

## 第4章 板橋区における高齢社会対策の条例化

### の検討

#### はじめに

本章では、国の高齢社会対策のしくみや他の自治体の関係条例を把握した上で、今後板橋区が高齢者の生きがいを支援するための条例を制定して、高齢社会対策を推進していくことを提言したい。

#### 1. 健常高齢者の尊厳の認識

高齢者は、不可避の肉体的あるいは精神的衰退により、職場や地域社会から遠ざけられ孤独となりがちである。しかし、高齢者は、地域社会に参加する希望はあり、勤労意欲もあり、余生を有意義に過ごし、人格を認められた生涯を送りたいと願っている。生きがいを持ちたいという高齢者個人のささやかな希望が、現在の社会では実現されているとはいえないのではなかろうか。

高齢者を他の世代と同じと見るのは社会の前提である。高齢者の人格的自立権は憲法で保障された人権であるともいえる<sup>1</sup>。高齢者が他の世代と同様に人格が認められる社会が創出され、それを要求できる人権意識が高まっている。高齢者の尊厳を認めるのは、社会的弱者の権利を保障した憲法第25条（「国民は健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する」とし、社会保障制度の根拠規範とされる。）よりも、近代的な自由人の尊厳を認めた第13条（「すべて国民は個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」。）に根拠を有するといえる。社会保障の目的を「自律した個人の主体

---

<sup>1</sup> 特別区職員研修所編『特別区職員ハンドブック 2002』71頁。

的な生の追求による人格的利益の実現のための条件整備」とし、<sup>11</sup> 13 条に根拠を置いて自由の理念に立脚して高齢者福祉を考える視点は、25 条の射程外とされやすい健常高齢者の自立のための環境整備を求める公的権利の根拠とされる。13 条の個人の尊重原理は、国民各個人がかけがえのない存在であり、一人一人が自己の人生を作り上げる権利があることを宣し、適正な処遇を受ける権利を宣言したものととらえられる。<sup>12</sup> 高齢者の豊かな人間的、社会的そして職業的経験を尊ばなければならない。

高齢者が社会において尊重される権利は、古くは、穂積重遠が唱えていたことでもある。いわく、「老者の地位は古来再変し今將に第三變の期に入らんとす。[老者虐待の時代、老者優待の時代、老人権承認の時代]。社会の成員たる者は、人類の一員たる資格以外に、社会員たる資格を有し、社会員としては其社会の目的にそうべき行動をなす義務を有し、社会は其成員に対して其目的に副うべき態度を要求するの権利を有するはもとより当然の事たり。故に社会員たる者は、其社会の目的の実現より生ずべき結果にして当然其成員の利益となるべきものを社会に対して要求するの権利を有し、社会は其成員に対してこれを給付する義務を負うものなり。…老いの至るは其者の罪に非ざるなり。社会の一員が自然の経過による生理上の衰弱の為に自活力を失うに至りたるとき、其社会に向って生活の資料の給付を要求することを得るは社会の性質より来る権利なり、社会は無組織なる人類の群集に非ず、組織あり、目的ある一体なるを以て、其全体は其一部を支え、其一部はその全体を支えて以て始めて其存在を完うすべきものたり。」(穂積重遠『隠居論』(穂積奨学財団版、大正 4 年) 689-694 頁)。

---

<sup>11</sup> 尾形健「「福祉」問題の憲法学—「自由で公正な社会」における社会保障制度の意義」ジュリスト 1244 号 108 頁、111 頁、2003 年

<sup>12</sup> 竹中勲「社会保障と人権」、社会保障法学会編『講座社会保障法第一巻』(法律文化社、2001 年) 35 頁、39-40 頁。13 条の個人の尊厳は自己実現と能力実現が確保された自立する個人の社会的保障にあるとされる。深田三徳「個人の尊厳」ジュリスト 1192 号 31 頁、2001 年。

法律でも高齢者の人権に着目している。福祉といえば、老人性障害を持った社会的弱者を支援するイメージであるが、それにとどまるわけではない。1990年に改正された老人福祉法は、高齢者福祉の理念として高齢者の生きがい保障と人格の自立を明記している。「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」（老人福祉法2条）とされる。一方で「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、社会活動に参加するように努め」（3条1項）なければならない。そして、「老人は、その希望と能力に応じ、適当な仕事に従事する機会その他社会的活動に参加する機会を与えられるものとする」（同条2項）。高齢者の自己実現と能力実現が社会的に保障されるのをめざしている。高齢者を処遇するこれまでの法は「人間の軽視」に根付くが、少子高齢化を背景として、「人間の尊厳」を原則とする法に変換してきたのである<sup>iv</sup>。

かくて、地域で社会の成員として尊厳ある生涯を送る高齢者像が浮かび上がってくる。これを保障し実現する場として地域社会が想定されうる。地域社会は、こうした高齢者の資源を活用すべきであり、その場を創造し発見していかなければならない。

