

## シルバー人材センターによる「広報はちおうじ」配布の取り組み

～配布を通じた社会参加、生きがい、そして地域の見守り～

公益社団法人八王子市シルバー人材センター 事務局長 鈴木 和夫

---

### はじめに

2013（平成25）年1月現在、八王子市の市報「広報はちおうじ」（以下、「市広報」という）は市内全世帯に戸別配布されている。186.31㎢の広い市域を有し、56万人を超える人口を抱える本市において、期日までに漏れなく各家庭に市広報が配布されるのは、実は市内に住む高齢者の方々の方々の力によるものということが市民の皆さんにはあまり知られていない。市広報配布業務は、全世帯戸別配布を可能とするための体制整備など、実現にあたって多くの解決しなければならない課題があった反面、配布に関わる多くの高齢者の方々に仕事を通じた生きがいを提供している。

本事例報告では、公益社団法人八王子市シルバー人材センター（以下、「当センター」という）が市広報配布業務を受託したことにより、会員及び当センターにどのような効果があったかについて、当センターの役割や受託する意義をまじえて報告する。

### 1. 八王子市シルバー人材センターの概要

市広報配布業務の受託は当センターの基本理念や目的に合致する業務であることから、はじめにシルバー人材センターについて説明したい。

#### （1）あゆみ

シルバー人材センターは、60歳以上の健康で働く意欲のある方で、趣旨を理解したうえでそれに賛同すれば、反社会的な活動を行う団体の構成員等を除き、どなたでも入会することが可能な団体である。その歴史は、急速に進展する高齢社会の中で高齢者の就業に対するニーズが多様化し、それまでの施策・制度の枠を超えた労働、福祉両面を包括する新しい就業システムの確立が要請されていた時代にはじまっている。

高齢期を有意義にしかも健康に過ごすため、定年などで現役を引退した後も、何らかの形で働きたいと希望する高齢者が増えたことを背景に、1975（昭和50）年2月、東京都にモデルとして第1号の「高齢者事業団」が設立された。そして当該事業を実施するのは区市であることから、この構想は関係区市に示され、賛同する地方公共団体が増加する中、八王子市では全国で3番目となる「八王子市高齢者事業団」が1976（昭和51）年4月に設立された。

高齢化が急速に進む中で国はこの事業に注目し、1980（昭和55）年12月に「高齢者事業団」などが法人格を取得したことを契機に、名称を「シルバー人材センター」に統一した。1986（昭和61）年4月には「高齢者等の雇用の安定等に関する法律」が公布され、全国各地に次々にシルバー人材センターが設立される環境となった。また1996（平成8）年度、同法が改正され、シルバー人材センターは新たに都道府県ごとに指定される「シルバー人材センター連合」の活動拠点として位置づけられ、当センターは「東京都シルバー人材センター連合」の活動拠点となっている。

さらに明治時代以来続いてきた公益法人制度の改革により、当センターは公益目的事業を行うことを主たる目的とする法人団体として、2011（平成23）年4月「公益社団法人八王子市シルバー人材センター」として認定され、現在に至っている。

## （2）基本理念と組織体制

当センターは2つの理念を基本に運営されている。1つは組織としての理念、「自主的・主体的な組織運営」である。高齢者の希望に応じた就業機会を確保するため、地域社会の理解を得ながら理事会等の組織活動の中で十分検討し、目標を立て、課題や問題の解決に当たるなど主体的に活動することを組織理念として掲げている。もう1つは、事業を行ううえでの理念として、「共働・共助の事業理念」である。会員は、仕事別グループ等の一員として相互に協力し合い、助け合いながら就業することを基本としており、また会員自身が働くうえでの就業環境の整備を進めることを掲げている。

したがって、組織は会員間の「自主的・主体的な組織運営」という基本理念に沿った形となっており、会員、総会、理事及び理事会で運営されている。まず、当センターに参加する高齢者は、会員として登録し、仕事の提供を受けると同時に、公益社団法人の構成員として一人ひとりが当センターの運営の主体となることが義務付けられる。そして、当センターの運営は会員の総意により行われる形をとっており、全会員が参加した総会が、原則として年1回開催されている。総会では、事業を執行する役員（理事・監事）の選任や会計書類の承認、定款変更等、運営上重要な事項について決められる。総会で決められた事業は、総会で会員の中から選任された複数の理事が理事会の中で協議をしながら決定する。さらに理事会においては会長や副会長、常務理事の選任も行っている。

