

序章 高齢者の多様な活躍の事例収集の趣旨、各章の概要等

第1節 今回の調査研究の背景

今回、地域における高齢者の多様な活躍の事例収集を行ったところであるが、その背景には、①人口構造の変化への対応、②高齢者の活躍が健康等に及ぼす影響、③高齢者の多様な活躍に関する政府の動きの3点があげられる。以下、それぞれについて詳述する。

1 人口構造の変化への対応

日本の人口は2011（平成23）年より減少に転じ、生産年齢人口（15～64歳）が将来大幅に減少すると見込まれており、日本の経済社会の活力の維持・発展のためにも高年齢者の活躍が喫緊の課題となっている。

図表序-1-1により、人口の将来推計をみると、人口のピークであった2010年と比べて、2015年▲1.1%、2030年▲8.9%、2050年▲24.2%と大幅に減少することが見込まれている。年齢階層別にみると、15～64歳の生産年齢人口は、2015年▲5.2%、2030年▲16.4%、2050年▲38.3%と大幅に減少する一方、65歳以上の人口は、2015年16.1%、2030年26.0%、2050年28.8%と一貫して増加することが見込まれている。特に、2015年の65歳以上の人口が2010年に比べ16.1%も増加しているのは、団塊の世代（1947（昭和22）年～1949（昭和24）年生まれ）が既に65歳以上（2016年には67～69歳）に移行したことが大きな要因となっている。

65歳以上の高齢者は、既に企業での雇用からは引退している人も多いが、人口減少社会において日本の活力を維持していくためには、雇用以外の形態も含めて、様々な形態で社会参加をも行っていくことが重要である。特に、団塊の世代が60代後半層に移行している現在、高年齢者の多様な活躍の事例を紹介し、社会参加を促していくことが喫緊の課題となると考えられる。

図表序-1-1 人口の将来推計

		総数	0～14歳	15～64歳	65歳以上
平成22年 (2010年)	人口(万人)	12806	1680	8103	2925
	構成比(%)	(100.0)	(13.2)	(63.8)	(23.0)
平成27年 (2015年)	人口(万人)	12660	1583	7682	3395
	対2010年比	▲1.1	▲5.8	▲5.2	16.1
	構成比(%)	(100.0)	(12.5)	(60.7)	(26.8)
	人口(万人)	11662	1204	6773	3685
平成42年 (2030年)	対2010年比	▲8.9	▲28.3	▲16.4	26.0
	構成比(%)	(100.0)	(10.3)	(58.1)	(31.6)
平成62年 (2050年)	人口(万人)	9708	939	5001	3768
	対2010年比	▲24.2	▲44.1	▲38.3	28.8
	構成比(%)	(100.0)	(9.7)	(51.5)	(38.8)

(資料)2010年までは総務省「国勢調査」、2015年以降は国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口(平成24年1月推計)」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果
(注)2010年の総数は年齢不詳を含む。高齢化率の算出には分母から年齢不詳を除いている。

2 高齢者の活躍が健康等に与える影響

60代の就業者（雇用以外も含む。）に、働いた理由を尋ねたところ、「経済上の理由」が71.4%と最も高いが、「いきがい、社会参加のため」31.5%、「健康上の理由（健康に良いなど）」23.1%と回答した人もかなりの割合で存在している。年齢階層別にみると、「経済上の理由」と回答した人は60代前半層より60代後半層で減少している一方、「いきがい、社会参加のため」、「健康上の理由（健康に良いなど）」と回答した人は逆に、60代前半層より60代後半層の方が多くなっている。

このように、60代の就業者については、「いきがい、社会参加のため」、「健康上の理由（健康に良いなど）」などの理由で就業している人も多く、年齢が高くなるに従い、その傾向が強くなっている。高齢者が雇用以外の形態も含めて就業することは、生きがいや健康増進につながっていることを窺わせる結果となっている（図表序-1-2）。

図表序-1-2 就業者の働いた理由(複数回答)

(%)

	総数 (千人)	経済上 の理由	健康上 の理由 (健康に 良いな ど)	いきが い、社会 参加の ため	頼まれ たから	時間 に 余裕が あるから	その他	無回答
男女計	10,081	71.4	23.1	31.5	17.5	22.6	10.1	2.2
60～64歳	6,040	75.2	20.6	29.6	14.3	20.4	10.0	2.4
65～69歳	4,041	65.9	26.7	34.4	22.3	26.0	10.3	2.1
男性計	5,829	75.3	23.2	28.1	18.6	18.8	9.3	1.7
男性・60～64歳	3,559	80.0	20.5	26.2	14.1	15.4	8.8	2.0
男性・65～69歳	2,271	67.9	27.5	30.9	25.6	24.2	10.2	1.3
女性計	4,252	66.2	22.9	36.3	16.0	27.9	11.2	3.0
女性・60～64歳	2,481	68.2	20.9	34.5	14.7	27.5	11.7	2.9
女性・65～69歳	1,771	63.3	25.8	38.8	17.9	28.3	10.5	3.0

(資料出所)JILPT「60代の雇用・生活調査」(2015年7月)

また、高齢者の就業が健康に与える影響について、三村（2016）¹は、JILPTの行ったアンケート調査の結果を用い、高齢者の就業促進が高齢者の主観的健康感の増加に有効であることを示しており、高齢者の就業を促進する政策は、労働力の確保や高齢者の所得保障の観点からだけではなく、高齢者の健康増進にとっても有効であるとしている。

このように、高齢者が雇用以外の形態も含めて、多様な形態での社会参加を促進することは、高齢者本人のいきがいや健康増進にも寄与していると考えられ、高齢者の健康寿命を伸ばすという観点からも、積極的に推進すべき課題であると言える。

¹ 三村（2016）「高齢者の就業と健康・介護」労働政策研究・研修機構（編）『労働力不足時代における高年齢者雇用』JILPT労働政策研究報告書 No.186,pp283-313

3 高齢者の活躍に関する政府の動き

高齢者の多様な活躍、社会参加は、政府としても積極的に推進している課題である。

①アベノミクス（「日本再興戦略」）

2012（平成24）年12月に発足した安倍内閣は、発足した同月に、日本経済再生本部を設置し、2013（平成25）年度以降、毎年、政府の経済政策の方針を示す「日本再興戦略」を策定・改訂している。

「日本再興戦略」改訂2014において、「生涯現役社会の実現に向けた高齢者の活躍促進」の中で、「誰もが生涯現役で活躍できる社会を構築するため、65歳を過ぎても働ける企業の普及促進を行うとともに、高齢者が身近な地域や人材を必要としている他の地域での就労、ボランティアなどの社会参加活動への参加を積極的にしやすい環境を整備する。」と高齢者については、雇用以外にも地域での社会参加を促していくことが明記されているところである。

②「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」報告書（2015.6）

厚生労働省においても、政府の方針を踏まえ、2015（平成27）年2月に、「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（座長：清家篤（慶應義塾長）」を開催し、同年6月に報告書を取りまとめている。

この報告書では、「65歳以降においても、働く意欲のある高年齢者が、年齢にかかわらずその能力や経験を活かして生涯現役で活躍し続けられるような社会環境を整えていく必要がある」とし、具体的な施策の方向性に言及している。

その中で、地域における多様な雇用・就業機会の確保としては、地方公共団体を中心とした地域のネットワーク（協議体の設置等）の下で、地域の課題に対応した多様な形態による雇用・就業機会を掘り起こして企業退職者等に提供する仕組みを、全国に展開していくことが必要としている。