高齢者のうち、要介護者などは社会保障制度で保護されている一方で、健常者は法制度的関心の対象とされてこなかった面がある。何らかの障害を持った高齢者は、社会保障の枠組みで公的サービスを受けたり特別に保護されたりする制度は、構築されつつある。介護保険制度や成年後見制度などがそれである。健常者は、障害がないことで保護されない対象であるばかりか、法的関心が注がれることがさほどなかったように思われる。高齢化社会では、高齢者個人の状況や意欲に応じた社会連帯をめざす、ぬくもりのある政策を実施していかなければならない。

---

<sup>iv</sup> 米倉明「高齢者問題と法－現代法の基本原則」tatonnement 4号、1頁、12頁、16-17頁、2000年。

一口に高齢者といっても状況や態様は一様ではなく、高齢者という概念ですべてを包括してはならない<sup>5</sup>。「高齢社会対策の大綱について」（2001年12月28日閣議決定。以下「大綱」）でも、「旧来の画一的な高齢者像の見直し」を指摘している。いわく、「高齢者は、全体としてみると健康で活動的であり、経済的にも豊かになっている。他方、高齢者の姿や状況は、性別、健康状態、経済力、家族構成、住居その他に応じて多様であり、ひとくくりに論ずることはできない。このような高齢者の実態を踏まえ、健康面でも経済面でも恵まれないという旧来の画一的な高齢者像にとらわれることなく、施策の展開を図るものとする」。今回のアンケート調査結果にみられるように、勤労と地域参加のスピリットをもった高齢者がすくなく存在するのであり、彼らの意欲を満足させる地域社会の確立が求められているのである。

## 2. 国の高齢社会対策の概要

板橋区における高齢社会対策のあり方を検討するにあたっては、まず基本となる国の高齢社会対策の全体像を把握するとともに、他の地方公共団体での推進方策を参考として分析検討することが有効と考えられる。本節ではまず国の高齢社会対策の全体動向を把握し、そこから板橋区のような基礎的自治体にとって参考となる情報を得ようと考えた。

### （1）高齢社会対策基本法

国は、かつて高齢社会対策という用語を使う以前は老人対策という用語を用い、実質的には厚生省が中心ではあったが各省庁にまたがる老人対策行政を総理府が総合調整する仕組みをとっていた。本格的な高齢化の進展を控えた1980年代半ばの中曽根内閣時代に総理のリーダーシップのもとで、老人対策という後ろ向き

---

<sup>5</sup> 地域デザインフォーラム・ブックレットNo.3『高齢者の社会参加の促進』（中間報告）第五章、第六章参照。

な印象のある政策名よりも前向きかつ進行中の高齢化社会に対応する総合的な政策へ転換するとの方針のもとに、閣議決定レベルの長寿社会対策大綱を策定し、その後3～5年毎にこれを見直すことで政府全体の高齢社会対策を制度的に推進する仕組みをとってきた。所管の役所も、当時総理府と行政管理庁が統合して新設された総務庁が行う事となり、同庁官房に高齢対策室が設置され、約10年程度この仕組みが継続した。しかし、55年体制崩壊後の連立政権時代に入ると、閣議決定レベルから法律に位置づけし直すようとする与党などの判断で、1995年に参議院の国民生活に関する調査会の提案により、高齢社会対策基本法が議員立法として提案され、衆参両院とも全会一致で成立して同年12月から施行されて、高齢社会対策は法的根拠をもつ制度として位置づけられた。

この法律では、まず前文で当時の状況認識が示されている点が注目に値する。そこでは高齢化の進展の速度に比べて国民の意識や社会のシステムの対応は遅れていること、早急に対応すべき課題は多岐にわたるが残されている時間は極めて少ないことなど、事態が切迫していることを強く国民に訴える姿勢を明確にしており、現在にも十分通用する問題意識が早くから提起されていた状況が窺える。

法の目的としては、高齢社会対策に関し、基本理念を定め、国および地方公共団体の責務や国民の努力内容を明らかにするとともに、高齢社会対策の基本となる事項を定めることにより高齢社会対策を総合的に推進するとして、行政だけでなく国民総ぐるみで対応するための立法であることをうたっている。そして基本理念としては、公正で活力ある、自立と連帯の精神に立脚した、健やかで充実した生活を営む事が出来る豊かな社会の構築を掲げているが、とくに高齢者の就業や社会参加については「国民が生涯にわたって就業その他の多様な社会的活動に参加する機会が確保される公正で活力ある社会」と記述して、高齢者の就業や社会参加が、基本理念の重要な柱であることをうたっている。

次に行政機関については、国は、基本理念に基づき高齢社会対策を総合的に策定し、実施する責務を有することが規定されてい

るが、具体的な政策の仕組みとしては内閣総理大臣を会長、全閣僚を委員とする高齢社会対策会議が設置され、この場で高齢社会対策大綱という高齢社会対策の基本的な骨格が策定されるとともに、その策定や見直しの過程を通じて関係府省間の政策が調整されることが予定される制度となっている。

