

大阪公立大『都市経営研究』第5巻 第1号（通巻5号） 2025年3月

■ 論文 ■

1頁～15頁

サービス経済のトリレンマを防ぐことは可能か？

ー横浜市の身寄りのない高齢者支援事業を事例にー¹⁾

五石敬路（大阪公立大学大学院都市経営研究科 教授）

Addressing the Trilemma of the Service Economy:

A Case Study of Supporting Older People without Family in Yokohama

Norimichi GOISHI (Professor, Graduate School of Urban Management, Osaka Metropolitan University)

【要旨】

本研究は、サービス経済のトリレンマ（財政規律、雇用拡大、賃金格差の抑制）に対処するため、「持続可能なサービス経済のトライアングル」という枠組みを提案した。この枠組みは、労働集約型技術の発展、経営の社会的ミッションの追求、労働供給に中立的な制度の整備という3つの要素から成り、これらが相互に補完し合うことでトリレンマの克服を目指すものである。横浜市の身寄りのない高齢者支援事業に関するケーススタディでは、人材育成、新しい技術の導入にともなう課題が明らかになった。

【キーワード】

サービス経済のトリレンマ、持続可能なサービス経済、身寄りのない高齢者支援、多様な主体の参加、未充足ニーズ

はじめに

1980年代まで日本経済は製造業を成長エンジンにし、持続的な高成長と比較的平等な所得分配を達成していた。他の先進諸国は1970年代頃からサービス業を中心とした産業構造へと転換をはじめ、経済の低成長と格差拡大に悩まされた。しかし日本の製造業はかえって70～80年代に輸出競争力をあげ、米国との貿易摩擦をおこし、日本が「ものづくりの国」であることを国民に意識づけた。総務省の労働力調査によれば、全産業に占める製造業の雇用シェアは1973年に27.6パーセントでピークをつけた後、1980年に24.3パーセントまで低下したが、その後はあまり変化せず、1993年に至っても24.4パーセントと高止まりを続けたのである。しかし、1990年代後半以降、日本の産業のサービス化がすすみ、製造業の雇用シェアは2023年には15.6パーセントまで低下した。日本はもはや「ものづくりの国」ではない。

サービス産業を中心とする経済においては、財政規律、平等な賃金、雇用拡大を同時に達成することが難しい。これを「サービス経済のトリレンマ」と言う（Iversen and Wren 1998）。1970年代以降、欧米の先進諸国はこの問題に悩まされてきた。日本は20～30年遅れて、同じ事態に直面しているわけである。さらに、日本の場合、急速な少子高齢化と人口減少という人類がかつて経験したことのない事態にも対処しなければならない。「サービス経済のトリレンマ」を克服することは、かなりの難問と言わざるを得ないが、それを乗り越えるためのアイデアがまったくないわけではない。本稿では、それを「持続可能なサービス経済のトライアングル」と呼ぶ。ただ、このアイデアを構成する要素は、それぞれ異なった領域で研究されてき

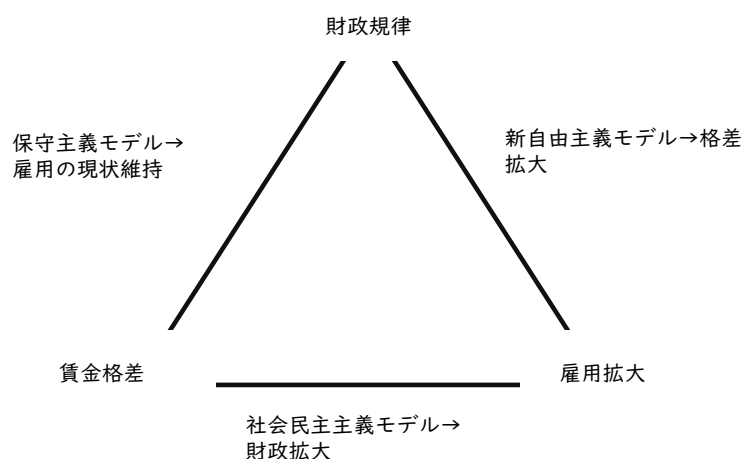
たもので、特に目新しいものではない。本稿の新しさは、それらをシュンペーター的な意味で「新結合」した点にある。

本稿では、「持続可能なサービス経済のトライアングル」に基づくフレームワークを用い、横浜市で実施されている身寄りのない高齢者支援事業をケーススタディとして分析・評価する。身寄りのない高齢者の死後対応は、これまで介護現場等において重要な課題として認識されてきた。今後、単身世帯の高齢者数が増加する中で、こうした対応へのニーズがさらに拡大することは確実である。しかしながら、これらの課題は介護保険等の公的財政支援の対象外であった。介護サービスの価格、種類、量は公的制度の枠内で規定されており、事業者レベルでの事業拡大には限界がある。一方で、公的サービスの対象外となっている地域の生活課題は多く存在し、それらへの対応は地域づくりに資するだけでなく、地域経済の活性化を促進する可能性も有している。本ケーススタディを通じて、「持続可能なサービス経済のトライアングル」の有効性とその課題を明らかにする。

I. サービス経済のトリレンマ

（1）日本におけるサービス経済のトリレンマ、人口減少、少子高齢化

一般的に、製造業は雇用の拡大、平等な賃金、持続的な成長をもたらし、安定した税・社会保険料収入に基づく福祉国家の形成の基盤となってきた。一方、サービス経済のトリレンマ理論によれば、サービス産業のもとでは財政規律の確保、雇用拡大、平等な賃金を一度に達成することが難しい（図1を参照）。すなわち、米国に代表される新自由主義モデルにおいては、営利企業の旺盛な経済活動により財政規律と雇用拡大を達成することはできるものの、賃金格差の拡大を防ぐことが難しい。北欧諸国に代表される社会民主主義モデルにおいては、公的セクターへの直接雇用によって雇用を拡大しつつ、賃金格差の拡大を防ぐことはできるものの、政府の歳出拡大を招いてしまう。また、オランダ等の保守主義モデルにおいては、政労使の協調によって財政規律を守り、賃金格差の拡大を防ぐことはできるものの、新しい雇用には積極的でないため、雇用拡大をはかることが難しい（Iversen and Wren 1998）。



【図1】 サービス経済のトリレンマ

（資料出所）Iversen and Wren (1998)をもとに筆者が修正。

日本の場合、サービス経済のトリレンマだけでなく、急速な人口減少と少子高齢化にも直面している。問題なのは、人口が減るということだけではなく、高齢者がますます増え、ますます少なくなる稼働年齢層がこれを支えなくてはならないということである（山崎 2021）。