また、当センターでの就業は、一般雇用や派遣とは違い、仕事を当センターが一括して請け負い、発注者と委託契約を結んでいることから、発注者と仕事につく会員との間に雇用関係はない。そのため発注者の指揮・命令下での仕事や、発注先で社員やパートの方等と混在した就業はできない。

## （3）目的

前述したシルバー人材センターの設立からの歴史的な流れや基本理念を踏まえたうえで、当センターの目的は定款により次のように定められている。

（目的）

第3条 センターは、社会参加の意欲ある健康な高齢者に対し、地域社会と連携を保ちながら、その希望、知識及び経験に応じた就業並びに社会奉仕等の活動機会を確保し、生活感の充実及び福祉の増進を図るとともに、高齢者の能力を生かした活力ある地域社会づくりに寄与することを目的とする。

出所：八王子市シルバー人材センター「定款」より抜粋

ここでは、目的に示された「地域社会と連携」、「(就業並びに活動の機会を確保し、)生活の充実及び福祉の増進を図る」、「(高齢者の能力を生かした)活力ある地域社会づくりに寄与する」といった箇所に注目してもらいたい。これらの文言からは、当センターは単に高齢者に対する雇用を促進する目的の団体ではなく、地域社会をつくる一員としての高齢者にその能力を生かした社会参加の場を提供することで、働く高齢者のみならず、地域社会の活性化を目指していることが読み取っていただけたと思う。

実は、このことこそ市広報配布業務を当センターが受託する意義であると考えている。

## 2. 受託の経緯

2008（平成20）年のリーマンショックが引き金となった世界的な金融危機は、我が国の経済に重大な影響を与え、さらに厳しい行財政運営を国に迫るに至った。翌2009（平成21）年に国が各事業の予算の見直しの一環として行った行政刷新会議による事業仕分けでは、全国の地区シルバー人材センターに対する国からの交付金が2010（平成22）年度から3分の1削減されることが決まり、社会参加の意欲のある高齢者に就業や社会奉仕等の活動機会の提供を通じた支援を行っている当センターも大きな影響を受けることとなった。

しかし、国からの交付金が削減される一方で、シルバー人材センターへの社会的な期待は増している。高齢者人口の増加により当センターの会員数は毎年増加傾向にあり、社会参加の意欲のある会員のニーズに対して、更なる就業先の開拓と未就業会員の解消は重要課題となっていた（図表1）。

そのような状況にあった中、市広報を担当する広聴広報室（当時）より「市広報の配布を翌年度から全戸に配布する方針となり、については業務受託が可能であるか」の問い合わせがあった。市が当センターへの委託を考えた理由としては、市広報配布業務は「緊急雇用創出事業臨時特例補助金」（注1）として東京都から市に対し補助金が交付される事業で、その委託先として当センターが要件を満たしているからとのことであった。

しかし、八王子という広大な市域を漏れなく期限内に配布しなければならない大規模な事業であることや、公共を担う大きな責任を伴う事業でもあることから、当センターは依頼内容をいったん預かり、他の地区シルバー人材センターの受託状況や会員の意向等について調査研究したうえで、その結果をもって受託の可否を理事会の判断に委ねることとした。

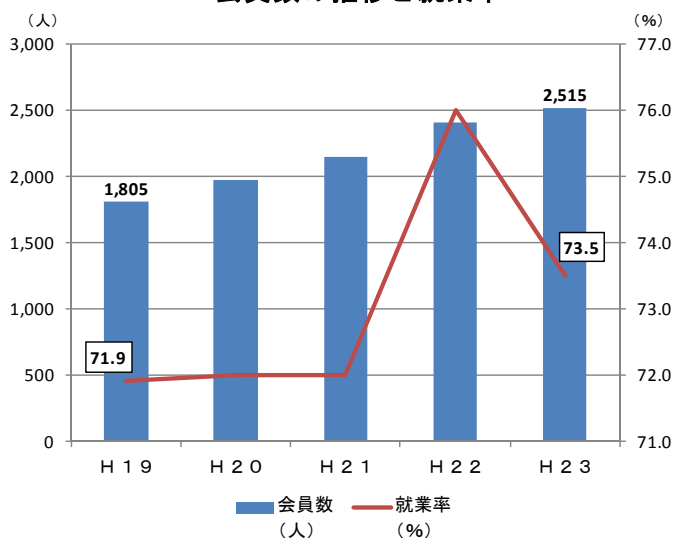
理事会では、地域社会に貢献するセンターの目的等を十分に踏まえ、受託出来る見通しであることを確認したうえで業務の受託を決定したが、とくに業務に対する会員の意思等の検討を行ったうえでのことであった。

