

# 単身化社会における個々の死（終活）にかか る行政サービスの現状と課題

槇村久子

## はじめに

「終活」という言葉が高齢社会の進行とともに、一般化している。葬儀や墓の問題、そこへ行きつくまで生前から死後への一連の事柄は、これまで死にゆく人が自ら考えなくても家族や地域、またその慣習によって行われ、自ら選択できる余地はほとんどなかった。

個人化、単身社会化、無縁化社会がさらに進む今後、孤立死や無縁者の死に関して発見からその後の手続きや、葬儀、火葬、遺骨の保管と埋葬、場合によっては慰霊と、行政がかかわる割合が増してくる。またそれにかかわる労力と費用も増していく可能性が高い。

筆者は「単身化社会・無縁社会の進行と葬送・墓制の3つの方向性」<sup>1)</sup>で京都市と大阪市の無縁仏の慰霊祭と無縁堂への納骨を述べた。さらに当時始められたばかりの横須賀市エンディングプラン・サポート事業を紹介した。その中で、生前と死後をつなぐ一連のシステムが必要なことを述べた。

どのような方法で、どこまで自治体が行政としてかかわっていけるのか。市民の生前からの安心感をどのように連携してシステムを創っていけるのかを探りたい。

本稿はそのための生前と死後をつなぐ安心システムの構築に向けての事例研究である。

すでに安心（あんしん）サービスという名称で事業を始めている自治体のうち、対象地として兵庫県高砂市、京都府京都市、静岡県熱海市、神奈川県横須賀市で、質問事項の事前送付と現地の状況と事業内容を把握するため2023年7

月に事業担当者にヒアリングを実施し、事業を始めた背景、対象者、事業内容、現在の課題と方向性について整理、分析した。

## I 兵庫県高砂市「エンディングプラン・サポート事業」

### 1. 背景

「高砂市エンディングプラン・サポート事業」<sup>2)</sup>は平成30年4月から始まった。同事業は市の福祉部人権福祉室地域福祉課が担当している。市民向け案内チラシには「一人暮らしで身寄りもない、お金の余裕もないけど、自分が亡くなった時の葬儀や納骨の準備はしておきたい」とあり、自分の終活を考えている市民が対象者である。

自分自身の葬儀や納骨等について、市内の葬祭事業者と生前に委任契約をすること、その契約が円滑に履行されることを市がサポートする。この葬祭費用は本人自身が負担する。

### 2. 事業の内容

#### (1) 対象者

対象者は、①高砂市内に住所を有する一人暮らしで、②65歳以上（年齢が60歳以上で要介護認定3以上の人）、③月収が18万円以下でかつ預貯金等が180万円以下、また所有する不動産の固定資産評価額が500万円以下としている。

具体的な流れは、まず本人が地域福祉課に行き相談することから始まる。市が事前相談カードで聞き取る項目は、①高砂市に住民登録がある ②配偶者を含む同居者がいない（高齢夫婦の2人世帯を除く） ③親族がいないか長期間音信不通である ④月収が18万円以下 ⑤預貯金が180万円以下 ⑥所有する不動産の固定評価額が500万円以下 先に述べた経済状態 ⑦認知症の疑いがない ⑧遺骨の引き取り手がいない ⑨墓がないの9項目である。

そして、①～⑧の項目がすべて「はい」になる場合は、同事業の該当者になるため、事業の概要を説明し、具体的な相談内容を聴くことになる。そして必

単身化社会における個々の死（終活）にかかる行政サービスの現状と課題  
要書類一覧表を渡して次回予約を取って進める。1つでも「いいえ」がある場合は該当者にならないため、情報提供だけを行っている。

④⑤⑥の経済状況について該当しない、つまり金銭的に余裕がある場合は、弁護士会や司法書士を案内している。

「相談内容」は、リビングウィル（延命治療等についての事前の意思表示）について、死亡届出人について、葬儀について、納骨について、家財の処分について、その他とある。

このように具体的で、かつ重たい問題を、本人がどこまで具体的に考えているのか、判断できるのか、難しい問題である。このような内容は、本人が自分の死後を見越して整理し、遺言などでまとめておかねばならない。

