

第2章 柏市（千葉県）の事例－自治体を中心とした取組のさきがけ－

本章では、柏市の事例を紹介しよう。柏市は高齢者雇用に関するプロジェクトにおける草分け的存在であり、柏市の取組は「柏モデル」として後続の自治体の参照点となっている。本稿では、高齢者雇用における柏市の取組を、一連の事業として行ってきた生きがい就労事業、セカンドライフプラットフォーム事業、そして現行の生涯現役促進地域連携事業に適宜触れながら紹介していこう。

柏市の連携事業は、いくつかの団体の取組によって成り立っている。本章の目的は柏市の連携事業に携わってきた各関係者の視点¹から、どのような取組がなされてきたのか、そしてその評価を論じるなかで、柏市の事例がもつ高齢者雇用に関する成功の要因と今後の課題を浮き彫りにすることにある²。

第1節 地域のすがた

柏市は、高度経済成長を機に東京近郊のベッドタウンとして人口が増加し、発展してきた町である。そのため出生コーホートには偏りがあり、今後急速な高齢化が懸念されている。特に柏市にある豊四季台団地は、高齢化率が40%を越えており、今後の日本の都市部における急速な高齢化を予見する重要な試金石となっている。図表2-1は国立社会保障・人口問題研究所の『日本の地域別将来推計人口』（平成25年3月推計）データから、柏市の人口動態をグラフにしたものである。このデータによれば、生産年齢人口は2040年までに57.5%まで減少し、65歳人口は31.7%まで増加する見込みである³。

急速な高齢化を懸念した柏市は、近年高齢社会に対応したまちづくりやその施策を積極的に行っており、その一環として高齢者に対する就労支援を拡充してきた。高齢者支援に関するプロジェクトは多方面から進められてきたが、ベッドタウンとしての柏市の特性と住民の特徴を加味するなかで、今まで同様のライフスタイルを保ちながら高齢者が継続的に仕事を行えるよう就労支援をすることが肝要だという認識が生まれてきた。こうして柏市における

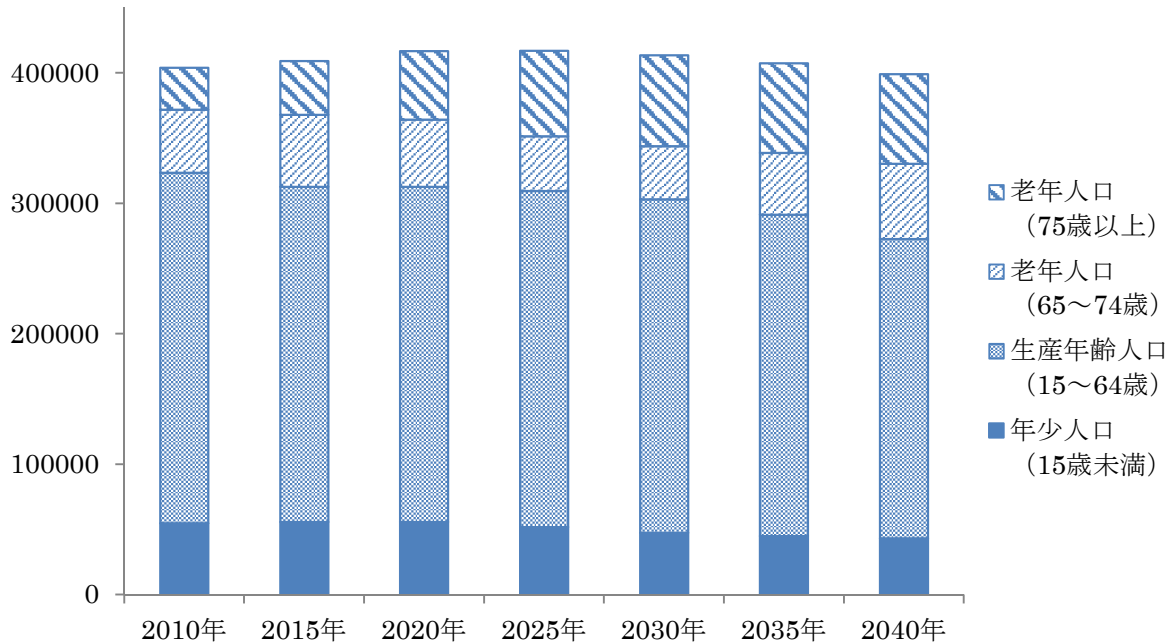
¹ 今回の調査では、いくつかの団体に対して聞き取りを行った。本章での議論は、ニッセイ基礎研究所の前田展弘氏（生活研究部 主任研究員）、一般社団法人セカンドライフファクトリーの矢富直美氏（理事長）・中村年雄氏（理事）・風間弘美氏（学術員）、柏市役所の吉田祐介氏（保健福祉部福祉政策課 副主幹）、そして柏市シルバー人材センターの松田誠氏（総務担当）・小城亨氏（常務理事兼事務局長）・藪由紀子氏（ジョブコーディネーター）への聞き取り結果をもとに構成されている。前田展弘氏への聞き取りは平成29年6月16日、セカンドライフファクトリーへの聞き取りは平成29年7月7日、柏市役所への聞き取りは平成29年7月10日、柏市シルバー人材センターへの聞き取りは平成29年7月24日に実施した。調査に応じてくださった皆様には、記して感謝申し上げます。