地方公共団体については、基本理念にのっとり、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実施する責務がうたわれており、法文上は個別の地方公共団体ごとに高齢社会対策というひとまとまりの政策が策定されることが想定されている。

本章で板橋区における高齢社会対策の条例化を取り上げた主たる理由は、この高齢社会対策基本法の地方公共団体の責務の規定を具現化しようとした点にある。今後さらに高齢化が進み、基礎的自治体で最優先の政策課題になっていくことが見込まれる時に、高齢社会対策基本法で課された責務を法的拘束力を持った制度として果たすことから始めなければならないと考える。

高齢社会対策基本法では国民の努力も規定されている。国民は、高齢化の進展に伴う経済社会の変化についての理解を深め、および相互の連帯を一層強めるとともに、自らの高齢期において健やかで充実した生活を営むことができるよう努めるとの規定であり、高齢者である国民の努力と高齢者の周囲に居る国民の支援努力の双方が期待されている状況が読み取れる。

次に、高齢社会対策基本法では基本的施策を、就業及び所得、健康及び福祉、学習及び社会参加、調査研究等の4項目にわたって国の責務と規定している。例えば就業関係については、「国は…高齢者がその意欲と能力に応じて就業することができる多様な機会を確保し、及び勤労者が…高齢期までその能力を発揮できるよう必要な施策を講ずる。」と規定し、就業対策は国の責任で行うことがうたわれている。この点については、「雇用」といえない軽度の就業や無報酬でのボランティアなどでも高齢者の働く意欲を充たす場合があり、高齢者の雇用と福祉や生きがいなどが接続・一体の面を有していると考えられる。結論的にいえば、基礎的自治

体が高齢者の福祉に責任を有するとすれば、その中には広い意味の高齢者の就業問題も含めるべきであり、国が雇用行政に責任を有するとしても、そのことが地方公共団体の行う高齢者の就業を含む福祉行政の妨げになってはならないと考える。

## （２）高齢社会対策大綱

前述したように高齢社会対策基本法（第6条）に基づき、政府は高齢社会対策の大綱を定めることとされている。最初の大綱は1996年7月に策定されたが、それから5年経過したため前述のように2001年暮に新たに現在の大綱が策定されている。

大綱では、法律の基本理念を確認した後、高齢社会対策を推進していく基本姿勢として、旧来の画一的な高齢者像の見直し（健康面でも経済面でも恵まれないという旧来の画一的な高齢者像にとらわれない）、地域社会の機能の活性化（高齢者の主体的な地域社会への参画を促進するとともに、地域社会における相互扶助などの機能が活性化するような条件整備）などを掲げた後、まず施策横断的に取り組む課題として①多様なライフスタイルを可能にする高齢期の自立支援②年齢だけで高齢者を別扱いする制度、慣行等の見直し③世代間の連帯強化④高齢者の地域社会への参画促進の4項目を掲げている。

また、分野別の基本施策として、就業・所得、健康・福祉、学習・社会参加、生活環境、調査研究等の推進の5項目を挙げている。このうち、ここでは就業・所得と学習・社会参加を取り上げてみる。

まず就業・所得については「経済社会の活力を維持するため、高齢者がその知識と経験をいかして経済社会の担い手として活躍することが出来るよう、雇用・就業環境の整備を図る」との考え方のもとで具体的施策として①65歳までの雇用の確保②中高年齢者の再就職の援助・促進③臨時的・短期的な就業などの多様な形態による雇用就業機会の確保④起業の支援⑤募集・採用における年齢制限の緩和にむけ事業主への啓発・指導、の5点を取りあげている。これらを見ると65歳以上の高齢者だけを対象としたも

のではないが、それも含めて多様な雇用就業機会を見つけていくことや年齢にとらわれない雇用就業にするための雇用主への啓発などが掲げられ、国として65歳以上の高齢者までも含めた就業問題への取り組み姿勢が見て取れる。大綱は毎年フォローアップされ国会に報告されるが一般にも高齢社会白書として公刊されている。2003年6月に公刊された平成15年版によれば、上記の5点の就業・所得に関する具体的施策については以下の内容となっている。

- ①については、公共職業安定所が都道府県高年齢者雇用開発協会の高年齢者雇用アドバイザーとともに事業主を指導
- ②については、公共職業安定所を中心に高齢者の職業相談・紹介等の体制整備、求人開拓、都道府県の策定する地域求職活動援助計画に沿って地域高齢者能力活用職域開発支援事業を実施、高年齢者職業相談室を地方公共団体の庁舎内に設置
- ③については、厚生労働大臣の指定を受けた高年齢者職業経験活用センターによる短期就業機会の提供、シルバー人材センターによる就業機会の提供

