

シルバー人材センターが取り組む就業機会創出事業 の特徴と地域活性化施策としての可能性

金子 順一

大正大学 地域構想研究所 特命教授

（要旨）高齢者就業援助施設であるシルバー人材センターは、受注した仕事の提供だけでなく、自ら事業を立ち上げ高齢者に適した仕事を創り出す。この「独自事業」と呼ばれる就業機会創出事業は、これまでの経験を活かせる仕事、地域に役立つ仕事、女性にも参加しやすい仕事、年齢を重ねてもできる仕事など、多様な高齢者の就業ニーズに対応する。また同事業は、福祉、農業、環境等地方自治体が実施する地域施策との連携・協働にも有効である。独自事業を地域プロジェクトに組み込む等により、地域施策と高齢者就業の促進を一体的に進めることができる。独自事業の特徴を活かし、地域の活性化につなげるため、補助事業の再導入、事業のネットワーク化、事業の企画運営機能の外部化について検討すべきである。

キーワード：シルバー人材センター、独自事業、高齢者就業、地域活性化

1. はじめに

（1）課題の背景

人口減少、少子高齢化への対応は、現下の最重要課題である。総人口に占める生産年齢人口（15～64歳）の比率が持続的に低下する、いわゆる「人口オオナス」と呼ばれる時代にあって、経済活力を維持し、地域社会の持続可能性をいかに確保するかが問われている。

こうした中、高齢者の活躍を一層促進することに、改めて注目が集まる。65歳以上の高齢人口は、2040年頃のピークに向け増加を続ける。75歳以上の後期高齢者の総人口に対する比率は2030年頃には2割に近づくと思込まれる。健康寿命の伸長を考えれば、増え続ける元気な高齢者に、産業の担い手として、また地域活動の支え手として一層の活躍を期待するのは当然のことである。

高齢者の就業は、生きがい・健康づくり、介護予防、引きこもり防止等にも有効とされる。長い高齢期を元気に過ごすことは、高齢者自身のためだけではない。膨張を続ける社会保障費の抑制にもつながる。

そして、高齢化率の高い地方では、高齢者の元気

が地域の元気に直結する。高齢者が活躍する地域社会の実現は、地域創生の重要テーマである。

（2）現役型就業と地域型就業

高齢期の就業には多様な形態がある。定年後もフルタイム勤務を続ける、自営業で元気なうちは働き続ける等、こうした「現役型就業」の促進は、労働力不足への対応では、最も有力な措置になる。このため、継続雇用年齢の70歳への引き上げについて検討が進められている。

一方、高齢期を迎えると、体力の低下や年金生活への移行で、自分のペースで働きたいと考える人が増える。現役型就業より負荷が少ない軽易な仕事や短時間勤務が、こうした就業希望に適する。報酬より、社会参加、生きがい、健康づくりを重視した働き方である。その働き方の性質上、地域に密着した仕事・活動が中心になるので、本稿では、こうした働き方・活動全般を捉えて「地域型就業」と呼ぶことにする。

地域型就業には、仕事の負荷のレベル、報酬の有無・多寡に応じて、様々な働き方がある。シルバー人材センターの派遣業務に従事する、コミュニテ

イビジネス¹で地域に役立つ仕事をする、NPO 活動に参加し生活支援サービスの仕事に就く（有償・無償）、自治会・ボランティア活動で地域のために働く等、様々な就業・活動パターンが想定できる。

（3）本稿の目的

本稿は、地域型就業に焦点を当て、高齢者のニーズに適した就業機会の創出について論じる。検討に当たっては、全国各地に設置されるシルバー人材センター（以下「SC」という。）を題材に取り上げる。政策構想では、利用しやすい地域機関に着目することが重要だからである。

本稿ではまず、SC が行う「独自事業」と呼ばれる就業機会創出事業について、3 か所で実施したヒアリング調査²の結果に基づき、その事業の特徴を明らかにする。次に、地域活性化を進める上での独自事業の有効性、可能性とそれが抱える課題について考察し、最後にまとめとして、SC、地方自治体、国が講ずべき施策について若干の提言を行う。

2. シルバー人材センターが行う就業事業

（1）シルバー人材センターの概要

SC は、高齢者を対象にした公的就業援助施設である。市区町村ごとの設置が原則で、1300 を超える SC が全国に設置されている。ほぼどの地域にも存在する、身近な施設である。

SC の就業事業は、高齢者の希望に適した就業機会の提供を特徴とする。退職後は、体力や生活スタイルに合わせて自分のペースで働きたいと考える人が多い。週 2 日、早朝 2 時間だけ働くなど、家事や趣味の時間を確保しながら空いた時間に軽易な仕事に従事する働き方は、社会参加促進や健康維持に役立つだけでなく、就業による報酬で年金生活を支える糧にもなる。こうした高齢期の典型的な就業ニーズに応え、定年後の高齢者等に地域型就業の機会を提供することが、SC の基本任務である。