² 本稿は、聞き取り調査によって得られた知見を著者が再構成したものである。

³ ただし、同データにおける65歳以上人口割合の全国平均は2040年時点で36.1%となっており、とりわけ柏市が局所的に高齢化していくのではなく、むしろ全国平均と比べて緩やかに高齢化するであろうことが推測される。千葉県における高齢化率だけを見ても2040年時点で36.5%と予想されており、千葉県の中においても柏市は比較的高齢化の進みが遅い地域であることがわかる。

高齢者の雇用政策は、生きがい就労という取組を中心として精力的に進められてきた経緯がある。

図表 2-1 柏市の人口動態の推移



出典：国立社会保障・人口問題研究所『日本の地域別将来推計人口』（平成 25 年 3 月推計）より作成

以上の状況を踏まえ、次節では柏市が高齢者の雇用をどのようにサポートしてきたのかを追っていく。

第 2 節 柏市の取組の概括

柏市の高齢者雇用に関する取組は、2009 年から継続的に行われている。柏市は 2009 年から 2013 年には「生きがい就労事業」、2014 年から 2015 年には「柏市セカンドプラットフォーム事業」、そして 2016 年からは「生涯現役促進地域連携事業」に携わっている。事業は短期的に変わりながらも、柏市は 10 年近くにわたり高齢者就労の支援を続けている。では、時系列順にどのような取組を行ってきたのかを概観しよう。