(参考)平成15年版高齢社会白書では、岐阜県中津川市の加藤製作所をコラムで紹介している。

同社は、高齢者を活用して土日の工場稼働を実現。15人のパート高齢者に正社員二人で対応。

高齢者は仕事ぶりが丁寧の評価。地元大学の意識調査結果で働く意欲のある高齢者が市内に1,000人近くいることを知った事業主の決断がきっかけ。2002年度大臣賞受賞。

- ④については、無担保・無保証の融資制度、高年齢者共同就業機会創出支援事業等

- ⑤については、2001年10月に施行された改正雇用対策法に募集・採用時の年齢制限緩和の努力義務が規定。

公共職業安定所で受理した求人のうち年齢不問求人の割合を2005年度に30%にする目標（現在は10数%）

次に、分野別課題の二番目として、学習・社会参加について見て



みると、学習面では、

- ①生涯学習振興法に基づく生涯学習の推進体制を整備
- ②長期履修学生制度の導入など高等教育機関における社会人の学習機会の提供を推進
- ③IT基礎技能講習の実施など社会教育の充実など

社会参加面では、

- ①ねんりんピック（全国健康福祉祭）や全国高齢者社会参加フォーラムの開催などの啓発活動の実施
- ②シニア海外ボランティア事業等の高齢者の海外支援活動の実施
- ③シニアボランティアを含むNPO等の高齢者の活動基盤の整備

などが掲げられている。

### 3. 板橋区が高齢者の生きがい対策に関する条例を制定して推進していく必要性

#### （1）基礎的自治体の位置づけ

上述した国の高齢社会対策の姿勢に鑑みれば、まず板橋区のような基礎的自治体が、高齢者の生きがいと自立の確保を、法制度化して恒常的に支援していく必要性が検討されなければならない。それは、区という基礎的自治体が高齢者の人格的自立の環境整備に不可欠だからである。地域で高齢者の生きがいを確保することは高齢社会対策基本法でも要請されている。

地域の高齢者の生きがいの推進を保障していく要件は、当面、つぎの3つが考えられる。第1に、区は高齢者の肉体的及び精神的健康の維持増進に配慮していくことである。第2に、地域社会で高齢者を活用する場があることである。経済社会状況に大きく規定されるものの、就業の機会を確保することが重要となる。それには、地域にニーズが常にある活性化した社会が前提となる。第3に、住民のメンタルな部分に訴え、高齢者の人格を尊重する地域社会の雰囲気があることである。こうしたソフト面での自治

体の努力が求められている。

これらの三点は相互依存的であって、すべてが補いあって要件が充たされることで、高齢者の生きがいが推進されるといえる。これらの要件を充足させていくには、高齢者個人の努力では限界があるのであって、そこに基礎的自治体としての区（行政）の必要性が生じるのである。

ここで問題となるのは、こうした高齢者の人格保障に対応する行政責務は、わが国の統治構造の中でいずれのレベルで貫徹されるべきなのかである。法律でこの問題は明確にされていないし、地方自治法第1条の2第2項で規定する国の適切な役割にすんなり入るものでもない。詳論する暇はないが、住民の福祉を増進する責務を負っている自治体がこの責務から逃れていると解し得ないのは確かである。

健常高齢者の生きがいの推進に関して、法令先占が認められる部分はなかろう。高齢社会対策基本法は前述のように、自治体は「国と協力しつつ、当該地域の社会的、経済的状况に応じた施策を策定し、及び実施する責務を有する」（4条）としている。国主導とせず、地域の実情に合った自治体固有のきめこまかな施策を期待していると解される。

区が制度的に高齢者の生きがい支援にコミットし、その任務を果たす地位にあるとともに適していると考え理由として、次の4点が挙げられる。第1に、高齢者の生きがいを推進させていくには総合的取組が必要である。縦割りの中央省庁スタイルでは効率が悪い。「大綱」でも前述のように施策横断的な政策実施を指摘しており、多様なライフスタイルを可能にする自立支援、年齢だけで高齢者を別扱いする制度、慣行等の見直し、世代間の連帯強化、地域社会への参画促進、といった4つの課題を提示している。第2に、住民、事業者、NPO、大学などとの協力、連携が機能しなければならない。就業や学習など、区の機関以外の能力と協力が不可欠であるのは言うまでもない。第3に、広域的取組みも不可欠であり、都・国などとの連絡調整や連携も有効である。特に就業は、区の需要だけでは限界もあろう。第4に、補助金や助

成金などの財政支援が必要な場合がある。

高齢社会の到来で質量ともに増大する健常高齢者を地域で蚊帳の外においてよい状態は、考えられまい。雇用を中心として地域で積極的に活用し、地域活性化の起爆剤にしていこうという、高齢社会像を垣間見るのである。

<sup>4</sup>板橋区は、総合的にそうした社会のための環境整備を行うとともに、これが緊急性をもった行政課題であると認識しなければならないと考えるものである。