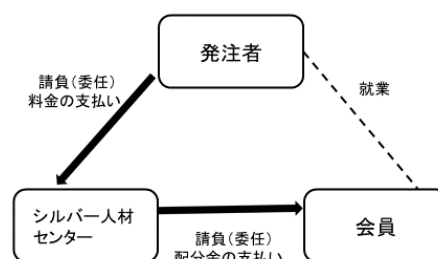
SC の就業の対象となるのは、60 歳以上の者である。提供される仕事は、臨時的かつ短期的な就業又

はその他の軽易な業務である。具体的には月 10 日以内、週 20 時間以内の就業を原則とする。就業事業には、受託事業、労働者派遣事業、独自事業の 3 類型³がある。

（2）受託事業

SC の就業の多くは、「受託事業」と呼ばれる類型である。地域の家庭、企業、自治体から仕事を受注、SC に登録された高齢者の会員に就業機会を提供する。発注者と SC の間、及び SC と会員の間は請負（委任）関係で、雇用関係によらない働き方である。

受託事業の仕組み



駐車場の管理、清掃、庭木の剪定、障子・襖張り等は、この就業方式で実施される。全国 SC の事業高（3,166 億円）のおよそ 9 割は受託事業である。

（3）労働者派遣事業

受託事業では、SC と会員との間に雇用関係はないが、労働者派遣事業（以下「派遣事業」という。）では、雇用契約⁴を結び、派遣先（発注者）の事業所で指揮命令を受けて働く。労働基準法、最低賃金法等の労働法規が適用になる、一般雇用に近い働き方である。

派遣事業の導入で、受託事業では対応できなかった、「発注者の従業員との混在作業」や「指揮命令を受ける業務」が可能になり、就業できる業務範囲が大きく広がった。スーパーでのレジ、バックヤード業務、福祉施設での補助業務、製造工場での作業等が派遣事業で行われている。深刻な人手不足

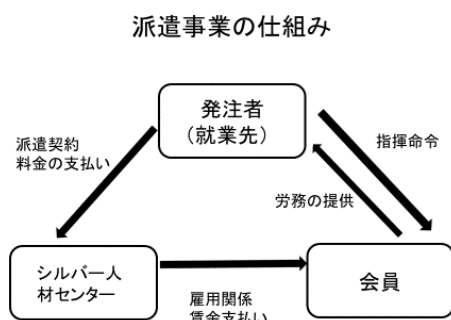
¹ 地域の課題を地域住民が主体的に、ビジネスの手法を用いて解決する取り組み全体を指して使われることが多い。類似の概念として「ソーシャルビジネス」がある。

² 本稿執筆に当たっては、犬山市、多度津町、芦屋市の SC をはじめ、多くの方々に協力をいただいたが、本文に記された記述及び見解は、言うまでもなくすべて筆者の責任に帰すものである。

³ このほか、高齢者を対象に有料職業紹介事業を行う。ボランティア活動や趣味等のサークル活動のある SC も多い。

⁴ 正確には、各 SC の県単位の上部団体である連合会と会員との間の雇用契約になる。

を背景に、各地でその取扱高が急速に伸びている。2017 年度、全国の事業高は 296 億円で、対前年比 32.5%の増であった。



(4) 独自事業

受託事業、派遣事業で会員に提供する仕事は、いずれも外部から受注した業務である。しかし、注文を受けた業務だけでは、会員が従事できる仕事の範囲はどうしても限られる。高齢期の様々な就業ニーズに対応するため、会員各人ができることから出発して、関われる仕事を創り出せないか。こうした問題意識から、受注方式ではなく、SC 自らが仕事を創り出す取り組みが各地で展開されている。この仕事創造の事業は、「独自事業」（又は「自主事業」）と呼ばれる。

独自事業⁵は、新事業の立ち上げであり、SC による「小さな起業」とも言えるものである。事務局職員と会員が主体となり、地域の特産品の生産・販売や地域に役立つ事業を立ち上げる。事業に従事する会員は、報酬（配分金）は総じて少額だが、各人のペースで働くことができる。独自事業がもたらす就業は、自主・自立、生きがい就業という、SC が掲げる理念に合致した働き方と言える。

3. 全国で実施されている独自事業の概要

2017 年度、全国で独自事業を実施した SC は 559 団体、実施割合は 42.2%であった。年間延べ就業人員は約 67 万人日に上るが、事業規模は全国計で約 21 億円に過ぎない。受託事業、派遣事業を含む総事業規模は全国で 3 千億円を超えるものであり、独自事業の割合は極めて小さい。

独自事業の内容は多岐にわたるが、各地で実施されている主な事業を整理すると、概略以下のとおりである。なお、括弧内は 2017 年度に全国で実施された事業総数である。

【ものづくり系（417 事業）】

手工芸品の製作、縫製・編み物、美術・芸術、木工などの作業である。会員が製作した小物類を、直営ショップやイベント会場で販売する。家具づくりなど本格的な作業もあるが、会員のサークル活動から発展したものも多い。売れた時だけ報酬（配分金）が得られる参加型の事業が多いのも特徴である。