### （2）預託金と葬祭事業者との調整

市は「事前相談カード」で該当者であると確認したら、協力葬祭事業者へ相談するように本人に依頼する。一方市は協力葬祭事業者へ申し込みを検討している市民の情報を提供し、協力葬祭事業者に相談対応を依頼する。市民本人は協力葬祭事業者へ相談し、葬祭事業者は市民の意思に沿った支援内容を提示する。

そして支援内容で合意すれば、市民の正式な登録申し込みと、葬祭事業者との契約をする。

そこで①市民は登録申込書を市に提出し、②市は支援計画書を葬祭事業者に提供する。③市の立会いの下、協力葬儀社と市民は生前に葬儀の契約をする（死後事務委任契約）。この時に市民は21万2000円を限度に預託金を預ける。本人の希望により、リビングウィル（延命治療等の意思）も市と葬儀社が保管する。そして④市は支援決定通知書と支援計画書を発出する。契約後、市は支援プランを立て⑤「登録カード」大小2枚を市が市民に交付する。⑥事業登録台帳を市が整備する。これが契約の流れである。

### （3）登録の内容

「登録カード」は重要な情報である。1枚は本人が常に携帯し、もう1枚は

玄関に貼っておく。これは定期的に内容に変更がないか、市は本人に確認する。本人が入院や死亡時はカードによって医療機関等から市や葬儀社に連絡が入り、リビングウィルの伝達や、葬儀の円滑な進行ができる。

しかし、自宅で一人倒れている場合も想定されるが、この疑問について筆者は未確認である。

登録対象となった市民はわずかであり、後見人制度の利用を広めていきたい、と市の担当者は考えている。

## Ⅱ 京都市「京都市単身高齢者万一あんしんサービス」

### 1. 背景

京都市は「京都市単身高齢者万一安心サービス」<sup>3)</sup>を2019年（令和元）に開始した。

それまでに2014年（平成26）「京都市居住支援協議会プラットホーム」を保健福祉、都市計画局、住宅供給局と、不動産関係団体、福祉関係団体で創っている。この背景には、65歳以上で、一人暮らし、地域での経済的な生活の面から、市は部局横断的な対策を考え始めた。すこやか公共住宅協力店、協力で登録した仲介店などが「住まい生活支援モデル事業」をつくっていた。

2017年（平成29）に終活に向けて、「住居支援協議会」を引き続き開き、そこでは問題として死後の残った物や残された土地（残地）、など物件紹介が難しいことなどがあった。

住まいのことで、高齢者の死後の不安をなくす必要があると考えられ、そして「単身高齢者万一安心サービス」につながった。

そして、京都市保健福祉局健康長寿のまち・京都推進室健康長寿企画課が担当、事業による支援は京都市からの委託により、京都市社会福祉協議会が実施している。

### 2. 事業の内容

#### （1）対象者

同事業の対象は、次の10項目の要件すべてを満たす人である。

①京都市在住 ②65歳以上 ③ひとり暮らし ④契約能力がある（日常生活自立支援事業や成年後見制度の利用者は対象外） ⑤子どもや頼れる親族がない ⑥低所得者（市民税非課税、不動産非所有、預貯金240万円以下） ⑦賃貸住宅入居者（公営住宅を含む） ⑧生活保護を受けていない ⑨契約時、預託金を一括して預けることができる ⑩契約後、京都市社会福祉協議会職員による安否確認（電話や訪問）を受けることができるとなっている。預貯金の240万円は年金を含む金額である。

## （2）預託金の内容と葬祭事業者との調整

葬儀・納骨費用は25万円。利用者全員を対象とし、葬儀社が管理するホールに遺体を安置した後、同市中央斎場で火葬し、同市深草墓園に納骨する（原則）。通夜や告別式は行わない。