また、シルバー人材センターの機能強化として、高年齢者の就業ニーズの変化・多様化に対応し、労働者派遣事業や職業紹介事業による就業機会・職域開拓の促進や、介護・保育分野等における職域拡大が必要であるとともに、いわゆる「臨・短・軽」要件の緩和等の可能性について、民業圧迫の懸念等を念頭に置きながら検討することが必要としている。

③労働政策審議会職業安定分科会雇用対策基本問題部会 今後の高齢者雇用対策について（報告）（2015.12）

上述した「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」報告書（2015.6）を踏まえ、2015（平成27）年10月から労働政策審議会職業安定分科会雇用対策基本問題部会（部会長 阿部正浩 中央大学経済学部教授）において議論を重ね、2015（平成

27) 年 12 月に厚生労働大臣に対し、今後の高齢者雇用対策について建議を行った。

この建議においては、「企業を退職した高齢者等の活動の中心となる地域社会において、多様な就業機会が確保されるようにしていくことが重要である。既にいくつかの自治体において、地域の関係者が連携して高齢者の就業機会を確保・提供していく取組が進められているが、こうした取組を普及させていくことや、定年退職後の高齢者等に対し、地域の日常生活に密着した仕事を提供しているシルバー人材センターの機能強化等に取り組むべきである。」としている。

なお、同建議において、地域の関係者が連携して高齢者の就業機会を確保・提供していく取組を普及させていくべきとされているが、今回の高齢者の多様な社会参加の事例収集、提供は、その趣旨に沿った取組であると考えている。

④雇用保険法等の一部を改正する法律案の可決、成立（2016.3）

厚生労働省においては、労働政策審議会の議論を踏まえて、2016（平成 28）年 1 月 13 日に「雇用保険法等の一部を改正する法律案要綱」を労働政策審議会（会長 樋口美雄 慶應義塾大学商学部教授）に諮問し、同審議会は、同年 1 月 15 日、おおむね妥当との答申をした。

これを受け、厚生労働省は、雇用保険法等の一部を改正する法律案（高齢者雇用安定法²の改正も含まれる。）を 2016（平成 28）年 1 月 29 日国会に提出し、同法案は同年 3 月 29 日に可決・成立しているところである。

同法の具体的な改正事項（高齢者関係）としては、以下のとおりである（図表序-1-3）。特に、上記②により、地域での協議会を活用した高齢者の多様な就業の機会の確保について、雇用保険二事業も活用しつつ、より積極的な対策が取られるようになった意義は大きいと考えられる。

以上のように、高齢者雇用安定法の改正なども含め、政府全体として高齢者の多様な社会参加を後押ししていることが、今回の調査研究を実施した背景である。

図表序-1-3 改正雇用保険法等の改正事項(高齢者関係)

- ①65 歳以降新たに雇用される者を雇用保険の適用対象とする。
- ②地方公共団体、シルバー人材センター、事業主団体など的高齢者の就業等に係る地域の関係者は、協議会を組織することができ、当該協議会の協議を経て地方公共団体が策定し、厚生労働大臣の同意が得られた計画に定める高齢者の雇用に資する事業については、雇用保険二事業として実施する。
- ③シルバー人材センターにおける業務について、従来、「臨時的・短期的（概ね月 10 日程度まで）」又は「軽易な業務（概ね週 20 時間を超えないこと）」に限定されていたが、派遣・職業紹介に限り、週 40 時間までの就業を可能とする。

出所:筆者作成。

² 正式名称は「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」である。本文では、以下同様に略称を用いる。

第2節 今回の調査研究の目的及び概要

1 調査の目的

第1節で述べた背景で、今回の調査研究を実施したところであるが、企業における雇用以外の高齢者の多様な形態での社会参加は、起業、請負就労、ボランティア、日常生活支援、運動、趣味まで様々な分野がある。労働政策研究・研修機構としては、将来的にも労働力人口が不足していくことが見込まれる中で、雇用以外の高齢者の多様な社会参加のうち、就業に近い分野の事例収集を行いたいと考えた。特に、今回の事例収集においては、以下の2点を基準に調査対象の選定を行っている。

1 つは、地方公共団体等が、高齢者が活躍する機会を積極的に提供していると考えられる地域である。例えば、東京都板橋区、兵庫県神戸市、愛媛県松山市、三重県名張市は、厚生労働省の「地域人づくり事業」（本章の末尾にあるコラム 1 を参照）に応募し、就労を中心に高齢者が活躍する機会を提供している。秋田県仙北市には、過疎化が進む桧木内地区があり、同地区では、高齢者が就労することで社会参加するとともに、安否確認を行う仕組みの構築を目指す事業が行われている。

2 つは、高齢化が進展しつつあるか、将来的にその進展が見込まれている地域である。島根県と秋田県は、全国的に見ても高齢化率（総人口に占める 65 歳以上人口の割合のこと）が高い。なかでも、秋田県仙北市桧木内地区の高齢化率は 40%を超えており、全国平均(26.7%)を大きく上回る³。三重県名張市は、1970 年代の住宅開発事業を進め、多くの移住者を受け入れてきたが、現在では、移住者が高齢化してきたため、急激な高齢化という問題を抱えている。北海道当別町の高齢化率は、全国平均と大きな違いはないものの、今後、高齢化率が急激に上昇すると見込まれている。

2 調査の概要

具体的な調査概要を説明しておこう。このプロジェクトでは、事例調査を通じて、各地域において、就労やボランティア等によって、高齢者に活躍する場がどのように提供されているのかを明らかにする。調査対象は、上記の各地域において、高齢者対策に取り組む地方公共団体、高齢者の就業促進を担うシルバー人材センター、地域の福祉事業を推進する社会福祉協議会等である。これらの諸組織に対して、①どのような取組を行っているか、②そのための予算はどうなっているか、③取組の成果はどうかという点を中心にインタビュー調査を実施している。併せて、可能な範囲において、今般の高年齢者雇用安定法等の改正への対応状況（就業等に関する協議会の設置、シルバー人材センターの要件緩和）についてもヒアリングを行っている。ただし事例の特徴を活かすために、地域によって、調査対象やインタビュー内容は異なる。

³ 内閣府『平成 28 年版高齢社会白書』より。

http://www8.cao.go.jp/kourei/whitepaper/w-2016/zenbun/28pdf_index.html

調査の実施時期や調査内容、調査対象は、図表序-2-1の通りである。上記(1)に示した基準により、東京都(板橋区を含む)、兵庫県・神戸市、島根県、愛媛県松山市、三重県名張市、秋田県仙北市、北海道当別町の7地域を取り上げることとした。調査は、2016年5月から同年7月にかけて実施している。調査者は、田原孝明、前浦穂高、鎌倉哲史、山崎雅夫の4名である。各事例の担当者は、下記図表の調査者欄(執筆者には下線を引いている)に記した通りである。