【リサイクル系（286 事業）】

自転車のリサイクル、粗大ごみのリサイクルなどである。剪定で出た枝葉のチップ化（土壌改良に利用）、廃油を利用した石鹸づくりなどの事例も見られる。

【教養講座・教育系（507 事業）】

会員が講師を務め、パソコン、英会話、書道など各種講座を開設する。小学生向け補習教室（学習塾）の事例もある。都市部の SC でよく見られる事業である。

【販売系（268 事業）】

地元野菜、手作り品、リサイクル品、総菜などを店舗等で販売する。

【農業系（162 事業）】

遊休地、休耕地を活用し、野菜、果実、花などを栽培、運営ショップ等で販売するのが典型的な形態である。収穫した果実を加工し、ジャムなどを製造・販売するケースも見られる。

【食品・調理系（106 事業）】

食堂、喫茶の設置運営である。高齢者の居場所づくりを兼ねて運営される例もある。他に、総菜、弁当の製造などがある。

【福祉サービス系（69 事業）】

幼児の一時預かり、学童保育、高齢者のデイサービスなどである。福祉職経験のある会員が中心になり事業を運営する。受託事業、派遣事業で対応している SC も少なくない。

上記のほか、観光ガイドなど地域の特徴を活かした事業も多数見られる。

4. 独自事業の実際（ヒアリング調査の概要）

⁵ 事業立ち上げ段階では発注者が存在しないのが独自事業の特徴であるが、SC の中には発注者がある場合でも「独自事業」と称している事業がある。統計データの中には、本来、独自事業とはいえない事業が一部含まれている。

独自事業の現状・課題をより詳しく把握するため、犬山市 SC、多度津町 SC、芦屋市 SC への訪問調査を、2018 年 12 月に実施した。関係者から聴取した概要は、以下のとおりである。なお、上記 3 か所は、いずれも独自事業を活発に展開する SC である。

(1) 犬山市 SC(愛知県)

犬山市は愛知県の北部に位置し、木曽川を挟んで岐阜県と接する。2018 年 3 月末現在、人口は約 7 万 4,000 人、SC の対象年齢とされる 60 歳以上人口は約 2 万 5,000 人（総人口の 33.77%）である。SC の会員数は、2010 年度の 1,012 人をピークに微減が続き、2018 年度は 826 人となった。80 歳以上の会員が 10%を超え、会員の高齢化が顕著である。

犬山市 SC が展開する主な独自事業は、以下のとおりである。

【犬山市地域農業活性化事業】

土を使わないフィルム農法（アイメック農法）によるトマト栽培。ビニールハウス 3 棟を設置する。（詳細後述）

【シルバー城下町プラザ運営事業】

犬山城下町メイン通りにショップ・集いの場（賃貸施設）を設置・運営する。手作り品や野菜の販売、高齢者対象のサロンの運営等である。

【剪定樹木チップ化事業】

剪定作業で出た枝葉ゴミをチップ化し、土壌改良剤として販売するリサイクル事業である。

【ゴミ出しサポート事業】

要介護高齢者、障がい者世帯を対象にしたゴミ出し支援サービスである。

ここでは、特に事業規模の大きい「犬山市地域農業活性化事業」について詳しくみてみよう。

この事業は、犬山市 SC が事業主体となり、2017 年度「地域農業活性化事業補助金」（市補助金）を活用し着手したものである。いわゆる「農福連携」（農業とシニア世代の活躍）を目的に、高齢者がまちづくりの主角となって地域の活性化につなげるチャレンジ事業とされる。農業の活性化とともに、世代を超えた市民の交流を目指す。

事業が開始された 2017 年度の初期投資（ビニールハウス設置、造成費、栽培システム導入費、給排水管敷設工事費）は、総額 5,925 万円に上った。その財源は犬山市からの補助金である。内訳は、市の一般財源 4,051 万円、国の地方創生拠点整備交付金 1,874 万円である。また人件費に関しても市から補助金が交付されている。

事業の進捗状況としては、2018 年初に 3 棟のビニールハウスが完成、2 月には苗木の定植が行われ

た。5 月から 7 月にかけて収穫が行われ、並行して試験販売が開始された。その後夏場には、栽培フィルムの張替と定植が行われ、11 月から収穫が始まっている。2019 年夏までに 10 t の収穫を見込むという。本格的な事業運営はこれからであるが、今後の事業拡大に期待が高まっている。

試験販売期間における生産販売実績は、生産量 2.4 t、販売額約 140 万円であった。また、この間就業した会員は、栽培関係で 8 人、収穫関係で 15 人、販売関係 20 人で、配分金は 500～600 円程度（時間当たり）であった。

本事業については、関係機関、外部機関との連携に関し以下の特徴点があり、こうした連携体制が独自事業の立ち上げ及び円滑な運営に寄与している。

第一に、市当局からの財政支援が事業の立ち上げに大きく寄与していることである。ビニールハウス設置に伴う高額な初期投資資金を SC が自前で調達するのは困難であり、市政と一体となった事業展開があって初めて実現できた事業である。

第二は、農業技術の習得について外部機関からの支援を得たことである。トマト栽培で採用されるフィルム農法は、ベンチャー企業 A 社が開発した新しい栽培システムで、SC では、A 社の技術支援、研修サービスの提供を受けた。同農法は、土の代わりに工業製品であるフィルムを使用するため、SC 会員のように農業未経験者でも短期間で再現性の高い農業技術を習得できたという。

