

第5章 高齢者の生きがい保障の 条例化への検討課題 一高齢者像の射程

1. 条例化の発想

体力や能力を持つ高齢者に生きがいを持たせ、地域社会の諸活動に参画させる必要がある。そのために、区の責務や方策を法的に明確にして、住民や企業その他の協働を図る制度にしなければならない。具体的には、高齢者に生涯学習の機会を保障するとともに、雇用・就業の推進、ボランティア活動への参加等が講じられる必要がある。これを制度として確保するためには、執行機関内で案出される要綱などではなく、議会での議論をへた条例が望ましい。

高齢者は、個人の尊厳と人格の尊重および生存権が保障されなければならない（憲法13条、25条）。⁽¹⁾ 高齢社会対策基本法（平成7年）は、高齢者は生涯に渡って就業その他多様な社会活動に参加する機会が確保され、社会を構成する重要な一員として尊重される自立の連帯の精神に立つ地域社会の構築のため（2条）に、国とともに自治体にもそうした地域社会にむけて、「地域の社会的、経済的状況に応じた施策を策定し」実施する責務を明記している（4条）。

本分科会では、区の高齢者の就業の機会の提供、保障などにより、健常者を地域社会に積極的にとりこむ構想が考えられた。これを制度化するための条例が考慮される余地があろう。包括的なものよりも高齢者の尊厳に直接着目する、いわば「身の丈にあった」高齢者対策が考えられよう。

2. 高齢社会対策基本法の性格—給付法の高齢者像

介護などサービスを提供する法律は、高齢者福祉の観点から法律は具体的に整備されている（老人福祉法など）。日常生活に支障をもつ高齢者に対する生存確保は重視されている。しかし、社会的に非高齢成年者と同じに扱われないという側面を除いては精神的肉体的にも支障はなく（介護等を特に必要としない）、就業意欲があり地域社会にも貢献できる高齢者（以下「健常者」という）も、⁽²⁾ 社会的に差別や侮辱をうけたり、地域社会から阻害されたりすることがある。高齢者のイメージや実態は様々ではあるが、老齢に伴う身体的、精神的、さらに経済的衰退は共通しており、それにともない、地域社会での存在価値が弱まり、ややもすれば市民としての位置付けを失われがちになる。「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」（老人福祉法3条）法の理念が現実にとどれだけ具体化されているか、問わなければならない。

そもそも高齢者とは何なのか。老人福祉法は、老人を原則として65歳以上の者としている（5条の4第1項）。高齢者とは60歳以上の者と、法では観念されているようである（例えば、高齢者の居住の安定確保に関する法律56条）が、それ以上の定義規定はない。高齢者の人格の尊厳を考えると、それぞれの法が「どのような高齢者像を前提としているか」に着目する必要がある。⁽³⁾

高齢者とか高齢化社会対策といってもそこで描かれている像は必ずしも一義的ではなく、それに応じて法の趣旨や意義も多様であるようだ。竹中教授によれば、3つに整理されるという。⁽⁴⁾

1つは、我が国が超高齢化社会を迎える事実に着目し、さしあたり高齢者特有のいかなる人権問題が存在するかを考慮するものである。2つめは、人間の死をめぐる人権問題として高齢者の人権を考えるものである。3つめは、「自律性の不十分な高齢者の

保護を目的として非高齢成年人者と異なった取扱をする公権力の諸活動（高齢者保護立法・行政等）」にとらえる。

これらの視点からは、身体的精神的経済的自律に困難のある者への保護や給付といった、生存権プロパーの法領域が関心となる。健常者に対して、就業、学習、地域地域参加へ通常の成年人者と同じような機会が保障されるとともに、生きがいを持たせるための法制度は、確立したものはないようである。健常者を、時間的な余裕に加えて経験技術等があり、「成熟社会のゆとりと豊かさを実現するために消費者」と捉え、健常者のパワーが社会に発展に寄与するとみることもできよう。⁽⁵⁾

高齢社会対策基本法は、個別的な高齢者像ではなく高齢社会を対象としており、先の分類では1番目に当たる。これは、高齢者の人権保障を目的としたというよりも、高齢社会対策の基本事項と国や自治体の責務を明確にしたものである。高齢者を死ぬまで社会的活動、地域社会の一員としての自覚をもたせることを基本理念（前文、2条）とし、国は総合的施策を策定・実施し、「地方公共団体は、基本理念にのっとり、高齢社会対策に関し、国と協力しつつ、当該地域の社会的、経済的状況に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する。」（4条）とした。基本施策（国の具体的な責務）として、①就業・所得（9条）、②健康・福祉（10条）、③学習および社会参加（11条）、④生活環境（12条）、⑤調査研究の推進（13条）、⑥国民の意見反映の制度構築（14条）を掲げる。また同法は、内閣府に総理大臣を会長とする高齢社会対策会議を設置（15,16条）した。宣言法としての性格をもつ同法に、自治体に先占する領域はみられない。