図表序-2-1 インタビューリスト

	日時	応対者	調査者	主な調査内容
東京都	2016年5月11日 13:30~14:30 (板橋区シルバー人材センターにて)	板橋区シルバー人材センター 次長 山本 豪氏 同 吉田美穂氏 同 江島利治氏	田原孝明 前浦穂高 鎌倉哲史 山崎雅夫	・板橋区シルバー人材センターの組織概要と事業概要 ・同センターの独自事業について ・東京都や板橋区役所の関係について
	2016年6月16日 15:00~17:00 (公益財団法人 東京しごと財団にて)	公益財団法人東京しごと財団 シルバー人材センター課課長 板谷 明氏 同 しごとセンター課課長 篠田高志氏 同 しごとセンター課地域連携担当係係長 小山和枝氏		・シルバー人材センター連合としての取組 ・東京しごとセンターの取組 ・アクティブシニア就労支援センターの取組
兵庫県 神戸市	2016年6月30日 14:00~15:00 (兵庫県庁にて)	兵庫県産業労働部政策労働局しごと支援課 主幹 眞鍋泰三氏 同 主査 相田恵梨氏	田原孝明	・高齢者コミュニティ・ビジネス離陸応援事業について ・シルバー人材センター(養父市)について
	2016年6月30日 15:00~16:00 (兵庫県庁にて)	兵庫県健康福祉部高齢社会局高齢対策課 副課長 後藤勝之氏 同 主査 兼松美恵子氏 同 榎本泰士氏		・高齢者起業支援事業について
	2016年6月30日 16:00~17:00 (兵庫県庁にて)	兵庫県産業労働部産業振興局新産業課 主査 藤木直子氏 同 主査 南出健一氏		・シニア起業家支援事業について
	2016年7月1日 10:00~12:00 (公益財団法人 神戸いきいき勤労財団にて)	神戸市市民参画推進局市民推進部 勤労市民課課長 山出和史氏 同 勤労福祉係長 中村隆史氏 公益財団法人神戸いきいき勤労財団 常務理事兼事務局長 北野晶雄氏 公益社団法人神戸市シルバー人材センター センター長 南部宏之氏 同 事業課長 吉村 稔氏 同 企画・受注開拓係長 常信幸男氏		・神戸市シルバー人材センターについて ・神戸市の取組について
	2016年7月1日 14:30~15:30 (神戸市営房王寺住宅の集会所にて)	房王寺さくら会 会長 横山耕治氏 同 会員メンバー諸氏		・家事生活支援事業について ・今後の課題について ・国や自治体への要望について
島根県	2016年7月7日 13:30~15:00 (島根県社会福祉協議会にて)	島根県社会福祉協議会 地域福祉部部长代理 岩崎正志氏 同部長寿社会振興係係長 松崎志保氏	田原孝明	・しまねいきいきファンド事業(新たな支え合いファンド) ・シマネスクくにびき学園

	2016年7月7日 15:30~16:30 (島根県庁にて)	島根県庁商工労働部雇用政策課 雇用対策グループ グループリーダー 門脇 孝氏 同グループ主任 須山弘一氏 公益社団法人島根県シルバー人材センター連合会 事務局次長 石飛俊明氏		・ミドル・シニア仕事センターについて ・島根県シルバー人材センター事業について
	2016年7月7日 16:30~17:30 (島根県庁にて)	島根県健康福祉部高齢者福祉課 運営支援グループグループリーダー 尾原信幸氏		・生涯現役証交付事業について
	2016年7月8日 10:00~12:00 (NPO 法人たすけあい平田にて)	NPO 法人たすけあい平田 堀内明美氏ほか		・たすけあい制度事業について ・今後の課題について ・国や自治体への要望について
愛媛県松山市	2016年7月1日 9:00~10:00 (愛媛県庁にて)	愛媛県経済労働部産業雇用局 労政雇用課雇用対策室	前浦穂高 鎌倉哲史	・地域人づくり事業の概要 ・愛媛県下の高齢者の就労状況 ・愛媛県下のシルバー人材センターの現状など
	2016年7月1日 13:00~15:30 (公益社団法人 松山市シルバー人材センターにて)	松山市産業経済部地域経済課 松山市保健福祉部高齢福祉課 公益社団法人松山市シルバー人材センター		・松山市の高齢者就労の現状 ・松山市役所の高齢者に対する事業について ・松山市シルバー人材センターの組織概要と事業概要など
三重県名張市	2016年7月4日 10:00~12:00 (名張市役所にて)	名張市産業部商工経済室室長 野口泰弘氏 同福祉こども部医療福祉総務室室長 田中克広氏	前浦穂高	・名張市の概要 ・地域人づくり事業について ・名張市における高齢者就業の現状など
	2016年7月4日 13:30~15:30 (総合福祉センター「ふれあい」にて)	公益社団法人名張市シルバー人材センター 事務局長 中野栄蔵氏 同高齢者地域就業推進員 小林良行氏		・名張市シルバー人材センターの概要と現状について ・地域人づくり事業について
	2016年7月4日 15:30~17:00 (総合福祉センター「ふれあい」にて)	名張市社会福祉協議会事務局次長 福井浩司氏		・名張市社会福祉協議会の概要 ・地域人づくり事業についてなど
秋田県仙北市	2016年7月5日 13:00~14:30 (仙北市役所角館庁舎にて)	仙北市観光商工部商工課参事 兼 商工物産係長 兼 雇用企業振興係長 大山隆誠氏 仙北市松木内地域 高齢者の社会参加促進協議会 元会長 浅利佳一郎氏	前浦穂高 鎌倉哲史	・地域の高齢化状況について ・「高齢者の社会参加による生産・流通、安否確認の仕組みづくり」モデル事業について ・仙北市の地域運営体事業について
北海道当別町	2016年6月27日 10:00~11:45 (当別町役場にて)	社会福祉法人ゆうゆう理事長 大原裕介氏	田原孝明 鎌倉哲史	・「共生型」の理念について ・これまでの事業概要について ・今後の課題について ・国や自治体への要望について
	2016年6月27日 14:00~14:45 (当別町役場にて)	当別町企画部企画課総合企画係 同課都市計画係 経済部商工課商工係 福祉部福祉課介護サービス係		・当別町の高齢者の現状について ・アクティブシニア移住のジレンマ等について ・新しい総合事業に基づく今後の計画等について

出所: 調査結果より作成。

注1. 調査者の氏名に下線が引かれている者が、各事例の執筆者である。

注2. 北海道当別町福祉部については、後日、電話にて聞き取り調査を実施している。

第3節 事例の要約

1 東京都

第1章は、東京都の事例である。昨今、人口の「東京一極集中」が顕著となっている。こうした状況下で、まさに人口が集中している東京都の事例に着目することは、そこでの取組の内容や課題を確認すること自体の意義に加えて、読者が第2章以降の地方都市や小規模自治体の取組を対比的に把握するにあたっても有意義に機能すると考えられた。

そこで第1章では、まず第2節にて、東京都全体に係る高齢者就労施策に携わっている、東京しごと財団でのヒアリング結果が報告されている。同財団の事業は多岐にわたるが、その中でも(1)シルバー人材センター連合としての取組、(2)東京しごとセンターの取組、および(3)アクティブシニア就労支援センターの取組について焦点を当てて事業内容と課題を報告している。

続いて第3節では、板橋区シルバー人材センターを対象にヒアリングを実施した結果が報告される。様々な創意工夫に基づく個別の事業内容が網羅的に紹介されるとともに、「2種類のミスマッチ」、すなわち請負・委任契約の制約がもたらすミスマッチと（本章末尾のコラム2を参照）、団塊世代のニーズがもたらすミスマッチの2点が、課題として報告されている。