第三は、地域の研究・教育機関との連携である。販路の開発については、地元の名古屋経済大学経営学部との授業と連携して取り組んだ。SC 会員も授業に参加、トマト販売のビジネスモデルについて学習した。現在トマトは、SC 直営の売店、市内スーパー等で販売されている。また、トマトを加工したスムージー、コンポートの開発にも着手している。

製品パッケージのデザイン、商品名及びロゴマーク（「おいしい花子」という商品名）については、デザインを専門に学ぶ名古屋芸術大学の学生とワークショップを開催し決定したものである。

(2) 多度津町 SC(香川県)

多度津町は香川県中部に位置する、瀬戸内海に面する町である。農業のほか、臨海部の大規模な埋め立て地に、造船・橋梁・鉄工・食品関係の企業が立地する。

人口は、23,464 人（2018 年 11 月現在）、60 歳以上人口が 37.5%を占める。SC の会員は 438 人（2017 年度）で、過去 5 年ほぼ横ばいで推移している。会

員数の60歳以上人口に占める割合を示す粗入会率は5.0%で、全国平均(1.7%)と比べかなり高い。

会員の年齢構成の変化をみると、74歳以下の会員は減少する一方、75歳以上の会員は増加、80歳以上の会員は全会員の10.5%を占める。会員の高齢化が進んでいる。

多度津町SCが展開する独自事業は、以下のとおりである。

【いちじく栽培事業】

休耕田を活用して、いちじく栽培を行う農業系事業である。(詳細後述)

【ふるさと商品直売所「たどつシルバー」事業】

会員が栽培した農産品、地域の特産品を中心に、SCの事務所に隣接した店舗で販売する事業である。国の地域就業機会創出・拡大事業⁶の指定を受けた。(詳細後述)

【最寄所「ひだまり」事業】

商店街の空き店舗を利用した、介護予防・引きこもり防止のための福祉・生活系サービス。国の企画提案方式事業⁷の採択を受け、2007年度から事業を開始。補助終了後は、町からの委託事業として事業を継続(女性会員5人が就業)している。

【みどりのリサイクル事業】

剪定枝葉を使った土壌改良材の製造(チップ化、たい肥化)。多度津町は「環境のまち宣言」を行っており、環境施策推進の一環として事業を2008年に立ち上げた。就労会員は4人である。

【「つむぎの会」事業】

古着などを利用した小物類の製作、仕立て直し。SC事務所に付設された作業所で12人の女性会員が従事し、町内各種イベントで展示販売を行う。高齢会員が多く、交流の場としての色彩が強い事業である。

ここでは、上記の事業のうち、事業規模の大きい「いちじく栽培事業」及び「たどつシルバー事業」について詳しくみてみよう。

いちじく栽培事業は、国の企画提案方式事業として採択され、国・町から補助金の交付を受け、2010年度から開始された。休耕田(3,000平方メートル)を無償で借り受け、200本のいちじくを定植し、「シルバー農園」として運営している。

事業立ち上げに要した費用はおよそ1,300万円、国・町からの補助金、自己財源から支弁・調達した。収穫したいちじくは、直売所で販売するほか、ジ

ャム、コンポートに加工し通年販売している。加工品は、ふるさと納税返礼品として町にも納入、また、JR 四国観光列車「四国まんなか千年ものがたり」でも利用されている。北区SC(東京都)の記念品として納入した実績もあるという。町内外から「たどついちじく」ブランドとして好評を得ている。

売上げは、収穫量が天候に左右されることもあるが、年間378万円(2016年度)、416万円(2017年度)と安定的に推移している。

就業状況については、栽培からジャム加工までで約50人の会員が従事し、就業延べ人員は1,000人日に上る。特別な技能を要しないため、女性会員、高齢会員が多いのが特徴である。配分金は、時間当たり750~900円程度である。

本事業については、次のような特徴がある。

第一は、地域課題解決と高齢者の就業促進を効果的に結び付けていることである。耕作放棄地や休耕田の活用は各地で広く認められる地域課題である。その有効活用を図りつつ、高齢者の就業機会を確保する事業は、SCならではの事業と言える。

栽培種目をいちじくとしたのは、栽培が比較的容易あり、低木のため高齢者にも無理なく収穫ができることに配慮したものである。その結果、特別な技能を有しない女性会員や高齢会員に向けた就業機会の創出につながっている。

第二は、安定した事業運営を確保している点である。事業立ち上げ当初の公的支援が終了した後は、補助金等を受けることなく事業が継続されていることは特筆できる。今後は、いちじくの木の計画的な栽培、ジャム等2次製品の販路拡大が課題である。

ふるさと商品直売所「たどつシルバー」事業は、国の地域就業機会創出・拡大事業の補助金の交付を受け、2016年度から運営開始したものである。売上げ実績は、2016年度1,475万円、17年度1,612万円である。他地域のSCで展開される同種販売系事業と比較すると、事業規模は比較的大きい。

