

## 第2章 シルバー人材センターの現状と組織変革の条件

### 1節 シルバー人材センターに変革をせまる諸要因

シルバー人材センターは、組織の理念と形態において自治的協同組織である。21世紀のシルバー人材センターは、高齢者が自主的・自発的に運営する組織によって地域におけるネットワークの再生と社会的包摂を担える相互扶助組織でなければならない。前章で論じたように、シルバー人材センターは多くの点で社会的企業の特徴をそなえた組織である。しかし、シルバー人材センターを社会的企業であると断言するのはまだ違和感がある。違和感の源泉は、理念においても組織形態においても自治的協同組織であるが、シルバー人材センターには社会的企業や協同組合組織の最大の特質である「市民グループによるイニシアティブ」が欠如している点にある。シルバー人材センターは、設立以来、行政主導の準公共機関として自治体の外郭団体の位置にありつづけた。事務局の人事制度や給与体系も自治体に準じ、職員も公務員に準ずるという意識をもち、会員も準公共機関で働いている、あるいは仕事をもらっているという意識がある。結果として、地域社会でもシルバー人材センターは役所の出先機関として認知されざるをえない。

シルバー人材センター変革のポイントはここにある。21世紀のシルバー人材センターは、運動組織としての原点にたちかえりながらも、方向性は事業経営として自治体から独立した組織になることを期待されているからである。しかし、これは簡単な問題ではない。シルバー人材センターは、あくまでも自治体の外郭団体である準公共機関として行政機能の代行をする伝統的サードセクターの領域に属する組織でありつづけるのか、それとも近年勃興しつつある社会的企業としてサードセクターの下位部門をなす独立した個別事業経営になるのか、それぞれの拠点センターが自らの組織の在り方を考えなければならないからである。後者であれば、シルバー人材センターは高齢者である会員に就業機会を与えるだけの福祉的組織であるだけでなく、社会的機能そのものが強い社会性をもつ、例えば地域社会の再編成という機能をはたしながら、経済的にも自立していく必要がある。しかも、シルバー人材センターの在り方は準公共機関と独立経営のふたつではなく、それらを両極として経済的自立の程度や意思決定の自律の程度、あるいは自治体との人的交流の程度などによって限りなく多様な組織形態でありうる。どのような組織形態をとるかは、地域の社会的・経済的特性や組織特性、設立以来の歴史や登録会員の性格などによっても異なる。

ひとつだけはっきりしているのは、どのような組織形態をとるにせよ、またどのような事業をおこなうにせよ、これまでのようにシルバー人材センターは社会的役割を第一の目的とする経営でなくてはならないということである。社会的企業という新しい形態が生まれたのは、私企業のもつ柔軟性や迅速性、創造性、責任を引き受ける意志などがサードセクターの

提供する社会的サービスを改善させることが期待されるからである（C.Borzaga/J.Defourny (ed.), 2001/04, p.1）。収益性の高い事業領域でコストパフォーマンスを考えながら資本計算に基づいておこなわれる営利追求活動とはちがひ、社会的役割を第一義とする非営利活動には非効率性と提供する財やサービスの質の問題がつきまとう。社会的企業は、私企業のもつ効率性と品質および非営利経営のもつ社会性の両方をお互い兼ねそなえた経営である。福祉国家の転換期にある現在、経済性と社会性の双方をお互い兼ねそなえた経営は新時代の社会システムを担う事業体としてもとめられている。この社会的要請がシルバー人材センターに変革をせまる第一の要因であり、各拠点センターがそのような社会の要請に応えられるかが課題である。

社会的要請とともに、シルバー人材センターに変革をせまるより強力な直接的な要因は公共サービスに対する国庫負担の縮減という政府の政策方針である。2006年の「競争の導入による公共サービスの改革に関する法律」および2007年の「公共サービス改革基本方針」では、国の行政機関や地方公共団体のおこなう公共サービスに関して民間が担えるものは民間が担うこと、民間事業者の創意工夫を活かすこと、公共サービスの質の維持向上と経費削減を図ること、および国民のためにより良質で低廉な公共サービスを実現することなどが述べられている。趣旨は、公共サービスにも私企業のノウハウを導入することで「費用対効果の最大化」を実現するということである。「シルバー人材センター援助事業」も行政刷新会議による事業仕分けの結果、民間委託への切替や自治体への委任、国庫負担の廃止、事業運営費等の圧縮、あるいは管理費・人件費の削減など様々な意見がだされ、予算要求の三分の一程度の縮減という評価がくだされた。今年度は三分の一の半分にあたる16%の削減ということで補助金が136億円から114億円へ22億円減らされ、シルバー人材センターの財政にとってはかなりの影響を与えている。独自の事業によっていかに経済的に自立するかは、シルバー人材センターにとって焦眉の課題である。

最後に、「生きがい就労」ではなく「生活のための就労」をもとめる高齢者に、福祉と労働の中間的組織であるシルバー人材センターがどのように対処するかが課題となっている。

「生活のための就労」をもとめる高齢者はこの数年の間に明らかに増加しており、シルバー人材センターの職業紹介機能が重視されるようになってきた。会員増加の大部分は、仕事をもとめる高齢者であるようなシルバー人材センターも少なくない。本来の目的とは異質の「生活のための就労」をどのように矛盾なく組織と事業に組みこむかは、変革の整合性をとるうえで無視できない要因である。

以上のような環境変化は、シルバー人材センターに根本的な組織変革を要求するが、シルバー人材センターがより独立性を高めるにはいくつかの障壁がある。

## 2 節 シルバー人材センター変革の阻害要因

シルバー人材センターが時代の要請に適応しようとするれば、組織変革を避けることはでき

ない。しかし、組織を変革していくうえで、シルバー人材センターには克服しなければならない阻害要因がある。シルバー人材センターの法的位置づけによる法的規制からくる制約、組織に起因する限界、および登録会員の志向性である。

## 1. 法的規制からくる制約

シルバー人材センターは、「高年齢者等の雇用の安定等に関する法律」第41条以下で規定されているように「高年齢者の福祉の増進に資することを目的」とした組織として自治体の指定を受けた団体である。第40条には、国および地方公共団体が「高年齢退職者の職業生活の充実その他福祉の増進に資するため」臨時的、短期的で軽易な就業の機会を提供する団体を育成し、就業機会の確保のために必要な措置を講ずるように努めるとする条項が定められている。シルバー人材センターは、組織的にこの就業機会を提供する団体にあたり、行政機能を代行している。これらの規程に基づいて、シルバー人材センターの提供できる就業機会は制約されることになる。

第一に、会員に提供する就業機会は臨時的、短期的で軽易な仕事に限られている。会員はセンターおよび発注先とは雇用関係を結ばず、請負契約で業務をおこなう。雇用による就業を希望する高齢者に対しては無料職業紹介をすることができるが、それも臨時的、短期的で軽易な就業に限られている（第42条）。第二に、シルバー人材センターは国や自治体から補助金をもらい行政機能を代行する非営利経営であり、契約金額の一部を内部留保してリスク管理をすることがむずかしい。第三に、福祉目的の「生きがい就労」であるため会員の就業時間（月10日以内週20時間以内程度）を抑えなければならない。しかも、行政機能を代行する非営利の準公共機関として「低廉なサービス」を市民に提供しなければならないため、高額の価格設定はできない。例えば、同じゴミ収集や清掃の仕事をしていても正規雇用の公務員とシルバー人材センターの会員では単価が全く違う。そのため、会員も生活が成り立つほどの収入は期待できない。第四に、就業機会の提供は高齢者への福祉サービスであるため、会員に公平に仕事を分配しなければならない。この場合の公平性は、形式的公平性もしくは会員の希望にあった仕事の提供によって確保される。結果として、福祉サービスの公平な享受という理由から、能力や資質、適性などによる会員の選別はむずかしい。

シルバー人材センターの法的位置づけからくる制約は、事業運営に際して様々な歪みをつくりだしている。まず、顕著なのが就業におけるコンプライアンスの問題である。シルバー人材センターでの就業は請負によるものであるが、実際には職場の指揮命令系統に組みこまれて業務をおこなっている場合もあるし、就業時間も月10日週20時間を超えている場合もある。業務遂行上の都合から、依頼先の権限系統にはいらざるをえない業務はいくらでもある。例えば、スーパーマーケットの品出しやダンボール箱の整理、あるいは生産ラインでの作業などは、職場や部門を丸ごと任されるのでもなければ純粋な請負の形態でおこなうことはむずかしい。就業時間を超過する場合も、新規に会員に提供する就業に関してはシルバー

人材センターは制限しやすいが、継続して仕事を発注してくる依頼先が会員を指定するような場合には断るのはむずかしい。

形式は請負契約だが実質は依頼先の指揮命令のもとで働いているような場合に、最も問題がおおきくなるのは事故があったときである。シルバー人材センター会員は請負や委任によって受注した業務をおこなっており、発注先と雇用関係がなく賃金ももらっていない。そのため就業中に事故があっても、形式的には労災保険が適用されないことになる。就業中の事故に対しては、シルバー人材センターで用意されたシルバー人材センター団体傷害保険が適用されている<sup>1</sup>。しかし、実際に依頼先の事業所の指揮命令のもとで働いていれば、実質的な労働者とみなされ労災保険が適用されることもある<sup>2</sup>。

実際に請負による業務遂行がむずかしい場合、シルバー人材センターにできることは無料職業紹介、派遣契約や直接雇用への切替あるいは企業と協力して請負形態で業務遂行ができるような環境をつくることである<sup>3</sup>。現在、シルバー人材センターの派遣事業も少しずつ実績をのばしているが、そのほとんどは新規の派遣事業ではなく、コンプライアンスのために形

図表Ⅳ-2-2-1 労働者派遣事業に関する拠点センターの考え

	A	Aである	ややAに近い	ややBに近い	Bである	無回答	B
(1)	派遣事業を積極的におこなう方針である	5.9%	16.6%	39.0%	35.3%	3.2%	派遣事業は積極的に行わない方針である
(2)	派遣を行う場合には、新規開拓はおこなわず、請負適正就業の範囲でおこなう方針である	13.4%	35.8%	27.3%	18.2%	5.3%	派遣を行う場合には、従来の受託事業主ではなく、新たな契約先を探す方針である
(3)	指揮命令を受ける場合には、積極的に派遣に切りかえる方針である	4.3%	27.3%	38.5%	25.7%	4.3%	指揮命令を受ける場合には、指揮命令を受けない仕事を提案するか、直接雇用を提案する方針である
(4)	派遣をおこなう場合には、派遣期間の定めのない専門業種とする方針である	8.6%	25.1%	41.7%	16.0%	8.6%	派遣をおこなう場合には、専門業種以外とする方針である
(5)	派遣をおこなう場合には、ブルーカラー職種を中心とした	5.9%	48.1%	26.7%	11.8%	7.5%	派遣をおこなう場合には、ホワイトカラー職種を中心とした
(6)	顧客は、業務請負契約よりも、派遣契約への切り替えを望んでいる	1.1%	5.3%	34.8%	52.9%	5.9%	顧客は、派遣契約の切り替えを望んでいない
(7)	派遣事業を展開する場合には、センターの事務職員数が足りない	42.8%	37.4%	11.8%	3.2%	4.8%	派遣事業を展開する場合には、センターの事務職員数は十分である
(8)	派遣事業を展開する場合には、キャリア相談・助言できるスタッフを揃えられない	45.5%	39.6%	8.6%	1.6%	4.8%	派遣事業を展開する場合には、キャリア相談・助言できるスタッフを十分に揃えられる
(9)	派遣事業を展開する場合には、顧客や会員への営業・フォローをするための、能力の高いスタッフを揃えられない	45.5%	40.1%	8.0%	1.6%	4.8%	派遣事業を展開する場合には、顧客や会員への営業・フォローをするための、能力の高いスタッフを十分に揃えられる
(10)	派遣事業を展開する場合には、事務手続きが(社会保険や有給休暇等)煩雑になる、煩雑になる恐れがある	49.2%	37.4%	6.4%	2.1%	4.8%	派遣事業を展開する場合には、事務手続き(社会保険や有給休暇等)に、支障はない

