

大阪商業大学学術情報リポジトリ

シルバー人材センターにおける事業補助金の有効活用ー養父市シルバー人材センターの事例ー

メタデータ	言語: ja 出版者: 大阪商業大学商経学会 公開日: 2018-05-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 豊山, 宗洋, TOYOYAMA, Munehiro メールアドレス: 所属:
URL	https://ouc.repo.nii.ac.jp/records/526

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 International License.



シルバー人材センターにおける 事業補助金の有効活用

－養父市シルバー人材センターの事例－

豊 山 宗 洋

- 1．問題の所在
- 2．シルバー人材センターの概要と会員数の推移
- 3．シルバー人材センター関連政策の展開
- 4．事業補助金の活用－養父市シルバー人材センター事例
- 5．結論と課題

1．問題の所在

シルバー人材センター（以下、本文中はSC）は、「定年退職者などの高齢者に、そのライフスタイルに合わせた「臨時的かつ短期的又はその他の軽易な業務」を提供するとともに、ボランティア活動をはじめとするさまざまな社会参加を通じて、高齢者の健康で生きがいのある生活の実現と、地域社会の福祉の向上と、活性化に貢献」する組織である（http://www.zsjc.or.jp/about/about_02.html）。それゆえ少子高齢化の一層の進行とともに、ますます存在意義を獲得していかなければならないはずの組織である。しかしながら期待とは裏腹に近年SCの会員数は減少している。政府もこのような事態は認識しており、「生涯現役社会」「一億総活躍社会」というコンセプトのもとに、SCの活性化策を矢継ぎ早に実施している。だが、そうした活性化策が実際に効果を発揮するためには、それぞれのSCが、自らの地域の状況や保有する資源を認識し、それらをうまく活用して独自の工夫をおこなう必要がある。本稿は、公益社団法人養父市SCの農業事業を事例に、そうした工夫のあり方を考察しようとするものである。

本稿は、次節の前半でSCの概要を示した後に、以下の3つの課題を設定して考察を進める。

第1の課題は、SCの会員の推移を確認し、最近の会員数減少に関して指摘されている要因を整理することである。

第2の課題は、会員の減少を受けて、また将来のSCへの期待とともに、政府がSC関連でどのような政策を展開しているのかを考察することである。その考察からは、政府が、事業補助金（コンテスト方式で事業を審査し、補助対象期間を限って交付される補助金）や「臨・短・軽」の要件緩和といった競争促進的な手段を用いて、地域社会のニーズの存在する分野にSCを誘導していこうとしていることが明らかにされる。もっともこの政策提言は

観念的に構築されたものではなく、そこには根拠となるさまざまな先進事例が存在している。その1つが養父市 SC である。

第3の課題は、養父市 SC が事業補助金を使ってどのように事業展開してきたのかを、とくに農業に注目して検討することである。養父市 SC は、地域の抱える課題に対して、地域の資源を有効活用しながら、作られた農作物の市場競争力を獲得しようと工夫をこらしており、この試みは、他の SC の事業構想にとってもヒントとなるだろう。また補助期間終了後の農業事業の状況も簡単に考察することで、政策に対する要請も導き出すことができる。

筆者は、2010年度から公益社団法人東大阪市 SC をクライアントとしてフィールドワーク・ゼミナールを実施している。本稿のデータの一部は、先進事例として2016年8月31日にゼミ生とともに実施した公益社団法人養父市 SC の現地調査をもとにしている。今回は東大阪市 SC に関する考察ではないので数的には少ないが、折に触れて東大阪市への言及があることはあらかじめお断りしておく。

2. シルバー人材センターの概要と会員数の推移

1) シルバー人材センターの概要

i) 請負・委任、「臨・短・軽」の原則

SC は、高年齢者雇用安定法の2004年6月11日改正で労働者派遣事業、2012年9月5日改正で有料職業紹介事業を届出でできるようになり、近年「雇用による就業」の提供にも力を入れてきているが、現在も主流は「生きがいを得るための就業」の提供である。就業において何を生きがいと感じるかは主観的な問題であるが¹⁾、「生きがい就業」とは、制度的には雇用による就業ではないということを意味し、発注者（仕事の依頼者）と SC 会員のあいだに雇用契約はなく、両者のあいだに指揮命令関係は存在しない。それゆえ SC が会員に提供する就業形態の多くは、指揮命令のない請負や委任になる（全国の2015年度の契約金額は請負・委任で2937億円、派遣で148億円）。

また雇用による就業ではないから SC 会員に雇用保険は適用されない。1週間に所定労働時間が20時間以上ある人は雇用保険に加入義務があるので、「生きがい就業」はそれよりも短い労働時間が1つの基準になる。SC が受託できる仕事には「臨時的かつ短期的又はその他の軽易な就業」（高年齢者雇用安定法第42条）という規定があり、「臨時的かつ短期的な」業務は「概ね月10日程度以内」、「軽易な」業務は「概ね週20時間を超えないこと」を目安にしており（職業安定局長通達（2000年11月4日））、契約期間が長期間にわたる場合は、1人あたり「1ヵ月に80時間を超えない」という指導が労働基準監督署からなされている（東大阪市 SC2016：10）。この「臨・短・軽」の原則は SC の請負・委任だけに限られず、派遣や職業紹介のすべての事業に当てはまる。

請負または委任は、指揮命令がないということでは共通しているが、全国シルバー人材セ

1) 会員が就業を通じて社会に貢献することに生きがいを感じるのか、社会と結びつきをもつことに生きがいを感じるのか、仕事そのものに生きがいを感じるのか、仲間と協力しあうことに生きがいを感じるのか、あるいは収入を得ることに生きがいを感じるのかは主観的な問題である（塚本2016：82）。