## 3. 市広報配布業務の受託に向けた検討

市広報配布業務の依頼があった際、まず検討を行ったのは「市内26万5,000世帯（注2）にどのように配布したらよいか」、「受託できる体制が構築できるのか」、「他市のセンターでは市からの発注を断った例もあるが理由は何か」等であった。中でも、市広報を配布する人員（会員）の確保については大きな課題であり、登録会員全員に対する「会員動向調査」の中で、「市広報の配布」についての調査項目を設けて会員の意向を確認することとした。

こうした検討を踏まえて行った理事会では、とくに会員の就業機会が確保されることと地域とのつながりを持てること、さらには収入面においても当センターの安定した運営に寄与することから前向きな議論が行われ、業務を受託する方針で準備を進めることが決まった。

図表1 八王子市シルバー人材センター  
会員数の推移と就業率



出所：八王子市シルバー人材センター作成

### (1) 検討：市広報の市民への配布状況と近隣市の状況

市広報は、1977（昭和 52）年 4 月 1 日号までは、町会・自治会を通じて配布されていたが、指定日に一括配布することが難しかったため、情報提供の格差の是正を図る目的で新聞折り込みに変更した。その後、折り込みを夕刊から朝刊にするなどの変更があったものの、当センターが受託する前の 2010（平成 22）年 10 月 1 日号までは、新聞折り込みによる配布が続けられていた。今回の市広報の全戸配布については、行政の内部で、新聞未購読世帯の増加を背景に従来のような新聞折り込みでは全市民に市広報が届かない状況にあり、市民サービスとして不平等にあたるのではないかとの論議があり、情報格差を解消するため全世帯戸別配布（以下、全戸配布）が決定されたとのことである。全戸配布に伴い、それまでの約 17 万部の発行部数が 26 万 5,000 部と増え、全戸配布というきめ細かいサービス提供により情報格差が是正されたことが発行部数からも伺える。

また、2011（平成 23）年度の東京都内 26 市の市広報配布方法をみると、全戸配布 16 市、新聞折り込み等が 10 市であり、約 62%が全戸配布となっている（注 3）。すでに半分以上の自治体で市広報の全戸配布が行われていることから、八王子市の決定は時流にあったものと思われる。

### (2) 検討：業務に対する会員への意向調査と結果

全戸配布を行うための人員確保は、業務の受託を検討する上でとくに課題となった。そのため、市広報配布業務についての会員の意向を確認する目的で、全登録会員を対象に書面によるアンケートを実施した。調査方法は、例年行っている「会員動向調査」の一部として質問を設け、会員で構成している地域班の班長及び副班長約 80 名が自分の担当する各会員宅を訪問し調査する方法を採った。対象会員数 2,062 名のうち 1,837 名から回答が得られ、回収率は 89%という高い水準となった。

このアンケートの結果、「(市広報配布を) やりたい」という回答が 604 名に上ったことで、理事会は「全戸配布に必要な人数を確保できる」として受託の判断を下すに至った（図表 2）。

図表 2 市広報配布業務への会員の参加意向

(調査項目)	
問 市広報配布について、あなたの考えをお聞かせ下さい	
ア、やりたい (604 名)	イ、様子を見たい (444 名)
ウ、やりたくない (644 名)	エ、無回答 (145 名)
n = 1,837	

出所：八王子市シルバー人材センター「会員動向調査」（平成 21 年 6 月実施）より

## 4. 市広報配布業務の実施に向けて

この業務は当センター全体に影響する大規模な受託となるため、多くの会員の理解と協力がなければ実施は難しいと考えた、理事・事務局職員は配布班立上げの構想を練り、その準備に入った。以下、業務実施に向けての準備概要を時系列にまとめた。