次に残置処分費用は希望者のみが対象である。残された家財等はすべて専門業者により処分するが、それは業者の見積り額による。

利用契約は、提示する葬儀社リストから選択し、利用者と葬儀社と同社協で三社契約を結ぶ。しかし、成年後見制度の利用などにより契約を解除する場合には預託金を全額返還する。

利用者の安否確認は、社協の職員が定期的に電話や訪問などで月1回生活状況や健康状況を確認している。そして必要があれば、介護サービスや成年後見制度等の支援につないでいる。

## （3）情報の伝達と共有

状況が急変するときもある。その緊急時は医療機関と「利用者登録カード」でリビングウィルの開示をしている。社協は平日の日中、葬儀社は平日の日中以外と土日祝日（つまり社協の休日・時間外）に緊急連絡を受け付ける。また利用者からリビングウィルを預かっている場合には、社協や葬儀社は医療機関等関係者に開示している。

救急等で医療機関に搬送された場合は、本人の気持ち、意思が重要である。

利用者が意識不明になった時に医療機関から連絡を受けることができるように、市社協と契約する葬儀社の連絡先を記載した「利用者登録カード」を発行し、利用者は常にこのカードを携帯するようにしている。リビングウィルは、緊急時の延命治療や緩和治療など、『終活～人生の終末期に向けての備え』<sup>4)</sup>で紹介されている「終末期医療に関する事前指示書」による自分の意思表示の方法がある。これは、国立長寿医療研究センターの「私の医療に対する希望（終末期になったとき）」を参考に作成されたものである。「利用者登録カード」を携帯していると、医療機関から連絡があった時に利用者のリビングウィルを医療機関に開示することができる。

京都市のあんしんサービスは、市民との契約時に、葬儀社ではなく社会福祉協議会に口座を作り、金額を振り込むのが特徴で、三者契約となっている。この点で、葬儀社の倒産に関わるリスクを防ぐことができる。現在、葬儀社は4社ある。

判断能力が無くなり、成年後見制度を利用する場合は、対象者からはずれるため、契約を終了し、25万円を返還する。ただし、同様の場合で、日常生活自立支援事業を利用することになった場合には、契約は継続する、としている。判断能力は職員が面接を通じて確認するが、疑義がある場合には社協が設ける契約審査会で契約の可否を審査する。

#### （4）課題と方向性

このような途中で判断能力を失った高齢者は、その後どこと相談して、その後のことを決めるのか、その人の火葬や納骨はどうするのかだろうか。状況変化による空隙を埋める対策が必要と考えられる。

亡くなる場所はさまざまであり、自宅の場合もあるし、病院の場合もある。死亡届は病院で亡くなった場合は医師が、賃貸住宅では管理人が届け出るようになっていく。

利用者が亡くなった時は、葬儀社が葬儀と納骨をし、自宅の残置処分の契約を結んでいる場合は、家財等を処分する。そして社協が契約内容を実施したこ

単身化社会における個々の死（終活）にかかる行政サービスの現状と課題を確認した後、利用者からの預託金を葬儀社に対して支払う。

「京都市長寿社会すこやかセンター」<sup>5)</sup>は同市健康長寿企画課の組織であるが、(社福)京都市社会福祉協議会が運営している。この「同単身高齢者万一あんしんサービス」も京都市から委託を受けている。

現在の状況は、このあんしんサービスの利用者は現在9人。94歳が最高齢で、90代3人、80代3人、70代が3人のみである。

相談者は、75歳から80代になる人や、80歳後半の人が多い。

伴侶が亡くなり、自分も死んだ後、残置処分こともあり、誰にも迷惑をかけたくないと来る。公営住宅などにポスターを見て相談に来る人もある。

65歳以上と言っても実際はまだ同サービスを利用する状況の人は少ない。まだ仕事をしている人もあり、仕事と利用の間で、福祉サービスを受けるまでの間の期間がある。

65歳から70歳へ、次に70歳から80歳頃に利用する層がある。

そこで、それまでの間、月1回介護や見守りが必要と、「地域包括センター」(京都地域包括ケア推進機構)のサービスを利用してもらう。

市社協は各区社協の中に、各学区の社協ボランティアがいて、高齢者とのおしゃべりもあり、見守りにもつながっている。地域の人々の協力、担い手が必要となっている。

安心サービスの対象者になる人の中には、人との援助や接触を好まないで、一人で生きてきた人もある、そのような市民にどのように情報提供できるか、が問われている、と担当者は言う。