出所：高齢・障害者雇用支援機構「首都圏近郊におけるエイジフリー社会に向けた就業等に関するアンケート調査：シルバー人材センター調査」 2010年

<sup>1</sup> シルバー人材センター団体傷害保険は以前は補助金によってまかなわれていたが、現在は補助金をはずされている。そのため、多くの拠点センターでは保険料を調達するために会費値上げをせざるをえず、一時的な会員数減少につながった。

<sup>2</sup> 最近の判例では、金属加工工場で66歳のシルバー人材センター会員が金型取付作業中にプレス機で左手の指を切断するという事故があり、裁判所は「会社の指揮命令を受けていた」として会員を労災保険上の労働者として認定した。

<sup>3</sup> 高年齢者雇用安定法一部改正により、シルバー人材センターの職業紹介は有料職業紹介となり、無料職業紹介は施行日から2年で終了する。

式を実質にあわせたものである。今後、シルバー人材センターでの働き方は、請負、委任、派遣、および有料職業紹介になるが、大部分の拠点センターは派遣事業に消極的である。図表IV-2-2-1からもわかるように、派遣事業を積極的におこなわない方針（1）の拠点センターは全体の74.3%もあり、指揮命令を受ける場合には積極的に派遣に切り替える方針（3）の拠点センターが31.6%であるのに対して、派遣ではなく指揮命令を受けない仕事を提案するか、直接雇用を提案する方針の拠点センターが64.2%もある。拠点センターが派遣事業にたいして消極的である理由は、顧客が派遣への切替をのぞんでいないこと（6）、派遣事業を展開するには煩雑になる派遣事務をこなす事務職員数や派遣事業を展開するのに必要な能力をもつスタッフが足りないこと（7）～（10）などがあげられる。

## 2. 組織の限界からくる諸問題

シルバー人材センターは、自治的協同組織である。その最大の特徴は、会員による意思決定機関＝総会をもち、全会員が「一人一票」の原則のもとに自己の意思を組織に反映できることにある。しかしながら、シルバー人材センターのような民主的だが大規模な組織には、弱点がある。あらゆる大規模組織につきまとう寡頭制の鉄則と、民主的な性格からくる意思決定機関の形骸化である。シルバー人材センターの会員数は、島部や過疎地においては100名に満たないところもあるが、一般的には数百から1000人程度、最もおおきいところでは1万人をこえる。事業の遂行に関しては、大規模な拠点センターには支部組織をもつものもあるが、2000人、3000人規模の会員に単独の拠点センターで対応しているところも少なくない。いずれの場合も、意思決定のための総会はひとつだけである。結果として総会の形骸化がおり、少数の意欲ある会員によって主導されることになる。しかし、それにもかかわらず民主的な意思決定機関をもつことは意義のあることである。後述するが、運動組織として活発な活動をおこなっている拠点センター、例えば多摩市シルバー人材センターや新座市シルバー人材センターのような拠点センターでは総会がきわめて活発であり、総会での議論は理事会や事務局がシルバー人材センターを運営していくうえでの重要な要因となっている。

民主的な意思決定機関が機能するかどうかは、まず第一に構成員の組織運営に対する意識（あるいは、精神態度）に依存する。もともと市民グループのイニシアティブによってつくられた協同組合や社会的企業とは異なり、行政主導で展開されてきたシルバー人材センターでは会員のイニシアティブは一般的にあってあまり強くない。設立当初は運動体として自主独立の気風に充ちていたとしても、30年の年月は会員にも職員にも運動体の構成員という自覚を希薄化させるし、後から入会してくる会員や職員にとっては運動体という意識そのものが欠如している。しかも、シルバー人材センターは自由な組織—入会も退会も、参加も不参加も—であり、その点が会員にとってはおおきな魅力となっている。このような組織で自由と独立をたもちながら民主的な意思決定機関を機能的に維持しようとするれば、会員諸個人の意識に訴える他はない。組織の民主的な性格は、自治や自律に対する関心、組織目的に対する関

心、あるいは利害関心など、会員の意思決定への能動的・自発的参加の動機に依存することになる。

組織の理念や形態と事業の適合性や整合性は、大切な問題である。シルバー人材センターの場合、理念にとどまらず、地域社会における社会的包摂とネットワークの再生を事業としておこなっていこうとすれば、地域住民である会員が意思決定にも組織運営にも能動的に参加する必要がある。意思決定の過程で地域のあるべき姿は具体的な事業に反映されるだけでなく、地域の再生にとって最も重要なのは、単なる事業遂行者としてではなく、会員が地域住民としての当事者意識をもち協同の習慣を身につけることだからである。非営利の社会的事業の遂行にあたっては、とくに自治的で協同的な組織形態が不可欠となる。

しかし、意思決定への能動的参加や当事者意識の醸成がむずかしいとしたらどうすればよいか。シルバー人材センターの場合、理事会、事務局、各種部会、職群班あるいは地域班などのより小規模な各組織単位を活性化し、それぞれの組織単位で会員を巻き込んでいくことが有効である（4 節）。とくに、理事会と事務局は機能的にうごかなければならない。私企業のもつ柔軟性や迅速性、効率性、革新性、責任感などは意思決定権力と組織上の主導的地位が結びついた強いリーダーシップのうえではじめて実効力をもつ。シルバー人材センターも、理事会と事務局の連携とリーダーシップが組織変革の鍵となるが、阻害要因はある。理事会と事務局の機能化にとって阻害要因となっているのは、第一に、準公共機関としてのシルバー人材センターの位置づけであり、第二に、脆弱な事務局体制である。しかもこの二つの要因は現在、トレードオフの関係にある。シルバー人材センターが自治体と距離をとり独立するということは、現実的には経済的自立をさし、補助金等が縮減されていくことを意味する。そうすれば、現在は補助金によってまかなわれている事務局職員の人件費が圧縮されるため、事務局はより弱小化せざるをえない。他方、事務局体制を強化しようとするれば、補助金を増額せざるをえず、公共機関への依存度は増すばかりである。

シルバー人材センターが準公共機関であるという認識は地域社会のみならず、会員や事務局職員、理事にも浸透している。シルバー人材センターは、設立時あるいは設立以来の歴史のなかで、人事交流や補助金、事業の請負など様々な面で公共機関と密接な関係をたもちながら行政機能を代行してきた経緯がある。職員の人事制度や給与体系は自治体に準じたものであるし、前述のような法的規制のなかで、補助金があるため民業との競争・競合を避けて事業は非競争的環境のもとで運営されたきた。公共セクターにある多くの経営と同様に、迅速性、効率性、あるいは革新性などは必要がなかった。このような環境や経営の在り方が、シルバー人材センターの自由な活動と発展を制約し、理事や事務職員、会員がシルバー人材センターの事業を展開するさいの足枷になっていたことは間違いない。公共サービスの市場化とシルバー人材センターの独立性が要求されている現在でもこれらの制約は解除されておらず、シルバー人材センターの理事や職員、会員は、今後の組織と事業の在り方を模索している。

制約をすべて解除すると、自由な事業展開が可能になる一方で、就業を希望する高齢者に公平に機会を提供することや「生きがい就労」といった本来の目的が損なわれ、シルバー人材センターは単なる高齢者のための就業斡旋組織になる可能性もある。なぜならば、制約の解除は公的補助の解除を意味し、事業収益によって経済的に自立しなければならなくなるからである。仮に、経済的自立が可能であったとしてもシルバー人材センターは、「高齢者福祉の増進」という設立の趣旨とは異なった、より収益性を重視する組織にならざるをえない。シルバー人材センターがシルバー人材センターのままで自立するには、一定の制約条件のもとで社会的役割を事業化し、経済的にも成り立つような独自の組織モデルとビジネス・モデルをつくらざるをえない。理事や事務局職員は、公務員に準ずるという意識をすてて、社会的企業の経営者・管理者としての企業家精神が要求される。必要なのは、専門的なマネジメントの能力であり、しかも高度なマネジメント能力である。高収益分野での営利追求ではなく、低収益分野での社会的役割の遂行という実質的な価値の追求には、より高度なマネジメント能力が要求されるからである。

この点で、第二の阻害要因である事務局の脆弱性が問題になる。現在のシルバー人材センター事務局の最大の問題は、専任職員が少なく、慢性的人手不足と能力蓄積が困難な状況に

あるということである。5つの拠点センターに関して職員1人あたり会員数と非正規雇用率をみると図表IV-2-2-2のようになるが、事情は全くばらばらであることがわかる<sup>4</sup>。多摩市シルバー人材センターと横浜市シルバー人材センターでは職員1人あたりの会員数が4.3倍も違うし、非正規職員率も全くばらばらである。しかし、ここから少なくとも二つのことが指摘できる。第一に、職員1人あたり会員数はどのくらいが適当かは判断がむずかしいが、業務内容からすると職員数は不足して

図表IV-2-2-2 事務局職員1人あたり会員数

	職員数	非正規職員率	職員1人あたり会員数
横浜市 SC	39 人	38%	310 人
さいたま市 SC	40 人	45%	127 人
新座市 SC	20 人	80%	135 人
多摩市 SC	13 人	69%	72 人
A 区 SC	17 人	29%	247 人

注) (1) 市からの派遣および嘱託は非正規に含めた

(2) 職員数は事務局長以下の事務局職員数

(3) 数字は2009年度のものを使用

いるということ、第二に、事業の多様性や会員規模を考えると非正規雇用率が相対的に高いということである。

シルバー人材センターの業務は組織を維持する総務や経理、人事の仕事と、事業遂行のための就業関係の仕事に大別できる。図表IV-2-2-2の「職員1人あたり会員数」は全会員数を全職員数で単純に割ったものだが、実際には事務局長、事務局次長、および組織を維持する

<sup>4</sup> 新座市シルバー人材センターは、専任職員以外は業務委任された会員が事務をおこなっている。

仕事に専従している職員がいるため、事業に専従している職員は全職員の4～6割程度である。また、横浜市シルバー人材センターとさいたま市シルバー人材センターは支部組織をもっているため、支部によっても事情は異なる。しかし、どこの組織でも就業斡旋の仕事を発注先との交渉から会員の手配、料金の請求・集金まで円滑におこなうためには、会員一人ひとりをよく知ることが必要である。受注業務と会員のマッチングはコンピュータ・システムでおこなうようになり効率化されたが、最終的には人柄や資質、能力、適性などと仕事や顧客との適合性は職員や職群班長などの判断に委ねられる。そう考えると、ひとりの職員が200人、300人あるいはそれ以上の会員を担当することは管理限界をはるかに超えており、適当とは言えない。また、非正規職員が多いということはノウハウの蓄積や組織を担う人材の育成がむずかしいということである。とくに人員の少ない組織の場合は、日常業務におわれて人材を育成する余裕がなくなるだけでなく、組織の中核を担う人材の数が少なくなり、組織の発展可能性も安定性も損なわれがちになる。