### (1) 配布準備委員会の設置

当センターでは 2004（平成 16）年度から毎年、市環境部より「家庭用資源ごみ、資源物収

集カレンダー配布業務」を受託しており、全戸配布を行っていた。その際、中心となって活動している地域班（5地区）に所属する理事5名に、副会長・常務理事及び事務職員2名を加えた合計9名による「配布準備委員会」（現在は配布拡大委員会）を2010（平成22）年3月に設置し、市広報配布に向けた体制準備の基本事項について検討を行った。

## （2）配布拡大準備委員会の設置

同年4月には配布準備委員会のメンバーにさらに地域班の会員から10名の代表を加えた19名の構成員で「配布拡大準備委員会」を設置し、受託するうえでの問題点やポイントについて議論を重ねた。

第1回の準備委員会の冒頭では、まず地域からの代表会員の理解と協力を得るため、常務理事より市広報配布業務を受託することとなった経緯及び理由等について説明を行った。具体的には、第1に、当センターに市広報配布業務委託の打診があった経緯について。第2に、2010（平成22）年2月期の会員就業率が約40%と高くはなく、この業務の受託によって就業率の改善が期待できること。そして第3に、市広報の配布について会員にアンケートを行った結果では、約600名の会員がこの仕事への参加を希望しており会員の期待も大きいこと、などの内容であった。このことは配布の中心となる会員と意識を共有し合いながら準備を進めるうえで必要なことであったと感じている。

同委員会で行われた議論は2010（平成22）年10月15日号からの市広報配布に向けた約半年のタイムスケジュール作成から始まり細微で広範にわたったが、ここでは業務の軸となる大きな検討事項のみを例示する。

### ①配布する人員（就業会員）の確保

アンケート時に市広報配布の仕事我希望すると回答があった約600名の会員に対する就業の再確認を行った。またアンケート以降に入会した会員についても就業の希望を確認し、就業会員の確保を図った。

### ②会員への配分金額（配布手数料）の設定

集合住宅と戸別住宅、人口密集地域と過疎地域等の地域特性によって配布の効率に極端な差があることから、会員間の不公平感をなくすために会員が配布する各地域を下見し、状況に合わせた単価設定を検討した。

### ③配布地域割の決定

会員1名の配布部数を標準500戸と設定し、配布地域割を決めた。その結果、全戸配布に必要な会員は、検証の結果550名程度必要と見込まれたため、配布に重複や漏れがないように配布用住宅地図を作成した。