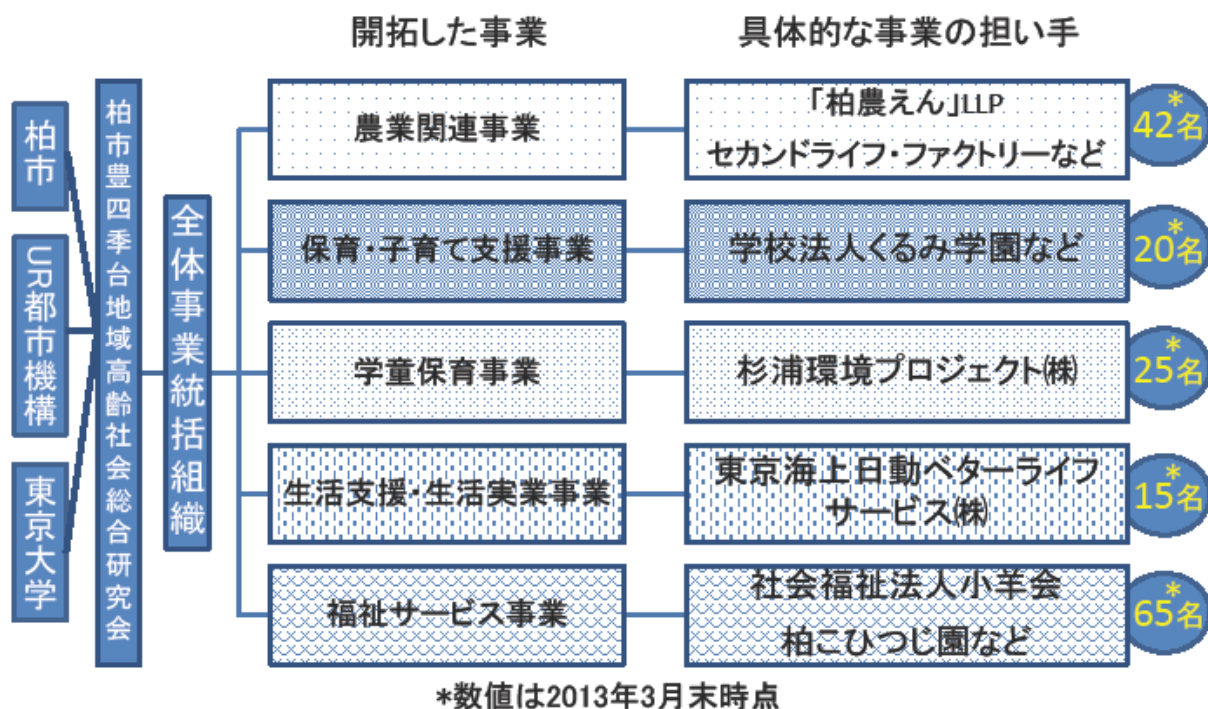
1 生きがい就労事業について

生きがい就労事業は、長寿社会のまちづくりを進めるという目的で柏市・UR 都市機構・東京大学の高齢社会総合研究機構が共同して始動したプロジェクトの一環である。医療・介護・住まい・生活支援サービスなど包括的な地域ケアのシステムを構想するなかで、地域の高齢者が地域内で就労でき、自立的な生活を維持できるような生きがい就労の創成がひとつ

の焦点となってスタートした。生きがい就労とは、生活費を稼ぐ目的ではなく、健康のためや人とつながるためなど、いわば賃金ではなく生きがいを得ることを志向する働き方のことを指している。こうした支援事業のメインターゲットとなるのは、言うまでもなく生活困窮者ではない。ある程度年金などで生活が可能であるが、生きがいや「つながり」を求めて働きたいとする高齢者であり、働かなければならないという必要性に駆られていない高齢者がその中心的な対象者として設定されている。

生きがい就労事業の主要な業績としては、東京大学が主導する高齢者への就労セミナーを通して、多くの雇用を創出したことが挙げられる。2013年で事業が終了するまで、700名ほどの高齢者が就労セミナーに参加し、延べ230名の雇用を創出したとされている。高齢者の就労先は農業、保育、福祉などの事業が多く、休耕地を利用した都市型農業事業「柏農えん」や高齢者による保育補助を謳った「学校法人くるみ学園」、高齢者による介護補助を行う福祉サービス業の「柏こひつじ園」など枚挙にいとまがない。以下の図表2-2は、生きがい就労事業において開拓した事業とその具体的な事業の担い手、そして2013年3月末時点での就労人数をまとめたものとなっている。

図表 2-2 生きがい就労事業における事業開拓とその成果



出典：前田（2015）⁴より一部修正

⁴ 前田展弘，2015，『「柏プロジェクト」の概要と展望——年齢に関わらず活躍し続けられる一億総活躍社会に必要な取組み』（https://www.kantei.go.jp/jp/singi/ichiokusoukatsuyaku/iken_koukankai/dai2/siryou4.pdf）

この就労支援事業は、最も成功した高齢者支援事業であると評価されており、「柏モデル」として後続の自治体から模範とされている。その成功の原因は、シンポジウムの開催などまちづくりとしての啓発機会が多かったこと、柏市・UR・東京大学という名前がもっているブランド力、事業に携わっていたスタッフのマンパワーなどがその成功因子として考えられる。つまり柏市において生きがい就労を望む高齢者を発見し、東京大学やURの力を借りてうまく労働に結びつけることができたことが、本事業における成功の方程式であった。今まで生計労働の必要性に駆られていない高齢者に対し、そのニーズを発掘し就労機会を提供することができていなかった。本事業においては、生きがいを求めて働こうとする高齢者を、様々な受け皿を発掘・創出することによって雇用・就労に結び付けた点が一番の功績であろう。この点について、当初から事業の企画・立案に関わってきた前田展弘氏は以下のように語っている。