高齢者に事務局職員として働いてもらうことは可能だが、就業の公平性をたもつために長期的な就業はむずかしく、高齢者の側も長期的な就業を好まない。高齢者はむしろ、短期的で、組織に縛られない働き方をしたいからである。事務局職員が短期間で代わるということは、単純な日常定型業務はよいとしても、非定型業務や管理・指導業務のノウハウは蓄積できない。組織運営の一定部分は長期勤続の正規職員を雇用して任せざるをえない。正職員を雇用して育成していくためには、経営と事業の安定性がなければならない。安定性をたもつためには内部留保も必要になってくるが、シルバー人材センターでは内部留保は原則として認められない。人件費は補助金を充てているが、それも減額されつつけている。

今後、シルバー人材センターが存続していくためには、一方で事業収入を増やししながら、他方では、高付加価値業務へ職員を集中させて、定型業務は会員に委任するなどの効率化が不可欠である。しかし、戦略形成や組織形成、就業開拓、新規事業開発、マーケティングなどの多分野にわたる高付加価値業務に従事し、非営利経営をマネジメントしていく人材をどのようにして調達するか、あるいは育成するかはおおきな課題である。

### 3節 首都圏近郊におけるシルバー人材センター登録会員の志向性

シルバー人材センターの組織変革の成否は、理事会と事務局、会員の三者が緊密な連携をとれるかどうかにかかっている。とくに、会員は多様な経歴をもつ人的資源の宝庫であり、登録会員を活用することは、今後のシルバー人材センター事業にとって不可欠のことである。本節では、首都圏近郊のシルバー人材センター会員に対して実施したアンケート調査をもとに、登録会員の志向性について考察する。

シルバー人材センター登録会員は、NPO 法人勤務者や民営事業所勤務者とはいくつかの点で顕著な相違をしめす。まず、平均年齢が異なる。シルバー人材センター会員の平均年齢は

70.3歳であるのに対して、NPO勤務者は66.2歳、民営事業所勤務者は63.6歳である。シルバー人材センターに登録した年齢は平均64.3歳、NPO勤務者の場合参加した年齢の平均は59.0歳で、民営事業所勤務者は平均46.0歳のときに現在の会社・団体に働きはじめている。シルバー人材センター会員は、NPO勤務者や民営事業所勤務者とは生活段階が異なるのである。聴取調査からも明らかであるが、シルバー人材センター会員の多くは民営事業所勤務者のOB・OGで、アンケートをみても「センターで仕事をする前の主な活動」として「民間企業で働いていた」会員が71.4%いる。他方、NPO勤務者は「民間企業（今の親会社・関連会社を含む）で働いていた」のは46.5%で、「50歳代で勤務・参加した法人で現在も勤務」している高齢者が39%もいる。つまり、民営事業所勤務者は継続雇用期にある現役の勤労者、NPO勤務者は定年前の50歳代から企業経済の世界とは異質の領域へと進路を移行していき、高齢期を新しい社会的世界で活動しようとしている高齢者、シルバー人材センター会員は継続雇用期をおえて新しい生活段階にはいり、臨時的、短期的で軽易な仕事に就いている高齢者と言うことができる。それぞれ生活目標が異なるのである。

「50歳代の主な仕事」についても、シルバー人材センター会員とNPO勤務者、民営事業所勤務者は異なる。高齢者の職業的出自や経歴は、高齢期の経済的、社会的、文化的小および精神的生活の基盤を形成する。業種別の職業経歴をみると（図表IV-2-3-1）、シルバー人材センター会員は製造業が圧倒的に多く34.2%で、逆に医療・福祉が1.9%で極端に少ない。サ

図表IV-2-3-1 50歳代の主な仕事

(単位%)

業種別	SC	NPO	民	職種別	SC	NPO	民
農林水産業・鉱業	0.5	1.1	0.6	専門的な仕事	8.2	24.9	11.3
建設業	7.4	6.5	9.2	技術的な仕事	17.3	8.1	12.2
製造業	34.2	16.2	28.5	管理的な仕事	17.6	20.5	27.6
電気・ガス・熱供給・水道業	1.8	1.6	1.3	事務の仕事	8.5	8.6	13.7
情報通信業	3.9	2.2	2.8	営業・販売の仕事	17.0	6.5	12.8
運輸業・郵便業	7.0	1.6	9.8	サービスの仕事（教育・医療・介護など）	2.4	11.4	4.3
卸売業、小売業	13.8	7.0	12.9	警備・保安の仕事	1.3	1.1	0.9
金融業、保険業	3.5	3.8	5.0	運輸・運送の仕事	5.0	0.0	5.3
不動産業、物品賃貸業	0.7	1.6	1.0	通信の仕事（コールセンターなど）	0.0	0.0	0.0
学術研究、専門・技術サービス業	1.6	1.6	1.7	技能工・生産工程の仕事	9.5	3.2	5.4
宿泊業、飲食サービス業	2.3	2.2	1.9	作業的な仕事（清掃など）	3.4	1.6	2.2
生活関連サービス業、娯楽業	1.4	2.6	1.1	その他	0.6	3.2	0.4
教育・学習支援業	2.6	9.2	0.7	無回答	9.1	10.8	3.9
医療・福祉	1.9	12.4	6.3				
その他、サービス業	4.8	7.0	10.1				
行政機関	4.3	8.1	4.0				
NPO法人	0.0	9.7	0.1				
その他	7.6	1.1	0.5				

注) (1) 「SC」はシルバー人材センター、「民」は民営事業所  
(2) とくに多いものは塗りつぶし、とくに少ないものは網掛けにした

サービス業も4.8%と若干少ない。これは、教育・学習支援、医療・福祉、行政機関出身者の多いNPO勤務者とは対照的である。職種別の経歴をみると、シルバー人材センター会員は技術的な仕事、営業・販売の仕事、技能工・生産工程の仕事、および作業的な仕事が多く、専門的な仕事やサービスの仕事は少ない。これに対して、NPO勤務者は専門的な仕事とサービスの仕事が多く、技術的な仕事、技能工・生産工程の仕事、および作業的な仕事は少なく、やはりシルバー人材センター会員とは対照的である。

50歳代の最高職位や年収に関しては、NPO勤務者はばらつきがあるが、シルバー人材センター会員と比較すると、経営者・自営業主・会社役員が24.3%でシルバー人材センター会員の14.1%よりも多く、最高職位のときの年収も1000万円以上が15.1%でシルバー人材センター会員の10.6%よりも多い。学歴や職歴（業種と職種）、年収などからみると、NPO勤務者はポスト工業化社会のなかで格付けが中位から高位の職種の出身者が多く（G.Esping-Andersen, 1990, 邦訳 216 頁以下）<sup>5</sup>、シルバー人材センター会員は製造業、技術的な仕事、営業・販売の仕事、技能工・生産工程の仕事、および作業的な仕事など伝統的工業社会の産業や職種の出身者が多いようである。これは、平均年齢の差にもでてきているように、現在のシルバー人材センター会員はポスト工業化以前の日本の産業を支えてきた勤労者たちであるということを表している。しかし、近年の傾向として、ベッドタウンにあるシルバー人材センターでは、ホワイトカラー層出身の会員が増加してきており、これらの人材を活用できるようなホワイトカラー職種の就業開拓が重要な課題となっている。

シルバー人材センターの仕事は、技術分野（家庭教師、学習教室の講師、パソコン指導、翻訳・通訳、自動車の運転など）、技能分野（庭木などの剪定、障子・ふすま・網戸の張替え、大工仕事、ペンキ塗り、衣類のリフォーム、刃物とぎ、門松・しめ縄づくりなど）、事務分野（一般事務、経理事務、調査・集計事務、筆耕・宛名書き、パソコン入力など）、管理分野（ビル、アパート・マンション管理などの建物管理、スポーツ、遊戯施設管理などの施設管理、駐車（輪）場の管理など）、折衝外交分野（販売員・店番、配達・集配、集金、営業、電気・ガスなどの検針）、一般作業分野（除草・草刈り、屋外清掃、屋内清掃、包装・梱包<封入、袋詰めなど>、調理作業<皿洗い、配膳など>、農作業<種まき、水やり、収穫など>、エアコン・換気扇の清掃、チラシ・ビラ配り、荷造・運搬など）、およびサービス分野（家事サービス<掃除、洗濯、留守番など>、福祉サービス<身の回りの世話、話相手、介助など>、育児サービス<子守、送迎など>）、である<sup>6</sup>。

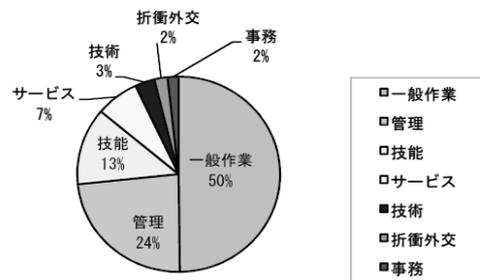
職群別の実績をみると、半分は一般作業で除草・草刈りあるいは清掃のような業務、四分の一は建物や施設の管理で、この二つの分野で四分之三を占めている（図表IV-2-3-2）。シルバー人材センターの仕事は圧倒的に労務作業職種が多く、ホワイトカラー職種は少ない。

<sup>5</sup> エスピン-アンデルセンは、ポスト工業化社会におけるサービス労働を高位（専門職、教師、技術者）、中位（医療や社会部門の非専門職労働者—看護助手など、対個人サービス労働者—美容師、警備員、写真家など）、および低位（食品、クリーニング、宿泊施設の労働者、ジャンク・ジョブ）に格付けしている。

<sup>6</sup> 全シ協ホームページより。

第V部第1章のウェブ個人調査の分析では、NPO・シルバーをつうじて働いている60歳以上の高齢者の現在の職種は第一位に事務的仕事、第二位にサービスの仕事、第三位に専門的・技術的仕事となっており（図表V-2-3-1）、ホワイトカラー職種が多く登場しているが、これは、件数の少ないこととインターネットをつうじた調査という特殊性によるものであろう。シルバー人材センターに来る高齢者のなかでパソコンを使いこなすのはまだ少数派で、情報の提供などは電話か紙媒体でおこなうのが主流である。

図表IV-2-3-2 2009年度職群別実績



出所) 全シ協ホームページ

シルバー人材センターの仕事には作業的な仕事と管理的な仕事（施設・建物の管理）が多いため、前職にかかわらず作業的な仕事と管理的な仕事をやっている会員が多いが、図表IV-2-3-3からは明らかに「50歳代の主な仕事」とシルバー人材センターでの仕事の間には相関関係が見られる。太枠は、「50歳代の主な仕事」と「シルバー人材センターでやっている仕事」が重なる部分、太字の数字は会員が作業的な仕事の次に多く就いている仕事である。「50歳代の主な仕事」と「シルバー人材センターでやっている仕事」の内容についてはズレがあるにしても、作業的な仕事の次に多いのは前職と同じカテゴリーに属する仕事である。ある程度の人材活用ができていると見るのが妥当であろうが、シルバー人材センターの今後

図表IV-2-3-3 50歳代の主な仕事とシルバー人材センターの仕事 (単位 %)