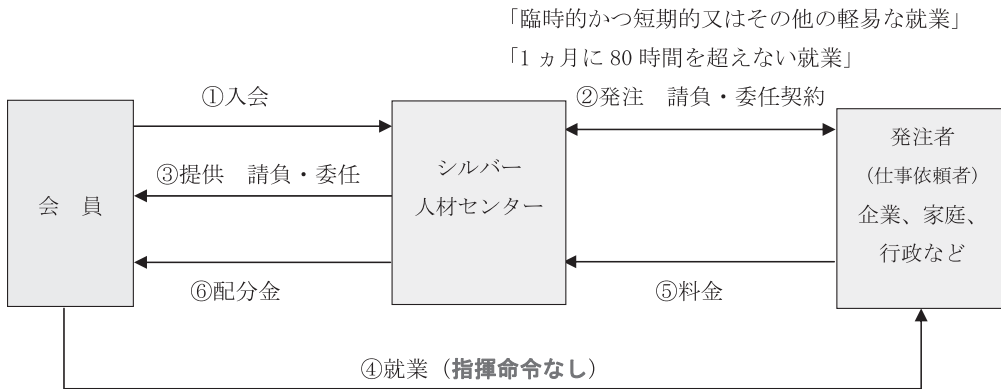


図1 SCの請負・委任

ンター事業協会（以下、全シ協）の「適正就業ガイドライン」（http://www.zsjc.or.jp/img/index/guideline_1.pdf）によれば、請負は「会員が業務を完成させること」を目的とするのに対して、委任は「会員が業務を実施すること（業務の完成は目的ではない）」を目的とする。それゆえ請負契約では「完成したもの・こと」に対して契約当事者である SC が責任（瑕疵担保責任）を負うのに対し、委任契約にはそうした責任はない（ただし業務を誠実に処理する義務は負う）。ガイドラインによれば、請負の例は清掃、除草、植木の剪定、宛名書き、障子・ふすま張りなど、委任の例は観光ガイド、高齢者の見守り、話相手、留守番などである。

「生きがい就業」で指揮命令ができないというのは、発注者にとっては業務を行使するうえでデメリットであるが、最低賃金の適用はなく社会保険料の負担も必要ないので、料金が安いというメリットもある。しかしそうだからといっていくらでも安くできるわけではない。なぜならあまりにも安価だと民業圧迫が生じるからである。また高齢者である会員は独立した人格であり、自らの意思をもつ。したがって、あまりに安い配分金だと就業せず、法的に最低賃金が適用されないといっても、現実には最低賃金の近傍で配分金は決定される。

ii) シルバー派遣、職業紹介

派遣とは派遣元事業所と雇用契約を結び、派遣先事業所の指揮命令により労働し、賃金を受け取る就業形態である。ここにおいても－2016年度に一定の条件のもとで要件緩和がなされたが－「臨・短・軽」の原則は順守される（それゆえシルバー派遣とも呼ばれる）。このとき請負・委任の場合と異なり、シルバー派遣事業の派遣元事業所は都道府県シルバー人材センター連合（大阪府でいえば公益社団法人大阪府シルバー人材センター協議会）であり、各地の SC（東大阪市 SC など）は、派遣事業を登録することで該当する連合の実施事業所の 1 つになる。シルバー人材センター連合（以下、SC 連合）が規定されたのは、高年齢者雇用安定法の1996年 5 月15日改正であり、それとともにセンター事業における国庫補助金も厚生労働省→SC 連合・全シ協→国庫補助対象の各 SC という経路で流れるようになった（萱沼2011：40－41）。

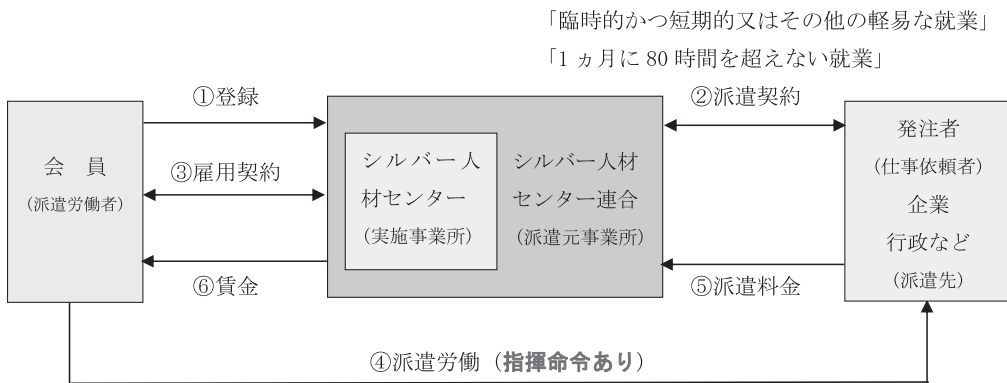


図2 SCの派遣

会員とSC連合のあいだで雇用契約が結ばれる。それゆえ派遣労働には最低賃金が適用されるし（だから配分金ではなく、賃金と記してある）、社会保険の1つである労災保険も適用される²⁾。その分、派遣料金は、請負や委任の料金と比べて割高になるが、派遣先（発注者）の社員は、派遣社員を指揮命令のもとに働かせることができる³⁾。全シ協のガイドラインによれば、派遣の例はデイサービス利用者の送迎などの自動車運転、スーパーマーケットでの品出し、調理、介護補助、保育補助などである。

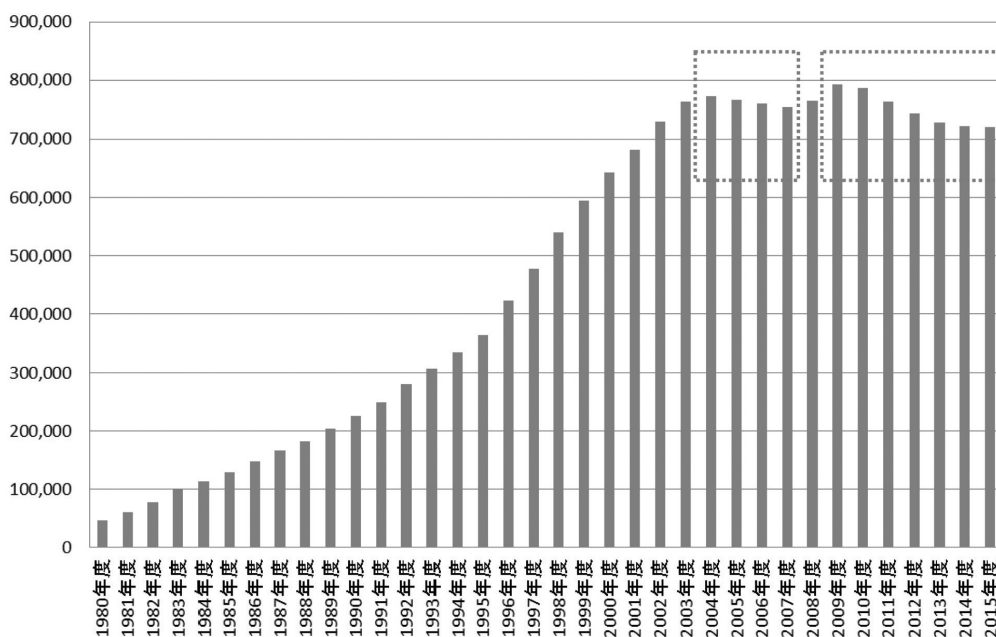
職業紹介は、SCが会員など（会員以外の地域の高齢者も対象）を発注者に職業紹介し、発注者が職業紹介された会員を雇用して業務をおこなう形態であり、それによってSCは発注者から紹介手数料を得る。ここにおいても一2016年度に要件緩和がなされたとはいえ「臨・短・軽」の原則は順守される。会員などと発注者のあいだで雇用契約が結ばれるから、発注者は会員などを指揮命令のもとに働かせることができる。ガイドラインでは、職業紹介の例は派遣と同じであるが、勤怠管理を発注者がおこなう場合は職業紹介、SCがおこなう場合は派遣で対応すると記されている。

