に由来する。さらに、事業活動の社会的効用は補助金支出の正当な根拠となっている。これらの諸特徴は、シルバー人材センターと社会的企業の類似点である。

他方、シルバー人材センターの日本型福祉社会組織としての問題特性があらわれるのは社会的企業と異なる実態にあり、それは次の二点である。第一に、公的部門が直接的にも間接的にも管理しないのが社会的企業であるとする、公的機関の強い影響下にあり、国家的政策の実行機関として機能するよう間接的に統制されているのがシルバー人材センターである。組織原則によれば、公共団体はあくまでも「協力」するのであるが、実際には財政および人事を通してシルバー人材センターに強い影響力を行使している。第二に、シルバー人材センターは市民的イニシアティブと経済的自立性が弱い。市民的イニシアティブは、社会的企業やNPO、協同組合などのサード・セクターを構成する組織にとって生命線である。また、経済的自立性の低さ——これは、あらゆるサード・セクター組織のアキレス腱でもあるが——は、シルバー人材センターの公的機関への依存度を増大させ、公的機関の影響力を強化する。二面性をもつ組織としてあらわれるシルバー人材センターの問題性は、相互に関連するこの二点に集約される。

サード・セクターは、公共サービスを事業の対象としているが、公的セクターとは異なった使命を担う「運動としての要因」をふくんでいるため、行動の規準もまったく異なる(Lipietz, 2001, 邦訳 67 頁)。この行動規準が、社会性(あるいは、社会的効用)と社会形成者、または社会改革者としての市民的イニシアティブを前提としたものであるとするなら、シルバー人材センターにこの市民的イニシアティブを育成し、行政と対等な立場で協働体制を構築できる可能性はあるのかが問われなければならない。そこにこそ、民主主義と市民社会の成熟に寄与する運動体としてのシルバー人材センターの歴史的・社会的意義があるからである。

5. シルバー人材センター組織の特質と問題性

シルバー人材センターは、運動体としての市民結社という側面と、行政機能の代行機関としての準公共機関的組織という側面の二面性をもつ、矛盾的組織である。この矛盾的組織としてのシルバー人材センターの特質は、前節の比較検討から四つにまとめることができる。1. 社会的目的に従事する民主的・自治的な協同組織であること、2. 地域の社会関係を形成する運動組織であること、3. 市民的イニシアティブが弱いこと、4. 公的機関と近似的性格をもつこと、である。1. と2. の特質は市民結社としての性格に、3. と4. の特質は準公共機関としての性格に結びつく。これらの特質がシルバー人材センターの組織内に併存しており、その組織的特質に内在する問題性はシルバー人材センター組織が十全に機能しない原因となっている。以下、ひとつずつ検討する。

第一に、シルバー人材センターは、事業目的からみて、サード・セクターを構成する社会的目的に従事する非営利経営であり、「公共性」「協同性」「民主性」「自治性」という組織原則に明らかなように高齢者による民主的・自治的な協同組織である。

民主性は社会的事業経営の不可欠の条件であるが、経営の民主的運営には克服が困難な弱点がある。競争力の弱さと、大規模化にともなう寡頭制の鉄則の問題や意思決定の形骸化である。民主的事業経営の競争力の弱さは、意思決定における責任の所在の不明確さと即断のむずかしさからくる。いわゆる、民主主義と非効率の問題である。もともと、経営が民主的意思決定に委ねられるということは市場競争力や組織の効率性とは異なった価値に志向しているということであり、構成員が同等の一票をもつことで自己決定権を行使できることが重視される。シルバー人材センターにおいても会員総会で民主的決定がなされれば、責任の所在は意思決定者個人ではなく意思決定機関にあり、構成員全員の責任ということになる。総会の構成員全員が責任を負うということは、誰も責任をとらないということ、あるいは責任を追及する者とされる者が同一人物であることを意味し、場合によっては、派閥闘争に発展することもありうる。

また、緊急の決議が必要な場合でもいちいち総会を開催することは現実的に不可能であり、環境変化にたいして即座にかつ柔軟に対応することはできない。会員総会が大規模になればなるほど、民主的意思決定の問題性は浮きぼりになる。センターでも会員数が数百人から数千人にいたるところは少なくない。大規模センターにおいては個別案件にたいしてそのつど総会を開催することはできないだけでなく、現実的には年に一、二回総会を開催することも、会場の設置や日時の設定、予算などの関係でむずかしい。仮に開催ができたとしても、大人数の総会では活発な議論も期待できず意思決定の形骸化がおこるか、積極的な少数の集団によって経営や事業の方

向性が決定されることになる。

会員総会が意思決定機関としての機能を十全にはたせないことや、一部の少数者集団によって経営の方向性が決定されることの危険性は、他の大多数の会員が第三者的な立場におかれ、受動的・依存的な意識が培養されることにある。明確な責任と強力な権限に裏打ちされたトップのリーダーシップによって主導される企業経営とは異なり、民主的協同事業経営にとって構成員の受動的態度は組織弱体化の致命的要因となる。会員総会と理事会、事務局および会員就業組織が一体となって地域に社会関係をつくるという事業に従事することで、シルバー人材センターは社会的役割をはたすことができる。しかし、会員が受動的で依存意識が強い場合に、会員の自主性を尊重すれば組織は停滞する。民主的意思決定という意義ある組織形態が構成員の受動性を助長するという組織に内在する矛盾は、シルバー人材センターの組織機能化の阻害要因となっている。「公共性」「協同性」「民主性」「自治性」がシルバー人材センターの組織原則であるとする、この原則に対立する内在的矛盾を解消することはきわめて困難なことである。矛盾を克服してシルバー人材センターが職員と会員の共働システムを構築するためには、まず、理事会が統治機能を発揮することが必須である。