いわゆるシニアは1層2層3層あって、1層は大学の教授とかスペシャリストとかほっといてもいい層で、3層はもう生活困窮でなんでも働かなきゃという層。そういう方はハローワークさんとかでやるしかない。2層、いわゆるゼネラリストも含めて普通のシニアの方がセカンドライフに行くときに、それを仲介というか応援する社会のインフラというのはない。そういう課題のなかで、生きがい就労のときは、ちょうどその2層部分にうまく答えられたのかなと思っているんですよね。

2 セカンドライフプラットフォーム事業について

その後継事業として発足したのが、厚生労働省のモデル事業として行われた柏市セカンドライフプラットフォーム事業である。ここでは基本的に生きがい就労事業と同様の路線が展開されたが、就労のみならずボランティア、生涯学習、趣味や健康づくりなど非就労分野における高齢者の社会参加も視野に入れ、これらの情報を一元化したプラットフォームを構築することによる高齢者への円滑な情報提供を目的とした事業であった。

柏市セカンドライフプラットフォーム事業における具体的な取組をまとめたものが、以下の図表2-3となっている。この取組によって、2年間で約95名の就労と49名のボランティアの進路決定者を輩出した。さらに各関係部門との有機的な連携創出を生むために「柏市セカンドライフネットワーク会議」⁵を立ち上げたことも、本事業の特徴である。

⁵ これが現在の生涯現役促進地域連携事業の前身となっている。

図表 2-3 セカンドライフプラットフォーム事業の内容

- Webサイト「セカンドライフ応援サイト」による情報発信
- セカンドライフ応援窓口開設を通じた相談
- セカンドライフ応援セミナーなど、セミナーでの啓発活動
- 商工団体への説明、電話営業・戸別訪問による求人開拓
- 「柏市セカンドライフプラットフォーム事業行動指針」に基づいた市役所各課からの情報提供体制の確立

出典：柏市役所への聞き取り⁶より著者作成

このように誕生したセカンドライフプラットフォーム事業は、生きがい就労事業の発展型としての役割が期待されたが、様々な問題によって生きがい就労事業ほどの成果を挙げることはできなかった。その原因として考えられているのは、大きく2点である。

第1に、メインターゲットとなる高齢者層へのケアを広げすぎてしまったため、生きがい就労を目的としている高齢者層にうまく訴求できなかったことが挙げられる⁷。この問題は、柏市セカンドライフプラットフォームという事業において高齢者雇用の促進が前事業よりも進展しなかったことと関連していると考えられる。

第2に、高齢者とのマッチングの部分での難しさが挙げられる。生きがい就労事業のなかで誕生し、セカンドライフプラットフォーム事業で中心的な役割を果たしたセカンドライフファクトリーは、職能教育の難しさを指摘する。切実に仕事を求めている高齢者は、すでに求人広告やハローワークで仕事を見つけている。しかし生きがい就労を求めている高齢者は、自分の気に入った仕事がない、自分の生活に適した仕事が見つからないとして諦めている場合が多く、なかなか相談窓口にすら現れないという。彼らをどのように窓口へと誘い、どのような職能教育を施すことが適切なのかという点が現実的な課題として存在した。

3 生涯現役促進地域連携事業について

そして現在柏市が着手しているのが、生涯現役促進地域連携事業である。セカンドライフプラットフォーム事業からは求人開拓、相談窓口の開設、就労セミナーの実施、WEBページによる情報発信に加え、協議会の事業構成や組織構成などがその役割として引き継がれている。生涯現役促進地域連携事業における特徴は、事業と連携した形で協議会が組織されたことであり、この点は本事業が今後成功するうえで重要な要素でもある。

⁶ 柏市保健福祉部福祉政策課，2016，「高齢者の就労社会参加支援」の資料を参照した。

⁷ その点に関しては、「セカンドライフプラットフォーム事業」という言葉が人口に膾炙しなかったことも、前事業ほど対象者をうまく集めることができなかつた一因であると考えられている。