会員の就業状況については、就業会員8人、野菜など販売商品を提供する会員が29人である。

事業の財源については、建物建設のための初期投資(約1000万円)は、多度津町が「地方創生国庫補助金」を活用し建設した(土地は町からの無償貸与)。運営費については、2016年度から3か年、国・町から各100万円ずつ補助金が交付されている。

⁶ 地方自治体等と連携し新たな就業機会を創出する事業を立ち上げたとき、補助金を交付する国の事業(2016年度に創設)

⁷ 教育、子育て、介護等の重点分野で新たな就業事業を立ち上げたとき補助金を交付する国の事業(2013年度で廃止)

本件事業については、2018 年度で国の補助金交付が終了（交付期間 3 年間）するため、その後の事業継続が当面の重要課題になっている。直売所の現状は赤字運営であり、出荷会員を増やし魅力ある商品を取り揃える等により、売り上げを伸ばすことが必須であるという。

（3）芦屋市 SC（兵庫県）

芦屋市は阪神間の中央やや西寄りに位置する。神戸市と大阪市へのアクセスが良く、自然環境にも恵まれた地域で、良質な住環境を有する「住宅都市」として全国的にも名高い。

産業構成には際立った特徴がある。住宅都市であるため、事業所の数が少なく、また生活関連の第三次産業が全体の 9 割以上を占め、製造業のウェイトが極めて小さい。その結果、芦屋市 SC では、事業所からの大口受注がほとんどないという。

人口は、2018 年 3 月末現在、95,805 人で、そのうち 60 歳以上人口は 32,851 人、60 歳以上人口比率 34.3%である。

SC の会員数は、1,109 人で、粗入会率は 3.38%である（2017 年度末）。最近 5 年間の会員数の推移をみると、2013 年 985 人から 2017 年 1,109 人へと増加（伸び率 12.6%）している。SC の会員数は全国的に減少・停滞傾向が続いている中で、毎年着実に会員を増やしている同 SC の取り組みは特筆できる。

会員の年齢構成については、65 歳から 79 歳までの会員が 8 割を超え、大部分を占めるが、80 歳以上の会員も 11.5%（128 人）在籍する。

次に 2017 年度の事業の実施状況をみると、総事業高は 4 億 6,900 万円、内訳は受託事業 4 億 4,400 万円、派遣事業 1,387 万円、独自事業 1,077 百万円であった。就業延べ人員は、全体で 114,476 人日、内訳は、受託事業 107,050 人日、派遣事業 2,672 人日、独自事業 4,754 人日であった。同市の産業構成を反映し、派遣事業のウェイトは小さい。

独自事業については、多種多様な事業が展開されている。2017 年度に実施された事業数は 28 に上る。これは全国屈指の事業数である。主な事業は以下のとおりである。

【地域「ふれ愛」事業 小町カフェ】

国の地域就業機会創出・拡大事業を活用し、2017 年 10 月、事務所に隣接する場所に開店した。地域の集いの場、情報発信の場として会員が運営するカフェである。就業人員は 16 人、延べ就業人員は 455 人日である。17 年度半年間の事業高は、76 万 8 千円である。補助金終了後を展望しながら、事業を継続できる体制をいかにつくるかが今後の課題である。

【はつらつ憩いサロン】

地域の高齢者が集い、引きこもりを防ぎ、介護予防にもつながるサロンを開設（年 40 回開催）。2016 年度に、地域就業機会創出・拡大事業を活用し開始した。運営スタッフとして会員が参加するほか、講師、指導にも会員が参加する、会員中心の運営体制が特徴である。就業人員は 26 人（延べ 164 人日）、事業高 79 万 7 千円である。

【傾聴事業「はつらつコール」】

会員の提案で始まり、企画提案方式事業を活用し 2012 年に開始した事業で、在宅の高齢者を対象としたサービス。もっぱら話を聞く「傾聴」を仕事として実施する（家事援助サービスはなし）。芦屋 SC 発の事業である。1 年間の研修を受講した会員が担当、就業人員は 5 人（延べ 240 人日）。個人だけでなく老健施設からの依頼もあり、事業高は 86 万 7 千円である。

【はつらつ野菜市】

県内の養父市、三田市の SC と連携し産地直送の新鮮野菜、お米を販売する。企画提案方式事業を活用し、2013 年に立ち上げた事業である。就業人員 4 人（延べ 39 人日）。事業高は 26 万 2 千円である。高齢会員の就業機会を作る狙いもあるという。

【楽しい放課後教室】

小学 4 年生から中学生を対象に算数、英語、数学を指導する。生徒数 40 人で、週 2 日開講。企画提案方式事業を活用し 2011 年から開始された。元教員の会員が中心になって事業を立ち上げた。事業高は 208 万 9 千円で、就業人員は 17 人、延べ 1,232 人日である。

芦屋市 SC が展開する独自事業は、他にも多種多様なものがあるが、それらを含め、その特徴点を整理すると、以下のとおりである。

第一は、独自事業を重点事業として取り組む SC の運営方針である。確かに独自事業に従事する就業人員は、受託事業に比し決して多いものではないが、多種多様な事業展開を通じて女性会員や高齢会員のニーズに合った就業機会を提供している。こうした方針が、SC の魅力を高め会員拡大につながっている。