第二に、シルバー人材センターは、地域の社会関係を形成する運動組織である。

シルバー人材センターは「地域性」を組織原則とする、地域の社会組織である。地域に公的セクターでも市場セクターでもないサード・セクターを開拓していくということは、行政官の使命とも企業家の使命とも異なる、生活者の視点から新しい価値を追求し実現するということであり、社会を改革するということである。その意味で、サード・セクターを構成する組織には運動体であることが要求される。しかも、サード・セクター組織の運動は、継続的で日常的な絶えざる運動である。

日本にも、市民の内発的・自発的な運動がなかったわけではない。長谷川公一は、社会運動を「現状への不満や予想される事態に関する不満にもとづいてなされる変革志向的な集合行為」と定義し、第二次世界大戦後の日本の代表的な社会運動は住民運動や市民運動であり、これらの活動は現在においては日常化していると言う。住民運動は、町内会などの既存の地縁集団を母体として組織されることが多く、居住地の近接性を紐帯の契機とし、比較的狭い範囲での特定の地域に密着した生活拠点の直接的利害に関わる個別的問題に取り組むという性格が強い。これに対して、市民運動は、直接的な利害当事者というよりも、自律的な市民が理念や運動目標の共同性をもとに「良心的構成員」として、特定の価値にコミットして参加し、普遍主義的な価値の防衛に向かう（長谷川、2003、36-39頁）⁽⁴¹⁾。

長谷川研究では環境運動に焦点をしばっているが、いまだ途上にある日本の市民社会形成の歴史のなかでおおきな意味をもつ公害運動などは、「切実性」「直接性」「緊急性」によって推進さ

れる切迫した対抗運動であり（同上書，58頁），「まちづくり」や「地域活性化」のような緩やかな運動とは質的に異なる。抵抗運動としての住民・市民運動が緊急性，直接性，切実性からくる非日常であるとする，「まちづくり」や「地域活性化」，あるいはサード・セクターにおける組織的運動は日常の形成である。シルバー人材センターがめざすのも，就業労働をつうじた生活における生きがいと地域の社会関係という日常の形成である。しかし，運動組織としてのシルバー人材センターは，「居住地の近接性」「地域に密着」「理念や運動目標の共同性」などの点で住民運動と市民運動の双方の特徴をもつ運動であるが，「変革志向性」は弱い⁽⁴²⁾。また，シルバー人材センターは高齢者の「集合行為」ではあるが，集団凝集性は高いとは言えない。運動組織としての自覚と一体性が希薄だからである。しかしむしろ，シルバー人材センターのような日常における運動は，緩い結合による持続性の維持こそが課題であるとも言える。

第三に，シルバー人材センターは自治的組織でありながら，市民的イニシアティブが弱い。この市民的イニシアティブの弱さは，経済的自立性の低さと相まって，公的機関への依存関係を強化している。

自治的協同組織の理念と実践は18，19世紀の消費協同組合や生産協同組合から，現代のNPOや社会的企業にいたるまで人類の追求してきた組織モデルのひとつである。利潤ではなく社会的貢献それ自体を目的とする経営の必要は時代の要請であるし，多様な組織形態の存在は多元的社会の基礎となる。行政と企業の間には無数の多様な小組織が社会的役割を担いながら，社会システムは機能する。そのさいに問題となるのは，これらの諸組織の経済的基盤である。資金調達の方法としては，寄附収入，会費収入，補助金・助成金収入，受託収入，事業収入，あるいは融資等による調達などが考えられる。日本の場合は，非営利組織（とくに，NPOなど）に融資をする金融機関の商品などは乏しく，公的な補助金や助成金のはたす役割はまだおおい。

協同組合は，民間の職人や労働者の手によって設立され発展した。シルバー人材センターは行政主導で福祉と労働の接点にある高齢者の組織として設計されたが，もともと高齢者自身が運営する自主独立の自治的協同組織を標榜して始まった運動でもある。社会的企業のように，可能な限り経済的にも自立できる組織モデルを追求していくことは，シルバー人材センターの設立趣旨から逸脱するものではない。高齢者が就業をつうじて自立し社会参加する機会を提供する組織を高齢者自身が自主的に運営し，地域社会で孤立しがちな高齢者を包摂しながらコミュニティの再編をめざす高齢者の相互扶助組織として，シルバー人材センターは機能していかなければならない。そこに，受動的福祉の対象者ではなく，能動的社会の形成者としての高齢者の真の自立がある。

高齢者の自立とともに，シルバー人材センターは，民主主義社会を形成する運動組織としての社会的役割を担っている。シルバー人材センターは組織自体が民主的組織であり，なおかつ地域