現状の制度のままであれば、今後社会保障費の増大は確実である。しかし、IMFのWorld Economic Outlookによれば、既に政府の債務残高は対GDP比で257.2パーセントに達し、他の先進諸国と比べ突出して高く、財政的な余力はない。また、実質GDP成長率は、1980年代には平均4.4パーセントであったが、1990年代は1.5パーセント、2000年代は0.5パーセントまで低下した。2010年代には1.2パーセントとやや持ち直したが、かつてのような成長力を回復するには、ほど遠い。

（２）労働力率向上による成長促進

経済的な視点では、経済成長と人口構成は次のようにリンクしている。つまり、一人当たり所得は労働生産性と労働力率を掛け合わせたものであり、高齢化がすすめば労働力率が低下するので、労働生産性が同じであるとすれば、一人当たり所得は低下する。逆に言えば、労働力率を維持、増加させることによって、一人当たり所得を上げることは理論上、可能である。

$$\text{一人当たり所得} = \frac{\text{総所得}}{\text{労働者数}} \times \frac{\text{労働者数}}{\text{総人口}} = \text{労働生産性} \times \text{労働力率}$$

日本の労働力率は明らかに上昇する余地がある。というのも、総務省の『労働力調査』によれば、労働力率は1990年1月に63.3パーセントだったが、2024年には63.1パーセントとやや低下しているからである。下がったのは男性で、1990年1月に77.4パーセントだったが、2024年1月には71.5パーセントまで下がった。女性は1990年1月に50.0パーセントだったが、2024年1月には55.3パーセントと5ポイント以上上がっている。

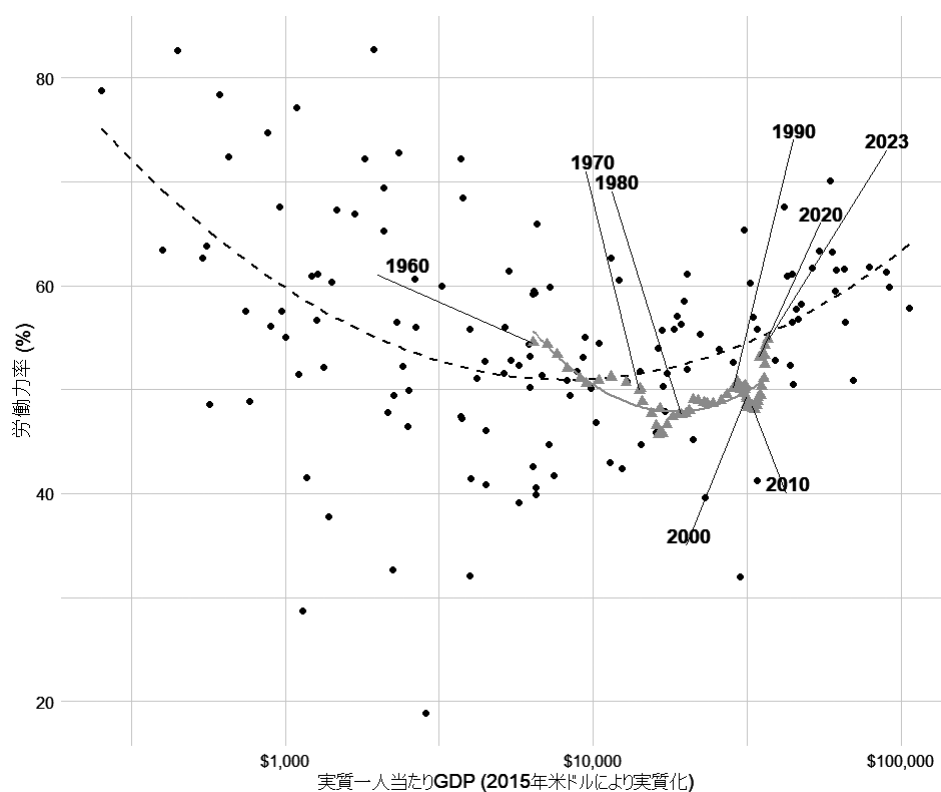
統計上、「非労働力人口」に分類されている人々も、まったく働けないわけではない。離職しているものの、現在求職活動をしていないだけで、いずれは働きたいと考えている場合でも「非労働力人口」に分類される。たとえば、2010年第一四半期には449.7万人の非労働力人口のうち、就職希望者はそのうちの10.2パーセント（45.9万人）いたが、2024年第三四半期には非労働力人口は397.9万人まで減り、就職希望者はそのうちの5.2パーセント（20.6万人）まで低下した。低下した者のうち、年齢や傷病等で労働市場から退出した場合も考えられるが、労働力人口の増加余地があるということは言えるだろう。

（３）労働力率向上の課題

労働力率向上を図る際、その対象となるのは、これまで労働市場から疎外されていた人々である。ここには、女性、障害者や傷病者等の就労困難者、高齢者が含まれる。

一般的に、産業のサービス化にともなって女性の労働市場への参加がすすむ。図2は、横軸に実質一人当たりGDP、縦軸に労働力率をとり、2023年における176カ国のデータをプロットしたものである。各国の労働力率は、実質一人当たりGDPが9,000米ドル（2015年基準）あたりまで所得が高くなるにつれて下がり、1万ドルを超えると所得が高くなるにつれて労働力率は高くなる。両変数の関係は、このようにU字カーブを描く（Goldin 1995）。日本も同様に、1970～1980年まで女性の労働力率は低下を続け（いわゆる主婦の割合が増えた）、1980年以降、女性の労働力率は増え続けており、特に2010年以降の上昇率が大きい。