### ④配布マニュアルの作成

配布に従事する会員全員に対し、統一および徹底を図るため、業務に対する詳細を記載した「配布マニュアル」を作成し、地域ごとに説明会を開催した。

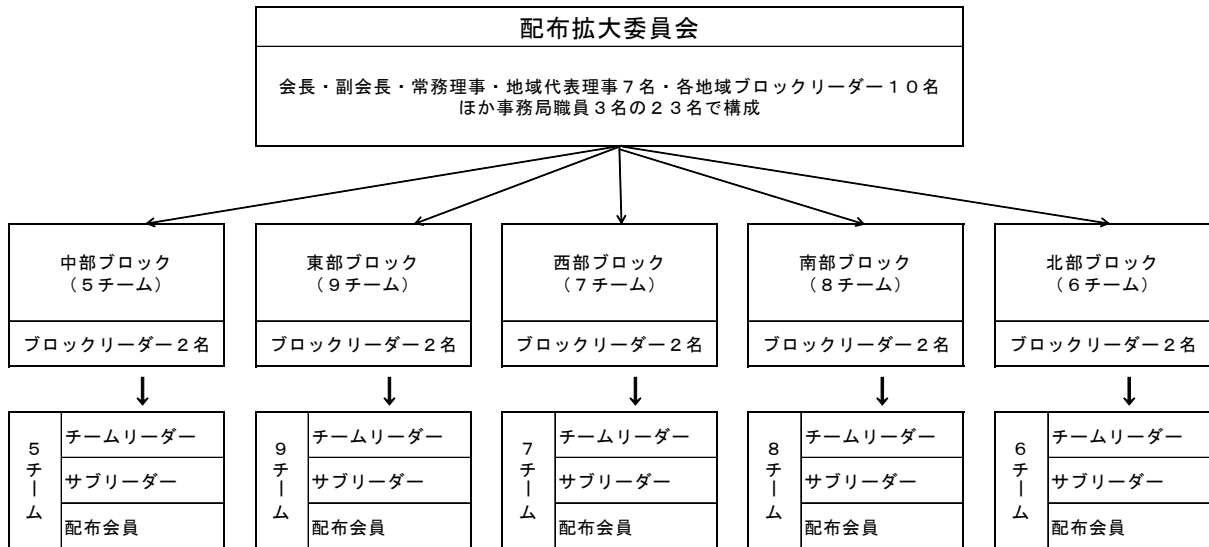
## （3）配布班の設置

市内を5ブロック（中部・東部・西部・南部・北部）に区切り、ブロックごとに配布チームを編成し、550名の会員からなる35チームの配布班を設置した。35チームには、それぞれブロックリーダー及び複数のサブリーダーを配置し、就業内容や情報伝達の徹底を図ることを目的にリーダー・サブリーダー会議を開催する体制とした。

市広報の配布に関する情報や配布拡大準備委員会での決定事項などの情報の周知、配布漏れ

などによる地域住民からの苦情や急きょ配布が出来なくなった会員の補充などへの対応をチーム内で責任を持って行えるような体制を整備したことが、この業務を行ううえで重要なポイントとなっている（図表3）。

**図表3 配布拡大委員会の構成**



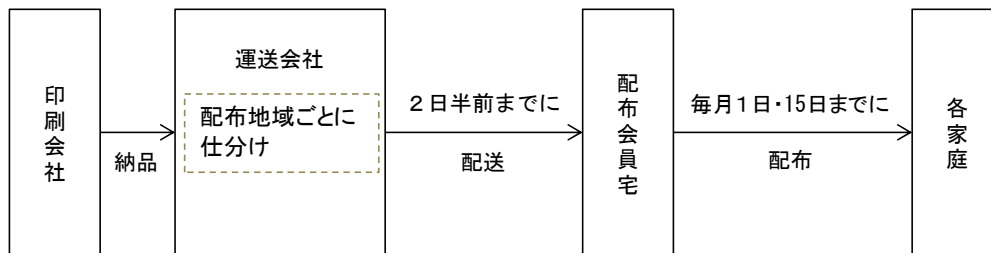
※各チームは、チームリーダー、サブリーダーと配布会員から構成される。

出所：八王子市シルバー人材センター作成

**(4) 納品から配布までの流れ**

さらに毎月2回（1日号・15日号）の配布に対し、市広報を配布地区ごと（配布する会員ごと）に直接納品することによって、時間的なロスを減らす工夫を行った（図表4）。

**図表4 納品から配布までの流れ**



出所：八王子市シルバー人材センター作成

**5. 配布業務を受託した効果**

市広報配布業務の受託は、会員の就業率の向上や当センターの運営面に収益をもたらしたことはもとより、「生きがい」、「人とのつながり」、「社会的役割」といった会員の意識面に大きく貢献したと考えられる。

まず、配布体制を整えるにあたっては、配布拡大準備委員会の立ち上げや配布班の設置、地域ごとの会議の開催など様々な場での議論を通じて、会員がこの業務への関わりについて自ら考え、行動した。これにより、当センターの基本理念である「自主・自立、共働・共助」の精神が多くの人に培われたことと感じている。



そして、市広報を配布する会員からの生の声を聞くと、この仕事がいかに会員である高齢世代の日常に「生きがい」「健康」「人とのつながり」をもたらしたかが見てとれる。以下に、当センターに寄せられた会員の主な声を紹介したい。いずれも本人の感想をまとめたものである。

【配布をしている女性会員】より

毎月配布をしていると老若男女問わず地域住民の方が挨拶や労いの声をかけてくれ、ふれあいもあって仕事の励みになった。

【配布をしている男性会員】より

冬の寒い時期には「身体に気をつけて下さい」と市民の方が声をかけてくれ励みになった。

【徒歩にて配布している女性会員】より

ダイエットになり身体も丈夫になった。

【普段は家で過ごすことが多く脚と腰に痛みがあったという男性会員】より

市広報配布に従事するようになってから（健康になり）、脚と腰の痛みが無くなった。

【太り気味で生活習慣病に関する数値の高い項目が多かったという男性会員】より

徒歩で定期的に市広報を配布していたら体重が減り、（生活習慣病に関する）数値が正常になった。（後日、この会員の奥様のご主人の状態をみて、自分も会員に登録し配布業務をやりたいと入会した）