図表 2-4 生涯現役促進地域連携事業の内容

- 事業所訪問による高齢者を活用したワークシェアリングの導入提案や高齢者が担うことができる仕事の開拓
- 重点分野に特化した就労セミナーや就労意欲喚起のための意識啓発イベントの開催
- 柏セカンドライフ応援サイトを活用した開拓求人情報の公開
- ハローワーク、シルバー人材センター、その他関係機関と連携した、相談窓口の設置による高齢者の多種多様なニーズに応える情報提供
- 東京大学が開発する、人工知能を活用して高齢者と仕事のマッチングを行う「マッチングシステム」と高齢者の「能力評価ツール」の活用

出典：厚生労働省（2017）⁸より抜粋

基本的な取組はセカンドライフプラットフォーム事業から継続して行われており、その具体的な取組は図表 2-4 に掲載した。各々の事業は個別的・自律的に続けられているものの、現在までの成果⁹では高齢者雇用は拡大の途上にあるようである¹⁰。付言しておくが、この生涯現役促進地域連携事業は現在も進行中のプロジェクトであり、最終的な評価を下す段階ではないと考えられる。

4 柏市シルバー人材センターとのかかわりについて

本項では、柏市の高齢者雇用に関する事業において、柏市のシルバー人材センターがどのように関与してきたのかを取り上げる。前項で述べた柏市の3事業には、シルバー人材センターがそれぞれ関与している。高齢者雇用において柏市のシルバー人材センターが果たした役割を展望することで、他の地域における取組と比較する一つの材料としたい。

生きがい就労事業においては、就労先と高齢者のどちらにも情報を提供するという形でマッチングを促進していた。前述のように生きがい就労事業は地域のニーズを掘り起こして多くの雇用を創出する一方、高齢者の掘り起こしに関しても一定の成功を収めた。その成果とノウハウを継承するために、セカンドライフプラットフォーム事業ではジョブコーディネーターと呼ばれるシステムが柏市のシルバー人材センターに導入された。柏市の高齢者雇用事業はシルバー人材センターと連携し、当初の生きがい就労の目的が生涯現役促進地域連携事

⁸ 厚生労働省，2017，「生涯現役促進地域連携事業（平成 29 年度開始分）応募団体」（<http://www.mhlw.go.jp/file/04-Houdouhappyou-11703000-Shokugyouanteikyokukoureishougaiyoutaisakubu-Koureishakoyoutaisakuka/0000157891.pdf>）。

⁹ 2017 年 7 月時点。

¹⁰ こうした背景の一つに、高齢者雇用はあくまで「高齢者の健康寿命の延命」という福祉政策の一環として取り組まれている点が挙げられる。柏市役所は前述のように高齢者に対する包括的なケアシステム構築の一環として高齢者就労支援に携わってきたため、こと高齢者の「雇用」という観点から見れば、今なお拡大過程にあるといえる。

業へと引き継がれている。

一方で柏市においては商業施設が多数あり、いわゆる「臨・短・軽」をみたす請負になじむ業務が多数あるために、こうした仕事が就労につながるケースが多く、地域の労働市場においても大きな役割を果たしている。そのような分野で高齢者と業務のマッチングが進んでいることを考えると、柏市の高齢者雇用事業にとってはシルバー人材センターなど関連機関との関係を強化することが望まれるところである。

5 柏市の高齢者雇用支援から見えること

柏市の高齢者雇用をめぐる事例を通して、成功の因子と今後の課題を検討していこう。

まず柏市において生きがい就労を望む高齢者が多く、彼らの要望に応える形での就労支援の体制が整っていたことが挙げられる。そのうえで重要になったのは、東京大学などが主体となって開催する就労セミナーによって、柏市の生きがい就労を求める「やる気ある高齢者」を集めることができた点である。就労先の開拓とともに高齢者を多く集められたことは生きがい就労の成功事例を産んだ要因であり、大学の知名度もコーディネーター機能を高めるのに役立ったといえよう¹¹。