	シルバー人材センターでやっている仕事											合計
	専門的 な仕事	技術的 な仕事	管理的 な仕事	事務的 仕事	営業・販 売の仕事	サービス の仕事	警備・保 安の仕事	運輸・運 送の仕事	通信の 仕事	技能工・ 生産工程 の仕事	作業的な 仕事(清 掃など)	
50歳代の主な仕事	15.1	4.8	12.9	4.8	2.2	4.8	4.8	1.6	.0	2.7	37.1	100
専門的な仕事	15.1	4.8	12.9	4.8	2.2	4.8	4.8	1.6	.0	2.7	37.1	100
技術的な仕事	4.1	15.3	18.3	1.0	.8	2.0	8.4	2.5	.3	2.0	39.4	100
管理的な仕事	5.5	10.5	22.3	5.5	2.0	3.8	9.0	2.8	.0	1.5	32.0	100
事務的の仕事	3.6	3.1	13.0	16.6	.0	5.2	6.2	.5	1.0	.5	42.0	100
営業・販売の仕事	5.7	5.9	16.3	2.1	3.4	5.2	8.0	1.8	.3	2.8	43.4	100
サービスの仕事	.0	1.8	14.5	3.6	1.8	18.2	3.6	.0	1.8	.0	40.0	100
警備・保安の仕事	.0	6.7	26.7	.0	.0	3.3	16.7	.0	.0	3.3	33.3	100
運輸・運送の仕事	8.0	6.2	9.7	1.8	.0	7.1	7.1	9.7	.0	.9	45.1	100
技能工・生産工程の仕事	1.4	7.4	10.2	.9	.5	3.2	6.0	2.3	.0	6.9	52.8	100
作業的な仕事(清掃など)	2.6	.0	5.2	.0	.0	5.2	2.6	.0	.0	1.3	77.9	100

注) (1) 「その他」と「無回答」は割愛した

の事業発展を考えると楽観的ではいられない。前章でも述べたように、シルバー人材センターの発展は地域社会の再生と福祉にどれだけ貢献できるかが重要なポイントとなるが、登録会員の職歴は伝統的な産業や職種が多く、医療・福祉関係の出身者が少ないからである。

地域社会への貢献を事業化する際に、職業的経歴や技能とともに考えなければならないのは登録会員の社会性である。社会的貢献を第一義とする経営にとって最も必要な構成員の資質は、社会性だからである。組織の内部構造である自治を維持するのにも、地域社会貢献という経営目的を達成するのにも、構成員の社会性は不可欠である。第Ⅱ部第1章の西岡論文では、現在やりたい仕事の因子を、「創意工夫ができる仕事」「まわりに感謝される仕事」「働いている会社・組織に貢献できる仕事」「今までの経験を生かせる仕事」「いろいろな世代の人と交流がもてる仕事」「自分が成長できる仕事」に高い得点をしめした社会志向、「部署やグループをまとめる仕事」「部下の育成や支援をする仕事」「仕事量ややり方を自分で決められる仕事」に高い得点をしめした組織志向、「能力に応じた収入が得られる仕事」「収入が高い仕事」に高い得点をしめした経済志向、および「自分の時間がもてる仕事」「数値目標が厳しくない仕事」に高い得点をしめした自由志向に分けて、仕事志向の分析をおこなっている（図表Ⅱ-1-7-1）。その結果、NPO勤務者は社会志向と自由志向が、人材派遣事業所勤務者は経済志向が、シルバー人材センター会員は経済志向と自由志向が強いことがわかった（図表Ⅱ-1-7-2）。とくに、シルバー人材センター会員は自由志向を顕著にしめている。

シルバー人材センター会員の働く理由を単純集計すると、「健康のため」が67%で最も多く、「自分の小遣いがほしいから」が45.1%、「社会とのつながりを保ちたいから」38.9%、「社会の役に立ちたいから」30.9%、「現在の生活費のため」27.4%とつづく。以下においては、「健康のため」と「他にすることがないから」という二つの項目は性格が異なるので除外し、シルバー人材センターで働くのは基本的に生活のためか社会のためか、会員の志向性を見てみたい。そこでまず、仕事にたいする志向を職歴別にみると、それほど顕著な特徴はみられないが、太枠部分に若干の傾向がうかがえる（図表Ⅳ-2-3-4）。西岡論文とは内容は異なるが、「現在の生活費のため」「将来の生活費のため」「自分の小遣いのため」を経済志向、「職場環境や労働条件がよいから」「やりがいのある仕事だから」「自分の経験や能力をいかしたいから」「今の仕事・活動が好きだから」を自分志向、「自分がいないと組織や同僚が困るから」「組織や肩書きがなくなると寂しいから」を組織志向、「社会の役に立ちたいから」「社会とのつながりを保ちたいから」を社会志向とすると、すべての前職において「自分の小遣いのため」が多く経済志向をしめしているが、同じ経済志向でも「将来の生活費のため」は少なく、「現在の生活費のため」は専門職や管理職のようなホワイトカラー職種よりも運輸・運送の仕事、技能工・生産工程の仕事および作業的な仕事のような労務職とサービスの仕事のようなポスト工業化職種の方が相対的に多くなっている。シルバー人材センターの会員の場合には、平均年齢も高く、5年、10年先を考えて生活目標をたて

図表IV-2-3-4 50歳代の主な仕事とシルバー人材センターで働く理由

	50歳代の主な仕事 (単位%)										
	専門的 な仕事	技術的 な仕事	管理的 な仕事	事務的 な仕事	営業・販 売の仕事	サービス の仕事	警備・保 安の仕事	運輸・運 送の仕事	技能工・ 生産工程 の仕事	作業的な 仕事(清 掃など)	合計
度数	186	393	400	193	387	55	30	113	216	77	2270
現在の生活費のため	26.9	29.5	18.5	28.5	26.6	36.4	13.3	31.9	31.5	39.0	27.4
将来の生活費のため	7.0	10.2	6.5	7.8	11.6	9.1	10.0	9.7	10.2	5.2	9.2
自分の小遣のため	38.7	43.0	51.2	44.0	47.8	34.5	63.3	47.8	43.1	42.9	45.1
職場環境や労働条件がよいから	4.3	7.6	5.8	5.7	6.2	16.4	10.0	8.8	4.2	3.9	6.6
やりがいのある仕事だから	22.6	18.3	20.2	16.1	18.3	23.6	13.3	24.8	18.1	18.2	18.9
自分の経験や能力を活かしたいから	24.7	16.3	20.2	22.8	16.3	18.2	10.0	14.2	9.7	11.7	17.5
自分がいないと組織や同僚が困るから	2.7	0.5	1.8	1.0	0.8	0.0	0.0	2.7	0.9	0.0	1.1
組織や肩書きがなくなると寂しいから	0.5	0.0	0.2	0.5	0.5	1.8	3.3	0.9	0.5	0.0	0.4
今の仕事・活動が好きだから	25.3	21.1	28.8	24.9	31.0	32.7	16.7	23.0	23.6	24.7	26.1
社会の役に立ちたいから	32.3	31.0	40.5	30.6	30.2	23.6	26.7	27.4	23.6	19.5	30.9
社会とのつながりを保ちたいから	44.6	35.1	46.2	44.0	40.1	41.8	26.7	23.9	30.6	29.9	38.9

注) (1) 「健康のため」「他にすることがないから」「その他」「無回答」は除外した  
 (2) 30%以上に太枠

るといよりも、1年1年を大切に生活する、生活目標をたてても2~3年先のことしか考えられないということは、インタビューのなかでもしばしば聴き取れた。その意味では、「将来の生活費のため」ということは考えにくいかもしれない。また、自分志向が強く組織志向が弱い、つまり自由志向が強いことも確認できるが、それとともに専門職、技術職、管理職、事務職、および営業・販売職のホワイトカラー職に社会志向が、とくに社会貢献意欲が高いことがわかる。

50歳代における最高位の役職と仕事の志向性のあいだにも、一定の傾向が見られる(図表IV-2-3-5)。経済志向については、役職に関係なく「自分の小遣のため」が多く、「将来の生活のため」は少ない。「現在の生活費のため」は経営者・自営業主・会社役員と役職なしで多くなっている。相対的に、自分志向が強く組織志向が弱いことから役職に関係なく自由志向が強いことがわかる。社会志向についても相対的に高いが、社会貢献意欲は役職なしに比べて役職に就いていた人たちの方が高い比率をしめしている。

50歳代に働いていた会社・団体の従業員規模とシルバー人材センターで働く理由をみても、「自分の小遣のため」は規模に関係なく多く、従業員規模が小さいほど「現在の生活費のため」が相対的に多くなる(図表IV-2-3-6)。ここでも、シルバー人材センター会員は自由

図表IV-2-3-5 50歳代の最高役職とシルバー人材センターで働く理由

	50歳代に就いていた最も高い役職 (単位 %)					合計
	経営者 自営業主 会社役員	部長クラス	課長クラス	係長・ 主任クラス	役職なし	
度数	321	373	346	376	633	2270
現在の生活費のため	32.1	20.1	19.1	24.5	34.8	27.4
将来の生活費のため	10.3	7.0	5.2	8.0	12.8	9.2
自分の小遣のため	37.1	53.6	49.7	52.1	40.1	45.1
職場環境や労働条件がよいから	6.5	7.8	5.5	6.9	6.3	6.6
やりがいのある仕事だから	17.1	20.9	16.8	20.5	18.6	18.9
自分の経験や能力を活かしたいから	22.1	23.6	19.7	15.4	13.3	17.5
自分がいないと組織や同僚が困るから	2.8	0.5	0.6	1.3	0.9	1.1
組織や肩書きがなくなると寂しいから	0.6	1.1	0.3	0.0	0.2	0.4
今の仕事・活動が好きだから	25.2	29.8	25.1	25.3	25.6	26.1
社会の役に立ちたいから	30.8	40.5	35.5	33.2	25.4	30.9
社会とのつながりを保ちたいから	36.4	49.3	40.8	39.1	38.1	38.9

注) (1) 「健康のため」「他にすることがないから」「その他」「無回答」は除外した  
 (2) 30%以上に太枠

志向が高いことが確認できる。社会志向については、従業員規模が大きい会社・団体に働いていた会員ほど相対的に高くなる傾向にある。

社会貢献意欲（「社会の役に立ちたいから」）に関しては、50歳代にホワイトカラー職種の職歴をもち、役職経験があり、従業員規模のおおきな会社・団体に働いていた会員ほど相対的に高くなる傾向にある。他方、50歳代に会社・団体の従業員規模が1～30人および31人～51人で働いていた会員が相対的に「自分の小遣のため」が少ないのは、小遣いよりも現在の生活費に重心があるからだと考えられる。

以上から、シルバー人材センターでは、相対的に経済志向をしめす会員と、社会志向の会員に二極化されてきていることがわかる。シルバー人材センター会員が、近年とくに「生きがい」をもとめる会員と「収入」をもとめる会員に二極化してきていることは聴取調査でも確認できたことである<sup>7</sup>。

登録会員が二極化してきていること、また会員はもともと経済志向と自由志向が強いことなどを考えると、シルバー人材センターを自治的協同組織として統合していくことは簡単ではない。意思決定への参加にしても、地域貢献事業にしても会員間に温度差がでてくることは明らかである。他方、近年の傾向としてシルバー人材センターに社会志向の強いホワイトカ