最後に第4節では、上記の3箇所でのヒアリング結果を総合的に考察し、(1)東京都は予算規模が大きいため独自の制度的対応を行いやすく、またその必要がある、(2)高齢者の雇用・就労の受け皿は大きい、(3)事業が大規模であるため就職後の状況の全体像を把握しにくい、の3点が、東京都の事例の全体的特徴・課題であると結論付けられている。

2 兵庫県・神戸市

第2章の兵庫県及び神戸市の事例では、兵庫県の様々な高齢者の起業支援（シニア起業家支援事業、高齢者コミュニティ・ビジネス離陸応援事業、高齢者起業支援事業）、房王寺さくら会（家事生活支援）、神戸市シルバー人材センターを取り上げている。

まず、兵庫県の計画（「兵庫県少子高齢社会福祉ビジョン」）では、「高齢者の就業の促進を図るため、「生産年齢人口」（15～64歳）という定義を「現役世代人口」（20～74歳）に転換し、高齢者がその持てる能力に応じて生きがい追求しながら働くことができる社会システムの構築」と明記されている。74歳までは現役で多様な形態で働くという考えが定着すれば、自然と高齢者の就労促進も達成できると思われる。兵庫県のような分かりやすいスローガン、定義を全国的に広げていくことが重要であると考えられる。

兵庫県における様々な高齢者の起業支援（シニア起業家支援事業、高齢者コミュニティ・ビジネス離陸応援事業、高齢者起業支援事業）については、県庁内の各課がそれぞれの観点から行っており、また、高齢者の起業を支援する各課（各事業）の窓口も異なっているため、支援対象者が実施する事業の内容は、結果として重なる部分はあると思われる。しかしなが

ら、日頃の付き合いのある窓口が異なっていることは、支援する対象者も異なっていることを意味するので、複数の部署がそれぞれの視点から高齢者の起業支援を行うことは、高齢者の起業の掘り起しにつながっていると考えられる。高齢者の多様な活躍の一環として起業を推し進めるためにも、今後とも、複数の部署が、それぞれ異なる対象者に働きかけていくことも意味のあることと考えられる。

房王寺さくら会（家事生活支援）は、高齢者起業支援事業の支援対象となった団体である。同団体の行う家事生活支援は、登録した地域のサポーターが依頼者の所に伺い、介護保険では対応できない、生活上の問題を抱える人に対して、30分300円という低料金で支援を行っている。同団体の課題としては、サポーターの確保や、運営経費の確保とのことであり、今後、このような地域にとって有意義な取組を継続させていくための支援なども検討していく必要がある。

神戸市シルバー人材センターは、「出前託児サービス「びよびよ隊」」、「お墓管理サービス「墓所清掃事業」」、「パソコン訪問指導」などの独自事業を行っている。特に、保育士等の人手不足が叫ばれる中、小さい子供のいる親が催し物に参加する際に預けるという「びよびよ隊」の事業などは、育児サービスとして地域のニーズに適した事業と思われる。このような、地域にニーズに即したシルバー人材センターの独自事業を各センターが考案し展開していくことは重要であり、拡充させていく必要があると思われる。併せて、独自の取組をしているシルバー人材センターの事業を積極的に紹介していくことも重要と思われる。

3 島根県

第3章の島根県の事例では、ミドル・シニア仕事センター、シルバー人材センター、75歳現役証交付事業、新たな支え合いファンド、シマネスクくにびき学園、たすけあい制度事業（NPO法人たすけあい平田）を取り上げている。

ミドル・シニア仕事センターは、開設されて半年間ではあるが、実績が着実に上がっているとのことであった。現在、企業が募集（求人）の際の年齢制限禁止が義務化されているが、同センターを開設することで、中高年齢者にターゲットを絞った求人募集、マッチングを行うことができおり、それがセンターの好調な実績に繋がっている面もあるのではないかと感じた。就職が比較的厳しい中高年齢者への重点的な支援という観点からも、同センターの開設は有意義と思われる。

シルバー人材センターでは、高年齢者雇用安定法の改正に伴う、シルバー人材センターの派遣業務の就業時間の要件緩和の要望もかなりあった。島根県では農業をはじめ様々な分野で、恒常的な人材不足が深刻化しているとともに、人材の供給源であるシルバー人材センターの存在意義は益々高まっていると思われる。今後、中山間地域の買い物不便者対策や高齢者の日常生活支援などの社会的要請の大きい事業について、市町村行政と連携して実施することができれば、その存在意義を更に発揮できると思われる。

生涯現役証交付事業は少ない経費で実施しており、財政状況の厳しい地方公共団体においても、工夫次第で、様々な事業が展開できることを示した事例と考えられる。

新たな支え合いファンドについては、このファンドの創設により、地域の高齢者の日常生活支援を行う団体の設立支援（本章末尾のコラム3を参照）を積極的に支援していることは評価されるべきであろう。介護保険事業の新たな総合事業への移行に関して、市町村の様々な取組も重要であるが、島根県社協のような間接的な支援も積極的に周知されるべきと感じた。

シマネスクくにびき学園については、高齢者の地域活動、ボランティア活動などにおける、コア人材の育成の意味からも重要な事業と思われる。また、同大学校においては、卒業後の活動を活性化させるため、卒業生を組織化し、ネットワークを形成していることも、有効な取組と思われる。高齢者大学校を設置している都道府県は少なくなったとのことだが、このような効果を、他の都道府県にも周知していくことも重要と思われる。

たすけあい制度事業（NPO 法人たすけあい平田）は、介護保険制度の新たな総合事業にも対応する、高齢者の日常生活支援を行う事業であり、介護保険事業と相互乗り入れを行って効果を上げているとのことであった。高齢者の日常生活支援の団体（サービス）が未整備の市町村においては、介護保険事業所が、そのノウハウを活かしつつ、高齢者の日常生活支援を行うことも検討してはいいのではないかと思われた。また、シルバー人材センターを活用した、高齢者の日常生活支援を行うことも検討の余地があると思われた。

4 愛媛県松山市

第4章の愛媛県松山市の事例では、愛媛県庁、松山市役所、松山市シルバー人材センターを取り上げている。松山市シルバー人材センターは、積極的な取組を行うことで、広く知られている。先進事例の取組は、多くの地域の参考になると考えられる。

積極的な取組の1つとして、地域人づくり事業で行われた「セルフプロデュース事業」があげられる。同事業は愛媛県庁が応募し、その採択を受けて、同県庁が松山市シルバー人材センターに委託したものである。松山市役所は、シルバー人材センターに対して補助を行う等、同センターの事業を支えている。こうした事例の特徴を考慮し、第4章では、①松山シルバー人材センターはどんな取組を行っているか、②なぜ積極的な取組を行うことができているのか、③その取組の成果はどうなっているかの3点について分析を試みる。その分析結果について、課題に沿って述べると、以下の通りとなる。

第1に、松山市シルバー人材センターの取組である。愛媛県庁の委託を受けたセルフプロデュース事業において、松山市シルバー人材センターは、4つの主な事業（①連絡協議会を中心とした事業の運営と進捗管理、②ミニコミ誌の制作による就労機会の提供、③ホワイトカラー層・専門職高齢者の就労機会の提供、④U・I・Jターン高齢者に対する総合的生活支援体制の確立）以外にも、様々な活動を行っている。また同シルバー人材センターは、松山

市の独自事業である生きがいデイサービス事業も担当している。これらの活動は、高齢者に就労機会を提供するだけでなく、高齢者のネットワークや生きがい作り、生活支援等につながるものである。