第二は、事務局主導ではなく、会員発案による事業が盛んなことである。会員 3 人からの発案であれば、事業化に積極的に取り組む方針という。また、市民の暮らしに密着した事業が多いことも特徴である。いずれも、手作り感あふれる小規模な事業であるが、「自主・自立の運営」や「地域に役立つ仕事」という SC 本来の理念に合致した取り組みと評価できる。専門性や意識の高い会員がこうした事

業を支えている。

なお、独自事業が活発な背景には、事務所（市からの有償貸与）内に、各種講習、イベント用スペースを有していることがある。

第三は、国による補助事業の積極的活用である。独自事業の立ち上げには、国の企画提案方式事業及び地域就業機会創出・拡大事業を活用した事例が多い。補助金が、事業の立ち上げ・運営を資金面で支えているのである。国の補助事業には地元自治体の負担もあるため、市当局の SC 事業への理解・支援体制も強調しておく必要がある。

なお、上記の補助事業は 2019 年度に廃止される予定であり、今後の事業の立ち上げを不安視する声が上がっている。

5. 調査から見えてきた特徴と可能性

本項では、上記調査結果から見えてきた、独自事業の特徴を、受託事業、派遣事業と対比しながら整理するとともに、高齢者の活躍で地域を活性化させる施策を推進する上での、独自事業の有効性と可能性について検討する。

(1) 多様な就業機会が高齢者のニーズに対応

3 センターに共通して見られた独自事業の特徴は、創出された就業機会の多様性である。

受託事業・派遣事業による就業は、概して規格化、定型化されたもの（例えば草刈、施設管理）が多いが、独自事業による就業は、非常に多様性に富む。現役時代の経験が活かせる仕事（芦屋市 SC の教室講師）、女性高齢会員の趣向にあった仕事（多度津 SC の「つむぎの会」事業）、その土地ならではの仕事（例えば観光ガイド）等である。小規模で、手作り感のある事業である分、その仕事に従事できる会員が限定される、配分金が少ないなどの課題も確かにある。しかし、地域の高齢者の様々なニーズに応え、高齢者就業を促進し、地域の元気を生み出すメリットは大きい。

今、どこの地域でも「高齢者の高齢化」が進む。3 センターでも 80 歳を超える高齢会員が増えている。その社会参加の促進は各地域で大きな課題である。後期高齢期以降の人にも、健康、体力に合った就業機会を提供できる独自事業の機能は、地域活性化を考える上で特に注目すべきものである。

SC では、就業事業のほかに同好会、クラブ活動も盛んである。独自事業による小さな就業と仲間との語らいを楽しみ、80 歳を過ぎても元気で過ごす。そうした暮らしの基盤を SC が提供できるのではないだろうか。

(2) 地域社会と密接につながる就業

地域のために確かに役立っていると就業会員が実感できる仕事。独自事業で創出された仕事の中には、そうした性質のものが数多くある。もちろん受託事業・派遣事業でも、地域貢献を実感できる仕事は少なくない⁸が、今回のヒアリング調査では、地域課題の解決に密接に関連する事業・就業が多く見られた。

芦屋市 SC は、傾聴事業「はつらつコール」をはじめ、子育て、成年後見、介護予防、引きこもり防止、教育など、幅広い分野で市民生活を支えている。犬山市 SC の「ゴミ出しサポート事業」、多度津町 SC の「最寄所ひだまり事業」も同種の事業である。地域社会と密接につながる就業が多いことが、独自事業の特徴の一つである。

また、芦屋市 SC の事例に見られるように、会員の発案で始めた事業は、自分たちの手で立ち上げ、運営するため、受託事業・派遣事業にはない就業の満足感・やりがいをもたらす。これも独自事業ならではの特徴と言えるだろう。

(3) 地方自治体等による地域施策との連携・協働

地域社会と密接につながる就業が多いことから分かるように、独自事業には、高齢者就業と地域施策（福祉、環境、農業振興、教育等）をつなぐ機能がある。

犬山市 SC のトマト栽培事業は、犬山市が進める「農福連携」（農業振興と高齢者の活躍）という施策融合で生まれた事業である。それは独自事業を核とし、犬山市と SC が一体となって進める地域活性化のためのプロジェクトである。

多度津町 SC のいちじく栽培事業は、休耕田の活用という地域課題と高齢者就業の促進を効果的に結び付けた事業である。

また、芦屋市 SC が取り組む福祉関連の事業は、市民の小さな困りごとに対応することで、地域の福祉施策では手が届きにくい部分を補完するものである。

このように、地方自治体等による地域施策と一体となって高齢者の就業機会を創出するのが、独

⁸ 介護、生活支援サービス、公共施設の施設管理、空き家管理などを受託事業（地方自治体等からの委託）として実施している。

自事業の大きな特徴であり、役割である。高齢者の活躍による地域活性化施策において、独自事業は重要な役割を担わなければならない。

(4) ビジネス性の高い事業への挑戦

今回の調査では、高いビジネス性を有する独自事業の事例が見られた。

犬山市 SC は、市当局の全面的な支援を得て、大規模な投資を行い、トマト栽培事業を立ち上げた。農業技術はベンチャー企業と、商品化、販路開拓には地元の大学と連携し、事業を軌道に乗せつつある。