2) 会員数の推移

センターの前身は1975年に東京都において創設された「高齢者事業団」であり、とりわけ1978～1979年度に全国的に広がった。1980年度には、センター事業は国庫補助事業になり、名称も全国で「シルバー人材センター」（SC）に統一された（菅沼2011：24）。1980年度以降2015年度までの会員数の推移を見れば次のようになっている。

2) 特定の条件のもとで雇用保険、厚生年金保険、健康保険も適用される（http://www.zsjc.or.jp/img/index/guideline_1.pdf）。

3) また「労働者派遣事業の適正な運営の確保及び派遣労働者の保護等に関する法律」（労働者派遣事業法）では日雇い派遣（31日未満の短期の派遣）が禁止されているが、60歳以上のシルバー会員は適用除外になっている。さらに派遣労働者は3年以上の派遣が禁止されているが、シルバー会員はこれも適用除外になっている（http://miyagisjc.net/?page_id=80）。



出所）全シ協（2016）より筆者作成。

図3 SC会員数の推移（全国：単位（人））

会員数は、1980年度から2004年度まで一貫して増加している。2005年度から減少しているが、これは高年齢者雇用安定法の改正による高年齢者雇用確保措置の導入の義務づけの影響と考えられる。高年齢者雇用安定法の2004年改正は、事業主に対し「定年年齢の65歳への引き上げ」「希望者全員対象の65歳までの継続雇用制度導入」「定年の定め廃止」のいずれかの措置を講ずることを義務づけた（施行は2006年4月1日）^{4）}。それによって「60歳代前半層が一般の労働市場に吸収され」（萱沼2011：36）、2005年度以降会員数は減少した。

その後会員数は、いったん回復したが、2009年度の79万1859人をピークに2015年度の72万948人まで6年連続で減少している。その原因としてリーマンショック後の不況による受注の減少、事業仕分けによる補助金削減の影響などが挙げられている（星ら2016：30）。しかし2012年から団塊の世代は順次65歳に達しており、高齢者人口が急激に増えているなかでSC会員は減少しているのである。2008年には、第8回社会保障審議会少子化対策特別部会に「新雇用戦略について」が提出され、そのなかの「高齢者—いくつになっても働ける社会の実現」において、SCの会員を2010年度までに100万人とする数値目標が示されていた（萱沼2011：29）。現状は、目標達成からは程遠い状況にある。

4）2004年改正の時点では「労使協定で定めれば、希望者全員を対象としなくてもよい」という例外措置が設けられていたが（森戸2014：6）、2012年改正でその例外措置はなくなった。

3. シルバー人材センター関連政策の展開

1) シルバー人材センター関連政策の変遷

SC 事業に関連する政策の主な動きを、前節で指摘したことも含めてまとめれば、次のようになる。

表1 SC 事業の主な出来事

1980年	4月1日	センター事業が国庫補助事業になり、全国で名称を「シルバー人材センター」に統一
1980年	12月10日	全国組織として「全国高齢者事業団・シルバー人材センター等連絡協議会」(全高シ連)設立(114団体)
1982年	7月1日	全高シ連を発展的に改組し「社団法人全国シルバー人材センター協議会」設立(162団体)(1996年に社団法人全国シルバー人材センター事業協会(全シ協)に改称)
1986年	4月30日	「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」(高齢者雇用安定法あるいは高齢法)の制定(改称)→シルバー人材センターが法的に認められ、「臨時的かつ短期的な就業」(概ね月10日程度以内)が規定される
1994年	6月17日	高齢者雇用安定法の改正→60歳定年義務化、施行は1998年4月1日
1996年	5月15日	高齢者雇用安定法の改正→SC連合が規定される、施行は1996年10月1日
1998年	4月1日	国がシニアワークプログラム事業(55歳以上の高齢求職者を対象に、技能講習、就職支援を一体的におこなう)開始→財源は労働保険特別会計雇用勘定、2017年度から廃止
2000年	5月12日	高齢者雇用安定法の改正→「その他軽易な業務(概ね週20時間を超えないこと)」の追加、施行は2000年10月1日
2004年	6月11日	高齢者雇用安定法の改正→届出により労働者派遣事業の実施が可能になる、施行は2004年12月1日。高齢者雇用確保措置の導入を義務化(例外措置あり) 施行は2006年4月1日
2008年	4月	厚生労働省が企画提案事業開始→教育、子育て、介護、環境分野においてSCが地方公共団体と連携して提案した企画で、審査で認められた事業に対して国が運営支援する、2013年度まで(経過措置あり)
2009年	11月	行政刷新会議の事業仕分け(第一弾)でSCが事業仕分けの対象となる?2010年度予算削減
2010年	11月	行政刷新会議の事業仕分け(第二弾)で第一弾の評価結果の確実な実施を求められる→2011年度予算削減
2012年	4月6日	高齢者雇用安定法の改正→職業紹介事業が届出で実施できるようになる
2012年	9月5日	高齢者雇用安定法の改正→高齢者雇用確保措置の義務を強化、例外措置なくなる、施行は2013年4月1日
2014年	4月	厚生労働省が地域ニーズ対応事業開始→企画提案事業の後継事業、2015年度まで(経過措置なし)。期間が2016年度以降に及ぶ計画は2016年度に地域就業機会創出・拡大事業として再提案(優先採択)
2015年	4月	高齢者活用・現役世代雇用サポート事業開始→高齢者を活用することで現役世代の雇用をサポートする事業、財源は労働保険特別会計雇用勘定雇用保険二事業
2016年	3月31日	高齢者雇用安定法の改正→派遣・職業紹介にかぎり一定の条件のもとで週40時間まで就業可能になる、施行は2016年4月1日
2016年	4月	厚生労働省が地域就業機会創出・拡大事業開始→地域ニーズ対応事業の後継事業、財源は労働保険特別会計雇用勘定雇用保険二事業