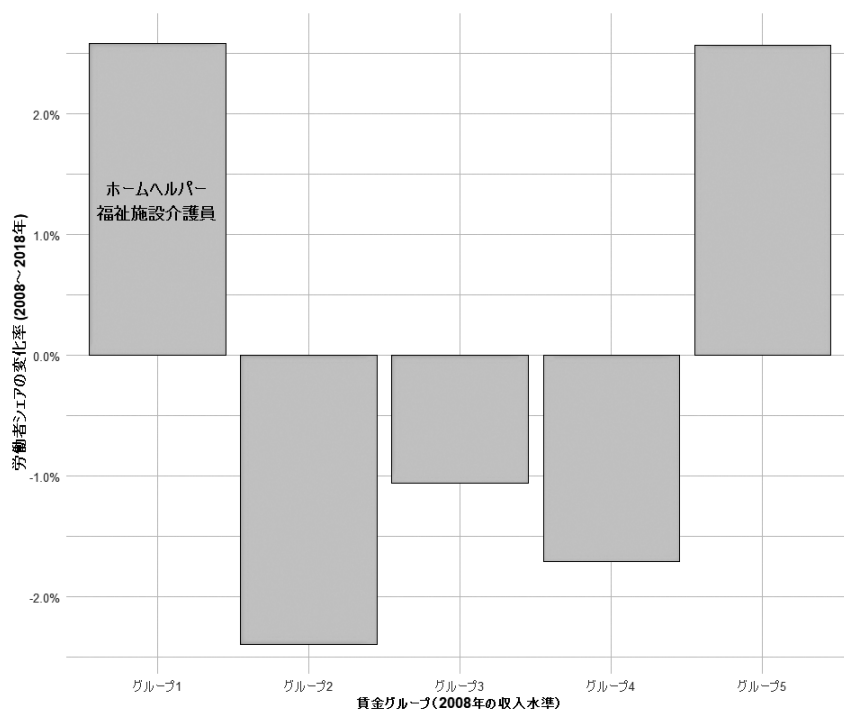
しかし、全体として、女性の賃金分布は男性のそれに比べて、ピークがより低い賃金水準によっているため、計算上、女性の労働市場参加が進めば進むほど、賃金格差は拡大する。これはサービス経済のトリレンマが教えた通りである。図3は、職種を賃金水準別に五つのグループに分け、2008年から2018年までのそれぞれの労働者数のシェアの変化率を図示している。これは、David, Katz and Kearney（2006）が示した米国の労働市場における賃金の二極化の図にならって作成したものだが、日本でも同様の二極化傾向が見て取れる。最も低い賃金水準のグループにはホームヘルパーや福祉施設介護員等、女性割合の多い職種が含まれる。図4は、各職種の賃金水準と労働者シェア増加率に従って、その位置を示しているが、賃金水準が低く、シェアが増えている職種として、ホームヘルパーや福祉施設介護員のほか、保育士や幼稚園教諭等、やはり女性が多い職種が目立つ。



【図2】実質一人当たりGDPと女性の労働力率

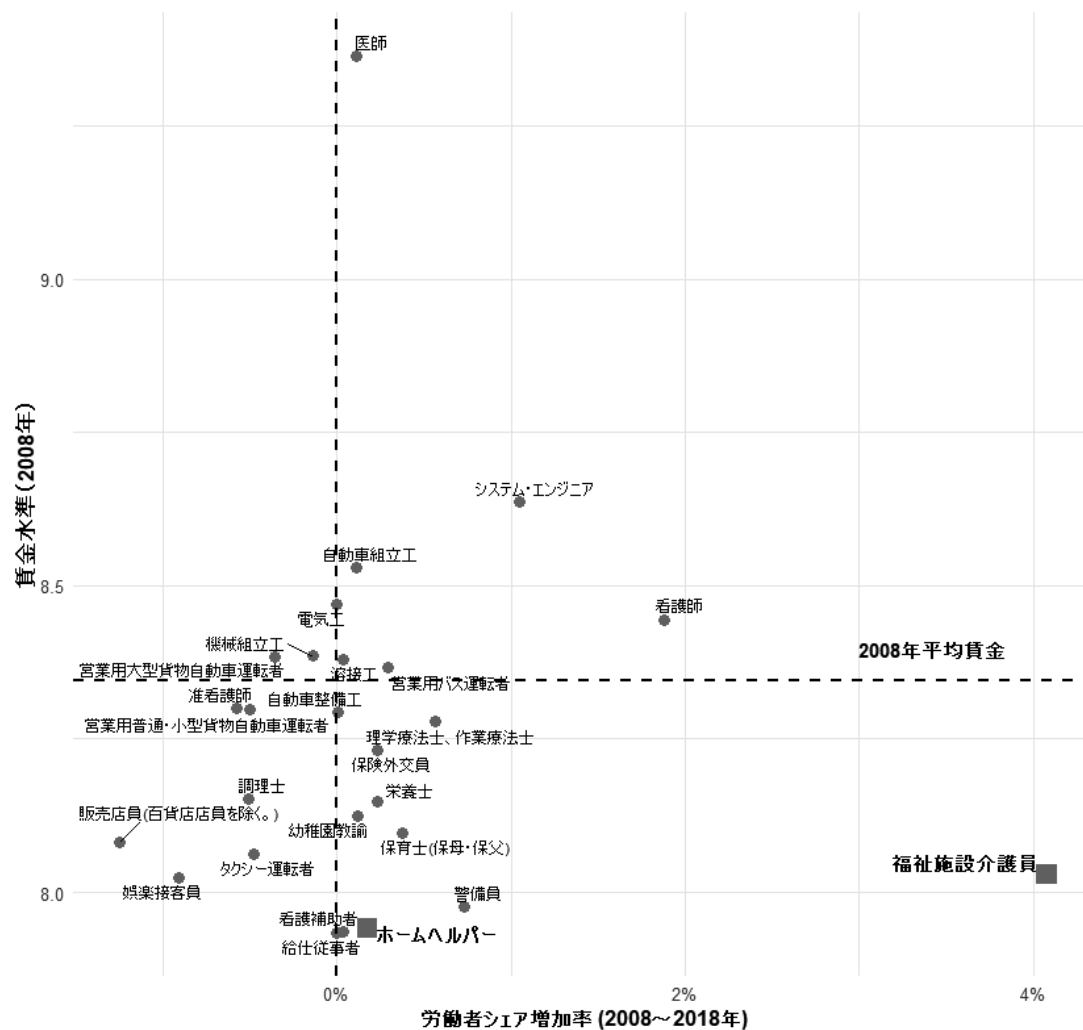
（資料出所）World Bank, *World Bank Indicators*. より筆者作成。

（注）●は世界176カ国の15歳以上女性の労働力率（2023年）。文化的な要因の大きいイスラム諸国38カ国は除外した。▲は日本の時系列データ。世界各国のクロスセクションデータと日本の時系列データに対して一次項および二次項を含む回帰分析を行った結果、係数はいずれも1%水準で有意。



【図3】賃金水準の二極化

（資料出所）厚生労働省『賃金構造基本統計調査』各年版より筆者作成。



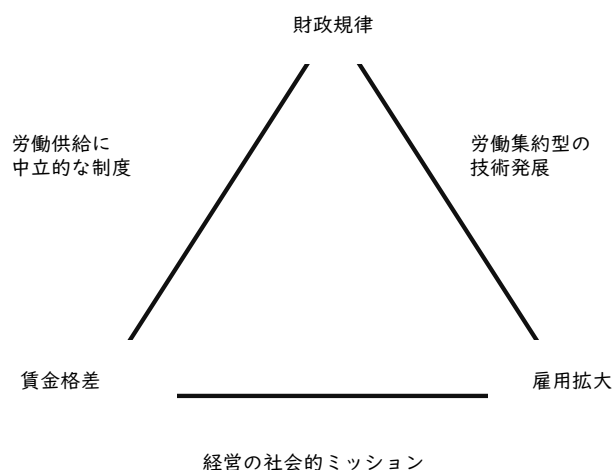
【図4】各職種の賃金水準（2008年）と労働者シェア増加率（2008～2018年）