【やることも無く毎日家にいて気が滅入っていたという男性会員】より

市広報配布に従事してから、気持ちに張りが出て毎日の生活が楽しくなった。

【日々だらだらした生活で体調不良ぎみだったという男性会員】より

市広報を配布するようになってから、毎朝の目覚めが良くなり健康を取り戻せた。

八王子市都市政策研究所の調査研究によると、中高年世代にとって「人とのつながり」、「健康」、「経済的安定」が「生きがい意識」に強く関連する要因となっていることが、アンケートの分析から明らかにされている（注4）。また、同調査研究は「生きがい意識が高い人は主観的幸福感も高い傾向にあること」にも触れ、「人とのつながり」など前述の3つの要因は、生きがい意識を通じて中高年世代の幸福感の向上にも影響すると指摘している（注5）。このことは、60歳以上の人口が占める割合が高くなるこれからの日本社会において、私たち一人ひとりが認識しておくべき大切なことではないだろうか。前述の会員の声からは、市広報を配布するという仕事を通じて地域の人とのつながりを実感したり、健康を意識したりする会員の姿がうかがえる。

仕事は、高齢者にとって社会的役割を意識し、人とのつながりを生む重要な要素である。2010

写真 市広報を配布する会員



(平成 22) 年度の「高齢者の生活と意識に関する国際比較調査」によると、「収入を伴う仕事がしたい理由（国際比較）」として、各国の 60 歳以上の方の仕事に対する意識がまとめられている。この中で日本の 60 歳以上の方は、韓国、アメリカ、ドイツ、スウェーデンに比べて、「友人や仲間を得ることができる」、「体によい」という就業理由を挙げている割合が高いことがわかっている（注 6）。日本の高齢者にとって、仕事とは単に収入を得るものではなく、「人とのつながり」「健康」といった日常生活の張りを得る大切な要素と捉えられていることが、前述の研究所の調査分析に加えて、この調査からも垣間見ることができる。

さらに会員の生きがい意識に注目すると、今回の業務は、地域の世帯すべてに市の情報を伝えるという市民の生活に関わる非常に公共性の高い仕事であり、社会参加の意識という面からも会員に与えている効果は大きいと考えている。

## 6. 配布業務の今後

市広報配布業務は、市内全域の全世帯を網羅した配布網であることから、この業務によって構築された体制やノウハウは当センターの 1 つの強みとなっている。現在では市広報のほか、市から全戸配布を随時受託している業務として、「議会だより」「検診ガイド・予防接種ガイド」「家庭用ごみ資源物収集カレンダー」なども併配している。例えば、2012（平成 24）年には、市内全域のカーブミラー（約 5,000 基）の点検・清掃を社会貢献活動として行った。この活動は、市広報配布で地域を隈なく歩いている「配布班」がカーブミラーの状況を 1 つ 1 つ点検し、従来から各地域の会員を支援する体制として存在する「地域班」が清掃を行うという協力のもとに実現したものである。これこそ市広報配布によって構築された体制が、配布業務以外にも活用できる可能性を見出せる例であろう。市広報配布で培われた配布網を有効に活用し、今後は民間企業からの受託も視野に配布業務を拡大して行くことができると考えている。

また、当センターの活動に参加している会員は高齢とはいえ元気な高齢者であり、地域の担い手としても重要な役割を担える。当センターでは、こうした各種の配布業務を会員が地域とのつながりをもてる機会と捉え、配布中に郵便受けに新聞や郵便物などが溜まっている家庭があれば声かけも行っている。異常があるような場合には、チームリーダーから当センターに連絡が入ることとなっており、既に「地域の見守り」の役割も果たしていると言えよう。そうした背景もあり、2013（平成 25）年 3 月には、八王子市と「八王子市高齢者等の見守りに関する協定」を締結し、高齢者や子ども、障害者を見守り活動を行う予定である（注 7）。高齢化の進展に伴い、今後一人暮らしの高齢者が増えることが予想されることから、「地域の見守り」の役割を果たしながら、同じように地域で活動して高齢者の生活を支えている他の団体との連携も必要と感じている。今後当センターとしては、配布網を活用して地域のつながりを補完する「地域の見守り」といった社会的な役割も積極的に担っていきたい。