<sup>7</sup> シルバー人材センター事業所および登録会員の聴取調査については、資料編を参照。

ラー層が増えてきていることも事実である。社会的企業には市民グループによるイニシアティブと最少限の有償労働が必要であるが、社会志向の強い会員グループと経済志向の強い会

図表IV-2-3-6 50歳代に働いていた会社・団体の従業員規模とシルバー人材センターで働く理由

単位(人) 度数	50歳代に働いていた会社・団体の従業員規模 (単位 %)								合計
	1-31	31-50	51-100	101-300	301-500	501-1000	1001-5000	5001以上	
	451	173	205	281	140	213	304	367	
現在の生活費のため	40.1	30.6	24.9	30.6	24.3	20.7	21.1	19.6	27.4
将来の生活費のため	13.3	6.9	8.8	11.0	7.1	7.5	6.9	7.9	9.2
自分の小遣のため	37.7	38.7	45.4	47.0	50.7	45.5	54.3	50.4	45.1
職場環境や労働条件がよいから	7.3	8.1	4.9	6.0	9.3	4.7	6.6	6.8	6.6
やりがいのある仕事だから	17.5	20.8	16.1	23.1	15.0	16.9	18.1	18.8	18.9
自分の経験や能力を活かしたいから	16.9	14.5	15.1	16.0	23.6	20.7	14.8	20.2	17.5
自分がいないと組織や同僚が困るから	1.3	1.7	1.5	1.8	.7	.0	1.0	.5	1.1
組織や肩書きがなくなると寂しいから	.4	.6	.0	.0	1.4	.0	.3	1.1	.4
今の仕事・活動が好きだから	27.5	26.0	27.8	28.5	27.1	20.2	26.0	24.5	26.1
社会の役に立ちたいから	25.1	26.0	31.2	31.0	31.4	33.8	35.2	36.8	30.9
社会とのつながりを保ちたいから	34.6	39.9	39.0	38.1	45.0	39.4	41.4	44.1	38.9

注) (1) 「健康のため」「他にすることがないから」「その他」「無回答」は除外した

(2) 30%以上に太枠

員グループ、自由志向の強い会員グループにたいして適切な役割分担を考えていけば、シルバー人材センターの組織と事業は活性化できる。

シルバー人材センターの仕事をするということは、地域住民が地域の仕事をしながら、コミュニティをつくるということの意味する。シルバー人材センターによる地域社会の自主的形成は、会員のシティズンシップの育成のための教育的効果をもつ。シルバー人材センターの仕事をつうじて会員は地域社会の構成員として当事者意識を培うからである。しかし、実際には、シルバー人材センターは会員にとって「仕事」の場という意識が強い。シルバー人材センターの存続にとって、地域社会への貢献を事業化して有償の「仕事」として会員に提供しながら、社会志向の強い会員を中核にしていかに全会員を自治的協同組織のなかに巻き込んでいくかがポイントとなる。理事会と事務局がどのような組織戦略をたて、運動組織としてのシルバー人材センターを地域に貢献する社会的企業として変革していくかが問われているのである。

#### 4 節 地域社会とシルバー人材センターの組織特性：首都圏近郊におけるシルバー人材センターの事例

シルバー人材センターが独立した機能的組織として高齢社会の諸問題を担える組織になるためには、第一に、理事会、事務局および会員が連携して自治的協同組織の機能化を図ること、第二に、地域社会の再編と福祉の一翼を担い地域社会の自治に貢献すること、が必要である。そのために、シルバー人材センターは自治を推進する運動組織としての性格を維持しなければならない。前にも触れたようにシルバー人材センターには行政組織的性格と事業組織的性格、運動組織的性格の三つの組織特性があり、どの性格が強いかは地域特性によっても異なる。古い歴史のある地域に設立されたのか、それとも地域とともに成長してきたのか、ベッドタウンのシルバー人材センターなのか、商業地域なのか工業地域なのか、あるいは農村地域なのか、高齢化の程度はどうか、過疎地域なのか人口密集地域なのか、住民の所得階層は相対的に高いのか低いのか等々、の条件は拠点センターの組織特性を規定する。

例えば、古くから発展してきた地方都市では行政組織的性格が強く、松江市シルバー人材センターもそのひとつであった。島根県は高齢者の社会参加がさかんであるが、松江のような都市部では町内会組織などは徐々に解体してきている。地域社会の結びつきを再生する第三の組織としてシルバー人材センターは就業をつうじて貢献できるのだが、登録会員は首都圏と同様、シルバー人材センターでの就業は仕事として割り切っており、シルバー人材センターは就業斡旋をする自治体の出先機関として認識されていた。また、事務局や理事会にしても自治体との関係が密接であった（塚本, 2008）。

他方、横浜のような大都市のシルバー人材センターはきわめて事業組織的性格が強い。横浜市シルバー人材センターは、横浜市が 100%出捐の財団法人であり、2009 年 3 月末現在、神奈川県全体の 35.3%にあたる 12,068 人の登録会員を有する大規模センターである<sup>8</sup>。40 億円をこえる受託事業収入があり、他の標準的なシルバー人材センターが個人や家庭を主たる受注先としているのに対して、受注先には民間企業が多い。これは、横浜という大都市の地域特性を生かした事業展開をしていることをあらわしている。組織は財団法人なので会員総会はないが、理事と評議員は会員の意向や地域の意向を反映するために登録会員と地域団体からも選出されるようになっている。現理事 17 名のうち会員から 7 名、市全体の老人会から 1 名、町内会から 1 名が選出されている。現評議員は 29 名のうち、会員は 7 名、老人会 8 名、町内会 8 名であり、老人会と町内会から選出される理事と評議員の計 18 名は横浜市 18 区の各区から 1 人ずつという構成になっている。横浜市シルバー人材センターは、横浜市の外郭団体として自治体の政策を実践する行政機能代行組織という位置づけが明確である。今後、確立された組織と事業と地域社会の中で事業体として発展し、事業の基礎のうえで地域社会

<sup>8</sup> 本節における首都圏近郊のシルバー人材センターの情報は、すべて「首都圏近郊におけるシルバー人材センター聴取調査報告」に基づいている。詳細な報告は「資料編」に掲載されている。

のネットワーク形成という運動を展開していく可能性がたかい。横浜市シルバー人材センターが事業組織的であるのは、大規模な事業を統括するために本部と支部をもち、会員のいない本部に高付加価値業務を集中させ、支部は事業遂行に専念できるからである。つまり、企業の本社機能を本部が引き受けているのである。

いずれにしても、これからのシルバー人材センターはそれぞれの地域特性をしっかりと認識したうえで自らの組織の在り方と方向性を決めていかなければならない。問題は、自治体から切りはなされ、かつ事業としての基盤が不安定な拠点センターである。このような組織は、事業を基盤とした安定的な発展よりも、運動組織としての活動の延長線上に事業展開をしていく必要がある。以下では、運動組織として特徴的な三つのシルバー人材センターを事例として紹介する<sup>9</sup>。いずれの拠点センターにも共通して言えることは、会員を組織に巻き込んで理事会と事務局、会員が連携して事業運営にあたっていることである。

### 1. 新座市シルバー人材センター

新座市は埼玉県の最南端に位置し、都心から 20Km 圏にあるベッドタウンとして発展した自治体である。人口は、高度成長期には激増しており、1970 年以降は市制施行や公団野火止団地の入居開始など都市の人口を吸収してきたため、この 40 年で倍増している。新座市が発展するなかで、新座市シルバー人材センターは、1980 年 10 月に新座市高齢者事業団として設立され、1983 年に社団法人新座市シルバー人材センターとしての法人格を取得した。新座市は、都心に通勤するサラリーマンの典型的なベッドタウンとしてこの 40 年の間に発展した地域社会である。

新座市シルバー人材センターの運動組織としての機能を維持しているのは、第一に、会員主導・会員活用の実践と、第二に、職群班としての職場組織の形成、である。

毎月 1 回開催される理事会では、活発な議論がおこなわれており、2009 年度の理事構成は、常勤理事長 1 名（行政 OB）と理事 15 名（会員 11 名、議会 1 名、商工団体 1 名、および行政関係者 2 名）、監事 2 名（会員 1 名、行政関係者 1 名）で、行政関係者からの理事 2 名のうち 1 名は派遣である。また、2008 年 4 月には経営推進会議が設置されたが、この合議体は理事長、副理事長、専務理事および部会長で構成され、事業運営に関する諸問題の対応および各部会の総合調整を目的としている。理事会の実務機関は部会と委員会であるが、新座市シルバー人材センターは現在、3 部会 7 委員会制をしいている。

理事会開催日の午前中には、7 つの委員会の委員長等による合同部会がひらかれ、個別事案について討議がなされる。委員会のトップには理事が当たっているので実質的な討議がおこなわれるだけでなく、合同部会では各委員会の活動状況や議案事項について意見や情報を交換し合い討議しあうので、そこで各理事は他の委員会が今何をやっているのかを知り、

---

<sup>9</sup> 以下の事例は、資料編の報告書の抜粋に加筆・修正をくわえたものである。

情報を共有して共通理解を図っていくことになる。事務局職員は一人2つの委員会を受け持っているが、資料等は会員委員が作成するなど会員主導で行われている。会員の負担は大きくなるが、理事会を形骸化させないための努力がなされている。

事務組織は管理部門と業務部門があり、事務職員は17名とコーディネーター3名、嘱託として勤労青少年ホーム館長1名の構成である。専任職員は局長（市からの派遣）を含めて5名で、他はすべて会員である。会員とは、一人ひとり異なった職務内容で業務委託契約を結ぶ。契約は4月で、就業条件は、時給800円で1日6時間週4日の就業、継続上限は最長5年（会員就業における同一就業場所5年基準を適用）で、60歳代の会員が多い。会員を事務局の事務委託職員として活用するシステムは2001年から導入しており、業務としては比較的「良い」仕事であるため希望者も多い。事務局の仕事は配置されてもすぐにはできないため、面接をしたり職場研修を行うなどしながら人材活用をしている。また、業務担当には10名の事務委託職員が配置されており、就業開拓業務や業務開発、就業日報計算、請求業務、就業受付業務、会員の手配と紹介など、主として就業の維持に関する業務をおこなっている。

つぎに、職群班組織である。職群班組織は2009年7月1日現在で73班、班長68名、副班長70名が組織されている。班長は班会員の作業手順、安全衛生、健康状態、休息時間に気を配り、班のメンバーの連携と協力体制を形成して業務にあたり、班会員の勤務状況の把握、作業日報の取りまとめと提出をする。いわゆる第一線監督者としての職長のような役割を担っている。班編成は5-10人で1班、駐輪場などまとまっているところでも多くても1班20人で組織され、班の名前も具体的な職場がわかる名前にしている。小集団の職場集団を編成することで、班長を中心に会員を組織に巻き込んでいる。通常のシルバー人材センターの技術を基準とした職群班というよりも、新座市シルバー人材センターの場合は職場を基準に職場組織として編成されている点が特徴的である。技術・技能ではなく人を中心に組織編成をおこなっていると言ってもよい。そのため、班長を通じて職場の状況を把握しやすく、また発注先との連絡もとりにやすい組織体制になっている。

シルバー人材センター会員を組織に編入して当事者意識を醸成し、協同の習慣をつくるためには、小さな集団をつくるのが最も効果的である。その点で、職場集団は、仕事という共通項をもち日常的に協同を経験しているため、構成員の能動的参加の態度をつくるのにふさわしい組織単位である。