## （２）他の自治体の動向

高齢者の生きがい対策に関し就労支援を中心に、すでに条例で規定している自治体（都道府県、区市）について、いくつか例示をしながら、その状況について述べたい。

### ア. 標準的な条例規定

高齢者の就業支援規定を有する条例は、「福祉のまちづくり」あるいは「福祉」をその名称に含むものが多く見受けられる。また、その規定は「高齢者等の社会参加の促進」という項目で規定したものと、「就労の機会確保」に限定して規定したものがある。例示すると以下のような規定である。

(ア)「社会参加促進」型 人にやさしい福祉のまちづくり条例（群馬県 平成15年3月）

第1章 総則（略）

第2章 人にやさしい福祉のまちづくりに関する施策

第1節 基本方針の策定及び県民意見の反映（略）

第2節 人にやさしい福祉のまちづくりに関する施策の推進

第19条（社会参加の促進）

県は、人にやさしい福祉のまちづくりを推進するため、高齢者、障害者等が文化、スポーツ及びレクリエーションに関

---

<sup>vi</sup> 高齢者社会対策基本法を受けて制定された足立区高齢社会対策基本条例は、高齢者の雇用の機会と需要の創出を区、区民、事業者が協同して講じていくことで、地域社会の活性化を図ろうとする趣旨を解することができる。

する活動並びに地域活動に参加することができるようその機会の提供に努めるものとする。

2 県は、人にやさしい福祉のまちづくりを推進するため、高齢者、障害者とその意欲、能力及び適正に応じて就労の機会が確保され、又は自立した経済活動が営めるよう必要な施策の推進に努めるものとする。

第1項において社会参加の促進機会の提供について規定し、第2項において自治体の就労等の機会の確保の努力規定がおかれており、条例全体としては、第2章におけるソフト面の規定、第3章以降に生活関連施設や公共施設等整備に関するハード面の規定をおくという構成になっている。

### (イ)「就労の機会確保」型 佐賀県福祉のまちづくり条例

#### 第1章 総則（略）

#### 第2章 福祉のまちづくりに関する施策

##### 第18条（就業機会の確保等）

県は、障害者、高齢者等がその意欲及び能力に応じて就業する機会が確保されるよう、職業能力の開発その他必要な施策を講ずるよう努めるものとする。

2 事業者は、障害者、高齢者等の就業の機会の確保を図るよう努めるとともに、その雇用する障害者、高齢者等に配慮した職場環境の整備に努めるものとする。

第1項において高齢者等の就労機会確保に関する自治体の努力規定、第2項で事業者の努力規定がおかれているが、条例全体の構造は①型と同様に第2章がソフト面、第3章において公共施設の整備について規定している。ただ、「就労の機会確保」型の条例は、就労の機会確保の規定のほか、同一章内に「文化活動等の機会の確保」や「安全な生活の確保」、「福祉関連産業の振興」など、高齢者・障害者の社会活動の参加推進を前提とし、それを促進するための規定がおかれており、その意味においては、「社会参加の促進」型の条例に比べ、より具体性を持った条例の型であるといえよう。

#### イ. 条例制定の契機

地方自治体における前述の条例制定の契機には、各自治体における基本構想、基本計画の策定において高齢者の「就労」「社会参加」の位置付けがなされ、結果が条例に具現したものもある。例えば、三鷹市健康福祉総合条例（平成9年3月）は、第1条において、「この条例は、三鷹市基本構想に掲げる基本目標の実現を図るため、三鷹市における健康及び福祉に関する施策の推進についてその基本となる事項を定める（以下略）」として、障害者、高齢者の社会参加の促進に関する規定（第16条）をおいている。

また、熊本県高齢者及び障害者の自立と社会的活動への参加の促進に関する条例（平成7年3月）についても、制定の契機は条例の目的には明示されていないが、平成5年策定の総合計画において、「やさしいくまもとをつくる社会システムづくり」の重要施策の一つとして提示された「やさしいまちづくり条例（仮称）の制定」を受け、条例化されたものである。この熊本県の条例や富山県民福祉条例（平成8年9月）は、前述した④「就労の機会確保」型の条例であるが、これらの条例制定には、高齢者、身体障害者等が円滑に利用できる特定建築物の建築の促進に関する法律（平成6年法律第44号 いわゆるハートビル法）と高齢社会対策基本法（平成7年法律第129号）の制定が大きく影響していると考えられる。また、熊本県は条例に基づいて、具体的に以下のような事業を実施している。

①国と連携しての雇用促進大会の開催、②シルバー人材センター及び同連合会への補助、③高齢者無料職業紹介事業の実施、④障害者雇用コーディネーターの設置、⑤IT活用型プロジェクト推進事業（チャレンジド・テレワーク・プロジェクト）の実施、⑥職場適応訓練の実施、⑦障害者多数雇用企業への優先発注制度の実施、などである。