第2に、上記の取組をなぜ行い得ているのかということである。その背景として、高齢化率の上昇と人口の減少ということがあげられる。ただし、こうした傾向は、多くの地方公共団体にあてはまることである。したがって、松山市において、上記の取組を行い得た要因を考える必要がある。その要因として考えられるのは、行政とシルバー人材センターとの連携、シルバー人材センターの取組の2つだと考えられる。行政とシルバー人材センターとの連携で言えば、予算の補助の仕方があげられる。松山市役所は、シルバー人材センターに対して、運営補助という形でサポートをしている。このおかげで、人材シルバーセンターは独自の事業を行いやすいと考えられる。ただし運営の補助を行えば、すべてのシルバー人材センターが同じ取組を行う保証はない。上記1点目で指摘した通り、松山市シルバー人材センターの取組も見過ごすことはできない。

第3に、高齢者就労に関する活動の成果である。ここでは、松山市役所からの業務委託事業の成果と愛媛県庁からの委託事業であるセルフプロデュース事業の成果を2つに分けて述べる。前者についていえば、いきいき仕事センターでの就労支援の結果、66人が就職に成功しており、高齢者の福祉事業（独居高齢者等見守り対策事業と生きがいデイサービス事業）では、利用者は一定数存在しており、当該事業とそのサービスに従事する高齢者に対するニーズは大きいといえる。後者のセルフプロデュース事業では、目標に設定した会員数と就労者数を概ね達成している。このように考えてみると、これらの一連の取組は、一定の成果を出したと考えられる。

5 三重県名張市

第5章は、三重県名張市の事例である。名張市は、1970年代に住宅開発を行い、大阪を中心とする関西圏のベッドタウンとして発展してきた。その時期に多くの人に移住してきたが、彼（彼女）らが高齢化してきているため、同市は急速な高齢化の進展という問題を抱えている。他方で、「平成の大合併」の際に、近隣市町村との合併を行わなかったため、同市の財政は厳しい状況に置かれている。急速な高齢化の進展と厳しい財政状況という課題を抱えながらも、名張市は高齢者の就労のみならず、生活支援、見守りを含めた包括的な高齢者対策を実現すると同時に、高齢者が活躍する機会を提供している。それを実現し得る要因として、下記の3点を指摘することができる。

第1に、地域住民（組織）との協働である。上記の通り、名張市は、近隣自治体との合併を行わなかったため、限られた人員と予算で、高齢化対策を含め、様々な行政課題に取り組みざるを得ない。そこで同市は、地域住民との協働に活路を見出す。具体的には、同市は15地域の住民を組織化し、そことの連携を深め、地域組織に予算と権限を委譲することで、各

地域において、住民を中心に当該地域に住む高齢者へのサービスを提供する仕組みを構築する。その1つの具体例が、名張市社会福祉協議会が進める有償ボランティアである。そのサービスを提供する主体は高齢者である。名張市社会福祉協議会は、有償ボランティアという形で、高齢者が活躍する機会を提供している。

第2に、地域人づくり事業と名張市シルバー人材センターによる就業促進である。名張市では、複数の部署が、地域人づくり事業を通じて人材育成を行い、20人を越える新たな雇用を生み出している。本プロジェクトに限っていえば、同事業の目的は、高齢者の雇用を増やすことであるから、その目的を達成することができたといえる。名張市シルバー人材センターは、市内各所で入会説明会の開催を通じて会員を増やすのと同時に、名張市から広報誌の配布事業の委託を受ける等、高齢者の中でも、決してニーズが多いとは言えない70歳以上の高齢者の就業機会の拡大に取り組んでいる。

第3に、コーディネーターの有効性である。地域人づくり事業において、名張市シルバー人材センターと名張市社会福祉協議会において、コーディネーターが雇用され、それぞれの事業で活躍をしている。名張市シルバー人材センターでは、コーディネーターが新規加入会員の獲得と会員の就労先の開拓に貢献し、成果を出している。名張市社会福祉協議会の福祉まちづくりセンターでは、4名のコーディネーターを配置し、常時2名のスタッフが対応することで、ボランティア活動を支えている。同市において、登録ボランティアの人数が増えた背景には、コーディネーターの貢献があったと考えられる。

6 秋田県仙北市

第6章は、秋田県仙北市の事例である。秋田県は、現在、および2040年の推計予測において、全国で最も高齢化率が高い地域である。こうした最も厳しい状況にある地域の事例に注目することは、本資料シリーズの射程を広げるにあたって有意義であると考えられた。そこで第6章では、高齢化率がすでに40%を超えている秋田県仙北市桜木内地区において実施されたモデル事業、「高齢者の社会参加による生産・流通、安否確認の仕組みづくり」に焦点を当てて仙北市役所にてヒアリングを実施した結果を報告している。なお、本事例のヒアリング実施箇所は1箇所であるが、市役所の担当者に加えて、当時モデル事業の推進協議会会長を務めていた地域の住民の方にもヒアリングを行っている。

まず、他章と比べるとやや異例ではあるが、いかに同地区の高齢化の状況が深刻であるかについて、市役所の担当者と地域の住民の方から伺った状況が報告される。地域で子どもの姿を見ることは無い、一家を養えるような仕事は無い、出かける理由は葬式ばかり、もう少し経てば誰もいなくなる、といった状況が確認されている。

その上で、今回ヒアリングの計画段階で着目していたモデル事業についての調査結果が報告される。同事業は、地域に高齢者の就労機会自体がほとんど無いことを踏まえ、使われなくなっていた給食センターを改修し、そこで地域の特産品である山菜を加工し、直売所等で

販売するという形で就労機会を創出することを目指すものだった。ヒアリングの結果、確かに同事業によって一定の継続的な就労機会が創出されたこと、しかし一方で当初の思惑通りに進まなかった点もあったことが、具体的な「失敗」の文脈とともに明らかとなっている。

また、モデル事業以外の地域の取組として、仙北市が実施している地域運営体事業についてヒアリング調査結果が報告される。同事業は年間 500 万円以内という形で市内 9 つの住民主体の「地域運営体」の活動を柔軟に支援するもので、特に冬場の雪寄せ作業等で地域住民から高い評価を得ていることなどが確認されている。

最後に、本事例の調査全体の総括として、「地域住民の感情があらゆる取り組みの成否をわける要因となっている」こと、またそうした傾向は今回の調査対象地域に限らず、全国の高齢化率が深刻な小規模自治体にある程度普遍的に当てはまるであろうとの予測が示される。今後も予算規模の大きい自治体の華々しい取組だけでなく、最も苦しい状況下で高齢者就労支援に取り組む小規模自治体の挑戦に着目していく意義が強調されている。

7 北海道当別町

第 7 章は、北海道当別町の事例である。北海道は現時点の高齢化率は全国平均と大きな違いは無いものの、今後最も急速に高齢化率が進み、2040 年には全国 4 位まで高齢化率が急上昇する見込みの地域である。こうした高齢化の「加速度」において最も特徴的である北海道の事例に着目することは、前章の秋田県仙北市の事例と同じく、本資料シリーズの射程の拡大に貢献するものと考えられた。こうした狙いもあって北海道内の事例を探していたところ、札幌市の北東に位置する当別町に拠点を構える社会福祉法人ゆうゆうが先進的な取組を実施していることが分かり、ヒアリングを実施した。