注) 法律の日付はいずれも公布日。

2000年以降に注目すれば、2000年にはSCの業務に関して、これまでの「臨時的かつ短期的な就業」のほかに「その他軽易な業務」の規定が追加されている（末竹2015：19）。「その他の軽易な業務」とは「特別な知識又は技能を必要とすることその他の理由により同一の者が継続的に当該業務に従事することが必要である業務」のことである（時間的な目安は「概ね週20時間以内」）（http://www.zsjc.or.jp/about/about_02.html）。そして2004年には労働者派遣事業、2012年には有料職業紹介事業が届出でできるようになった。また2016年4月から派遣・職業紹介にかぎり、民業圧迫等をおこさないように検討された一定の条件のもとで週40時間までの就業が可能になった。

こうした事業拡大の大きな流れがある一方で、SC事業は2009年、2010年の行政刷新会議による事業仕分けの対象となり、補助金は2009年度の136億円から2010年度に114億円、2011年度に91億円に減額された（厚生労働省2016）。当時SCは「今後の高齢者就業を促進する一施策として大きく期待されつつも、その一方で公的支援の縮小化という課題を国から突きつけられて」いた（萱沼2011：30）。2010年度、2011年度と会員数が減少した要因の1つも、この補助金削減に求められている（星ら2016：30）。たとえば東大阪市SCの場合、補助金の減額は年会費の値上げにつながり、会員数を大きく減らす原因になった。

しかしながら2011年度以降、補助金総額はほぼ横ばいになり、2015年度には逆に116億円に増加している。ここから事業仕分けの影響は一時的なものであったと結論づけたいが、必ずしもそうはいえない。というのも2015年度の増額の際に、SC補助金予算の構造変化が生じているからである。補助金総額はたしかに増加した。しかし一般会計からの補助金は、2014年度の93億円から2015年度の76億円に減少している。それに代わって労働保険特別会計雇用勘定雇用保険二事業（以下、雇用保険二事業）資金の活用が始まった（2015年度40億円）。その傾向は2016年度も持続し（一般会計補助金76億円→68億円、雇用保険二事業補助金40億円→53億円）、2017年度予算では雇用保険二事業補助金は69億円に達している。一般会計補助金は前年度と同じ68億円であるから、雇用保険二事業補助金はそれを上回ることになる。

一般会計補助金の減額と雇用保険二事業補助金の増額は、SCの事業補助金（コンテスト方式で事業を審査し、補助対象期間を限って交付される補助金）の増加とも関連する。事業補助金の端緒は2008年度の厚生労働省「企画提案事業」である⁵⁾。同事業は「教育、子育て、介護、環境分野においてSCが地方公共団体と連携して企画を提案し、厚生労働省の審査で認められた事業に支援をおこなう」ものである。地方公共団体との連携事業であるから、地公公共団体は国の補助金と同額以上の資金を負担する。ただし企画提案事業の段階では、財源は一般会計補助金であり、それは企画提案事業の後継の「地域ニーズ対応事業」（2014年度～）においても同様であった。ところが、地域ニーズ対応事業は終了年度を待たずに2015年度で廃止となり⁶⁾、2016年度から「地域就業機会創出・拡大事業」に継承された。同事業は「SCと地域公共団体や関係機関が連携して、①地域企業の雇用問題の解決、

5) 補助金減額措置の一環として導入された経緯があるが（<http://www.sjc.ne.jp/amagasaki1/kasseika.html>）、その状況について筆者はまだ十分な情報を入手していない。

6) 地域ニーズ対応事業として採択された計画で終了年度が2016年度以降に及ぶ事業は、2016年度に「地域就業機会創出・拡大事業」として再提案するよう要請している（厚生労働省2015）

②地域企業の活性化、③地域社会・経済の維持・発展等につながる新たな就業機会を創造する事業」(厚生労働省2015)であり、事例として①については早朝・夕方学童保育事業、介護家庭支援サービス事業、②については観光ガイド事業、高齢者安否確認・買い物受注・代行事業、③については放課後学習支援事業、空き家・耕作放棄地管理事業が挙げられている。そしてその財源が雇用保険二事業なのである。こうした特定財源の確保は、財政状況が厳しい昨今、政府がSCに期待しているということの現れといえるかもしれない。雇用保険二事業は、事業主の負担した雇用保険料を財源とすることから、地域就業機会創出・拡大事業では、企業に対するメリットが直接的なもので順にコンテスト方式で採択がなされる。このことはSCに、補助金を通して就業機会・職域開拓のインセンティブが与えられるようになったことを意味し、センターには企画や他機関との連携の能力がますます求められている(後に見る養父市SCは、これらの補助金を非常にうまく使って独自の農業事業体系を確立している)。

上記3事業は一連のつながりのなかで捉えることができるが、雇用保険二事業補助金を活用し2015年度から始まったもう1つの事業が「高齢者活用・現役世代雇用サポート事業」(以下、サポート事業)である。サポート事業は「SCが、高年齢者の人手不足分野や現役世代を支える分野での就業を促進する」事業であり、2017年度予算案においては補助金の交付基準として、従来の「①派遣の就業延人員数の目標、②会員数の実績、③派遣の就業延人員数の実績」に、新たに「④保育、介護分野の派遣の就業延人員数の実績」を加え、保育・介護分野を重視する姿勢を鮮明にしている(厚生労働省2016)。そして2017年度予算においてサポート事業は、地域就業機会創出・拡大事業とともに拡充されることになった(サポート事業は10.1億円増の54.7億円、地域就業機会創出・拡大事業は6.1億円増の14.0億円)。

2) 高齢者対策におけるシルバー人材センターの位置づけ

SCの事業拡大は、政府の高齢者対策のなかで、SCが確固たる位置づけを与えられていることの反映である。それではどのような文脈のなかに位置づけられているのだろうか。厚生労働省「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年6月、以下「2013年報告書」)、厚生労働省「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年6月、以下「2015年報告書」)(塚本2016)、「ニッポン一億総活躍プラン」(2016年6月閣議決定、以下「一億総活躍プラン」)で確認しておこう。