さらに、国における高齢者・障害者施策の動きが自治体における条例化の契機となる事例として足立区高齢社会対策基本条例（平成12年3月）も上げることができるであろう。

足立区の条例は、介護保険法の制定・施行がその制定に大きく影響しているといえる。足立区における高齢者の就労促進の規定

(第11条4項)の内容については、後述のとおりであるが、同条第1項から3項において「区は、高齢社会の進展が地域社会の活性化につながるよう、高齢社会関連市場の形成を促進する」として、「介護・医療業界」等への情報提供や「異分野業界の交流を促進」し、「事業者による公正な市場ルールからの逸脱を防止する」とあるように、本条例の制定に際して、介護保険制度導入を契機とし、高齢者の就業促進を含む地域が活性化することを十分に意識した規定内容となっている。「条例化」により、自治体独自の施策の方向性を明示した一例であろう。

#### ウ. 基礎的自治体における制定状況

基礎的自治体における条例で、高齢者就労促進の規定を有するものは、前述した三鷹市、足立区の条例のほか、世田谷区地域保健福祉推進条例(平成8年3月)、七尾市民ふれあい条例(平成13年3月)、やさしさをはぐくむ福祉のまちづくり条例(宇都宮市 平成12年3月)、尾花沢市高齢者やすらぎ条例(平成13年3月)、武蔵野市高齢者総合福祉条例(平成12年3月)などがあげられる。

規定の内容については、「社会参加の促進」型、「就業機会の確保」型の両者であるが、参考として武蔵野市高齢者総合福祉条例について示したい。

市は、高齢者の「社会参加促進に関する施策」を実施する(第3条第3項)とし、法令に定めるもののほかその具体的な施策を第6条に明示している。第3項においては「シルバー人材センター助成事業 社団法人武蔵野シルバー人材センターが行なう高齢者の就労の機会を確保するための事業に対し、助成を行なう事業をいう」として、高齢者就労支援施策の実施主体をシルバー人材センターに特定している。このような規定の方法は、就労支援の施策の範囲を結果的に限定してしまうのではないかとということが危惧されると同時に、市民にとっては、支援策が具体的に条例に示されることで分かりやすいという効果もあると思われる。

いずれにしても、条例における規定の方法、条例化することによってどのような効果があるのか、また、条例制定の過程でどの

ように住民参加を行なっていくかなど、制定手法についても調査を行なう必要がある。その過程の中で効果的な支援の方向が明らかになればと考える。

### (3) 板橋区高齢者生きがい支援条例（仮称）の構想

高齢社会対策基本法を受けて、高齢者の生きがいを推進し、そのための環境を整備する区の責務と、高齢者の人格を尊重する地域社会作りのための事業者や区民の自覚を明確にするための条例を制定するのは、検討されてよい。条例の意義は次の3点に求められる。第1に、政策理念を明確にし、基本指針を内外に示す意義がある。宣言であり理念的要素を有するが、区に対する指導理念として規範的意義をもつ。第2に、条例で法文化することで行政機関のみならず区民の認識を高め、高齢者尊重の地域社会を醸成するのに貢献する。第3に、行政機関以外の住民、事業者、NPOその他の民間団体への指導理念となり、条例の理念を実現する教導・誘導の効果が期待できることである。

条例化にあたっては、これまでの他の法令や区の政策、例規などと齟齬をきたすものであってはならず、整合性や系統性を具備したものでなければならない。高齢社会対策基本法や老人福祉法、さらに板橋区基本構想（平成8年）との符合性も考慮されなければならない。両法律は原則として規制法規ではないので、法律と条例の緊張関係はないといってよい。板橋区基本構想は、共生と協働を宣言し世代の共存をモットーとしている。法的な文書ではないが、その理念は法制度化されていかなければなるまい。理念宣言的な条例は基本構想（地方自治法2条4項）をなぞったにすぎないものにならないかとの批判も想定され、両者の振り分けの問題が生じうる。<sup>vii</sup>ここでの条例は、基本構想を高齢者の生きがい支援の部分について具現化するといったイメージである。

想定する条例は、高齢者個人の具体的な権利を規定したもので

---

<sup>vii</sup> 木村琢磨「自治基本条例（自治憲章）の制定に向けての一考察」千葉大学法学論集17巻1号17頁、26頁、2002年。

はないことに注意したい。高齢者の個人の尊厳がこの条例の根底にある。この人格的自立権は、具体的な権利義務関係の図式で実現されるというよりも、社会全体の努力によって醸成されてくるもので、法的図式には当てはまりにくい。条例で認識されたり言及されたりする権利や義務は、プログラムのなものである。しかし、執行機関はもちろん、議会にも適用される、区の高齢社会対策の基本となる規範に位置付けられる。

条例制定による効果としては、区民に高齢化の進展が容易ならざる事態であることとともにそれへの対応が区政の緊急の課題であることを啓発する効果があるが、特に深刻な課題である就業問題に対する事業主や依頼主等の区民への協力意欲を高める効果が期待できよう。