（資料出所）厚生労働省『賃金構造基本統計調査』各年版より筆者作成。

介護保険関係の職種の場合、介護報酬は政府によって決定され、サービスの量や種類もあらかじめ決められた範囲内でしか提供され得ないので、賃金を上げようにも限界がある。また、介護にしろ、保育にしろ、サービスが福祉的であるため、労働生産性を論じるテーマにはそぐわない面がある。しかし、介護関係が最大の雇用先である地域も多く、高齢化とともなって、今後、ますますその傾向が強くなるなかで、その経済的な側面は人々の生活に直結する問題でもある。

Ⅱ. 持続可能なサービス経済のトライアングル

サービス経済のトリレンマを克服する方法として、その理論を広めた一人であるアン・レンはICTの技術発展に着目している。ICTを活用したサービスセクターの技術革新によって、財政拡大の必要のない雇用拡大と賃金格差拡大の抑制を達成できる可能性があり（Wren et al. 2014）、そのためには、大学、学校、就学前教育等への社会投資（social investment）が重要だと言うのである（Wren 2017）。確かに、サービス経済の成長を促進するためにはICTやAIの導入は欠かせないが、女性が多くを示す職種が低賃金のままでは



【図5】 持続可能なサービス経済のトライアングル

（資料出所）筆者作成。

格差拡大を抑制することはできないだろう。

そこで本稿が提示するのは、財政、雇用、格差にそれぞれ効果があると考えられる次の三つの要素である（図5を参照）。

（1）労働集約型の技術発展

2024年にノーベル経済学を受賞したダロン・アセモグルは、中世から現代にいたるまでの技術発展の歴史をふりかえり、技術発展は経済成長にとって欠かせないが、技術は社会全体にとって中立的とは限らないことを明らかにした（Acemoglu and Johnson 2023）。技術は、一部のエリートのみによって使われ、多くの人々を抑圧する道具として使われることもあれば、社会全体の繁栄をもたらすこともあり得る。その違いをもたらすのは、技術そのものというよりも、市場のインセンティブ設計、企業統治、税制等の社会構造や制度のあり方である。

サービス産業の成長にとって技術発展の重要性を指摘する研究は少なくない。日本においても、介護や医療の領域において、その政策的な重要性が認められている。確かにICTやAI等の新しい技術の導入によって、労働生産性を上げ、経済成長を促進する効果を期待することができる。しかし、いかに多くの人々がその技術発展の恩恵を享受できるか、という点を考慮することが、特に格差拡大を抑止する点において重要である。

（2）経営の社会的ミッション

ひたすら経済的な利益を追求する営利事業と、社会的なミッションのみを目的とする慈善事業という二分法は、近年、見直しが求められている。その背景には、地球温暖化、貧困、戦争と対立、暴力、差別等の問題の責任が、世界的に活動する企業に強く求められるようになってきたこととともに、サービス経済化の進展も影響している。というのは、企業が提供するサービスは、顧客、消費者の生活に直接影響を与えるものであり、そのサービス内容は、ものづくりをしていた従来の企業活動では直接関係してこなかった領域に密接につながるケースが増えてきているからである。

そこで注目を集めたのが、経営学の泰斗として知られるマイケル・ポーターが唱えたCSV（Creating Shared Value）という概念である（Porte and Kramer 2011）。従来は、いかに利益を上げるかという課題を中心に据えていた彼が、企業のソーシャル・ミッションを論じたことは、大きな驚きをもって迎えられた。

従来のCSR（Corporate Social Responsibility）が、企業の社会的責任を果たすために、本業とは別の社会

的な活動を行うことを指していたのに対して、CSVは、企業の本業そのものにソーシャル・ミッションを持たせようとするものである。企業の基本的な目的は利益の追求なので、ソーシャル・ミッションの実現といっても限界はあるが、大きな資金と人員を動かすことのできる企業が、環境や福祉等の社会的な課題に取り組むことの意義は大きい。

一方、従来はソーシャル・ミッションの達成のみを目的していた非営利セクターや協同組合の側でも、1990年代頃以降、より積極的に営利事業に取り組む事業者が顕著に増加してきた。この背景には、財政制約に直面した政府や自治体はその事業を委託することが増え、その委託を積極的に受けることによって財源の獲得をはかることができるようになったことがあげられる。こうした事業の名称は様々であるが、一般に、その事業者は社会的企業（social enterprise, social firms等）、ソーシャルビジネス等と呼ばれ、そうした事業者の集合は第三セクター（third sector）や社会的連帯経済（social and solidarity economy）等と名付けられている（Pestoff 1998, Defourny and Nyssens 2012）。こうした事業者の特徴は、事業活動を行うと同時にソーシャル・ミッションの達成を目的とするところにある他、その民主的な統治構造にも認められる。つまり、株式会社における株主の投票権が1株1票であるのに対して、協同組合における組合員は1人1票の投票権が認められるように、株式会社が資金を持つものがより大きな権限を持つのに対し、社会的連帯経済等の事業者ではより民主的な統治構造が目指されている。

こうした新しい事業形態は、単に雇用拡大を目指すだけでなく、賃金水準等の労働条件や経営への発言権等の面において、働く人々がより働きやすい環境づくりを目指そうとする場合に、より適した条件を提供するものと考えられる。

（3）労働供給に中立的な制度

所得税や消費税等の税制、健康保険や国民健康保険等の社会保険や雇用保険、生活保護、児童手当、児童扶養手当等の制度は、それぞれ別の目的を持つものであり、その税率や給付基準はそれぞれの制度の文脈のなかで設計され、運営されてきた。しかし、実は家計の視点から見れば、おかねを支払うという点で税や社会保険料は同じものであり、おかねを受け取るという点では年金や失業手当は同じものに感じられるに違いない。賃金収入から税や社会保険料を引き、年金等の社会保障給付を加えたものは可処分所得と呼ばれ、これこそが家計にとって自由に使うことのできる手取りの金額である。

問題なのは、賃金収入の上昇にしたがって可処分所得があがらない場合がしばしばあるということである。もし賃金収入があがったのにも関わらず、かえって手取りが減ってしまうという事態が起これば、その人はそれ以上働くのをやめてしまうだろう。それは経済合理的な行動である。典型的な例は103万円の壁や130万円の壁と言われるもので、日本の税・社会保障制度には、このような矛盾が少なくない（近藤 2024）。

高齢者、既婚女性、障害者等の就労困難者の労働市場への参加をより促すためには、短時間労働者、パートや派遣等の非正規職等といった雇用形態に中立的な制度づくりが求められる。そこには、税・社会保障だけでなく、雇用形態による賃金格差の是正や、労働市場への参加の入り口にあたる就労支援の充実も含まれる。