「2013年報告書」では、「今後の生涯現役社会における就労・社会参加のあり方についての提言」のなかで「高年齢者雇用安定法改正によって65歳までの希望者全員の雇用確保は担保されたが、高齢者の就労ニーズは多様であるから今後は企業における活躍の場とともに、新たな高齢者の活用と活躍の場を考えていく必要がある」とされている。そして「高齢期の就労・社会参加に向けた意識改革」「地域の支え手として働くための仕組みのあり方」「専門的な知識や技術、経験を他の企業が活かす仕組みのあり方」「企業における高齢者の活用のあり方」について提言がなされている。SCは随所にててくるが、たとえば「地域の支え手として働くための仕組みのあり方」においては、ネットワーク構築のためのプラットフォームとしてSCが、社会福祉協議会、地域包括支援センター、NPO等とともに挙げられている。

「2015年報告書」では、年齢にかかわらず働くことができる生涯現役社会を実現するための施策として「(1)企業における高年齢者の雇用の促進」「(2)職業生活設計と能力開発の支援」「(3)中高年齢者の再就職の支援」「(4)地域における多様な雇用・就業機会の確保」「(5)シルバー人材センターの機能強化」が挙げられている。現状把握のなかで SC は「高年齢者の就業ニーズが変化し多様化している現状に対してうまく対応しきれていない可能性がある」とされ、SC に関して「当面求められる施策の方向性」として「センターが積極的に就業機会・職域を開拓していくことを促進すること」「センターのいわゆる「臨・短・軽」要件について、民業圧迫の懸念等を念頭におきながら緩和等の可能性を検討すること」（同報告書で緩和要求をしている自治体の事例として挙げられているのが、後述の養父市である）「自治体とセンターが連携して行う事業の充実など、センターの事業創造への取組を促進すること」が述べられている。「就業機会・職域の開拓の促進」では具体的に「従来の請負事業のほか、派遣事業や職業紹介事業によって就業機会・職域開拓を促進すること」「センターに対する補助金における就業機会・職域開拓に係るインセンティブを強化すること」「特に育児支援分野や地域における人材不足分野等における職域拡大を促進すること」が指摘されている。これらの提言は、2016年4月から派遣・職業紹介の「臨・短・軽」の要件緩和、サポート事業や地域就業機会創出・拡大事業の拡充を通して実現されている。

「一億総活躍プラン」では、誰もが活躍できる一億総活躍社会を創っていくため「戦後最大の名目 GDP600兆円」「希望出生率1.8」「介護離職ゼロ」という目標が掲げられた（「新たな三本の矢」）。SC は後者2つの文脈で取り上げられ、「保育等の就業機会の提供に、積極的に取り組む SC に重点的に財政支援を行う」「介護周辺業務や軽易な介護業務に関して、SC や市町村のボランティアポイント制度等を通じた高齢人材の活用や、中間的就労として従事する人材の活用を進める」「改正高年齢者雇用安定法を施行し、SC の業務範囲の拡張、地域の実情に応じた高年齢者の多様な就業機会を確保するための協議会の設置を促進する」とされている。2017年度予算のサポート事業の見直しで、保育・介護分野が重視されるようになったのには、このような背景があるのである⁷⁾。

ここまでをまとめると、政府は事業補助金、規制緩和などの競争促進的な手段を用いて、保育、介護など地域社会のニーズの存在する分野に、SC を誘導していこうとしている。こうした方向のもとに、そして何よりも「2015年報告書」の政策提言に先駆けて事業展開してきたのが養父市 SC である。同センターは、厚生労働省の「企画提案事業」「地域ニーズ対応事業」「地域就業機会創出・拡大事業」による一連の事業補助金を活用して独自の事業体系を構築している。養父市 SC の事例考察は、他の SC にとっても事業補助金の活用に関して参考となる観点を提示することになるだろう。

7) 2017年度予算案の高齢者雇用対策関連予算は SC 関連のほか、「65歳超雇用推進助成金」「高年齢者就労総合支援事業」「高齢者スキルアップ・就職促進事業」「生涯現役促進地域連携事業」「就労支援団体育成支援モデル事業」がある。

4. 事業補助金の活用－養父市シルバー人材センターの事例

1) 養父市シルバー人材センター関連の基本情報

養父市 SC は1993年に設立され、2004年4月に、養父郡4町（八鹿町、養父町、大屋町、関宮町）の合併で養父市が誕生し、それとともに社団法人養父市 SC として新しく発足した（それまでは養父郡広域 SC、2012年4月に公益社団法人化）。兵庫県、全国と比較して2016年3月31日現在の養父市 SC に関連する情報をまとめれば、以下のようになる。

	人口	高齢化率 (60歳以上人口)	粗入会率	会員平均年齢
養父市	2万5006人	43.20%	4.20%	71.3歳
兵庫県	559万3390人	33.00%	2.40%	71.1歳
全国	1億2536万6223人	32.80%	1.80%	71.8歳
(参考)東大阪市	49万5615人	32.80%	1.00%	70.4歳

出所)全シ協(2016)より筆者作成。

図4 養父市 SC の情報(全国、兵庫県との比較)

養父市は人口2万5006人、(60歳以上)高齢化率43.2%で、過疎化(兵庫県市町要覧)と高齢化の進行している地域である。養父市において SC の役割は大きく、粗入会率も4.2%と高い。このことが、地方公共団体等との連携を前提とする「企画提案事業」「地域ニーズ対応事業」「地域就業機会創出・拡大事業」を実施できる背景ともなっている。ちなみに東大阪市 SC は、これらの事業補助金を活用した事業をおこなっていない。これは、そうした事業をおこなわなくても企業や一般家庭からの発注があるという都市的な理由のほかに、東大阪市のなかで SC の役割が養父市ほど大きくないということの現れでもある。

2) 「臨・短・軽」原則の要件緩和と養父市 SC

厚生労働省の「2015年報告書」では、「2014年に養父市からセンターの概ね週20時間以内という就業時間時間制限を40時間まで可能にしたい旨の要望書がでており、これを受けて派遣等に関して国家戦略特別区域法の改正案が通常国会に提出されている」と記されている。この要望は2015年9月に養父市 SC において現実のものとなり、2016年4月からは全国的に導入されている。養父市は2014年3月に「中山間地農業の改革拠点」として国家戦略特別区域(特区)に指定されているから、ここから次のような連想が浮かぶ。それは「養父市が農業に関して国家戦略特区に指定され、農業に関するさまざまな規制が緩和された。その結果、多くの企業が農業に参入して人手不足が顕在化し、SCの要件緩和要求が出され受け入れられた」、つまり「農業改革特区→事業者の参入→人手不足→SCの規制緩和」というかたちの連想である。しかし2016年8月31日に実際に調査すると、農業改革特区関連での SC 会員の20時間以上の派遣実績はゼロであった。それゆえ農業改革特区関連の要件緩和にもとづくシルバー派遣の増加は、今後の展望としては考えることができて、実績とはほとんど関係がない。それでも養父市 SC の活動は、事業補助金を活用して独自の事業体系を構築したという点で注目に値する。