新座市シルバー人材センターの特徴は、会員力を活用した会員主導の組織形成というシルバー人材センター本来の姿である。現在の新座市シルバー人材センターは会員主導型のシルバー人材センターであるが、昔からそうであったわけではなく、以前は完全な事務局主導型であった。会員が質的に向上したことが会員主導型組織の推進力になっている。とくに、新座市シルバー人材センターは女性会員が多く、女性会員は元気で生活が安定しており、地域活動も活発で組織の原動力になる。

入会してくる会員は管理職や事務職を経験していた人から、大工や植木職人など他のシル

バー人材センターとかかわらないが、東京のベッドタウンとして成長してきた背景から、大企業で管理職を経験してきた会員も少なくない。これらの会員は社会性も高く経営の視点があり、提案力や企画力があるため、組織変革をどんどんすすめる。新座市シルバー人材センターの場合は、事業所としての独立心が強く、会員もマネジメントをしていくという意識が強い。一人一票の同権の会員が能動的に経営参加することで、自治的協同組織は機能する。

事業展開についても、これまでの事業にしがみつこうという感覚はなく、新しい事業をおこしていこうという意欲がある。補助金がなくても事業所として独立採算がとればよい、という方向ですすんでいる。このような傾向が生まれたのは組織が機能しはじめた 2001 年から 2002 年頃からである。1996 年に景気の良いときに業績が急激に伸び、いろんところで説明会を行ったため会員が 1 年間で 300 人くらい増え、業績もさらに伸びた。その次に 1999 年にもう一度大きな業績の伸びがきたときには部会をつくり、2 部会 7 委員会制にした（現在は 3 部会 7 委員会）。このような組織形成は、会員主導の団体で今後は展開していくことが良いという発想からきている。事務局もこの 30 年間で組織が形成されよく機能するようになったことを実感しており、その第一の理由として会員の質の向上をあげている。

局長は市からの派遣がずっと続いており理事長は市の OB であるが、市からの圧力はない。民間企業出身の会員からすると印鑑や決済など役所的な部分が目に付くようだが、標準的なシルバー人材センターに比べれば比較的自由な事業展開ができるし、組織のなかで職員が自由に発想できる。組織形成をみても職場単位の組織編成（職群班）をしたり、職務分析をして企業の請負業務を確立したり、事業や業務本位の経営体制をつくるなど、民間事業体のような視点をもっている。また、事業の受託理由をみても、例えば指定管理者事業である勤労青年ホーム事業は、対外的インパクトとして①地域高齢者に対し、シルバー会員の知的就業としての PR ができ、資質の高い入会者の増加がはかれること、②企業にあっては、シルバー就業を単純な作業としてのみ捉えがちであるが、会員による知的就業の充実した展開は、企業における知的就業への道を開くことになること、をあげている。シルバー人材センターに定着している植木・除草や清掃作業のような単純肉体作業という一般の認識を改善すべく、実践的で能動的な働きかけをしている。

## 2. 多摩市シルバー人材センター

多摩市は、1965 年に計画決定された多摩ニュータウンとともに発展した自治体で、1971 年に市制施行と多摩ニュータウンへの第 1 次入居がはじまり、毎年いくつもの学校や体育館、図書館、公園などの新規施設が建設された。1980 年 3 月に多摩市高齢者事業団として発足した多摩市シルバー人材センターの諸事業は、これらの諸施設をめぐって展開されていった。

多摩市シルバー人材センターの特徴は、第一に、地域社会のなかに有機的に編入されていること、第二に、理事会がマネジメントとして機能化していること、第三に、職務分析に基づく組織が確立していること、にある。多摩市シルバー人材センターは、多摩市の発展の一

翼を担ってきており、多摩市が拡大・充実していくなかで無理のない事業展開ができたこと、また高齢者福祉事業ということで認知されていることなどの理由から、地域社会に無理なく溶け込んでいる。

多摩ニュータウン構想以来、多摩市の人口は80年代までの20年間は伸びつづけたが、それ以降は14万人程度で推移している。人口増加の大部分は都心で働く勤労者層であり、ベッドタウンとして成長してきたが、現在は高齢化が問題になっている。シルバー人材センターができた80年頃にはベッドタウンとしての下地はできていたが、競合する地元の業者は少なく、むしろ地元の業者とともに多摩市を発展させてきた。1983年には市が総合体育館を建設し、多摩市シルバー人材センターは管理業務を委託された。窓口業務、清掃、機械管理、夜間管理および備品管理などの細かな管理業務を一括して引き受けられたのは、シルバー人材センターにも市にもメリットであった。その後、武道館や陸上競技場、健康センターなどの諸施設がつくられるごとに管理業務を受託してきた。また、ニュータウンの清掃業務も受託事業の大きな柱となっている。

多摩市シルバー人材センターは多摩市の成長とともに発展してきた結果、会員（＝住民）による公共施設の管理を受託することで一種の社会的自治が実現しているということになる。しかし、時間がたち従事する会員が変わるにつれて、草創期のシルバー人材センターを担った会員たちがもっていたような地域社会を自分たちでつくるという運動体としての意識や意欲は薄れ、窓口業務や清掃作業のような軽易で単純な業務においても労働力の質の低下がみえはじめ、人材を確保するのがむずかしくなる。初期の会員は、事務局も同様だが、シルバー人材センターをつくりあげていく意欲があり、高齢者福祉の運動組織としての活力があった。この活力を維持するために、理事会の活性化が図られた。

理事会がマネジメントとしての役割を果たすため、多摩市シルバー人材センターでは理事会組織を単なる形式的な意思決定機関にせず、組織マネジメントの実務機関として機能化している。理事会は月1回開催されているが、すべての理事に仕事が割り振られており活動が活発に行なわれている。以前は常務理事以外は理事会のあるときにだけ来て会議には形式的に参加するだけであったが、現在は会長、副会長および常務理事の三役を常勤にして週に3日は出勤しているため意思決定も迅速である。基本的な事案については、形式的には理事会の承認をえなければならないが、実質的には三役と事務局長が協議をしてその都度会長が意思決定を行なう。総会の雰囲気は以前とあまり変わらないが、理事の意識は昔とはまったく違う。

理事は登録会員のなかから選出される。選出に際しては、以前は理事会や職群班、地域班のリーダーから選ばれた約20名によって選考委員会を編成していたが、各リーダーは人材に関する情報が班内に限られていてより良い人材の選考が困難であるため、2年前に選考委員会の編成を変えた。現在は、理事三役、専門部会（総務部会、事業部会及び広報部会）長及び事務局長の7名で選考委員会を構成し、理事と事務局が会員を広く見渡して適すると思わ

れる人材を理事候補として推薦する。さらに、理事の任期制限に関しては1期2年とするが再選（以前は3期まで）を妨げないこととし、年齢制限（以前は80歳まで）は撤廃した。これは、以前の制度では3期6年までは半ば自動的に再任とされていたものを、むしろ1期ごとと2年ごとに実質的な評価を受けることによって理事会の活性化をすることがねらいである。

理事会組織は、理事の役割と責任の分担が明確になっていて、なおかつ事務職員が理事をサポートする形で職務分担を明確にしている。業務に関しても、理事会が無料職業紹介事業と派遣事業に関して積極的な営業活動を展開し、今後のシルバー人材センターの展開をにらんだ重点事業の推進に関して、ある程度の権限をもつ担当理事と事務職員が連携をとって業務を進めていくような組織体制ができています。シルバー人材センターの事務局組織における指揮命令権をもつのは事務局長であるが、多摩市シルバー人材センターの場合、事務局長は草創期以来勤続30年になる専任職員（プロパー）が務めている。標準的なシルバー人材センターにおいては、プロパーはせいぜい事務局次長（あるいは事務局長代理）までで、大方の事務局長は役所からの派遣もしくは市のOBが務めている。とくに、役所から来る場合は、常務理事兼事務局長という肩書きが多いが、多摩市の場合は理事と事務局長を切り離している。事務のトップはベテランが務めるべきであるという方針については市とシルバー人材センター側が協議し、約6年前から内部昇格の専任事務局長が実現している。実質的なマネジメントができるように、理事会も事務局も形式をととのえることで形骸化をふせぎ、会員の意識を喚起しながら運動組織としてのシルバー人材センターの活力を維持している。

少ない事務局職員で効率的な運営をおこなうための組織づくりもおこなわれている。権限関係こそ不明確だが、多摩市シルバー人材センターは、職務分析に基づく詳細な職務分担がおこなわれており、その意味で組織的である。担当職務は給与や交通費計算、発注者からのクレーム処理、新規発注者との打合せ、入会受付用規程集の印刷、ユニフォーム管理、予定表作成、文書ファイリング、あるいは接客や電話対応、事務局ゴミ処理などに至るまで175の詳細な職務におよぶ分担表がある。

多摩市シルバー人材センターは、基本的に危機管理を主眼においてマネジメントをおこなってきており、創設から30年来できるかぎり役所等から独立した財政基盤を確立することを目指してきた。当初は、シルバー人材センターも行政の一端を担うものと認識され、行政が責任をもつものと考えられていたため、シルバー人材センターは財産をもつ必要性はないというのが一般的な認識であり、行政からの独立性を確保しようという考えは珍しいものであった。しかし、そのいわば進取の気質は現在苦況にあるシルバー事業の半歩先をいく活力を多摩市シルバー人材センターにもたらしている。

シルバー人材センターの運営に関する諸事項は実質的には理事三役と事務局長による協議で意思決定されるわけだが、これはいわば株式会社の取締役会内に設置された常務会のような経営合議体と同じであり、リーダーシップが発揮できるため迅速な意思決定や濃密な議論には適している。しかし、このマネジメント組織がやり方によっては自治的協同組織とし