以上の三つの要素は相互に補完的である。社会的ミッションの達成と利潤の追求の双方の達成を同時に目指すことはかなり難しい課題だが、ICTやAIを一部の技術者だけでなく多くの住民を巻き込んで活用することにより、可能性が拓けるかもしれない。また、雇用形態によらない制度づくりにより、個人の事情や状況にあった柔軟な働き方が可能になることで、雇用の拡大を期待することもできる。本稿では、三つの要素とその相互補完の関係を総称して「持続可能なサービス経済のトライアングル」と呼ぶ。

ここで国や自治体の役割として重要なのは、多様な事業者が地域の社会的なミッションを持つ活動に積極的に参入・活動できるよう、ネットワークのハブとしてファシリテートを行うことである。先述したように社会的企業等が世界的に増え始めた契機となったのは、行政による民間事業者への委託の増加であり、こう

した行政による民間事業者の積極的に活用する考え方はNPM（New Public Management）と呼ばれた。しかし、NPMには多くの批判があり、そのうちのひとつとして、民間委託による事業の分断がしばしば指摘されてきた。従来は行政が主導していた事業を複数の仕事に分けて委託にかけられるため、事業者間の連携が行われず、全体として事業が分断されてしまうのである。そこで近年ではNPG（New Public Governance）という概念が提起され、そこでは行政に地域における多様な主体のファシリテーターとしての役割が期待されている（Osborne 2010）。

Ⅲ. 分析・評価の視点

「持続可能なサービス経済のトライアングル」に基づき、事例を分析・評価する際のポイントを以下に整理する。

まず、国の役割は、短時間労働者、パートや派遣等の非正規職等といった雇用形態に中立的な制度を整備し、高齢者、既婚女性、障害者等の就労困難者が働きやすい環境を提供することである。また基礎自治体は株式会社、NPO、協同組合、地域住民等の多様な主体の参加を促し、地域のハブとしてファシリテーターの役割を果たすことが期待される。逆に、国の通知等による自治体への技術的な助言や補助要綱、自治体による内部規則、民間事業者への行政指導等により、地域の自由な活動を抑制するような規制をもうけていないか、という点も重要なチェックポイントである。

次に、地域の多様な主体が事業に参加しているかどうかが重要である。特に福祉の現場においては、営利事業者が活動する領域と、社会福祉法人やNPOなどソーシャル・ミッションを有する事業者が活動する領域が、しばしば分断される傾向がある。このように、営利事業と慈善事業が二極化した環境下では、雇用の拡大とソーシャル・ミッションの同時達成が一層困難になる可能性がある。

また、地域における住民参加が十分に促進されているかどうかも重要な視点である。特に高齢者、既婚女性、就労困難者といった層の参加状況については、報酬の有無やその水準が参加の動機付けに与える影響を考慮する必要がある。これに関連して、単に雇用機会を拡大するだけでなく、労働市場に参加する人材の育成に取り組んでいるかどうかにも注目すべき点である。特にICTやAIといった新しい技術を導入する際、これらの技術が一部の専門技術者や業者に限定されるのではなく、地域内の幅広い従事者や住民が利用可能な形で提供されているかどうかが重要となる。これらの要素は、「誰一人取り残さないまちづくり」を実現するための重要な分岐点となる。

最後に、ICTやAIといった新しい技術の導入や業務のデジタル化は、今後、雇用の拡大を図る上で欠かせないツールとなるだろう。しかし、福祉の現場においては、デジタル化や業務の効率化が受け入れられにくい場合も少なくない。確かに、単に雇用削減を目的としたデジタル化は、従事者の士気を低下させ、職場環境の悪化を招く可能性がある。そのため、新しい技術を多くの従事者や地域住民が活用できるような仕組みをデザインし、構築することが求められる。このような取り組みは、雇用拡大と業務効率化を両立させる鍵となる。

Ⅳ. ケーススタディ：横浜市の身寄りのない高齢者支援事業

本章では、ケーススタディとして横浜市における身寄りのない高齢者支援事業をとりあげる。まず、横浜市における財政、高齢化、労働市場の現況を概観したい。

2024年1月1日現在、横浜市の総人口に占める65歳以上の高齢者比率は25.4%であった。2024年に市が行った人口推計によると、2047年には65歳以上の人口が122万7,000人に達し、人口の約35%が高齢者となると推計されている。

一方、2024年度の横浜市の市税収入見込み額は8830億円と過去最高となったが、総予算額1兆9,156億円に

対して、社会保障経費は7,215億（全体予算の38%）であり、額も比率も毎年、増加の一途を辿っている。今後、この推計通りに生産年齢人口が減少し続け、高齢者の比率が高まって行くとすると、現在の財政構造のままでは、中長期的には個人市民税を中心に税収減が予測されるにも関わらず、社会保障経費が増大していくことが確実視され、いずれ横浜市が財政危機に陥ることは十分考え得る。

経済のサービス化という観点でみると、2020年度の国勢調査によれば、横浜市の第三次産業従事者の割合は78.8%と全国平均（72.8%）と比較しても高い。なかでも「医療・福祉」関連の事業者の比率が12.5%と「製造業」（11.7%）よりも高くなっており、全産業別の就業状態の割合でみても、「卸売り業、小売業」（15.8%）に次ぐ比率になっている。また女性の就業者の比率だけでみると、「医療・福祉」は21.8%と全産業の中で最も多い。女性の労働力率も54.5%と2015年の国勢調査と比較して4.1ポイントアップしており、女性の労働力率の上昇と、「医療・福祉」分野を中心とした経済のサービス化の同時進行を確認できる。

横浜市では、地域の民間主体（主に中小事業者）が中心となり、対話や実証実験により、ビジネスを通じて、地域・社会課題の解決策を生み出すリビングラボの取組を進めている。また市内各地に展開されているリビングラボの共通ビジョンとして、リニア経済から循環経済への転換を図りながら、女性も高齢者も、障害者も外国人も、自分の意志と能力に応じて、誰ひとり取り残されることなく地域の経済活動に生き生きと参画する「横浜版地域循環型経済」が掲げられている。以下にとりあげる「青葉区すすき野団地」の事例は、このリビングラボの手法を活用したものである。

1. 支援事業の概要

377万の人口を抱える基礎自治体である横浜市では、2024年9月末時点の全世帯に占める単身世帯の割合が45.1%（86万4,800世帯）と、世帯の単身化においても日本の最先端の状況にある。特に高齢者の単身化の進展は著しく、同時点における横浜市在住の65歳以上の単身世帯は30万2,390世帯にのぼる。

こうした人口動態から当然に、いざというときに家族に頼れない単身高齢者、いわゆる身寄りのない高齢者について問題視されていた。2018年には、救急車で市内の急性期対応病院に搬送された場合のその先の療養や退院後の生活について、誰が意思決定支援の取りまとめを行うのかという課題について、医療介護の専門職、行政書士等の士業、高齢者等終身サポート事業者（当時は、身元保証等高齢者サポート事業者）等、身寄りのない高齢者の問題に現場で対応している民間の専門職らが集まって定期的に事例検討会を行う勉強会が立ち上がり、2020年にその勉強会が横浜市政策局（当時）共創推進課と協定を締結している一般社団法人横浜リビングラボ・サポートオフィス公認のリビングラボとして発足した。