住民として地域のケアをするという意味で社会的自治の組織でもある。

自治は協同を前提とする。同等の権利と同等の義務をもつ自立した諸個人が、当事者として地域社会の事柄に能動的・自主的に関与しなければ自治は成り立たない。地域のことを自分のこととしておこなうためには、自己のアイデンティティの中に地域共同体の一員という要素がおりこまれている必要がある。トクヴィルはこのような実践にいたる精神や意識の知的・道徳的状态を「心の習慣 (mores)」と呼んだ。同様のことが、自治的組織の形成と維持についても言える。初期協同組合の主導者のひとりであった W. キングは、協同組織を維持していくためには「協同の実践を習慣化」することが必要であることを説いた。協同の習慣が連帯感を生み、道徳的な輪をつくりあげていく (Birchall, J., 前掲訳書 51 頁; 90 頁)。これは、換言すれば、シティズンシップを育成していくことを意味している。シティズンシップは近代市民社会とともに発展した理念で、「共同社会の完全な成員資格という観念」(Marshall, T. H./ Bottomore, T., 1992, 邦訳 11 頁) である。近代市民社会の発展は文明社会に生活するすべての構成員にシティズンシップを拡張していく過程であり、諸個人が自立した市民として社会に能動的に参加していく権利と義務を確立する過程でもある。

第四に、シルバー人材センターは、公的機関と近似的性格をもつ。

その理由として、1. 財政および人事を通して事務局組織が公的機関の強い影響下にあること、2. 高齢者にたいする就業機会の提供という公共サービスの提供は行政機能の代行機関としての性格をもつこと、3. 「高齢者雇用安定法」で高齢者に「就業の機会を提供する団体を育成し、その他その就業の機会の確保のために必要な措置を講ずるように努める」(第 40 条) ことを国と地方公共団体の責務として規定し、その代表的な団体として次章においてシルバー人材センターを規定していること、そして 4. 行政主導で設立され、国家行政の下請機関に編入されてきたことなどがあげられる。

なかでも、人事の主導権が公的機関にあることは、シルバー人材センターの組織問題を論じるうえで看過できない問題である。理事が名誉職であることもあるし、事務局長は自治体職員の出向や派遣、あるいは退職者が勤めているケースがおおい。この人事が行政による補助の担保としておこなわれており、おおくの場合、シルバー人材センターのプロパー職員は事務局長代理までしか昇進できない。シルバー人材センターの組織運営には労働行政や福祉行政に対する理解の深さや法律適用の専門性といった行政官の能力はおおいに役立つが、このような人事慣行のもとでは、行政代行機関の役割として市民サービスの範囲内での会員の獲得や職域の拡大、就業開拓などはありえても、企業家精神が発揮されて事業の新規展開がおこなわれたり、組織革新によって運動体として組織を活性化したりすることはむずかしい。しかし他方で、やはり行政補助の代償として、柔軟な事業の展開を阻む様々な条件や状況 — 例えば、収支相償原則や民業圧迫、事務

局の弱体化など——があることも事実である（拙稿，2009; 2011b）。このような膠着状態のなかで、理事や事務局職員の意識改革とマネジメント能力の向上によって組織を機能化することは、シルバー人材センターにとって差し迫った課題となっている⁽⁴³⁾。

シルバー人材センターは、国家行政ではなく地方自治体が主導したという点では地域に密着した地域住民の組織として成立したが、組織化と組織運営は行政が主導し、高齢者への就業機会の提供という事業は公的機関がおこなってもよい公共サービスである。シルバー人材センターの準公共機関的性格の一因はここにあるわけだが、シルバー人材センターが、高齢者事業団の設立以来これまで存続してきたのは、公的機関に支えられてきたからというだけではなく、地域に密着した経営としてイデオロギーよりも生活の現実と高齢者のニーズに根ざしていたからである。そうであれば、現在のシルバー事業が停滞しているのは高齢者のニーズに答えられていないということであり、社会経済環境の変化に適応できていないということを示している。シルバー人材センターは組織変革のときをむかえている。それにもかかわらず、公的機関の付随組織のような位置づけは、事務局職員には準公務員意識を高齢者会員には依存意識を醸成し、運動体としての独立と変革の気風は育たない。

6. 結 び

シルバー人材センターは、単に高齢者に就業機会を提供するだけの就業斡旋機関ではないし、働ける高齢者に働いてもらうことで国家財政における福祉コストを削減するだけの機能をもつものでもない。シルバー人材センターは、社会的価値を追求する経営である。その理念と目的、および組織原則からみれば、地域の課題を掘り起こし、地域における社会関係をつくりだし、高齢者の新しい生活スタイルを生みだし、地域における市民的民主主義と社会的自治を実現することをめざす社会的事業経営である。この本質を切り崩すと、シルバー人材センターは性格の異なる別の組織になってしまう。しかし、シルバー人材センターのような機能と組織原則をもつ経営は、今後の我が国の公共社会形成に欠かせない。

社会的事業経営の成立要件は、社会における機能と組織原則である。社会における機能は、営利経営および公的組織では満たすことのできない地域の社会的需要を充足することで社会貢献し、同時に社会的自治に資することである。組織原則は、意思決定の民主性、労働の協同性および組織管理の自治性にある。このような経営における労働は、従来の企業経営における雇用労働や賃労働とは異なり、高度な自治精神に裏打ちされた自発的な労働、資本への従属性をもたない自主的・自立的な労働でなければならない。しかし、自立的労働あるいは「生きがい就業」であれば、守られなくてもよいということにはならない。他者のために労働をして報酬を得るといふ労働関

係があるのであれば、シルバー人材センターの高齢者会員は「非勤労者的存在」であっても法的に保護されなければならない。シルバー人材センターの就業労働において、「生きがい就業」と高齢者の「労働者性」をどのように考えるか、例えば、労働衛生や労働災害、最低賃金との関係、あるいはシルバー派遣などをどのように考えるかは避けてとおれない問題であり、今後の運動の展開にとっておおきな課題である。