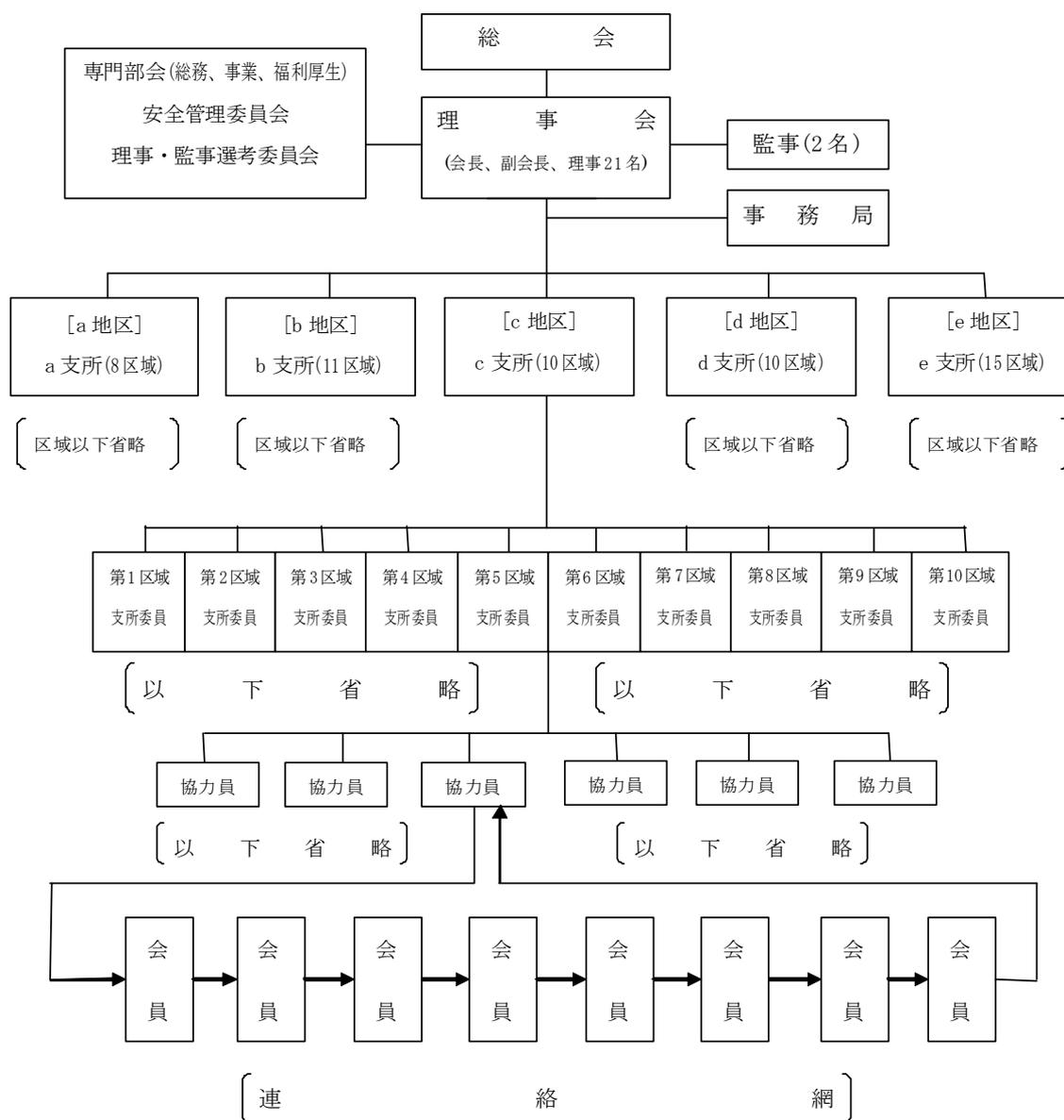
てのシルバー人材センターの理念に抵触する部分があることは否定できない。また、理事の選出に関しても理事と事務局長によって構成された選考委員会で選出されることは、より多くの情報をもとに適切な人材を選べるというメリットがある反面、自分で自分を選出することになるという問題点も指摘できる。任期制限や年齢制限の撤廃も、一步間違えば、専制的体制を持続する方向に傾く可能性をもつ。この意味で、多摩市シルバー人材センターは制度によってではなく人間の資質と良心によって自主・自立、共働・共助の経営を維持する組織を形成することで、運動組織としての活力をたもっている。しかも、これまでは総会で候補者を一括して拍手で承認していたが、今後、新公益法人制度に移行すれば総会において候補者を一人一人承認していくことになるので、不適当な選考をすれば総会が混乱することは必至である。そうであれば、今度は制度によって選考委員会の客観性と力量がある程度保証されることになる。いずれにしても、形式をとるのか実質をとるのか、理念を優先させるのか現実を優先させるのか、自主自立の協同組織に内在する弱点はここにある。

多摩市シルバー人材センターがある種の矛盾とリスクを孕みつつ活力を維持しているのはまた、現在のシルバー人材センターが置かれている状況を反映している。シルバー人材センターができて30年が経ち、シルバー人材センターという組織そのものが節目にきており、制度疲労が顕著になりつつある。その根幹にあるのは、「生きがい就労」から始まった運動組織としてのシルバー人材センターが、2004年頃を境に労働力の需給調整機能を期待されるようになってきたことである。会員にとってシルバー人材センターが仕事の場でしかなければ、運動体としての活力は減退する。高齢者を労働力として活用していく必要性を社会が認識しつつあるなかで、過渡期のシルバー人材センターは、「生きがい就労」と「労働力調整組織」の間で新しい存在理由を模索している。

### 3. A区シルバー人材センター

A区シルバー人材センターは、1978年4月に任意団体「A区高齢者事業団」として発足し、1980年12月社団法人としての設立認可をうけて「社団法人シルバー人材センターA区高齢者事業団」となった。2008年度の登録会員数は4,059人で1区を管轄する単体のシルバー人材センター拠点としてはかなり大規模である。A区の地域特性として、職人や零細自営業者が相対的に多いこと、単身高齢者が多く、60歳代だと配偶者のいる会員も多いが、70歳代半ばの男性になるとかなり単身者が増えること、広大な集合住宅群があることなどがあげられる。

図表IV-2-4-1 A区シルバー人材センター経営組織図



- 注) 1. 各地区には、地区部長、地区副部長、地区委員2名、支所長、副支所長がいる。  
 2. 上記組織図は2009年3月末現在のもので、2009年度中に区域分割があり、現在は5支所55区域になっている。

(出所) A区シルバー人材センター「会員ハンドブック」

A区シルバー人材センターの特筆すべき点は、第一に、細分化された支所組織が地域社会に根を張っておりネットワークを形成しているということ、第二に、家事援助や福祉生活支援サービス事業に力をいれており、これらの事業をつうじて地域社会の結びつきをつくっていること、である。A区では民間受託事業が増加しているが、その理由はマンションが急増中であるため民間企業からのマンション等の清掃業務の受注が増えたこと、さらに家事援助

サービスがのびていることにある。

家事援助サービスに関しては、独居老人が多いため、コミュニティ・サービスとして家庭内の清掃、犬の散歩や水遣り、エアコン清掃、網戸張替などのサービスが増えている。A区シルバー人材センターの家事援助サービスの伸びはおおきく、約14億円の受託事業収入のなかで約7500万円が家事援助サービスである。家事援助サービスは開拓にも力をいれている。人口約66万人のA区を5ブロックに分けて（図表IV-2-4-1）、常時300人の会員が家事援助サービスのために活動している。例えば、どのようなサービスがあるかなどはブロックごとに地域に常にPRしている。

A区シルバー人材センター組織の最大の特徴は、支所組織にある。シルバー人材センターは通常、職群班と地域班があり、たいていの場合は職群班が主に機能している。A区の場合は、地域班を支所というかたちで組織化し、支所組織を中心に職群班も機能させている。地域の組織化を緊密にしながら就業プロセスを秩序立て、仕事を通じて各職域のなかで人的交流を図っている。支所には地区選出の理事から地区役員として地区部長、地区副部長各1名と、地区委員2名、支所役員として支所長、副支所長、支所委員、協力員が設置されており、支所役員は会員から選出された者に会長が委嘱する。協力員は地域連絡網から選出する。

a支所は8区域に、b支所は11区域、c支所は10区域、d支所は10区域、e支所は15区域に区分されており、それぞれの区域を支所委員が1人で担当する。したがって、全体で54区域54名の支所委員がいることになる。支所委員は他のシルバー人材センターの地域班の班長に相当する。54の各区域には会員10人程度に1人の協力委員が設置されている。2009年3月末日現在、各支所の会員数はa支所が476人、b支所が866人、c支所が753人、d支所が735人、e支所が1,229人いるので、協力員1人に会員10人で単純計算して415人の協力委員がいることになる（実際には、2010年2月末で369人）。かなりの人数の会員を組織に巻き込んで、地域ネットワークの結節点にしている。

支所にはシルバー人材センターの常勤職員はおらず、会員のなかから支所長や副支所長をあてる。支所長は事務員の代わりをし、会員情報の整備、就業機会の開拓、会員への就業案内、就業調整とともに、契約、業務報酬および配分金等についてセンター本部との連絡・調整をおこなうことで支所機能を確保する。支所委員は情報収集や就業案内、業務調整、会員の組織的活動の連絡調整にあたり、最終的に個別的に協力員が個別会員の相互連絡や意思疎通をはかることで、支所組織は機能する。

支所運営に必要な経費は、会員の負担による就業配分金の2%相当額とセンターの支所運営経費支出金（配分金拠出金）によってまかなわれている。これらの煩雑な業務をおこなうため、支所長と副支所長には日額（8時間）6,000円、支所委員と協力員は月額10,000円が支払われている。支所組織では、各地区で年1回の地区部長が招集する総会がおこなわれ、役員会議や連絡会は随時開催される。役員会は支所事業や事務処理についての審議を目的として地区役員と支所役員で構成され、5支所54区域での2008年度の区域会議は316回にお

よんでいる。これらの会議体以外に、苦情や問題提起をするため、地区役員、支所長、副支所長、支所委員代表2名で構成される審査会が設置されている。

職群班は、支所組織に編入されている。職群班は、家事援助サービス班、植木班、草取り班、施設管理班など仕事別に結成されており、全54区域の職群班会議をおこなっている。2009年度の職群班会議は家事援助サービス班、草刈班、広報配布班および植木班でおこなった。職群班会議では、各区域にいる職群のリーダーを集めて、安全、苦情あるいは仕事の仕方などについてとりあげている。広報配布は全戸配布する関係で区域のリーダーとは別に配布だけのために53箇所の拠点とリーダーを設置している。この53人のリーダーを集めて年2回の会議を開いている。

職群班のなかでも家事援助サービスに関しては「家事援助グループ」として、組織的な活動がなされている。グループの構成は、理事会の推薦により会長が委嘱した担当理事1名、各地区部長の推薦に基づき会長が委嘱する地区リーダーが各地区2名の計10名(代表として正副グループ長を選任)、実働リーダー各地区5名の計25名前後と家事援助活動に参加する実働会員である。実働リーダーは各地区代表1名ずつを実働会員の互選により、各地区部長からの推薦をうけて会長が委嘱する。実働会員は、各リーダーに会員からの参加申込により、各リーダーの合意で適格と判断された会員である。担当理事はグループ全体の運営責任を負い、地区リーダーは基本方針策定と構成員の指導、受注先の下見等についての実践と指導、地区内グループ活動の調整、実働リーダーは家事援助活動の実施にあたり、実働会員の就業に必要な業務依頼人との協議、契約、集金、実働会員の業務指導、従事会員の調整、研修等の実施、会員の育成、指導、実働会員は家事援助への従事を役割とする。

A区シルバー人材センターの支所組織で、区域の協力員がまとめる連絡網は地域コミュニティの社会的結合を維持するシステムとしてのひとつの可能性を示している。例えば、協力員は会員宅を回って新聞などを手渡しで配布するので、ひとり暮らしの高齢者のところにも必ず巡回する。月1回発行される会員報や行政の広報などを、全世帯に配布するのである。協力員が約10人単位の会員を統括している連絡網で、連絡がなければ見に行くので、単身世帯の高齢者でもだいたいの様子は把握できる。ただし、この連絡網は会員のみのものである。A区は、もともと地域の繋がりは密接で、町内会や自治会の組織率は都内でもトップクラスで、数年前までは約70%であったが、現在はマンションなどが増えたため組織率は低下している。マンション住民は独自に自治会や管理組織をもっており、町の自治会などには加入しない傾向がある。

A区シルバー人材センターが力をいれているのは、集合住宅やマンションの居住者にたいする家事援助サービスの開拓である。家事援助サービスも単なる家事仕事ではなく、単身高齢者宅の巡回をかねたサービスであれば地域福祉の役割も担うことになる。地域の連絡網が会員の個別的生活状況を把握できるのであれば、単身高齢者も会員になってもらって組織をつくって巡回すれば、孤独死のような事態はだいぶ防げるかもしれない。