## おわりに

市広報配布業務の開始にあたり、様々なことを想定して準備を行ったところだが、受託した当初は不慣れなこともあり、市民から配布漏れの連絡が約 500 件もあった。市広報担当者の協力を得ながら、会員と事務局で全力で対応を行ったが、このような状況を目の当たりにして市広報配布業務を続けることに不安を感じた場面もあった。しかし、受託した責任において市民に迷惑をかけないように会員とともに誠実に対応したことと市の担当者の協力をいただいたことで、受託から 2 年以上経過した現在では、配布漏れの連絡はごく僅かとなっている。これは市広報を中心とした配布業務について、会員自らが当初から配布拡大委員会を毎月開催し、配布



に関する諸問題について十分な検討や情報交換等を行い、就業会員への周知徹底を図ったことによる効果が大きいと考えている。配布拡大委員会は2012（平成24）年度から隔月開催となったが、「配布漏れ0件」を目標に現在も熱のこもった論議が続いており、配布業務に対する会員の熱意は当初と変わらず変わらない。

市広報配布業務は、市民の皆さんにとって身近で公共性の高い仕事であるが故に、関わる会員も責任と誇りを強く感じながら取り組んでいる。本稿で報告したように、この仕事を通じて、市内に住む多くの高齢者が日常に生きがいと人とのつながりを実感しながら、地域社会をつくる一員として働いている。この意味において、市広報配布業務は単純な配送業務ではなく、何倍もの効果を市内各地域に生み出していることを最後にあらためて強調したい。

高齢期は、退職や子どもの自立、家族や友人の死など、それまで築いてきた人や社会とのつながりの維持が難しくなる人生の中の1つの転機であり、いわば新しいつながりや社会的役割の再構築が必要な年齢である。市内の高齢者が仕事を通じて、人とのつながりを持ち、社会的役割を実感しながら生きがいをもって暮らす社会、その実現のために微力ながら当センターは今後も邁進していきたい。

## 注

- 1) 「緊急雇用創出事業臨時特例補助金」とは、「離職を余儀なくされた非正規労働者、中高年齢者等の失業者に対して、一時的な雇用・就業機会を創出する事業及び人材を育成する事業の円滑な実施を図ることを目的」とした国の雇用対策事業の1つ。
- 2) 受託当時、実際にシルバー人材センターが戸別配布するとされた部数。居住しているとみられる家屋には全て投函しているため、住民基本台帳や国勢調査上の世帯数とは異なる。2013（平成25）年2月現在、26万6,800世帯に配布している。いずれも八王子市総合政策部都市戦略室広報担当への確認による。
- 3) 八王子市総合政策部広聴広報室広聴担当（当時）作成資料による。
- 4) 西田ほか（2011）、pp. 57-58を参照。
- 5) 西田ほか（2011）、pp. 68-69を参照。同論文では、高齢者の「社会的役割」と「社会参加」の重要性についても後段で言及している。
- 6) 「第7回高齢者の生活と意識に関する国際比較調査結果」（内閣府 平成23年6月2日）、pp. 90-100を参照。
- 7) 2013（平成25）年3月18日に締結。八王子市では、これまで八王子新聞販売同業組合のみと協定を行っていたが、当センターをはじめ、郵便局など新たに11の事業者が見守り協力事業者として協定を結んだ。

## 参考資料

- ・公益財団法人東京しごと財団『平成22年度年報』、2010年
- ・財団法人東京都高齢者事業振興財団『シルバー人材センター事業の理念とその展開』、1990年
- ・東京都産業労働局「緊急雇用創出事業臨時特例補助金交付要綱」、2009年
- ・西田奈保子、福田純、村上薫「八王子市中高年世代アンケート調査からみた「より豊かな高齢社会」—生きがい・幸せ・地域とのつながりを中心に—」『まちづくり研究はちおうじ』第7号、八王子市都市政策研究所、2011年
- ・八王子市シルバー人材センター「定款、規約、規程集」

（すずき かずお）