なお、このような施策体系を要綱にとどめることも考えられる。しかし、高齢者の就業促進の見地からは、高齢者雇用を実際に決断する事業主への働きかけが重要であり、そうした行政対象への効果を考えれば、主権者の代表の意向を基盤とし、議会を巻きこませる条例のほうが適当と考える。但し、条例にした場合、施策の成果が不十分な場合の政治的責任は当然より大きいことになる。区長等の政治判断にかかる課題であろう。

地方分権が展開される中、具体的に権利義務を規定したり権力行為を根拠付けたりするための条例でなく、町作り基本条例など、政策理念を条例化する傾向がみられる。従来のように特別な場合にだけ条例を制定するのではなく、自治事務に関して条例を制定するのを基本とすべきだと主張もある。<sup>vii</sup> 高齢者生きがい推進の条例を制定することに違和感はない。

---

<sup>vii</sup> 山口道昭「条例による行政への転換」木佐茂男『分権の光 集権の影』（日本評論社、2003年）254頁。なお、こうしたことは宣言とか要綱の形であり、あえて条例にするのは条例形式を濫用するのが条例の規則性を希薄にするような事態を招くのは適当ではないとの指摘もある。原田尚彦『新版地方自治の法としくみ』（学陽書房、2003年）167頁。



#### (4) 制度(条例)の主要原理

以下のような構成を盛り込むことを考える。

##### ア. 区、事業者、住民（該当高齢者も含む）の責務と自覚

高齢化がますます進んでいく現状では、生きがい推進は区の恒常的な責務である。それは、不断の努力と年月を要し、風土や自治文化を形成していくやむことなきプロセスといえる。高齢者の人格と自立の権利を認識し、高齢者の意欲をもとにその能力実現を図るべく、高齢者の生きがい保障された活力ある地域社会の実現を目的とする。そのために、区、事業者、住民の自覚と認識を促すとともに、こうした地域社会実現のための責務を明確にする。区には生きがい推進のための施策を総合的に実施していく責務を、住民や事業者には適正な負担と努力をなす義務を、明示しておくことが考えられる。

区、事業者、住民の責務と理念がそれぞれの責務を自覚し協同していかなければ、生きがい推進施策の実行は困難となろう。区は総合的に推進していくとともに、住民や事業者への指導やコメント聴取を行い、区全体で高齢者の生きがいを支援していく風土を醸成していかなければならない。

ここで、他の自治体における前例では、「事業者の責務」がどのようなになっているか、をみってみる。

(2) で前述したように、足立区の高齢社会対策基本条例（平成12年3月）では高齢者の就業促進に関しては区の責務（「第11条4項」）として「区は高齢者がその意欲と能力に応じて就業することが出来る多様な機会を確保するとともに、勤労者が長期にわたる職業生活を通じて職業能力を開発し、高齢期までその能力を発揮する事ができるよう、国等と協力して必要な施策を講ずるものとする。」と規定して高齢社会対策基本法の国の責務とほぼ同様な区の責務内容となっており、行政から事業者への働きかけの根拠となる事業者自身の責務に関する規定はない。

この点で(2)で述べた佐賀県の「福祉のまちづくり条例」が事業者へ高齢者の就労機会の確保の努力義務を課している例が参考になり、同様の規定は「熊本県高齢者及び障害者の自立と社会

的活動への参加の促進に関する条例」(平成7年3月)で高齢者の就業に関する事業者の責務として「事業者は高齢者および障害者の雇用に関し、その有する能力を正当に評価し、雇用の機会を確保するとともに、適正な雇用管理及び職場環境の整備を行うことによりその雇用の安定を図るよう努めなければならない。」(第13条2項)との規定にみられるが、規定文言からすれば熊本県の方が債務の内容が厳しいので評価したい。

前述したように板橋区では約1万人という高齢者の就業希望者の多さと約2,000~3,000人と推定される生活のために就業を求めている高齢者の経済的な深刻さを考慮すれば、今後条例制定に向けて検討を進める場合には事業者等への積極的な働きかけの根拠となるような規定をもつ熊本県のような先例が望ましいのではないかと考える。

#### イ. 基本施策—高齢者の就業・生涯学習・ボランティア

次に、条例では高齢者の就業、生涯学習(大学等)、ボランティア参加への機会の増大を推進するための規定を明示すべきである。国でも高齢社会の基本施策としてこれらをあげており、それぞれ、基本法9条(就業及び所得)、11条(学習及び社会参加)に対応する。

基本法では他に、健康及び福祉(10条)と生活環境(12条)を掲げている。10条は医療の充実や介護保険制度にかかわるものであり、12条は高齢者への住宅等の提供や交通整備などにかかわる。区では、これらが何らかの不自由を持つ高齢者への福祉として、制度的には整備している。ここではそうした高齢者ではなく、健康者の生きがいに着目するのであり、後二者は留保してよかろう。