まず、地域の自治体としての問題意識や取組等について確認するために当別町役場で実施されたヒアリングの結果が報告される。ここでは、札幌市へのアクセスが良いことがもたらす人口流出という文脈や、国が推進しているアクティブシニアの移住が当別町にもたらすジレンマなどについて調査結果を報告している。

次に、社会福祉法人ゆうゆうで実施されたヒアリング調査結果を報告している。ここでは、同法人が掲げている「共生型」の理念についてまとめられた後、これまでの同法人の多様な事業と、そこでの高齢者の関わり方や活躍の様子が紹介される。その上で、今後「共生型」を推し進めていくためにはマネージャーとしての専門的人材の育成が重要であることや、関連機関の連携のためには会議を増やすより人材交流を進めるべき、といった具体的な指摘内容を報告している。

最後に、本事例の総括として、社会福祉法人ゆうゆうの事例からは「地方で高齢者の多様な働き方を促進するためには、高齢者だけに注目してはならない」という逆説的な教訓を読み取ることができること、および、少なくとも現時点では若年層が一定数存在する北海道においては、「若い起業家・経営者の先進的な取組が、若い世代を引き寄せ、雇用を生む」とい

う好循環の加速が有効と考えられること等が結論として述べられている。

第4節 まとめ

最後に、今回の調査を通じて明らかとなった各地域の取組をまとめておく。図表序-4-1は、厚生労働省で開催された「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」（2013）による分類である。この分類を参考に、今回ヒアリング調査を行った主な事業を整理したのが図表序-4-2である。

図表序-4-2により、今回のヒアリング調査の結果を大まかに整理すると、主に5つの取組が実施されていることが明らかとなる。それぞれの詳しい取組の内容については、第1章以降の各章の内容を参照されたい。

1つは、高齢者の労働需給のマッチングである。高齢者が働きたいと考えていても、どこにニーズがあるのかを把握することは困難である。そのため、企業等と高齢者のマッチングが必要となる。この取組は、島根県のミドル・シニア仕事センター（中高年が対象）、東京都のアクティブシニア就労支援センターにおいて行われている。

2つは、起業である。兵庫県には、シニア起業家支援事業、高齢者コミュニティ・ビジネス離陸応援事業、高齢者起業支援事業の3つがあり、同県は高齢者の起業に力を入れている。愛媛県松山市では、未・来（ミラクル）Job まつやまにおいて、就労・経営・創業に関する相談を受け付けており、高齢者の起業を支援している。

3つは、雇用機会の創出である。雇用機会の創出とは、新たに高齢者の雇用機会を増やすことを指し、1点目の労働需給のマッチング（現在あるニーズの情報を高齢者に提供すること）と2点目の起業（当事者が経営者になるため雇用機会が増えるとは限らない）とは質を異にする。この取組は、愛媛県松山市、秋田県仙北市において行われている。愛媛県松山市では、上記「セルフプロデュース事業」のなかで、5つのビジネス（行燈作成販売事業、手芸品作成販売事業、かいしきビジネス、地域の野菜・果物の販売、新規事業）が展開されている。秋田県仙北市では、地域の高齢者が廃校の給食センターに集まり、食品加工物を製造し、市内の直売所などで販売することで、高齢者の雇用機会が増える。

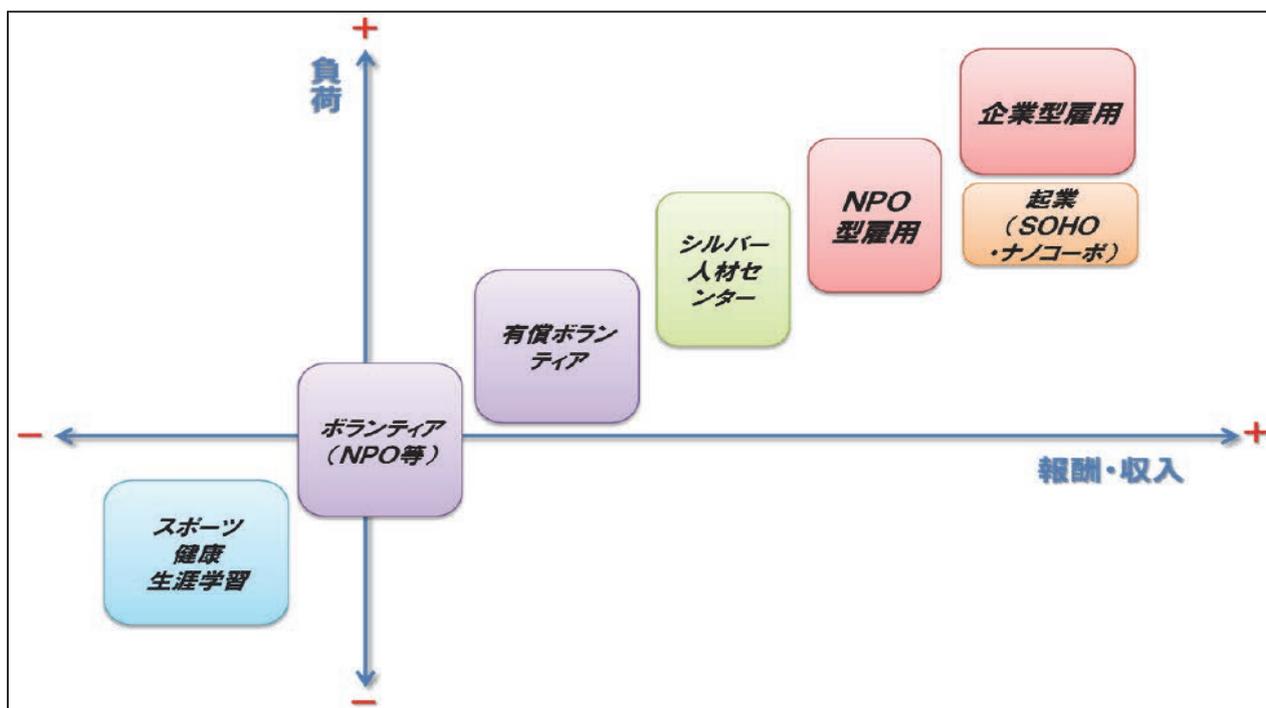
4つは、シルバー人材センターを通じて、高齢者の就労機会を拡大することである。島根県では、シルバー人材センターの派遣事業の業務拡大が、その問題の解決に有効と考えられている。神戸市シルバー人材センターは、地域ニーズに対応する形で、出前託児サービス、お墓の管理、パソコンの訪問指導等、様々な独自事業を展開している。愛媛県松山市と三重県名張市のシルバー人材センターでは、地域人づくり事業を通じて、高齢者の就業機会が拡大している。

5つは、有償ボランティアに多く見られた活動であるが、住民主体の生活支援である。住民主体の生活支援とは、行政が地域住民と連携し、要介護者の身の回りのお世話、高齢者の安否確認、外出の際の移動サポート、障害者や子どものケア等、地域が抱える問題について、

主体的に対応することを指す。こうした取組は、島根県、兵庫県、三重県名張市、秋田県仙北市、北海道当別町で行われている。特に、高齢者への日常生活支援のサービスの拡充は、介護保険制度における「新しい総合事業」（本章末尾のコラム 3 参照）において、ボランティア、NPO、社会福祉法人、民間企業等の地域資源を市町村判断でより柔軟に活用することが可能となった影響が大きい。