3）事業補助金を活用した農業事業体系の構築－多様な就業社会の創出の一環－

i）ゼロからのスタートではない

厚生労働省によって「企画提案事業」は2008年度から開始されたが、養父市 SC が同事業を始めたのは2012年度からである。しかし養父市 SC は、それに先立って、農業関連で独自の活動に着手していた。1 つは2009年からの学童保育向けの「シルバー農園」の運営であり、もう1 つが2010年度途中からの耕作放棄地の借り上げである⁸⁾。また2011年4月には、有名な有機肥料「保田ぼかし」（乳酸発酵した有機質資材）の考案者・神戸大学名誉教授の保田茂が校長を務める「おおや有機農業の学校」が開校されている。したがって2012年度から「企画提案事業」を始めたからといって、ゼロからのスタートでなかったことは頭に入れておく必要がある。

ii）実施事業

養父市 SC は企画提案事業（2012年度～2014年度）、地域ニーズ対応事業（2014年度～2015年度（経過措置なし、再提案））、地域就業機会創出・拡大事業（2016年度～）を活用して、以下のような事業をおこなっている（これらの事業は全シ協2017でも詳しく紹介されている）。

企画提案事業（国200万円、養父市200万円×2事業）のもとでは①棚田再生事業、②特産品づくり事業が実施された。①棚田再生事業においては第三セクターのおおや振興公社所有の棚田を養父市 SC が引き継ぎ、オーナー制度・収穫体験を組み込みながら、集客のための有機栽培がおこなわれている。②特産品づくり事業においては耕作放棄地を借り上げて、大屋地区の蛇紋岩地帯^{じゃもんがん}で有機栽培によって栽培されるコシヒカリを「温石米」^{おんじゃく}として2012年4月に商標登録している。また、有機栽培野菜を含めて都市部へ販売している。

地域ニーズ対応事業（国200万円、養父市200万円）のもとでは③学びのある田舎暮らし事業、④勇気をもって有機農業事業が実施された。③学びのある田舎暮らし事業は2015年度から開始されたが、同年度をもって地域ニーズ対応事業は廃止されたから、この事業は2016年度に地域就業機会創出・拡大事業として再提案されている。内容は、養蚕古民家を再生して「みやがき結の里」と名付け、体験交流拠点として活用するというものである。利用者は関係先 SC（伊丹市、宝塚市、芦屋市、西宮市、明石市）や、養父市からの紹介による大阪府高齢者大学校、関西養父市会、自治医科大学などであり、市や地域の打ち合わせでも随時利用されている。④勇気をもって有機農業事業は、SC 会員が「おおや有機農業の学校」に、2008年から現在まで職員とともに入学し、保田ぼかしの作り方を修得し、会員の農業従事者に教えるという事業である。これも2016年度に地域就業機会創出・拡大事業として再提案されている（<https://hyosikyo-dayori.jimdo.com>28 春号/）。

地域就業機会創出・拡大事業のもとでは、上記の2つの再提案事業のほかに⑤Uターン・孫ターン・結う会いターン事業、⑥福祉の受け手から地域の担い手へ事業を実施している。⑤Uターン・孫ターン・結う会いターン事業においては人口の流入を目指して、養父市から都市へ移った子ども世代や孫世代、若者に養父市の自然のよさを PR している。具体的には

8）ヒアリング時の入手資料、養父市 SC 2015：7。

養父市出身の孫世代、ひ孫世代を対象に「みやがき結の里」で流しソーメン、魚の塩焼きを実施したり、パートナーを探している養父市内の男性に、市外の女性との出会いを作る企画を実施している⁹⁾。この事業は農地のオーナーや農産物の需要層の確保というかたちで農業事業と関連づけることができる。⑥福祉の受け手から地域の担い手へ事業においては、SC会員がインストラクター研修を受講して、指導員として市内各地で、養父市の虚弱先送り事業の「毎日元気にクラス」教室を担当している。この事業は、農業事業とは別の文脈で重要な観点を含んでいるが、その考察は別の機会に譲りたい。

iii) 農業から見た実施事業の相互関連と評価

養父市 SC は上記の 6 つの事業を、事業補助金を得ておこなってきたが、そのうち⑥福祉の受け手から地域の担い手へ事業を除く 5 つの事業は農業に関して相互に関連しており、1 つの事業体系として捉えることができる（もちろん交流や観光という農業事業以外での目的もあり、それがメインだったりするが、ここでは農業という観点から整理する）。5 つの事業を、農業の(a)栽培方法、(b)栽培場所、(c)栽培作物、(d)栽培者、(e)需要者という観点のもとに整理しなおすと下のようになる。