区が高齢者対策の条例を作るとき、旧来の高齢者＝自律困難な成年人者といった画一的な像でなく、その属性に応じて多様であると認識すべきであり、⁽⁶⁾柔軟な高齢者対策が講じられるべきである。身体的自律困難なものには介護保険法や介護保険条例がある。精神的自立に支障のある者は、例えば、民法の成年後見制度がある。その他、福祉法制は、経済的、身体的、精神的に自律困難で社会生活への対応に支障がある者を保護する目的を持つ。生活保

護法などは典型であり、まさに生存権の具体法とされるのである。高齢者福祉立法（条例も含む）もほとんどこの領域にエネルギーが注がれてきた。自律に支障のある高齢者の生活保障は、その最も必要とされる医療や福祉サービスについては、介護保険法（条例）で法律としては一応の完成をみたといえよう。⁽⁷⁾

一方、高齢者で、非高齢者とほぼ同じ自律能力を有しており、さほど介護を必要とせず、地域社会に貢献できる健常者の人権保障のための法制度は、空白になっているように思われる。就業保障を見てみよう。⁽⁸⁾ 高年齢者等の雇用の安定等に関する法律（昭46）は、平成6年の改正で、60才以下の定年制を禁じ（4条）、65歳までの継続雇用制度を講じる努力を事業者に求めている（4条の2）。「65歳現役社会」とまでささやかれ、高齢化社会対策への前進であることは言うまでもない。しかし、65歳以上の健常者は法の保護の網に必ずしも引っかかっているとはいえない。この部分に、条例で就業機会を保障する制度を構築する意義は決して小さくないのである。⁽⁹⁾

3. 今後の方向

高齢者の人権保障（勤労権、学習権、生存権）のための条例なのか、自治体の責務をプログラム化する条例なのか、広い意味での町作りでの基本条例をなす高齢化社会対策の基本条例にするのか。雇用に関しては国の責務を前提とした法制であるので、国や都との連携を考慮しなければならない。また、板橋区でこれまでの基本構想やマスタープラン、関連条例との整合性が吟味されなければならない。

足立区のように高齢社会対策基本条例を作る必要はあろうが、今回は健常者を地域社会に執り込むために、彼らの人権を明確に規定し、これに呼応する就業や学習、さらにはボランティア活動の機会の保障を軸とし、これを満たすための区、事業者、区民の責務を明記する条例も一案である。高齢者をサービスの受給者と

いった受身のイメージが支配的であり、福祉関連法は介護保険も含めてサービスのメカニズムに関するものである。⁽¹⁰⁾ 健常者をサービスの受け手ではなく、非高齢成年者と同じ人格の主体であると認識し、その意欲能力を発揮できる視点を持ちたい。生存権の保障というよりはむしろ、憲法13条の個人の尊厳を追求する法制度ということができるであろう。

- (1) 憲法上の権利としては、高齢者の人格の尊厳を重視する視点からは憲法13条の「快適生活権」も考えられよう。ただし生存権は高齢者の具体的な社会保障請求権まで認めたものとは解されず、憲法25条は高齢者に対する年金等の支給による生活保障は要請していても「高齢による稼働能力喪失状態となっても、その稼働能力喪失前の生活レベルを維持すべき原理＝生活維持原理」までを要請したのとは解されないとの説がある。
- (2) 介護その他社会保障サービスを受けていても自律可能であり、社会参加への意欲がある者も含まれる。福祉を受けている者を差別するのではないし、健常者がそうでないかを社会的差別の基準にしてはならないことはいうまでもない。
- (3) 江口隆裕「高齢者福祉法制の現状」新井誠・小笠原祐次・須永醇・高橋紘士編『高齢者の権利擁護システム』（勁草書房、1998年）103頁。
- (4) 竹中勲「高齢者の人権と憲法学（一）」産大法学28巻3・4号138頁、146-7頁、1995年。
- (5) 堀内隆治・小川全夫編『高齢社会の地域政策—山口県からの提言』（ミネルヴァ書房、2000年）193頁。
- (6) 高齢社会対策基本法に基づく高齢社会対策大綱でも指摘されている。内閣府『平成14年版 高齢社会白書』118頁。
- (7) 江口、前掲論文111頁、116頁。
- (8) 現行法の枠組みと課題について、入江信子「高年齢労働者の法律と実態」玉田弘毅・吉田忠雄・入江信子・安蔵伸治『高齢化社会の法律・経済・社会の研究』（信山社、1996年）第3篇第3章、参照。
- (9) 雇用については、生計のための求職高齢者と、生きがいや働くこと＝社会との拘びつきを維持する「自己表現」ないし「社会的役割」の手段としての求職は別に解する必要があるだろう。内野正幸「高齢化社会と福祉・雇用」ジュリスト1089号53頁、57頁。
- (10) 小林雅彦編『地域福祉の法務と行政』（ぎょうせい、2002年）はこの視点のみで考察されている。