本稿では、シルバー人材センターの組織原則の理解を中心に、その二面的性格をもつ組織の特質を検討した。シルバー人材センターは、サード・セクターにおける市民と行政の協働組織として位置づけられるが、その軸足はあくまでも高齢者市民による自治的協同組織にある。しかし、組織の特質から生じる二面性は本質的に異なった組織運動をもたらすものであるから、そこに組織としての矛盾や不協和音がおこってくる。

二面性から生じる矛盾を解消するためには、運動体としての本質が市民結社にあることを自覚して今後の運動の展開を考えるだけではなく、組織の特質に内在する問題性がなぜ生じるのかその原因をつきとめなければならない。シルバー人材センター事業は行政にとっても重要な事業でありつづけるが、シルバー人材センター経営は行政機関とは異なる独立した事業経営である。それにもかかわらず、この二面性の問題点、とくに準公共機関的性格が運動体としての組織の展開を停滞させるのであれば、組織により立ち入って、その生成と構造、機能、変遷を詳らかにしなければならない。したがって、次の課題は、シルバー人材センターが行政主導のもとで運動体として、また民主的・自治的な協同組織として出発した生成の論理を明らかにすることと、発展過程でそれがどのように変遷していったかを明らかにすること、そして、組織構造と組織の内実を明らかにすることである。国家行政の下請的な政策実行装置として存続するか、サード・セクターの市民運動体、あるいは市民結社として地域の公共社会形成を担うか、シルバー人材センターは岐路に立たされている。

《注》

- (1) 本稿では、シルバー人材センターの「就業」という語を用いる。「就業」と「就労」という語は、研究者や実務家によって様々に使用され、統一的な定義はみあたらない。本稿において「就業」という語を用いる理由は、以下である。第一に、シルバー人材センターを規定している「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」第41条以下において「就業」が用いられていること、第二に、シルバー人材センターにおいて定款や事業報告書などの公式文書では「就業」を用いていること、第三に、厚生労働省の委員会や諮問機関の報告書などでも「雇用・就業の多様化」など雇用と雇用以外を区別する意味で「就業」を用いることがおおいこと、である。したがって、本稿では、雇用は「雇用」、雇用以外の就労形態を「就業」、雇用と就業の両方をふくむ語として「就労」を用いる。なお、「就労」は有償労働であり、無償のボランティアはふくまない。
- (2) シルバー人材センターは、設立の当初からその組織を高齢者による自主自立の運動体として自己規

定している（例えば、小山（1980）および長勢（1987）を参照）。初期の東京都高齢者事業団（振興財団）には、確かに行政の梃子入れはあったが、地域の運動組織、高齢者主体の組織であろうとする強い自立意識があったし、東京都の支援をもとめながらも、行政と対等の関係で協働体制を構築しようしていた。しかし、高齢者事業団あるいはシルバー人材センター自身がかもめたことでもあるが、国庫補助事業となり、法制化され国家的政策のなかに位置づけられて事業展開していくなかで、この組織に当初から内在していた日本型福祉社会組織の二面的性格はより堅固になっていく。この変遷については詳細な歴史的検証が必要であるし、公的出自をもち、準公共機関としての色彩の強いこの組織がなぜ運動組織なのか、なぜ自主自立の組織なのか、を理解するためには、高齢者事業団とシルバー人材センターの生成の経緯と論理を明らかにするとともに、現在における運動の目的を明確にしなければならぬ。高齢者事業団とシルバー人材センター生成の論理については、稿をあらためて論じたい。

- (3) 同書で、パットナムはイタリアの北部と南部を比較して、市民結社の伝統のある北部は民主主義が着実に根づき、経済的にも発展していることを実証した。
- (4) 1981年度には、補助対象となる自治体の人口規模が20万人以上の市から10万人以上の市、およびそれと同規模程度の事業実施が見込める市に緩和され、1986年には設立基準が人口要件にかえて、「会員150人以上、就業延人員6,000人日（年間）以上の事業実績が見込まれる市町村」に変更された（長勢, 1987, 153頁以下；218頁以下）。また、この当時は毎年のように補助金限度額の引き上げが行われていた。
- (5) 例えば、下斗米傑（1978）「高齢者事業団の現状と今後の課題」、『社会福祉研究』(23) 74-78頁、三浦文夫（1980）「高齢者事業団について」、『季刊社会保障研究』Vol.15 No.3 111-123頁、小林謙一（1989）「シルバー人材センターの現状と課題」、『経済志林』56(4) 341-370頁、同（1994）「高齢者の就業意識とシルバー人材センターの課題(1)(2)」、『大原社会問題研究雑誌』No.429/431、森田利つ子（1985）「高齢者事業団の現状と問題点——B区高齢者事業団の就労会員調査を中心として——」、『社会福祉』第26号 57-78頁、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巻4号 424-439頁など。
- (6) 針金まゆみ/石橋智昭/岡真人/長田久雄（2009）「都市部シルバー人材センターにおける就業実態：性・年齢階級による検討」、『老年社会科学』31(1) 32-38頁、長田久雄/鈴木貴子/高田和子/西下彰俊（2010）「高齢者の社会的活動と関連要因：シルバー人材センターおよび老人クラブの登録者を対象として」、『日本公衆衛生雑誌』第57巻第4号 279-290頁、中原純（2014）「シルバー人材センターにおける活動が生活満足度に与える影響：活動理論（activity theory of aging）の検証」（資料論文）、『社会心理学研究』第29巻第3号 180-186頁、石橋智昭/中村桃美（2014）「介護予防プログラムへの生きがい就業の活用」、『病院設備』Vol.56 No.4 (318号) 56-59頁など。
- (7) 本稿は、独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構（現、独立行政法人高齢・障害・求職者雇用支援機構）でおこなった以下の調査研究報告書をもとにしている。『島根県におけるエイジフリー社会に向けた雇用・社会活動に関する調査研究報告書』2009年、『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』2011年。
- (8) 例えば、大河内一男の姫路市シルバー人材センター設立五周年記念講演「『働く』高齢者を求めて」（大河内, 1985）を参照。
- (9) 「当時」というのは、事業団運動がおこった1970年代をさしている。1970年代には西宮をはじめとして、京都や愛知、東京などに高齢者（中高年）事業団が設立される。そのなかでも、「東京都方式」の高齢者事業団は「生きがい就業」をもとめるものとしてユニークな存在であり、これが後のシルバー人材センターとして全国展開されることになる。中高年の雇用対策ではなく、高齢者の生きがい対策としての「東京都方式」の高齢者事業団の意義は、全日本自由労働組合の指導者であった中西