その後、横浜市内で活動する複数のケアに関するリビングラボが連携し、2023年に「個・孤の時代の人生ケア会議」という任意団体を創設し、家族機能の弱体化によってもたらされる全世代の孤独・孤立の問題が、今後、横浜市において一層大きな社会課題となることが確実な情勢の中で、頼れる家族がいる・いないに関わらず、誰ひとり取り残すことなく、横浜の地で安心して最後まで暮らしつづけられるような「個・孤の時代の人生ケアシステム」を構築することを目的とし、同年10月、横浜市青葉区のすすき野団地において、実証プロジェクトが開始された。

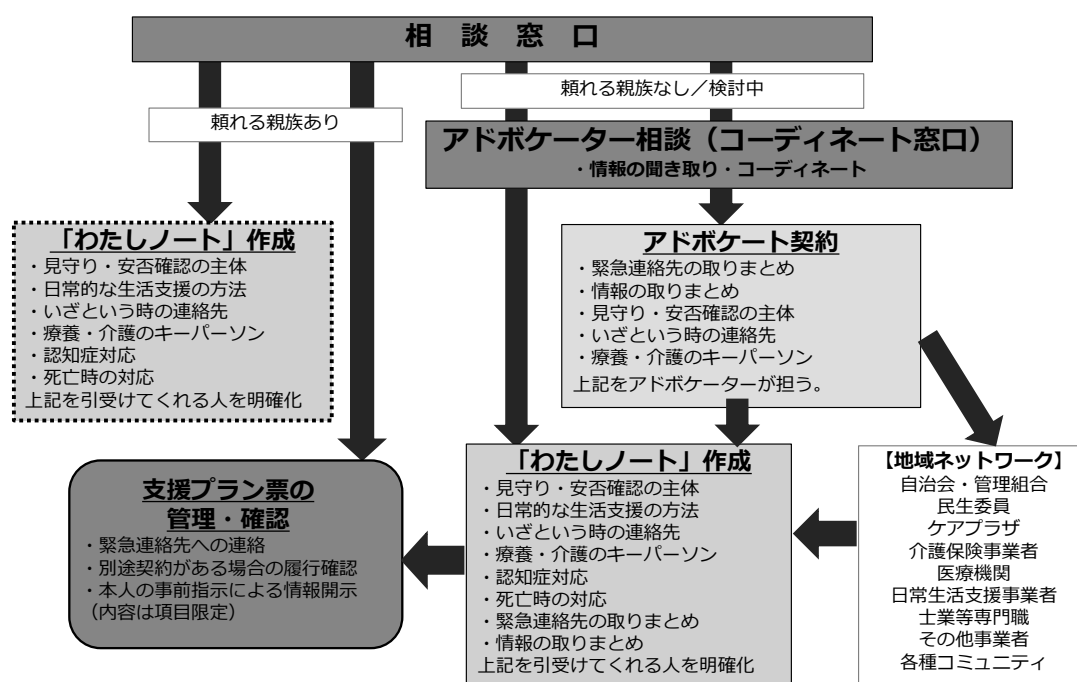
病気や認知症になった時の世話や死亡後のこと等、これまで家族が当たり前に担うべきとされてきた機能を、家族が果たせなくなってきた、又は果たしてくれる家族がいないなど、家族のあり方が大きく変容し、その家族が果たしてきた役割を、誰がそのリスクとコストを負担して埋めるのかという仕組みや制度が確立しておらず、空白地帯になってしまっている。そこで、同プロジェクトを通じて、このした現状を課題として捉え、家族の存在を前提とせずに、官民連携によって地域包括ケアシステムを機能させるために必要な新たな仕組みの構築を目指すものである。

具体的には、家族に頼らず老後とその先の死を迎える本人が、自分の人生を死後も含めて事前にデザインしておくことを推奨し、今ある地域包括ケアシステムのリソースや地域ごとに根ざした仕組みや取組みに加えて、日常生活上の支援や医療・介護・看護・死後のことについて事前の人生デザインに沿って意思決定を

支援する家族以外の新たな専門職としての「アドボケーター」と、意思決定を確実に実行できるように情報を登録・管理・伝達する仕組みをセットにして新たに組み込むという試みである。

本プロジェクトは、厚生労働省の「2024年度持続可能な権利擁護支援モデル事業」の一環である「包括的な相談・調整窓口の整備」事業の補助を受け、横浜市健康福祉局が「令和6年度高齢者終身サポート支援モデル事業」として開始したものである。本事業は一般社団法人横浜イノベーション推進機構に委託され、横浜市青葉区に位置するすすき野団地、すすき野第二団地、すすき野第三団地において実施されている。

具体的な事業内容は以下のとおりである（図6を参照）。



【図6】横浜市高齢者等終身サポート支援モデル事業の体系図

（資料出所）黒澤史津乃「ひとりでも安心して歳を重ねられる老後とその先の迎え方～すすき野団地における実証プロジェクトから、横浜市委託事業へ～」より引用。

① 相談窓口

地域包括支援センター内に週1回の常設相談窓口を設置し、原則予約制で死亡後を含む終身にわたる生活課題に関する包括的な相談を受け付ける。相談の過程で、緊急連絡を受けて対応できる親族等の有無を確認することが重要である。親族等がいる場合は相談内容を整理し、後述する⑤の支援プラン票への登録を促す。一方、親族等がいない場合は②のコーディネート窓口案内する。

② コーディネート窓口

①相談窓口で親族等がいないことが判明した場合、コーディネート窓口にて、病気や認知症、死亡時に必要となる手続きについて説明し、各状況に応じた準備や契約を後述する③および④のプロセスを通じてコーディネートする。コーディネート完了後には、⑤の支援プラン票への登録を促す。

③ アドボケーター契約と情報登録

意思決定支援の専門職として「アドボケーター」を配置する。家族に頼れない、または頼りたくない利用者に対し、事前面談を通じて本人の価値観や嗜好を含めた詳細な情報を取りまとめ、本人が望む人生設計を支援する。この情報は、必要な時期に必要な範囲で適切な相手に提供されるよう管理され、アドボケーターが各種手配を通じて意思決定支援や代行を行う。アドボケーターは終身サポート事業者と異なり、分業型かつ地域密着型のアプローチを重視し、意思決定支援や情報管理、必要な支援の手配に特化することで、地域の社会資源を効率的に活用しつつ透明性を確保する。