想定する条例は、具体的な権利や義務を創設したり制限したりするものではない。ただし、これらの施策の実施に当たっては、国や都の先占領域に配慮しなければなるまい。特に高齢者の就業に関しては、「高齢者等の雇用の安定に関する法律」(昭和48年)などに留意する必要がある。しかし、就業も含めてこれらの施策は区が単独独立して行うという性格のものではなく、第1章で述べたように、行政機関はもちろんその他の公的機関も巻き込む総

合的な取り組みのなかで実施されるべきものである。

その場合とくに、区内で経済活動を実践する企業の協力と理解が引き出せるように工夫しなければなるまい。またコミュニティビジネスや高齢者の起業支援も考慮されるべきであろう。

一方、高齢者の就業は、今日のような経済状況が示すように、区（民）等の努力だけでは如何ともし難い要素を持つ。高齢者を優先させることで若年未就業者を圧迫することがないかも懸念しなければならない。世代間のアンバランスの問題が出てこよう。また、長年の労働義務から解放され豊かな余生を楽しむ安息の主張や、これまでの経験や能力を発揮し社会参加を行って正当な評価を受けたいがゆえの就業機会の確保の訴え、さらに、ともかく公的年金等のみでは生活が維持できないがゆえに所得保障の機会の確保のためなどと、さまざまな就業への要請の形態が考えられる。これらの調整も施策実施の中では課題となろう。

なお、当面の就業拡大への働きかけの第一歩として、国の大綱の具体的方策の⑤と同様に、区内の年齢不問求人割合を公表して国の平均や東京都全体の数値と対比し、板橋区の事業主が相対的に高齢者雇用に熱心か否かを測定する事も手法の一つであろうし、この割合について数年後の目標値を立てて関係行政の効果を目標対実績で評価していくのも区民からみてわかりやすい進め方であろう。

生涯学習の分野では、第2章で述べた高齢者の学習支援の形態や区内の大東文化大学をはじめとする高等教育機関も含めた学習支援協議会を条例にむけて制度化する規定が考えられる。

#### ウ. 政策推進のための手法

関連施策の推進にあたってはまず、高齢者本人の自立の努力と自覚を旨としなければならない。その上で、区や事業者はそれを支援する、そのための補完的な役割を果たすものであることを基盤とする。これを果たすには、統制や命令といった古典的な行政手法はなじまない。区、事業者、住民（NPO等を含む）の協働を原則としなければならない。住民や事業者全員を巻き込むものでなければ、高齢者尊重と高齢者を経済社会に参加させる自治文

化は醸成されない。

その一環として、「板橋区高齢者生きがい推進会議」（仮称。付属機関）の設置を検討したい。学識経験者等を中心とする従来の審議会ではなく、NPOや事業者や高齢者等の住民の意見を反映させる仕組みを志向すべきである。区長自らが議長となることも検討されて良い。生きがい推進施策の運営状況について、検討し建議する機関としたい。

## エ. 留意したい事項

こうした施策を実行していく中で、次の二点には心しなければならないまい。第1に高齢者を差別するようではいけない。健常者は相対的概念であり、個人の意識や意欲を尊重し、区はこれを配慮しなければならない。区の高齢者施策は健常者を中心にするものでは毛頭ないのであって、高齢者の意欲や体力や能力に応分の機会が提供されなければならない。ただし、重度の要介護者等は社会保障制度の枠組みで別の保障が講じられることとなる。

第2に、市場経済論理を圧迫してはいけない。この施策は区、事業者、住民の三者と高齢者の意思に基盤をおいたものであり、区が上級的に指導や規制をおこなうようなものであってはならない。また、民間の活力で円滑に運営されているシステムを曲げるものであってはならない。結局、この政策分野での行政機関としての区は、高齢者の人格と自立を尊重する地域社会の風土を醸成するための、調整、指導、誘導、そして協働の呼びかけ人としての役割を果たすことが期待される。

## まとめ

少子高齢社会が今後いよいよピークにさしかかろうとする状況の下で、板橋区は高齢者の生きがい支援の制度的推進を明記する政策理念の条例を策定すべきであると考えられる。こうした自治体の責務は認識され今後も関心が高まっていくにもかかわらず、条例などで明確な制度化をはかる自治体は目下のところ少ない。住民の間でこうした条例を要望する政治的雰囲気があるわけではない。

高齢者の福祉推進を総合的に推進する基本条例のようなものが多くの自治体にあるわけでもない。板橋区がこの面でさきがけとなることで、他の自治体や日本の地方自治に与えるインパクトは小さくないと史料する。

構想する条例は、権力手法を根拠付けるものではなく、具体的な権利や義務を創設するものではない。条例でなければ施策が立ちあがらないというわけではない。しかし、これまで述べたように条例化する意義は大きいのである。