五州も認めていた。しかし同時に、中西は、「東京都方式」が中高年の雇用問題を解決していくのには「おおきな限界」があることも指摘している（中西，1986，178頁）。

- (10) 「新しい公共」推進会議ではサード・セクターを「市民セクター」と呼び、「市民セクターとは、特定非営利活動法人、一般社団・財団法人、公益社団・財団法人、医療法人、特定公益増進法人（学校法人、社会福祉法人等）、協同組合、法人格を持たない地縁団体（自治会・町内会、婦人・老人・子供会、PTA、ボランティア団体等）等の民間非営利組織のほか、公益的な活動を主な目的とする営利組織からなるセクター」と定義のなかに多様な組織を包摂している（内閣府「新しい公共」推進会議専門調査会「政府と市民セクターとの関係のあり方等に関する報告」平成23年7月）。国家的政策において、シルバー人材センターは高齢社会におけるより積極的な役割を果たすことが期待されている（例えば、内閣府「高齢社会対策大綱」平成24年9月、および厚生労働省「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報告書」平成25年6月参照）。
- (11) 高齢者事業団およびシルバー人材センターの組織形態に関しては、とくに法律上の位置づけや法的規制について設立当時にも詳細に検討されている。その特殊な組織形態や労働と福祉の結合という新しい試みにたいしては様々な解釈や方向づけが可能であるが、ひとつのあり方として地域のボランティアリズムを重視した「第3セクター」あるいは「第4セクター」という方向性は、当初から提示されている（佐藤，1981，34頁、および小山，1980，197頁）。
- (12) さらに、75～79歳17.9%、60～64歳10.6%、80歳以上6.1%となっており、65歳以上が全体の89.0%をしめている。会員の全国平均年齢は71.2歳で、もっとも平均年齢が高いのが東京の72.6歳である（全シ協『平成25年度シルバー人材センター事業統計年報』）。
- (13) シルバー人材センターの事業は、公益認定法の「4 高齢者の福祉の増進を目的とする事業」「5 勤労意欲のある者に対する就労の支援を目的とする事業」「19 地域社会の健全な発展を目的とする事業」などの公益目的事業に該当する。センターはもともと、旧民法上での社団法人または財団法人だったが、公益法人改革により、特例社団法人または特例財団法人ということになり、その後、大部分のセンターが、公益社団法人または公益財団法人へ移行している。
- (14) 広域センターは長野県に多く、19の広域センターがある（2014年度末）。例えば、伊那広域シルバー人材センターは伊那市、辰野町、箕輪町、南箕輪村から構成され、各市町村に事務所をおいている。
- (15) 1,304団体のなかで公益法人に組織された支部を含む1,028団体のうち国庫補助対象センターは1,025団体（公益社団1,006と公益財団19）であり、これに一般社団法人65団体中国庫補助対象となっている51団体を合わせて1,076団体が国庫補助をうけており、82.5%のセンターが補助金をもらっていることになる。支部が国庫補助の対象となるための条件は、会員100人以上、就業延人員5,000人日である。国庫補助を受けていない支部もあり、これらの支部は単独センターとして計上されていない。また、任意団体は国庫補助対象外である。国庫支部をもつ18法人の内訳は、公益社団法人15で37支部、公益財団法人3で13支部の合計50団体となっている。公益財団法人は、横浜市シルバー人材センター6支部、川崎市シルバー人材センター2支部、および神戸市シルバー人材センター5支部である。

なお、シルバー人材センターの組織形態はつねに変化している。例えば、本論で示したように、2015年3月の時点では広域センターは72であったが、2015年4月1日より会津坂下地方広域シルバー人材センターが活動を開始し、12月時点では73で210の市区町村をカバーしている。また、埼玉県ふじみ野市シルバー人材センターと富士見市シルバー人材センター、三芳町シルバー人材センターは合併して、2016年4月からは一つのセンターになる。形式としては、ふじみ野市シルバー人材センターが他の2つの法人を吸収合併するもので、3つのセンターを有する1法人となる。これは、事務の効率化や事業規模の拡大などを目的としておこなわれたものだが、町村合併によらないシルバー人材センターの自発的合併は全国でも初めての試みであり、注目される。