高齢期という新しい生活段階には、新しい人的交流と新しい人的ネットワークが必要である。A区シルバー人材センターは、高齢者に支えられた社会福祉の自治的組織としての可能性をしめしている。A区シルバー人材センターの実践は、いわば共同体の組織化なのである。A区シルバー人材センターのように地域コミュニティの社会的結合を組織の中核にすえて活動をおこなっている事業所は、単身高齢者や障害者、母子世帯などの社会的弱者、あるいは社会的に排除されやすい人びとを地域社会に包摂するシステムとしての可能性をもつ。

## 5節 組織変革の条件

現在、シルバー人材センターは組織変革の必要にせまられている。シルバー人材センター事業は30年の歴史を経て、組織としては安定期に入っており、そのことがまた組織変革をむずかしくしている。安定期にある組織は、しばしば環境変化に気づかずに自滅することもある。組織には唯一最良の形態というものはなく、環境に適合的な組織形成が必要なだけである。シルバー人材センターの場合、組織変革の目的は高齢者の独立した相互扶助組織として地域社会の要請に応えられる体制をつくることである。高齢者による高齢者の社会的包摂によって、高齢者の自立と能動的な社会参加が実現できる。それは同時に、地域社会を再編することでもあり、地域のネットワークをつくることで子育て世帯や若年層を地域社会でサポートすることもできる。

地域住民が当事者意識をもって地域社会の再編をおこなう自治的協同組織、あるいは社会的企業としてシルバー人材センターがたちゆくためには、会員一人ひとりの参加意識が必要である。しかし、会員の意識が希薄であるとしたら、組織形態や組織編成を工夫して会員を巻き込む方法を考えなければならないし、組織目的の意義を明確にして事業化し、有償労働によって地域社会に貢献できる財やサービスを提供しなければならない。高齢者の多くは、前章でも見たように、活動の機会、社会的交流の機会を探しているのである。これらのことを実現するためにシルバー人材センターの活性化が不可欠であり、そこに変革の目的はある。事例でしめした拠点センターはこの意味で、半歩踏み出している。会員主導・会員活用の実践、会員を巻き込む職場組織形成、理事会の活性化、事務局組織の効率化、地域社会に根を張った共同組織、生活支援サービス事業の拡張は、今後のシルバー人材センター運動の方向性をしめすものである。

経済的自立可能性も、今後のシルバー人材センターにとってはおおきな課題である。シルバー人材センターはあくまでも経済的事業組織ではなく、社会的企業組織として存立していかなければならない。社会的企業として経済的に自立していくためには、就業開拓とマッチング機能の強化も重要だが、何よりも資本主義的企業にはそぐわない事業領域、つまり公共サービス領域（環境、教育、福祉など）の開拓をしていかなければならない。政府が切りはなしていくような公共サービスで、低収益のため企業がカバーできないものや、市場競争に

そぐわない領域を丹念に探して事業化していく必要がある。

例えば、介護の必要な人でも、一定の条件がととのわなければ、買い物やお使いなど介護保険でまかなえないものもある。病院に行って薬や精算の順番を待って帰ると一日仕事になってしまう。病気の人や体の不自由な人にとってはこれがきついため、代わりに薬をもらったり精算をするという業務があるが、これは介護保険などではまかなえない。このような仕事を企業ができるだろうか。突発的にピンポイントに入ってくるかもしれない仕事に対して人員を確保してサービスを提供できる機動力を維持するには、それなりのコストがかかる。社会の大きな部分は市場経済の原理でまわしていくことが必要である。社会経済の活性化のためにも必要なことである。しかし、そこから排除された人びとの生活支援は誰がするのか。これまでは、家族や公的サービスがカバーしていたものが、家族の形態も機能も変わり、公的サービスは縮小されるなかで、これらの不採算事業ができるのは、経済的にも時間的にも一定の生活基盤をもつ地域住民である。しかも、地域住民はその意志があっても一人ではできない。組織された地域住民による福祉家事援助サービスが必要であり、シルバー人材センターの役割は、こういった市場経済外のニーズに組織した高齢者で対処するシステムを確立し維持することである。そして、これらのサービスは事業化できる<sup>10</sup>。

シルバー人材センターがつくりあげてきた歴史と社会的意義を継承しつつ、新しいかたちで社会貢献をしていくためには何が必要か。最後に、組織変革の条件をいくつか提示したい。

第一に、理事会と事務局と会員が連携するために、理事長と事務局長のリーダーシップが必要である。シルバー人材センターが自治と協同と社会性を中核とする社会的企業として成立するための前提は、会員の協同と意思決定への能動的参加である。協同の習慣は、協同の経験によって生まれる。しかし、現実的にはシルバー人材センター会員は、経済志向と自由志向が相対的に強い。協同の習慣がなければ、協同する経験の機会をつくることで、会員の自発的・能動的参加の姿勢を育成する必要がある。これを誰がやるのかといえば理事会と事務局、およびイニシアティブをとれる会員グループ以外にはありえない。シルバー人材センターの場合は、協同の経験はイベントや親睦会ではなく、就業をつうじて共有されるものである。したがって、理事長と事務局長が連携して事業運営を主導し、活性化することで会員の協同を生みださなければならない。そのためには、上から下への権限体系ではなく、協同による事業活動と業務の遂行や、一人一票の意思決定の尊重、利益ではなく社会的役割の達成を第一義とすることなど、経営の経済性と社会性のバランスをとる高度なマネジメント能力が要求される。

第二に、理念にそった新しい時代の目的設定をしなければならない。シルバー人材センターが今後とも存続していくためには、経済的自立をしていくだけでは不十分である。「自主・自立、共働・共助」の理念のもとに一般作業や施設管理などの事業をおこなってきたが、こ

---

<sup>10</sup> 多摩市シルバー人材センターでは、お話し相手・通院の付き添い1時間 870円である。

れまでのシルバー人材センターはあくまでも就業による会員の福祉増進を目的とする組織であった。シルバー人材センターが社会的に認知され必要とされるためには、どのような社会貢献ができるか、次の時代に何が残せるかを考えなければならない。それには、「自主・自立、共働・共助」を登録会員から地域のすべての高齢者に拡大し、シルバー人材センターを高齢者の相互扶助組織に変革していくことで、地域社会の再編に貢献することである。公益法人化をめぐって今まさに組織を「共益」団体から「公益」団体に移行できるかが問われている最中であり、会員制を維持するのなら事業に公益性がなければならない。

第三に、「高齢者の福祉の増進」だけではなく、より能動的な社会参加と社会形成をしなければならない。これまでのシルバー人材センター会員は、就業機会を与えられるという受動的態度や意識が少なからずあった。しかし、シルバー人材センターの設立の趣旨は、高齢者が受動的福祉の受益者ではなく能動的な社会の形成者となることにあり、現在、福祉国家の変容とともに時代は高齢者の能動的な社会参加を必要とするようになっている。

能動的な社会参加によって、シルバー人材センター会員は三つのことを達成しなければならない。まず、就業＝有償労働で収入を得ることによって経済的な自立度を増やすことである。自由になる収入があることは、生活の自由度を増加させ精神的にも余裕を生み出す。この余裕は能動的な社会参加にとって、必要な条件である。次に、有償労働であるからには、提供する財やサービスの質が低いものであってはならない。シルバー人材センターが提供する公共サービスは、低廉だが低質であるのではなく、低廉で高質のサービスが提供できなければならない。最後に、運動組織の一員として社会改革の主体となり、新しい社会のかたちを生み出すことである。公共サービスをシルバー人材センターが担うのは住民自治であり、ひとつの社会的成果である。さらに一歩踏み込んで地域社会の能動的な形成をするためには、単身高齢者の社会的包摂が不可欠である。近所づきあいの程度は居住年数が長いほど「親しくつきあっている」比率が高くなる傾向にあり（内閣府, 2008）、シルバー人材センター会員で現在地域での居住年数が21年以上の高齢者は75.6%である。地域再編の核となる組織として、シルバー人材センターほど適した組織はない。

第四に、全シ協や連合会が、運動組織の統轄機関としての役割をはたせるかが重要である。全シ協と連合会は、現在はいわば拠点センターのコンプライアンスの監視と指導を主要な業務としている。シルバー人材センターが福祉機能より社会的企業としての役割を期待されるようになると、事業の自由な展開にとって障壁としてたちはだかる様々な法的問題がでてくる。就業制限や、内部留保あるいは財産形成の制限、民業との競合、労働災害など個別の問題は数限りなくあるが、これらの諸問題は法的規制とも関わるため緩和するためには政府との交渉が必要になり、個別の拠点センターだけでは対処できない。さらに、シルバー人材センターが社会的企業として独立して事業を遂行していくためには、資金調達システムなどの整備が必要である。資金調達システムや法的整備のような基盤整備に関わることは、とくに過渡期においては、拠点センターが連帯して解決の道を模索していかなければならない。シ

シルバー人材センターを社会的企業のような独立した組織に変革していく場合、個々の社会的事業の担い手となる社会的企業は各拠点センターである。各拠点センターは、それぞれの特色をいかして、地域における役割をはたすために独自の独立経営とならざるをえないし、今でも拠点センターは全シ協や連合会より先発組織であり、実績を上げているため独立性が高い。そのような中で、全シ協や連合会が運動体の統轄機関としてリーダーシップを発揮することは、今後のシルバー人材センター運動を維持するための条件である。

第五に、事務局職員の育成と意識改革である。事務局は事業運営の安定と発展にとっての要となる。日常定型業務やある程度の判断業務、管理業務については会員のなかから人材を活用することでまかなえるが、高付加価値業務については有能な事務職員を時間をかけて育成する他はない。つまり、長期勤続を前提とした組織と人事制度を導入するとともに、事務職員は私企業のノウハウと非営利経営の特質の両方を理解し、マネジメント能力を習得していく機会が与えられなければならない。他方、運動組織としての活力を維持していくためには、シルバー人材センター組織の意味と意義をすべての構成員が共有する何らかの方法を考える必要がある。

人口の減少と極度の高齢社会が到来することが明らかである以上、高齢者の相互扶助組織としてシルバー人材センターを変革していくことは必要なだけでなく、不可避である。新しい目的で新しい組織をつくることと並行して、30年の歴史をもつシルバー人材センターの資源とネットワークを活用し地域社会を再生すること、これがシルバー人材センターに課された今後の課題である。この課題に対処するためには、シルバー人材センターは自己変革をとげなければならない。今は、まさにその意味で変革期にあるのである。

(塚本成美)

#### 【参考文献】

Borzaga, C./ Defourny, J.(ed.)(2001/04), The Emergence of Social Enterprise, Routledge

Esping-Andersen, G.(1990), The Three Worlds of Welfare Capitalism 邦訳『福祉資本主義の三つの世界:比較福祉国家の理論と動態』(岡沢憲英/宮本太郎監訳) ミネルヴァ書房 2001年

内閣府(2008)「平成20年度高齢者の地域社会への参加に関する調査」

塚本成美(2008)「高齢者就業問題とシルバー人材センター組織の機能化」、『島根県におけるエイジフリー社会に向けた雇用・社会活動に関する調査研究報告書』 独立行政法人高齢・障害者雇用支援機構 34-65頁