上記のように、各地域において、様々な形を通じて、高齢者に活躍する機会が提供されていることが明らかとなる。今後も高齢化の進展が見込まれるなかで、高齢者に対するニーズは増加していくと考えられる。そうした事態への対応を含め、今回の調査で明らかとなる各地域の取組に関する情報を共有することには、大きな意味がある。

図表序-4-1 地域における就労・社会参加スタイルのイメージ



出所：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（2013）『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』p.12より。

図表序-4-2 各地域における取組

	スポーツ、健康、生涯学習	ボランティア(NPO等)	有償ボランティア	シルバー人材センター	企業型雇用、起業
東京都	・「東京しごとセンター」事業にて包括的支援			<ul style="list-style-type: none"> ・「自転車リサイクル事業」等、5つの独自事業 ・「いたばし子ども見守り隊」等のボランティア活動 ・いたばし地域人づくり事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・東京しごとセンター事業 ・アクティブシニア就業支援センター事業
兵庫県・神戸市			<ul style="list-style-type: none"> ・房王寺さくら会(日常生活支援) 	<ul style="list-style-type: none"> ・神戸市シルバー人材センターの各種事業(派遣、独自事業「びよびよ隊」等を含む) ・養父市シルバー人材センター(特区による派遣事業の拡大) 	<ul style="list-style-type: none"> ・兵庫県庁の各種起業支援事業(シニア起業家支援事業、高齢者コミュニティ・ビジネス離陸応援事業、高齢者起業支援事業)
島根県	・生涯現役証事業	・シマネスクくにびき学泉(高齢者大学校)	・たすけあい制度事業(NPO法人たすけあい平田)	<ul style="list-style-type: none"> ・島根県のシルバー人材センターの各種事業(派遣事業の拡大要望を含む) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ミドル・シニア仕事センター ・新たな支え合いファンド(日常生活支援の団体の設立支援)
愛媛県松山市			<ul style="list-style-type: none"> ・生きがいデイサービス事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・松山市シルバー人材センターの事業(派遣・請負) ・独居高齢者等見守り対策事業 ・「セルフプロデュース事業」の各種事業 	<ul style="list-style-type: none"> ・未・来(ミラクル)Jobまつやまにおける就労・経営・創業に関する相談
三重県名張市		<ul style="list-style-type: none"> ・名張市社会福祉協議会ボランティア活動等促進事業、地域ささえあい事業 		<ul style="list-style-type: none"> ・名張市シルバー人材センターの事業(派遣・請負) ・高齢者地域就業促進事業 	
秋田県仙北市	<ul style="list-style-type: none"> ・仙北市内9地域における「地域運営体」事業(スポーツ団体助成から有償ボランティアまで柔軟に支援) 				<ul style="list-style-type: none"> ・「高齢者の社会参加による生産・流通、安否確認」モデル事業
北海道当別町	<ul style="list-style-type: none"> ・「共生型」の各種事業(例:「みんなのうた」「Garden」「べこべこのはたけ」) ・大学生ボランティアの活躍 			<ul style="list-style-type: none"> ・冬場の会員による「雪かき」 	

出所:各章の分析結果を元に作成。

注. 上記は、今回の調査を通じて、明らかとなった各地域の取組の類型であり、継続的に実施されているとは限らない。

<参考文献>

JILPT (2015) 「60代の雇用・生活調査」 JILPT 調査シリーズ No.135.

JILPT (2016) 「労働力不足時代における高年齢者雇用」 労働政策研究報告書 No.186.

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 (2013)

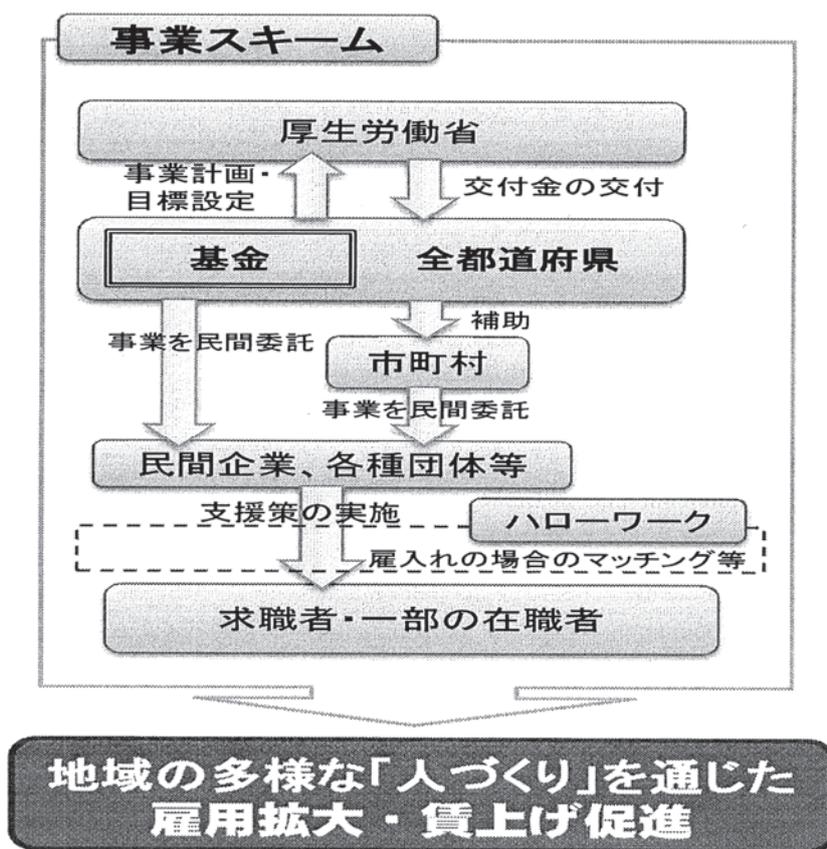
『生涯現役社会の実現に向けた就労のあり方に関する検討会報告書』.

<コラム1> 地域人づくり事業のスキームについて

本資料シリーズの事例の中でも、第1章、第2章、第4章、第5章では「地域人づくり事業」について共通して調査結果が報告されている。そこで、本コラムでは同事業の事業スキームについて簡潔に概要を説明する。

地域人づくり事業は、各地域において、産業や社会情勢等の実情に応じた多様な「人づくり」によって、若者や女性、高齢者等の潜在能力を引き出し、雇用の拡大など、「全員参加」を可能とする環境を整備するとともに、賃金の上昇や家計所得の増大等、処遇改善に向けた取組を推進するものである。この事業では、各都道府県が造成している基金を積みまし、事業の実施にあたって各都道府県は民間企業等の活力を用いる。具体的には、①都道府県から直接民間委託をするか、②都道府県から市町村に補助という形で援助し、市町村が民間業者に委託をする方法の2つがある。基本的に厚生労働省からのトップダウンの形で実施されている事業の1つと言える（<コラム>図表1）。

<コラム>図表1 事業のスキーム



出所：厚生労働省 HP『地域人づくり事業の概要』より。

<http://www.mhlw.go.jp/file/06-Seisakujouhou-11600000-Shokugyouanteikyoku/0000045611.pdf>