生きがい就労として継続的に働いているのは、斡旋した仕事内容も関係していると思われる。農業分野については、さほど広大ではないスペースを活用した作物の栽培、家庭菜園的なものなど比較的軽易な作業で対応できるレベルの事業を発掘しており、これが継続的就労につながっている。このような身の丈にあった事業の発掘・創造にあたっては、地域の事情に詳しいコーディネーターの果たす役割が大きいと考えられる。

ここで一層、柏市のジョブコーディネーターの重要性が浮き彫りになる。高齢者のニーズに合った職業を探し、斡旋することが生きがい就労を望む高齢者にとっては決定的に重要である。なぜならば、生きがい就労を求める高齢者の多くは、自分が今まで行ってきた仕事の延長上にある仕事、あるいは専門性が高くやりがいがあると思われる仕事を欲している。シルバー人材センターで提供されていた従来の仕事では、今までの職務経験も活かされず、またやりがいも得られないだろうと考えてしまう結果、生きがい就労自体を諦めてしまう高齢者の事例も指摘されていた。今までこうした生きがい就労のニーズに対応できるような存在が欠けていたが、これを補完するのがジョブコーディネーターの役割であるといえる。

大学のブランド力を利用して関係機関が一体となった大規模なマーケティング、生きがい就労を希望する高齢者の難しいニーズに細かく対応するジョブコーディネーターの存在が、柏市の高齢者雇用支援が「柏モデル」として有名になった要因であると分析できる。裏を返せば、現在柏市が行っている高齢者雇用支援が「停滞」していると一部の人が評されてい

¹¹ 本事例は、生きがい就労を求める高齢者を惹きつけるという点において、そのネームバリューがうまく機能した一例であることは疑いの余地がない。だからといって、どの自治体でも大学のブランド力を利用した取組が望ましいということではないことに留意が必要である。柏市の高齢者にとっては、東京大学というシンボルに重要な意味があり、生きがい就労を探すうえでも重要な役割を果たしたという点こそが本稿の主張となる。

るのは、この2点がうまくいっていないためであると考えられる。高齢者雇用にとって嚆矢的存在である柏市でさえ、なかなか人が集まらないという現状があることは前述のとおりである。自治体の方針や取組をしっかりと根付かせていくことが肝要になる。そしてシルバー人材センターなどの関係機関が最大限に機能し、高齢者や地域のニーズを拾い上げるためにも、柏市や柏市シルバー人材センターなど協議会メンバーの一層の関係強化が望まれる。

では、柏市の高齢者雇用支援から見える今後の課題とは何なのか。本稿の事例からは、大きく2つの改善点が見えてくる。

1 点目は、高齢者雇用に関わる各アクターが目的を共有し、地域が一体となって協働していくことである。その最たる例が、生涯現役促進地域連携事業と連携して成立した協議会である。協議会では高齢者雇用に関わる各アクターが連携して事業を進めていく必要がある一方で、その協働が進んでいないことが指摘される。今後は協議会のなかでの明確な目的を設定し、理想的な協働体制を築いていくことが求められる。

大局的に見れば、「柏モデル」として成功を収めた生きがい就労事業から数年が経過し、現在その担い手や目的が変化しつつあることは疑いの余地がない。シルバー人材センターなど高齢者の雇用・就労の支援に関わっている生涯現役促進地域連携事業の協議会のすべてのアクターが、かつての成功経験に縛られることなく、関係者が一体となった支援体制を再構築する段階に差し掛かっているのかもしれない。

2 点目は、高齢者就労に関わるアクターが、それぞれ就労を求める高齢者の個々のニーズに応じていくことである。とりわけ柏市の事例に即して言えば、柏市内の生きがい就労を求める高齢者を発掘し、丁寧なサポートで就労につなげていくことが重要である。このためには、今まで以上に協議会が協働し、細やかな対応をしていくことが求められる。

本章で議論してきた柏市の事例は、地方自治体を中心とした高齢者活性化の取組の嚆矢的なものであり、その成功が謳われている。その成功の要因は高齢者をうまく事業に取り込んだ生きがい就労のプロジェクトにあり、高齢者のニーズに細かく対応できるジョブコーディネーターの存在にあると考えられる。