- (16) この類型には、国庫補助対象支部と国庫補助対象外支部の両方をもつセンターもふくんでいる。例えば、品川区シルバー人材センターや静岡市シルバー人材センターなどがこれにあたる。
- (17) 例えば、さいたま市シルバー人材センターは、本部以外に、大宮事務所、与野事務所、浦和事務所および岩槻事務所を支部として残している。
- (18) 広域センターのなかで国庫補助をうけていないのは、高知県の中芸広域シルバー人材センター（任意団体）だけである。また、福島県の北双広域シルバー人材センターと南双広域シルバー人材センターは震災により活動を休止中であるが、ここでは公益社団法人として計上されている。
- (19) 財団法人の場合は評議会など重要な組織単位もあるが、ここでは数的に多数をしめる社団法人をとりあげる。また、本稿では各組織単位の形式的な機能と職務について大枠を記述するにとどめる。
- (20) 定款におけるこれらセンターの目的や会員の資格についての文言は、都道府県あるいはセンターによって若干の相違がある。ここでは、埼玉県のセンターの定款を引用した。
- (21) 例えば、新座市シルバー人材センターの2014年度理事会開催回数は12回である。委員会は通常、総務部会、事業部会、広報部会などの3部会制がおおいが、新座市シルバー人材センターは3部会で8委員会を組織しており、委員会開催回数も計57回である（「平成26年度事業報告」より）。新座市シルバー人材センターは、理事会主導で成年後見事業をおこなっており、成年後見委員会を設置している。2013年度の武蔵野市シルバー人材センターの理事会開催数は12回であり、総務部会、事業部会、広報部会の専門部会以外に、組織運営会議、広報編集委員会、適正就業委員会、独自事業委員会、女性部実行委員会、組織問題検討委員会、会報等編集委員会、安全管理委員会、フェア実行委員会を組織しており委員会開催数は計80回におよぶ（「平成26年度定時総会議案書」より）。
- (22) 全シ協編『シルバー人材センター事業運営の手引き』平成25年 257頁。
- (23) 2009年度のさいたま市シルバー人材センター会員数は5,049人で職員数40人、横浜市シルバー人材センターが会員数11,333人で職員39人であった。これらのシルバー人材センターは全国的にトップクラスの巨大センターである。また、非正規職員率は、さいたま市シルバー人材センターが45%、横浜市シルバー人材センターが38%であったのにたいして、新座市シルバー人材センターは80%、多摩市シルバー人材センター69%となっており、センターによってまったく異なる。都市部では2,000人、3,000人の会員に単独のセンター事務局が対応しているところも少なくない。詳細については、拙稿（2011b）を参照。
- (24) 受案件数でみると、「一般作業群」48.5%、「技能群」37.9%、「サービス群（家事・福祉・育児サービスなど）」7.5%の順になる（全シ協『平成25年度シルバー人材センター事業統計年報』）。
- (25) シルバー人材センター会員の就業時間の要件緩和については、現在、厚生労働省の「生涯現役社会の実現に向けた雇用・就業環境の整備に関する検討会」の提言など、シルバー人材センターの機能強化の文脈でその緩和が議論の俎上にのぼっている。また、シルバー派遣に関してはすでに、就業時間の拡大がきまっている。
- (26) 本稿では、「公的サービス」を政府や自治体などの行政機関がおこなうサービス、「公共サービス」をより広く社会一般に提供される公共性の高いサービス、「社会的サービス」を人間間の社会関係に關係するサービスの意味にもちいる。したがって、これらの語の意味する範囲は重複することもある。社会的労働とは、市場志向的労働と自由労働、あるいは職業労働と非職業労働の中間にある第三の労働、社会的有用労働を指している。シルバー人材センターの就業労働の性格と社会的労働の概念については、稿を改めて論じたい。
- (27) シルバー人材センターが準公共機関的・官僚制的性格をもつのは、事務局が行政官僚制的役割をはたしているだけでなく、職員が財政と人事を通じて公的機関の強い影響下にあるからである。
- (28) 東京都労働局（1976）における高齢者事業団定款（案）も、同様の内容である。
- (29) 最も初期の地区高齢者事業団準則には、「一区（市）一事業団の原則」があった。