多度津町 SC は、ジャム等の加工製品の販路拡大やブランド化に成功し、いちじく栽培の事業を安定化させた。いずれも一般事業体と変わらないビジネス感覚で事業を遂行している。

こうした規模の大きい、ビジネス性の高い事業は、多数の会員に、多様な就業機会を提供できるメリットがある。地域における就業機会創出事業の在り方を考える上で、目指すべきモデルの一つになると言えるだろう。

6. 独自事業が抱える課題

以上のような特徴と可能性を有する SC の独自事業であるが、その周辺には少なからず課題もある。

(1) 財政基盤の脆弱性と事業立ち上げリスク

公益団体である SC が独自事業に取り組む際には、事業参入リスクと向き合わなければならない。この点が、独自事業を行う上での最大の問題である。

事業立ち上げには、何らかの初期投資あるいは立ち上げ資金が必要になるが、需要不足などで事業が不調に終わるケースもある。投資資金を外部から調達した場合、事業の赤字、負債は、法人運営に深刻な打撃を与える。これらは、受託事業・派遣事業にはないリスクである。

実際、各地の SC で展開される独自事業は、初期費用が僅少で済む、あるいは既存資源の活用で済む、立ち上げリスクの低い事業が目立つ⁹。

その背景には、SC の組織形態に由来する要因がある。上記 3 センターを含め全国にある SC の多くは、公益団体の法人形態を採用する。公益認定を受

けた法人には、収支相償原則¹⁰が厳格に求められるため、剰余金の発生する余地は乏しい。年度当初の運転資金に事欠く事態もあるという。こうした財務基盤の脆弱性が、独自事業立ち上げに大きく立ちちはだかる。

また、事業の売上げは、材料費、事務費を控除し就業会員に配分金として支給するのが原則で、実態としても剰余金が出る余地はあまりない。

今回調査した 3 センターでは、初期投資に要する資金調達は、その多くを公的補助に依存していた。犬山市のトマト栽培事業では、6 千万円を超える投資財源のほとんどが市等による補助金であった。多度津町のいちじく栽培事業は、国の企画提案方式事業を活用し、国・町からの補助金で初期費用（約 1300 万円）は調達・支弁した。芦屋市 SC でも、国の補助事業を最大限に活用し事業を立ち上げている。

このように、現在の法人形態を前提にすれば、一定規模以上の独自事業の立ち上げには、外部からの支援が必要になる。支援は、地元自治体、国からの補助金を中心になるが、土地、事務所の貸与、人材の派遣など様々な形態がありうる。地元自治体との密接な協力・協同関係は、独自事業の盛んな上記 3 センターに共通した特徴であった。

(2) 事業の安定的な運営に関する課題

販売・喫茶系の独自事業では、一定の売り上げ確保が、事業を継続する上で欠かせない。特に、立ち上げ当初 3 年間補助金が交付されているケースでは、その終了後、赤字経営に陥らないため、どう取り組むかが共通の課題である。

事業の多角化（犬山市 SC）、新商品や新メニュー導入（多度津町 SC、芦屋市 SC）などを検討することになるが、実践は簡単なことではない。

当然ながら、ビジネスとしての経営努力が求められる。高齢者の就業機会創出を目的とした事業であっても、商品売る以上、顧客ニーズを踏まえた対応が必要である。良い商品をできるだけ安価に提供すること、営業時間の工夫、宣伝などは当然であるが、SC らしい温もりのある付加サービス（例えば単身高齢世帯への配達サービス）の導入なども検討されてよい。また経営改善のため、ビジネス経験豊富な会員に活躍してもらうのも一案である。

商品価値の高い製品については、ネット販売の

⁹ 例えば各地で行われている「刃物研ぎ」、「小物の製作」など

¹⁰ 法律により公益法人に対して求められる財務基準の一つで、「公益目的事業にかかる収入がその実施に要する適正な費用を償う額を超えてはならない」とするもの。

強化やSC間での販売ネットワークを活用する方法も、販路拡大、売り上げ改善につながる（多度津町SCのいちじく加工品のネット販売の例）。

販売・喫茶系以外の事業でも、設備・器具更新のための費用捻出が困難、後継者がいない等の事情で事業の継続が危ぶまれるケースがある。行政の支援を期待するだけでなく、周到的準備とビジネス感覚を活かした計画的な事業運営が求められる。

7. まとめ・若干の提言

独自事業は、事業高、就業人員いずれを見ても、SC事業のわずかな部分を占めるに過ぎない。全国で独自事業を実施するSCは半数に満たない。SC内でも、地域でも、そうした「小さな存在」である。また前項で指摘したとおり、事業立ち上げリスクなど大きな課題も抱えている。

しかし、独自事業には、受託事業・派遣事業にはない特徴があり、そして、地域活性化施策としての可能性がある。前述したとおり、その特徴、可能性を改めて整理すれば、80歳を超える高齢会員や女性会員に適した仕事など多様な就業機会を創出できること、会員自らが事業の立ち上げに参画する、手作り感のある仕事、地域社会とのつながりが強い就業、自治体による地域施策との連携・融合などである。