<コラム2> シルバー人材センターにおける2つの契約形態

シルバー人材センターが業務を受託するには、2つの方法がある。1つは、請負契約等、もう1つは、派遣契約である。

請負契約の場合、シルバー人材センターが顧客(企業もしくは個人)からの依頼を受け(①)、その依頼に適切な会員に仕事を依頼し(②)、会員は作業に従事する(③)。仕事が完了すると(③~④)、顧客から契約金が支払われ(⑤)、配分金が会員に支払われる(⑥)という形で、高齢者の就業が促される。この場合、顧客とシルバー人材センターが請負契約を結ぶため、顧客と仕事に就く会員との間に指揮命令権は発生しない(<コラム>図表2)。

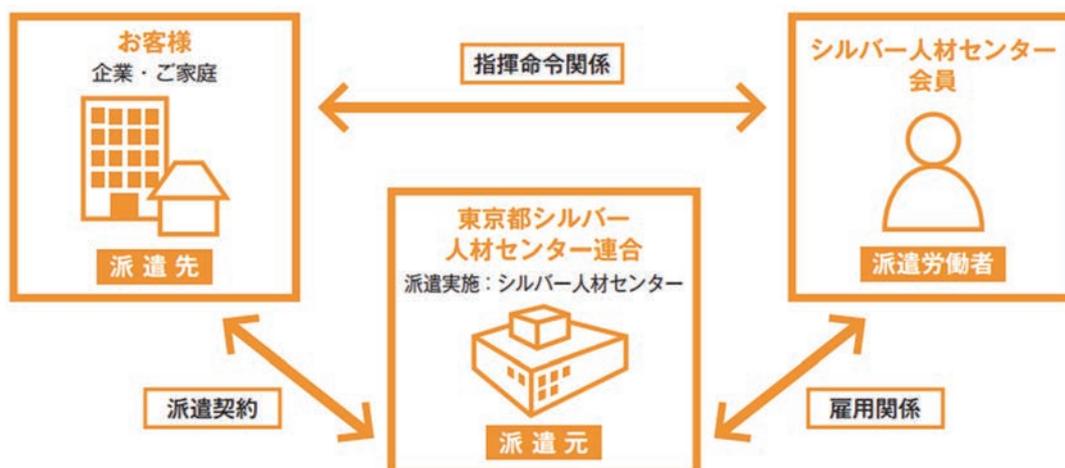
<コラム> 図表2 請負契約



出所:東京都シルバー人材センター連合(2016)『地域社会に貢献するシルバー人材センター』p.4より。
注. 顧客より支払われた契約金から、手数料や材料費を除いた金額が⑥の配分金として支払われる。

一方、派遣契約は、上記の請負契約とは別に、シルバー人材センター連合(以下「連合」)が各都道府県の労働局に届出を出すことにより、連合が「労働者派遣事業」を行うことが可能となった。派遣契約の場合、連合が顧客と派遣契約を結び、派遣元となる。派遣元である連合に対して、会員は派遣労働者として雇用関係が成立する。請負契約と異なるのは、顧客と会員との間に指揮命令権が存在することである(<コラム>図表3)。

<コラム> 図表3 派遣契約(東京都の例)



出所:<コラム>図表2に同じ。

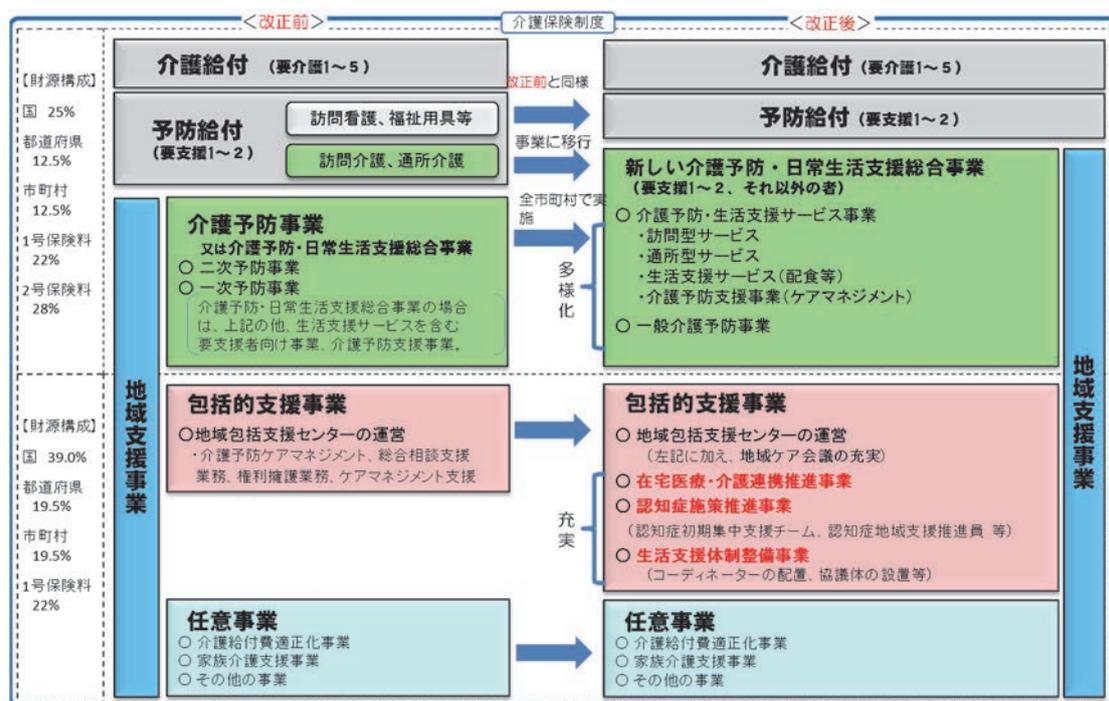
<コラム3> 介護保険制度における「新しい総合事業」

本資料シリーズのヒアリングにおいて、しばしば介護保険制度における「新しい総合事業」について言及が見られた。そこで、この点について本コラムで概要を説明する。

2015年4月の介護保険法改正では、それまで要支援者を対象に実施してきた「介護予防給付」のうち訪問介護と通所介護の2つが「地域支援事業」の1つである「介護予防・日常生活支援総合事業」へと統合されることとなった（3年間の移行期間を経て2018年3月末までに移行完了予定）。その際、改正前の事業と区別するため、改正後の事業のことを「新しい総合事業」と呼称するようになった。この新しい総合事業においては、改正前と同じ財源構成の中で、ボランティア、NPO、社会福祉法人、民間企業等の地域資源を市町村判断でより柔軟に活用することが可能となった。たとえばサービス利用条件を緩和させたり、地域の住民主体の活動をサポートしたり、生活支援サービスを充実させたりすることが考えられる。これは国からの権限委譲と見なせるが、一方で市町村の側から見ると業務責任の増大という側面もあり、各自治体は対応を迫られている。

さて、今回のヒアリングのテーマは「高齢者の多様な働き方」であり、一見すると上述の新しい総合事業はさほど関連が無いように思われるかもしれない。しかし、同改正では高齢者の「自助」、「互助」の促進にあたって「地域包括ケアシステム」への積極的な社会参加を促すことが重要であるとしており、この社会参加には「支える側」としてのボランティア活動や就業等が含まれる。したがって、2016年6～7月に実施された今回の一連のヒアリング調査において「高齢者の多様な働き方」について尋ねたとき、全国で移行が進行中のこの新しい総合事業について言及されることが多かったのだと考えられる。

<コラム> 図表4 2015年4月の介護保険法改正の概要



(厚生労働省老健局振興課, 2015より抜粋)