- (30) ここでは、民主性は意思決定に、自治性は管理と運営に関係するものと考えている。
- (31) 連合会も全シ協も、すべてのセンターが加入しているわけではない。また、連合会と全シ協は高齢者会員を擁していないので、市区町村のセンターとは組織の実質が異なる。
- (32) 「中小企業等協同組合法」第1条による。中小企業等協同組合にふくまれるものは、事業協同組合、信用協同組合、協同組合連合会、および企業組合である（同法、第3条）。サード・セクターの形成にとって必要な地域に密着した社会的事業経営は、例えば、シルバー人材センターが「高齢者雇用安定法」、協同組合が「中小企業等協同組合法」、社会福祉協議会が「社会福祉法」、NPOが「特定非営利活動促進法」と、様々な法律によって定められている。さらに、協同組合は、農業協同組合、水産業協同組合、あるいは生活協同組合など協同組合別に法律があり、労働者協同組合は法的実態をもっていない。組織形態別に法的規制があるのは、監督官庁あるいは監督部局別に規制がおこなわれているということであり、縦割り行政のあらわれである。複雑な法的諸関係は、日本におけるサード・セクターの発展や地域組織の連携を難しくする要因のひとつである。
- (33) <http://ica.coop/en/whats-co-op/co-operative-identity-values-principles> (2016/04/18 アクセス)。
- (34) ロッチデール公正先駆者組合においても、協同組合の意義は、労働の従属性を排することとともに、生活の改善、とくに貧困対策にあった。ホリヨークも「古い協同組合人も、協同こそが、貧乏人が金を貯めうる秘訣であることを知っていた」と言う (Holyoke, G. J., 1892, 邦訳 117 頁)。消費と生産のあり方は、初期の協同組合運動においてきわめて重要な課題であった。ロッチデールでも 1855 年には協同組合の紡績工場を設立して失敗したが (同訳書, 205 頁以下), 1870 年代から 80 年代においては, 1863 年に設立された「卸売協同組合連合会」が製造工場を設立し, 生産協同組合連合会が結成されるにすぎない, 「消費者協同組合運動と生産者協同組合運動の連結にかんする確かな状況をめぐって見るべき論議が展開されていた」(Mellor, M./Hannah, J./Stirling, J., 1988, 邦訳 49 頁)。
- (35) 石見は同所で、「中小企業等協同組合法」の立案者である中小企業庁の企業組合概念についての解説を紹介している。
- (36) 労働者協同組合研究においては、スペインのモンドラゴン協同組合が成功例として注目された。日本においては、70 年代以降に設立された中高齢雇用福祉事業団や高齢者事業団が労働者協同組合化をめざしたこと、労働組合運動のなかから労働者自主生産運動が起きてきたこと、あるいは倒産企業のなかから自主管理企業などが生まれてきたことなど (小関, 同論文, および石見, 前掲書を参照), 民主的で自治的な協同組織への関心が高まっていた時代状況が、「地域」と「高齢者」を結びつける事業団として設立期にあったシルバー人材センターの組織原則に影響を与えたであろうことは想像に難くない。行政主導のもとに設立され発展してきたシルバー人材センターが組織の非効率を問題視されその改善を要求されているのは、労働者協同組合や自主管理組織の非効率性や組織運営上の諸問題がバブル崩壊後の 90 年代になってとりあげられるようになったこと、また社会的企業が注目されるようになってきたことと同じ根源をもつ。ただし、シルバー人材センターの場合には、組織原則からくる民主的経営の非効率性にくわえて、行政との強い関わりからくる官僚制的停滞性の問題がある。
- (37) social enterprise という語には、もっとも一般的な「社会的企業」という訳語をあてる。ここで「企業」が営利経営を意味しないことは、言うまでもない。
- (38) ここで想定している生活環境整備事業とは、住環境整備と社会的サービスの提供である。住環境整備は、空き家の管理や公園・道路の清掃、除草、植木の剪定、駐輪場や公共施設の管理など公共空間を清潔かつ安全に保つための事業であり、シルバー人材センターの主要な事業となってきたものである。社会的サービスは、介護や子育て支援、福祉家事支援、保育、教育支援など、今後の高齢社会において市民によるサービスの提供が不可欠になるであろう現役世代の生活支援と高齢者の生活支援であり、現在、シルバー人材センターが伸ばしつつある事業分野である。
- (39) 近年では、シルバー人材センターは派遣事業をおこなっており、その場合は、配分金ではなく賃金

- が、事務費ではなく手数料が発生することになる。シルバー派遣については、本稿では割愛する。
- (40) ドッフルニは、協同組合とNPOの両方の要素をもつ組織として社会的企業を考えている。協同組合との境界線には労働者協同組合が、NPOとの境には生産志向的NPOがあり、社会的企業の領域はそれぞれの境界に向けて広がりつつある。それは、「既存のサード・セクター組織が社会的企業へと転換していくダイナミックな過程」を表している (Borzaga, C./Defourny, J. (ed.), *ibid*, pp. 22-23)。
- (41) 実際には、地元民中心の住民運動を市民運動が外部から支援したり、市民運動的関心をもつ人びとが住民運動内部で支援者の役割をはたすこともおおい。また、住民運動は、運動に時間を割くことが比較的容易な、農漁民層、都市部では、自営業者層や公務員・教員などの公務サービス従事者、女性や高齢者が多く、市民運動には情動的資源にめくまれた専門職層や高学歴層がおおいと言う (同所)。
- (42) 社会運動の一つのメルクマールである「変革志向性」は、欲求や便益レベルにとどまる場合もあるが、社会構造の一部である法や政治・経済諸制度や規範・価値の変革をめざす場合もあるし、社会システム全体の変革をめざす場合もある (同書, 75頁)。
- (43) 本稿は、このような組織の内実ではなく組織の形式と原則の側面に焦点をしばっているため、指摘するだけにとどめる。この点に関しては、シルバー人材センターの組織問題の本質に関わる重要な論点であるため、詳細は稿を改めて論じたい。