④ 地域民間事業者ネットワーク

死亡後を含む終身の生活課題を解決するため、地域内の民間事業者をネットワーク化し、②のコーディネーターや③のアドボケーターによる手配に活用する。特に日常生活支援においては、専門職による支援だけでなく、誰ひとり取り残さない共生社会を目指し、高齢者、障害者、認知症のある人々も活躍できる支援内容を提供する。この仕組みを通じて支援する側とされる側の垣根をなくすことを目指す。

⑤ 支援プラン票の登録

相談窓口やコーディネーター窓口を経て、不安を抱える住民が最終的に「支援プラン票」を作成し登録することを目標とする。このプラン票には、死亡後を含めた終身にわたる支援内容や手続きを誰が行うのかを記載する。登録後、住民には「緊急連絡カード」を配布し、常に携帯してもらう。このカードを基に、緊急時には一般社団法人横浜イノベーション推進機構に連絡が入り、登録された支援プラン票の内容に従った対応が行われる仕組みを構築する。

2. 分析・評価

(1) 行政の関与

本モデル事業における行政の関与は、民間事業者主体の官民連携事業としての特性に基づき、事業実施のための環境整備および側面支援を担うものである。行政は、地域社会において民間事業者が主体的に事業をデザインできる環境を整備する役割を果たしている。

具体的には、横浜市健康福祉局が自治体側の窓口として機能し、横浜イノベーション推進機構等と契約関係を締結したほか、地元住民組織（連合自治会等）に対しモデル事業の説明を行い、理解を得るための取り組みを実施した。また、政策経営局が主催する「ケアテック・オープン・ラボ横浜」において、当該モデル事業の効率性および生産性向上を目的に、アドボケーター業務へのAI導入や支援プラン票登録のデジタル化に関する検討が行われた。

さらに、リビングラボの取り組みを通じて、地域の社会福祉事業者、大学教育機関、NPO等への働きかけを行い、身寄りのない高齢者が就労を通じて自らの社会関係資本を構築できるプラットフォームづくりを支援している。

(2) 地域の多様な主体の参加

当該モデル事業の委託先である「横浜イノベーション推進機構」は、社会課題をビジネスで解決する「ゼブラ企業」²⁾のプラットフォーマーとしての機能を果たすことを目指している。

また、本事業における住民参加には二つの側面がある。第一に、身寄りのない高齢者の「当事者予備軍」として、将来のリスクに備える住民による参加である。近年、家族に頼ることなく老後や死を迎える高齢者が増加している一方で、現時点では事前の備えを積極的に行おうとする住民は少数にとどまっている。この背景には、望まない病気や認知症、死に直面する精神的負担に加え、事前契約等による経済的負担が存在している。このような課題に対応するため、住民に事前備えの必要性を広く周知するとともに、前向きな気持

ちで参加できる環境を整備することが求められる。

第二に、支えられる側ではなく支える側としての住民参加が挙げられる。この側面では、アクティブシニアや主婦、軽度認知障害（MCI）を抱える人々が、自らの事情や能力に応じて地域での支援活動に関わることが想定されている。これにより、地域で発生する生活上の困りごとを「就労」を通じて解決し、地域の民間事業者ネットワークにおける支援の担い手としての役割を果たすことが期待される。

現時点では構想段階にあるものの、身寄りのない高齢者の「当事者予備軍」に属する住民の中には、こうした取り組みに積極的に関わりたいとの意向を示している。この際、地域の生活課題を解決するための仕事を以下の三段階に分類し、それぞれに適した報酬体系を整備する必要がある。

- ① 有資格の専門職が対応すべき仕事
- ② 研修を受けた組織所属者が対応する仕事
- ③ 地域ネットワークに登録した住民が対応できる仕事

これにより、仕事の難易度や専門性、情報の秘匿性に応じた適切な役割分担を確立し、持続可能な支援体制を構築することが目指される。

（3）人材育成

家族に期待されてきた役割が十分に果たされなくなった現代において、本人の尊厳を守り、希望の実現を支援する意思決定支援の専門職である「アドボケーター」の必要性が高まっている。アドボケーターには、終身にわたる生活課題に関する幅広い知識に加え、カウンセリング能力、プレゼンテーション能力、そして何よりも高い職業倫理観が求められる。

家族構造の変化や、家族中心の時代から個人中心の時代への転換期において、アドボケーターという新しい職業が求められるようになった背景を踏まえ、その資質の確立と育成、認証のための新たな仕組みの構築が必要とされる。同時に、高い倫理観を維持するためには、専門職としての処遇の充実が不可欠である。

現時点では、家族に頼らずに老後や死を迎える人々にとってのアドボケーターの存在意義や、アドボケーターに求められる資質については一定の検証がなされている。しかし、育成、認証、処遇については未解決の課題として残されている。また、地域で発生する困りごとの解決に住民が就労を通じて参加する仕組みについても、情報管理を含む適切な研修を行うことで、誰もが安心して利用できる環境を整備する必要がある。

（4）デジタル化

モデル事業における利用者情報の登録は、現在のところ紙ベースで試行されているが、将来的にはデジタル化・クラウド化を通じて、誰もが効率的に自らの人生を設計し、情報を登録できるシステムの構築を目指している。現代では、世帯の単身化に伴い、情報の単独化が進行しており（特にスマートフォン内に個人情報集中する傾向がある）、支援が必要な時に適切な人へ必要な情報が伝わらないリスクが高まっている。このため、情報登録システムの整備は喫緊の課題である。

さらに、この情報登録システムを災害時にも活用可能な仕組みとして開発することで、家族に頼れないと自覚する人だけでなく、幅広い住民が当事者意識を持ち、日常から非常時への備えを行えるようになることが期待される。また、住民間で「支援する側」と「支援される側」の意識の垣根をなくし、誰もが自身の得意分野を生かして就労を通じて支援活動に加われるような人材マッチングシステムの構築も検討に値する。

具体的には、表1に示すような機能を備えた情報登録システムが想定されている。しかし、行政の現時点での見解では、このシステムは要配慮個人情報を含む機微情報を取り扱うため、最高水準のセキュリティ対策が必要であり、一地域のモデル事業の枠内で開発や実装を進めることは困難であるとされている。それにもかかわらず、頼れる家族のいない単身高齢者の増加が予測される中で、個人による情報登録システムは将