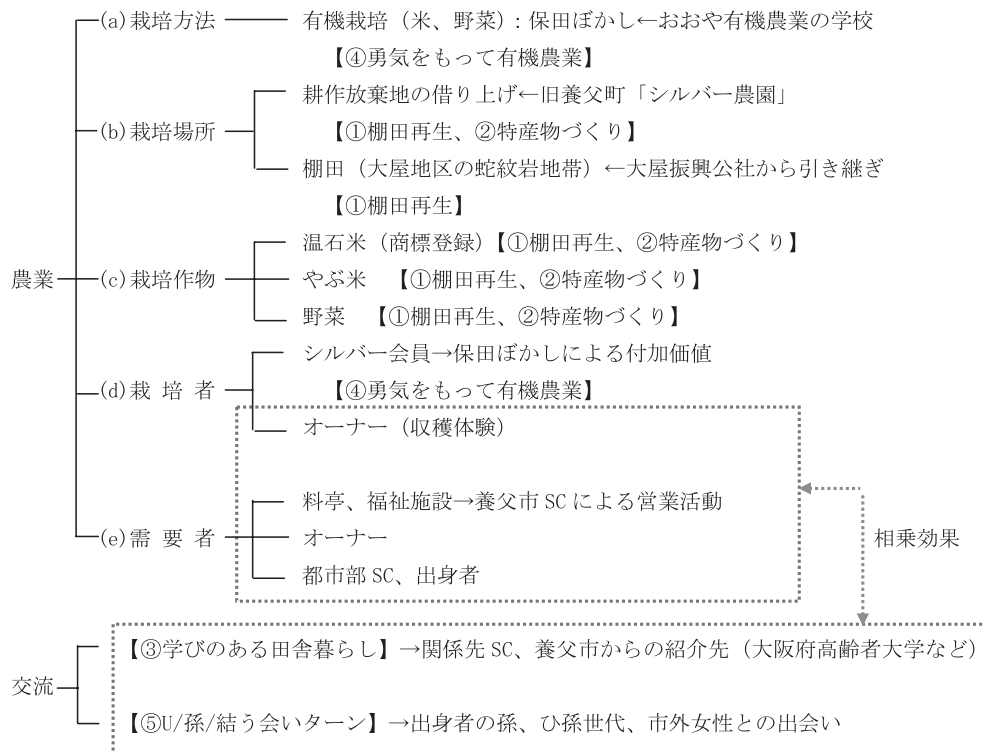


図5 養父市 SC の農業から見た事業の相互関連

9) 養父市 SC でのヒアリング調査によれば、行政がこのようなイベントをやると、どのくらいカップルができて、どのくらい人口流入につながるかという成果の色合いが前面にでてくる。それだと参加する男女も参加しにくい。その点 SC だと、「おせっかいな」おじいさん、おばあさんの仕切りであるから、より気楽に参加できるだろうとのことだった。

- (a) 栽培方法：当初から有機栽培は取り入れられていたが、それは「おおや有機農業の学校」を活用した④勇気をもって有機農業事業によって広がることになった。「保田ぼかし」という有機栽培方法で作られた米や野菜は、おいしさや食の安全という点で、化学肥料を用いた農作物に対して競争力をもつことになり、販路の確保や拡張に寄与する。
- (b) 栽培場所：養父市でも多くの地方都市と同様に、産業構造の変化ならびに高齢化によって農業人口が減少し、耕作放棄地が増加している。養父市 SC は①棚田再生事業や②特産物づくり事業のもとに、そうした耕作放棄地を借り上げ、会員を農業に従事させている。耕作地は2015年度で畑6689㎡、田1万8889㎡の計2万5578㎡（東京ドームの約半分）である（養父市 SC2015：7）。大屋振興公社から引き継いだ棚田は、全国的にもめずらしい蛇紋岩地帯にあり、土壌にマグネシウムや鉄などのミネラルを多く含んでいる。
- (c) 栽培作物：養父市 SC は、棚田において会員にコシヒカリを作らせており（①棚田再生事業）、2012年4月6日には②特産物づくり事業の一環として温石米という名称で商標登録をしている。これは蛇紋岩地帯の棚田で作られる米に付加価値をつけることになる。会員はまた棚田以外の平地の田圃においても農業に従事しており、そこで作られたコシヒカリは、やぶ米として販売されている。有機栽培による野菜は八鹿病院、学校給食センターに販売されている。
- (d) 栽培者：耕作放棄地を中心に養父市 SC が借り受けた田畑は、企画提案事業の一環であったオーナー制度によって一部個人所有になっている（棚田でいえば4300㎡の面積のうちの600㎡がオーナー所有）。都市在住のオーナーらは田植え、草取り、稲刈りの時期に養父市を訪れ、イベント的に農作業に従事する。普段の管理は SC 会員がおこない、収穫された農作物はオーナーの所有になる。それ以外の田畑は SC の借り受け地であり、会員が農作業に従事し、生産された農作物は販売される。通常 SC は会員に、発注者である企業・一般家庭・行政が依頼してきた仕事を紹介する。それゆえ仕事内容（たとえば清掃、剪定）を決めるのは発注者であり、この点で SC は受け身の立場にある。しかし養父市 SC の農業事業の場合、SC は販路獲得のために積極的に営業活動を展開し、会員はその結果得られた需要を充足するために、シルバーの借り受け地や自己所有の土地で農作業をおこなう（自己所有の土地で農作業をおこなっている人もセンターが開拓した販路で農作物を販売するためには、SC 会員になる必要がある）。また農作物は会員が農作業に従事している時期と、収穫された作物が現金化される時期とのあいだに時間的なズレをとまなう。本来であれば会員は農作業従事時には配分金は得られず、収穫された農作物が販売されて初めて配分金を受け取ることができる。ところが養父市 SC は販売のリスクを自ら担い、会員には農作業従事時点で配分金を支払っている。もし収穫された農作物の販売が不調に終われば、損失は養父市 SC が負担することになる。農作物の販売機能、配分金の前払いという金融機能を担っているという点で養父市 SC は、農作物の販売・購買事業と信用事業が密接に関連している農協のような役割（伊藤ら2002：230）を担っているといえる。
- (e) 需要者：温石米の評判は上々で、大阪市の料亭「天王殿」、神戸市福祉施設「オリンピック」でも提供されており、そのほかに兵庫県下の SC ネットワークによって伊丹市 SC、宝塚市 SC、芦屋市 SC、明石市 SC、西宮市 SC でも販売されている（ちなみに温石米が

知られるようになったきっかけは『神戸新聞記者クラブ 奥様手帳』2012年10月号で紹介されたことである。それでは温石米をはじめとした養父市 SC の農作物の需要者は、どのようにして獲得されているのだろうか。それに寄与するのが①棚田再生事業、②特産品づくり事業にくわえて、養父市 SC による積極的な営業活動の展開であり、③学びのある田舎暮らし事業、⑤Uターン・孫ターン・結う会いターン事業を通じた交流である。

養父市 SC の農業事業をまとめれば次のようになる。

- (a) 栽培方法：「保田ぼかし」という独特の有機栽培方法を通して農作物の市場競争力を確保する
- (b) 栽培場所：地質的に有利な蛇紋岩地帯をはじめとする耕作放棄地を利用することで、地域的課題の解決に貢献する
- (c) 栽培作物：有機栽培、蛇紋岩地帯で作られる米を温石米として商標登録し、付加価値をつける
- (d) 栽培者：養父市 SC が販売リスクを負うことで会員の農作業への従事を可能にするとともに、オーナー制度も活用する
- (e) 需要者：養父市 SC の営業活動で顧客を開拓し、交流事業によるネットワーク形成で他の SC の協力やオーナーの確保を図る

事業補助金を活用して構築したこのような相互関連のもとに農業事業は成立している。そして本節の考察が明らかにした観点、具体的には地域資源（高齢就業者、耕作放棄地）の活用、市場競争力を確保するための戦略（有機栽培、ブランド化）、SC 会員に従事させるための前提条件の整備（販売リスク負担）、供給者と需要者双方の獲得につながる可能性をもつネットワーク形成（顧客、販売協力者、オーナー）という観点は、他の SC の事業運営にとってもヒントとなるだろう。