こうした独自事業の特徴を活かし、地域活性化施策としての可能性を具体化、実装していくため、SC、地方自治体、国が採るべき施策について若干の提言を行い、本稿のまとめとしたい。

(1) 国庫補助制度の再導入

2019年度から国の補助事業が見直され、独自事業立ち上げに活用されてきた「地域雇用機会創出・拡大事業」が廃止される。その前身である「企画提案方式事業」以来続けられてきた補助の廃止は、3センターだけでなく、独自事業を重視するSCに深刻な影響を与える。

同事業の廃止理由は必ずしも明らかではないが、利用率が低調だったことが背景にあると思われる。制度周知が不足していたことは、結果として否めない。

そこで、その活用を促すことを前提に、国庫補助事業の再構築を提案したい。その際、高齢者の高齢化に対応し、80歳になっても働ける就業機会の創出を補助対象事業としてはどうか。創出する仕事の一部に、特に体力、健康に配慮した仕事を含み、

かつ就業中の安全配慮体制の確保等を要件とするのである。

補助対象はSCだけでなく、NPOなどが取り組むコミュニティビジネス等でもよい。地域課題解決と高齢者の就業機会創出を確実に結びつけることができれば、補助対象をSCに限定する必要はないように思われる。

(2) SC事業のネットワーク化

独自事業で生産した製品の販路拡大のため、全国のSCをつなぐネットワーク化を提案したい。ヒアリング調査で見たように、芦屋市SCは県内の三田市、養父市のSCが生産した農産物を販売していた。SC間の事業の連携は、相互のSCの活性化に資するものであり、こうした事業連携体制をより普遍的、全国的なものにしていく提案である。

具体的には、独自事業で製作した小物類、製造した商品価値の高い食品類などを紹介するサイトを立ち上げ、全国のSC間で個別に連携関係をつくる方策が考えられる。販売増となれば、赤字運営の回避だけでなく、会員に支給される配分金のアップにつながる。

地元の直営店舗やイベント会場の販売だけでは、販売量は自ずと限界がある。全国各地を網羅するSCのネットワークとスケールメリットを最大限に活用すべきである。SCの都道府県連合会・全国団体のイニシアティブの下で具体化に向けた検討を期待したい。

(3) 事業の企画運営機能の外部化

公益法人形態を維持した上で、財務上の問題を回避し、補助金に過度に依存しない形で独自事業の開発を進めるためには、事業の企画運営機能の外部化という方法が考えられる。

外部ビジネス（NPO、株式会社など）が、公的資金、民間資金を調達し独自事業を立ち上げ、事業活動に伴う最終的な責任を負う。事業の構築に当たっては、高齢者の就業機会の創出・拡大を前提とし、SCは、外部ビジネスからの受託事業・派遣事業として就業事業を行う。SCと外部ビジネスの間には、事業構築・運営に関して緊密な連携体制が敷かれ、スタッフの人的交流も頻繁に行われる。こうした取り決めを相互協定し、高齢者就業事業としての実効性を担保するのである。この方法によれば、公益性に抵触することなく、また事業立ち上げリスクを回避しながら、SCとして独自事業のメリットを享受できることになる。

もちろん、資金の調達方法、ビジネスとしての採算性など、事業の外部化には課題が多々ある。ただ、

市町村のイニシャティブの下で、SC、商工団体、金融機関、福祉団体、コミュニティビジネスなどが連携・協議し、地域の英知を結集すれば、実効ある方策（例えばSCと既存コミュニティビジネスとの連携）が見い出せるのではないかと。

「高齢者の活躍による地域活性化」に大きく貢

献する可能性を持つテーマである。それだけに、国の地域創生対策として考案し、地域の取り組みを促すことも検討に値する。

SC関係者の間で、これまで研究が行われてきた経緯¹¹のある構想でもある。具体化に向けた取り組みの進展を期待したい。

参考文献

- 1) 独立行政法人労働政策研究・研修機構：(JILPT 資料シリーズ No. 182) 地域における高齢者の多様な活躍のヒアリング事例 ―地方公共団体等の取組を中心に― 2017年3月
- 2) 公益社団法人芦屋市シルバー人材センター編：平成30年度定時総会資料
- 3) 公益社団法人犬山市シルバー人材センター編：平成30年度定時総会資料
- 4) 公益社団法人多度津町シルバー人材センター編：平成30年度定時総会資料
- 5) 公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会編：シルバー人材センター事業統計年報（平成29年度）
- 6) 公益社団法人全国シルバー人材センター事業協会編：シルバー人材センター事業運営の手引き 2013年3月
- 7) 社団法人全国シルバー人材センター協会：シルバー人材センターの独自事業に関する調査研究報告書 1994年3月
- 8) 財団法人東京都高齢者事業振興財団：独自事業に関する検討経過報告 1996年3月

¹¹「シルバー人材センターの独自事業に関する調査研究報告書」(全国シルバー人材センター協会、1994年3月)は、第三セクター方式の事業展開、独自事業支援システムの導入構想に言及している。