来的に不可欠なインフラとなると考えられる。

【表1】情報登録システムに搭載が想定される機能

項 目	内 容
基本情報	
健康情報	アレルギー、かかりつけ医、治療中の病気、服薬情報、既往歴、手術歴、要介護認定、ケアマネ等
金融・財産情報	不動産、金融資産、収支状況、お金の使い方の希望等
親族等の情報	家族構成、推定相続人、関係性、関わり方の希望等
医療や介護についてのリビングウィルや意思表示	延命治療の希望の有無、最期を過ごしたい場所の希望等
認知症になったときの希望や情報	成年後見制度についての情報（任意後見契約の有無、4親等以内の親族の意向等）
死亡後の希望や情報	葬儀・納骨の希望、死亡後に解約が必要な手続き等の情報、死後の手続を行う権限（死後事務委任契約）の情報
成育歴・学歴・職歴等の情報	療養介護が必要な場面や意思決定支援の場面で、支援者にとって有用な情報となる
嗜好や趣味・特技、考え方等の情報	意思決定支援の場面において有用な情報となる
地域での生活において期待すること（就労・コミュニティ参加等）	自立した生活が可能な時期に望む就労やコミュニティ参加のマッチングに利用する
現時点における情報開示先の指定	上記の情報それぞれについて、現在開示できる内容と相手を限定する
条件成就時における情報開示先の指定	上記の情報それぞれについて、認知症になったとき、病気で意識レベルが低下したとき、死亡したとき、災害により居住地が激甚災害指定を受けたとき等、それぞれの条件において、開示する内容と開示する先を決めておく

（資料出所）黒澤史津乃氏の提供による資料に基づき筆者作成。

Ⅳ. 考察

横浜市における身寄りのない高齢者支援事業は、これまで公的サービスの対象とはなっていなかったものの、今後、ニーズの増大が確実視される地域課題に取り組んでいる。この支援体制を整備することは、地域社会の未充足ニーズ（unmet needs）に応えるとともに、高齢者の不安を軽減し、さらには雇用の拡大にも寄与する可能性がある。

本事業はまだ初期段階にあり、企業規模、対象者数、雇用者数といったアウトプットの面で顕著な成果は見られていない。しかし、横浜市が地元事業者や地域住民の参加を促すファシリテーターとしての役割を果たそうとしている点は評価に値する。雇用形態に中立的な制度の整備は国の役割であるため、基礎自治体が直接的に取り組める範囲には限界があるものの、地域に密着し住民の理解を得ることで事業の拡大を図ることは可能である。

一方で、意思決定支援のとりまとめ役となるアドボケートの育成は、今後の大きな課題として残されている。十分な報酬を保障する仕組みについては、現時点ではその糸口さえ明確にはなっていないと言える。また、事業拡大の鍵を握る利用者情報のデジタル化に関しては、個人情報保護の観点から大きな課題が存在

している。地域における単身高齢者の情報は、死後対応に限らず、生活支援や災害時の避難支援にも不可欠であるが、本人の同意が得られない場合には共有が難しい。同様の課題は、障害者や8050世帯といった生活困難世帯においても指摘されているが、いまだ解決には至っていない。

おわりに

日本は「ものづくり」の時代を終えサービス経済化の段階に突入し、財政規律、雇用拡大、賃金格差のトリレンマに直面している。それに加え、人口減少と少子高齢化がもたらす複合的な課題への対応も喫緊の課題となっている。本稿では、「持続可能なサービス経済のトライアングル」を提示し、これらのトリレンマへの対応策を検討した。

ケーススタディとして取り上げた横浜市の身寄りのない高齢者支援事業に見られるように、自治体やコミュニティレベルで新たな取り組みが進められている。同様の取り組みは全国各地にも存在すると考えられる。これらの事例では、行政がファシリテーターとして機能し、地域の多様な主体の参加を促しながら、地域課題の解決を試みている。しかし、トリレンマを克服し、事業のさらなる拡大や充実を図るためには、人材の育成と新技術の導入が不可欠であり、それらの実現には多くの課題が伴う。

このような課題に対処するためには、国、自治体、コミュニティが一体となり、それぞれの役割を果たしながら連携して取り組むことが求められる。特に、持続可能なサービス経済の枠組みを基盤に、地域の多様なニーズに対応しつつ、全体として社会的価値を創出していく努力が必要である。

【注】

- 1) 本稿は、2024年度大阪公立大学都市科学・防災研究センターの特定戦略研究助成金を受けた研究プロジェクト「デザイン思考による行政および社会のデジタル化と公共サービス改革」に基づく成果である。本稿の執筆にあたっては、研究会のメンバーである関口昌幸氏、黒澤史津乃氏、大塚文彦氏、吉岡聖氏に多大なご協力を頂いた。
- 2) ゼブラ企業とは社会課題の解決と経済成長の両立を目指す企業を指し、2017年にアメリカの女性起業家たちによって提唱された。白黒の模様と群れで行動するシマウマ（zebra）にたとえられており、次のような特徴があるとされている。

- ・株主や自社だけでなく、取引先や地域社会などのステークホルダーと協調する
- ・相利共生（集団・群れとしての共存）を大切にしている
- ・社会的に複雑な課題に挑戦している
- ・既存の金融の仕組みにマッチせず、新たなお金の流れを求めている。

日本では、中小企業庁が2024年3月に公表した「地域課題解決事業推進に向けた基本指針」の中で、地域の社会課題解決を図るゼブラ企業を「ローカル・ゼブラ企業」と位置づけ、インパクト投資の拡大や支援手法の確立などが進められている。

【参考文献】

- 近藤絢子（2024）「高齢者や既婚女性の労働供給への制度の影響」『日本労働研究雑誌』No. 765。
- 山崎史郎（2021）『人口戦略法案 人口減少を止める方策はあるのか』日本経済新聞出版社。
- Acemoglu, Daron and Simon Johnson (2023), Power and Progress: Our Thousand-Year Struggle Over Technology and Prosperity, New York: Public Affairs. (ダロン・アセモグル、サイモン・ジョンソン 『技術革新と不平等の1000年史 上・下』 早川書房、2023年)。
- David, Autor, Lawrence Katz and Melissa Kearney (2006), “The Polarization of the US Labor Market,” *American Economic Review*, 96 (2), 189-194.
- Defourny, J., and M. Nyssens (2012), The EMES Approach of Social Enterprise in a Comparative Perspective, Working

Paper Series, EMES European Research Network.

Goldin, Claudia (1995), The U-shaped Female Labor Force Function in Economic Development and Economic History, NBER Working Paper No. 4707.

Iversen, T. and A. Wren (1998), "Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy," *World Politics*, 50 (4), 507–546. Cambridge University Press.

Osborne, S. P. (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Routledge.

Pestoff, Victor A. (1998), *Beyond the Market & State: Social Enterprise & Civil Democracy in a Welfare Society*, Aldershot, UK and Brookfield, NJ: Ashgate.

Porter, M. E., and M. R. Kramer (2011), "Creating Shared Value," *Harvard Business Review*, 89 (1-2), 62-77.

Wren, A. (2017), "Social Investment and the Service Economy Trilemma," in Anton Hemerijck eds., *The Uses of Social Investment* (pp. 97-107). Oxford University Press.

Wren, A., Mate Fodor and Sotiria Theodoropoulou (2013), "The Trilemma Revisited: Institutions, Inequality, and Employment Creation in an Era of ICT-Intensive Service Expansion," in Ann Wren eds., *The Political Economy of the Service Transition* (pp. 108–146). Oxford University Press.