(iv) 農業事業の金銭的評価と外部経済

これまで見てきたように養父市 SC の農業事業は、極めて有意義なものであった。その収支はどうなっているのだろうか。農業事業に関して中心的な補助金は、企画提案事業の①棚田再生、②特産物づくりの2つの事業からのものであった。しかし養父市 SC の企画提案事業は2014年度をもって終了となり、2015年度からは独自事業として展開されることになった。そこで補助金がなくなった後の事業の2015年度収支を見れば、米と野菜の売上等の実績が567万5596円である一方で、費用は600万円超と赤字であった¹⁰⁾。赤字はなくしていく必要があるし、また2015年度1年だけの結果なので判断をするのは早計なのだが、赤字という事実をもとに同事業は採算がとれないので継続すべきではないという判断を下すことも可能である。しかしこれはあくまでも通常金銭的評価にもとづく判断であって、そこにおいて高齢者の就業能力の有効活用、耕作放棄地を利用することで得られる環境保全（棚田保全等）といった外部経済的価値は考慮されていない。養父市 SC の農業事業を評価しようとするな

10) 2016年8月31日の調査時に入手した資料。養父市 SC2015：7。

ら、こうした外部経済的価値を組み込んだ基準を作成したうえで評価をする必要があり、赤字削減の努力もその評価基準のもとで求められなければならない。外部経済的価値を組み込むのであるから、そこでは地方公共団体や国からの支援が検討されなければならないことになる。単純に「補助対象期間を終了したから後は自助努力で」ということでは困るのである。

5．結論と課題

本稿の結論は、3つにまとめることができる。

第1に、2004年の高年齢者雇用安定法の改正による高年齢者雇用確保措置の導入の義務づけの影響は、2005年度以降の会員数の減少として表れている可能性があること、その後いったん回復基調にのったが、2009年度をピークに、リーマンショックや事業仕分けなどの影響もあって6年連続で減少していることを指摘した。

第2に、政府の高齢者対策におけるSCの位置づけに関しては、2000年代以降に注目してSCの事業拡大の大きな流れがある一方で、2009年、2010年の事業仕分けによって国庫補助金が削減されたことを明らかにした。2015年度に国庫補助金の総額は増額に転じたが、そこにおいて事業補助金（コンテスト方式で事業を審査し、補助対象期間を限って交付される補助金）への傾斜という流れとともに、雇用保険二事業補助金を投入し、事業拡大を図っていることがわかった。

こうした事業展開の背景には、高齢者人口が増加しているのに会員が減少しているのは、SCが高齢者の就業ニーズを把握できていないからであるという政府の問題認識がある。それゆえ厚生労働省「2015年報告書」は、SCに、派遣や職業紹介事業での就業機会・職域開拓の促進、補助金による就業機会・職域開拓のインセンティブ付与、地域の人材不足分野等における職域拡大を求め、これらは派遣・職業紹介の「臨・短・軽」の要件緩和、サポート事業や地域就業機会創出・拡大事業の拡充を通して政策的に実現されていることを明らかにした。

第3に、上記の政府提言に先駆けて事業展開している養父市SCを事例に、農業に関して事業補助金の活用のあり方を考察した。養父市SCは補助金を通して、地域資源の活用、市場競争力を確保するための戦略、SC会員に従事させるための前提条件の整備、供給者と需要者双方の獲得につながる可能性をもつネットワーク形成をおこなっており、この観点は他のSCにもヒントとなりうることを示した。農業事業は、通常の金銭的評価によれば赤字であるが、そこでは高齢者の就業能力の活用、環境保全という外部経済的価値が考慮されていないことを指摘した。SCに事業努力を求めるのであれば、そうした外部経済的価値を組み込んだ評価基準を確立する必要がある、外部経済的価値を組み込むのであれば当然、地方公共団体や国からの支援が検討されなければならないことになる。

本稿は、主に厚生労働省「2015年報告書」の「従来の請負・委任業務だけでは高齢者の多様な就業ニーズに対応できていないので、SCが就業機会・職域を開拓していく必要がある」という文脈で養父市SCの農業事業を考察した。しかしSCの対応すべき課題は、就業

機会・職域の「開拓」という追加的な部分での課題ばかりではない。従来の請負・委任においても対応しなければならない課題は存在している。たとえば「請負・委任業務の発注者が、より高齢の会員の就業を敬遠する」「請負・委任業務で発注はあるが、会員がいわゆる3K的な仕事に就くのを敬遠する」¹¹⁾「高齢者を含め多くの人びとがSCの存在を知らない」という課題である。その検討については今後の課題としたい。

【謝辞】

養父市SCの久保田文彦理事長、谷垣忠之事務局長、山下千津子事務局次長、中尾陸三係長に心よりお礼申し上げる。また常日頃からご支援いただいている東大阪市SCの宮浦忠三事務局長、吉富和廣事務局次長、西口雅人主任にも感謝の意を表したい(肩書はいずれも2016年度末)。

参考文献

- 1) 東大阪市シルバー人材センター(2016)『燐』(74)。
- 2) 星一平・山口進一郎・高田伸朗(2016)「高齢者就業の変化とシルバー人材センターの新たな役割」『知的資産創造』24(7)、22-33。
- 3) 伊藤元重+伊藤研究室(2002)『日本の食料問題を考える－生産者と消費者の政治経済学』NTT出版。
- 4) 萱沼美香(2011)「シルバー人材センターの役割と課題」『エコノミクス』15(3)、19-51。
- 5) 厚生労働省(2015)「シルバー人材センター関連予算－平成28年度予算案について」。
- 6) 厚生労働省(2016)「シルバー人材センター関連予算－平成29年度予算案等について」。
- 7) 森戸英幸(2014)「高年齢者雇用安定法－2004年改正の意味するもの」『日本労働研究雑誌』(642) 5-12。
- 8) 末竹正男(2015)「生涯現役社会の実現のためのシルバー人材センターの役割」『労働調査』(539) 19-24。
- 9) 塚本成美(2016)「高齢社会問題とシルバー人材センターの役割」『城西大学経営紀要』12、63-94。
- 10) 養父市シルバー人材センター(2015)『道しるべ〈中期事業計画書(平成27年度～31年度)〉』。
- 11) 全シ協(2016)『平成27年度 シルバー人材センター事業 統計年報』。
- 12) 全シ協(2017)『月刊シルバー人材センター』2017年2月号。

11) 本論で述べた養父市SCの⑥福祉の受け手から地域の担い手へ事業はこの点に関連している。