参考文献

- Birchall, J. (1994), *Co-op. The People's Business*. 邦訳『コープ：ピープルズ・ビジネス』(中川雄一郎/杉本貴志訳) 大月書店 1997年
- Borzaga, C./Defourny, J. (ed.) (2001/04), *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge
- Estévez-Abe, Margarita (2003), *State-Society Partnerships in the Japanese Welfare State*, in: F. J. Schwartz/ S. J. Pharr (ed.), *The State of Civil Society in Japan*, Cambridge University Press
- 長谷川公一 (2003)『環境運動と新しい公共圏：環境社会学のパスベクティブ』有斐閣
- Holyoke, G. J. (1892), *Self-help by the People. The History of the Rochdale Pioneers 1844-1892*. 邦訳『ロッヂデールの先駆者たち』(協同組合経営研究所訳) 財団法人協同組合経営研究所 1968/2002年
- 石見 尚 (2007)『日本型ワーカーズ・コープの社会史——働くことの意味と組織の視点』緑風出版
- 小林謙一 (1987)「高齢者事業団の二つの類型：シルバー人材センターと高齢者雇用福祉事業団の組織と運営」,『経済志林』55(2), 25-68頁
- (1989)「シルバー人材センターの現状と課題」,『経済志林』56(4), 341-370頁
- 小関隆志 (2000)「労働者協同組合」,『大原社会問題研究雑誌』No. 500, 32-48頁
- 小山昭作 (1980)『高齢者事業団』碩文社
- Lipietz, Alan (2001), *Pour le tiers secteur. L'economie sociale et solidaire: pourquoi et comment*. 邦訳『サードセクター：「新しい公共」と「新しい経済」』(井上泰夫訳) 藤原書店 2011年
- 町田隆男 (1990)「中・高年事業団の現状と課題：労働者協同組合の展望」,『大原社会問題研究雑誌』No. 382, 16-40頁
- Marshall, T. H./ Bottomore, Tom (1992), *Citizenship and Social Class*, Pluto Press. 邦訳『シティズンシップと社会的階級：近現代を総括するマニフェスト』(岩崎信彦/中村健吾訳) 法律文化社 1993/2005年
- Mayntz, Renate (1968), *Max Webers Idealtypus der Bürokratie und die Organisationssoziologie*, in: R. Mayntz (Hersg.), *Bürokratische Organisation*, Kiepenheuer & Witsch, Köln/Berlin, SS. 27-35

- Mellor, M/ Hannah, J./ Stirling, J. (1988), *Worker Cooperatives in Theory and Practice*, Open University Press, Milton Keynes. 邦訳『ワーカーズ・コレクティブ：その理論と実践』（佐藤紘毅/白井和宏訳）緑風出版 1992年
- Mill, J. S. (1859/1985), *On Liberty*, in: John Stuart Mill *Three Essays*, Oxford University Press
- 長勢甚遠 (1987) 『シルバー人材センター』 労務行政
- 中西五州 (1986) 『労働組合のロマン：苦悩する労働組合運動からのレポート』 労働旬報社
- OECD (2009), *The Changing Boundaries of Social Enterprise*. 邦訳『社会的企業の主流化：「新しい公共」の担い手として』（連合総合生活開発研究所訳）明石書店 2010年
- 大河内一男 (1974) 『余暇のすすめ』 中公新書
- (1985) 『高齢化社会を生きる — 大河内一男講演集』 東京都高齢者事業振興財団
- Putnam, Robert (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press. 邦訳『哲学する民主主義：伝統と改革の市民的構造』（河田潤一訳）NTT出版 2001/2010年
- 佐藤 進 (1981) 「高齢者就労実態とその法的規制の課題分析」, 東京都労働経済局『高齢者事業団に関する第3次法制問題研究報告書』, 6-86頁
- 東京都労働局 (1976) 『東京都における高齢者事業団』（昭和51年7月）
- 富沢賢治 (1991) 「中高年雇用・福祉事業団の労働者協同組合運動」, 『大原社会問題研究雑誌』 No. 394, 12-26頁
- Tocqueville, Alexis de (1834-40/88), *De la Démocratie en Amérique*. 邦訳『アメリカの民主政治（上）（中）（下）』（井伊玄太郎訳）講談社学術文庫 1987年
- 塚本成美 (2009) 「高齢者就業問題とシルバー人材センター組織の機能化」, 『島根県におけるエイジフリー社会に向けた雇用・社会活動に関する調査研究報告書』（第3章）独立行政法人 高齢・障害者雇用支援機構, 120-151頁
- (2011a) 「変革期のシルバー人材センター：社会的包摂の拠点として」, 『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』（本編第IV部 シルバー人材センター調査編第1章）独立行政法人 高齢・障害者雇用支援機構, 173-191頁
- (2011b) 「シルバー人材センターの現状と組織変革の条件」（同書 本編第IV部 シルバー人材センター調査編第2章）独立行政法人 高齢・障害者雇用支援機構, 192-220頁
- 安田尚道/塚本成美 (2009) 『社会的排除と企業の役割：母子世帯問題の本質』 同友館
- 財団東京都高齢者事業振興財団 (1982) 『高齢者事業団のセンター構想：財団の基本計画』

Organizational Characteristics of Silver Human Resource Center: Focus on the organizational principles

Narumi Tsukamoto

Abstract

Silver Human Resource Center (SHRC) has developed as a social business, which is to provide a work for the elderly, under the idea “independence, autonomy, cooperation and reciprocity” since it was established in 1974 in Tokyo. The purpose of the work provided by SHRC is not for income, but for positive life with a sense of fulfillment. SHRC is a social movement organization, a democratic and autonomous one of the elderly. The movement of SHRC aims to find the issues of local community, to deal with them as a paid work, to promote the participation of the elderly in society, and to revitalize the community. But while SHRC has character as a movement, it is like a quasi-official organization because public organizations have played leading roles in its establishment and management. The two aspects are generally inconsistent. This paper discusses on the organizational characteristics of SHRC, especially on the organizational principles.

Keywords: Silver Human Resource Center, autonomous organization, work for positive life, social enterprise, social movement organization