### Ⅲ 静岡県熱海市「終活支援事業あんしん」

#### 1. 設置の背景

静岡県熱海市では、2019（令和元）年8月1日から「熱海市終活支援事業あんしん」を始めた。県内では3、4番目である。終活支援事業あんしんは、同市の健康福祉部長寿介護課長寿支援室が担当している。

その背景は、同市の高齢化率は2020年47.8%で、高齢者の半数は単身で、身寄りがない。同市は全国でも有名な温泉観光地として知られる。街の成り立ちから見ると、「少しずつ温泉地や旅館が形成されていき、身一つあればここに来ると仕事があった。中には家族と縁を切って来た人もいて、その時代の人たちはいま丁度70～80歳代になっている。その人たちは亡くなっている場合や、老人ホームなど施設に入っている場合が多い」。その中で相談に来る人がいた。「そのような人が亡くなった時に税金で火葬だけ、というのはどうかと考えた」、そして、「事前に話を聞いて、その人の思いを残しておき、火葬できたら」と担当者は考えたと述べる。

契約件数は昨年度の2022年度は26件あった。相談件数はかなり多く、2～3件に1件は契約に至る。市の広報やラジオで紹介すると、人気で相談者が増える。若い人で73歳、102歳の人までいる。

「火葬と合祀が預託金の基本プランである。葬儀社が提携する寺院の合葬墓に納骨する。市営墓地がないので」と担当者は述べている。

## 2. 事業の内容

事業は、「一人暮らしで身寄りがない市民に対し、その人の死後の葬儀、納骨、および生前に自らの意思表示が困難となった時の医療や介護に関連する医師の伝達方法などについて、本人の希望により、意思明瞭な生前において相談に応じ、死後事務委任契約の締結及び医療・介護に関連する医師の適切な管理を支援することによって、いきいきとした人生を送っていただくことを目的」<sup>6)</sup>としている。

### (1) 対象者

登録対象者は、次のすべての項目を満たす人で、①65歳以上（ただし重篤な疾病や余命がないなどの場合は柔軟に対応している）。②ひとり暮らしである。ただし夫婦、兄弟、姉妹、親子、同棲等の世帯でも、③、④の項目を満たす場合は柔軟に対応する。③その世帯以外に頼れる身寄りがないこと。戸籍上の親



単身化社会における個々の死（終活）にかかる行政サービスの現状と課題族がいる場合でも長期にわたり交流が皆無であるなど、事実上頼ることができる親族がない場合などでは柔軟に対応する。そして④本人が意思を明瞭に示すことができることである。

## （２）協力葬祭事業者と登録内容

協力葬祭事業者は、「熱海市終活登録事業協力申出書」を提出した葬祭事業者で、かつ「死後事務委任契約」<sup>7)</sup>（様式）に準拠した内容を行うことができる事業者に限られている。

ではどのように、まだ元気な間に自分の気持ち、つまり意思を伝えていくことができるのだろうか。まず、市の長寿介護課に相談し、市は対象者であるかを確認し、本人は相談しながら、そうしたいと考えれば、登録することになる。

登録用紙<sup>8)</sup>には、親族・知人の氏名や住所、訃報時の連絡の要・不要や火葬や・納骨を頼めない理由（疎遠で音信不通や高齢や持病で任せられないなど）。

そして、納骨については、希望する納骨方法として・協力葬儀社が指定する納骨先・お墓・その他とある。お墓や納骨先を選んだ場合は寺院名や所在地を書いておく。

次に登録した市民に、まず生前に葬儀や納骨について、協力葬祭事業者の情報を提供し、その事業者と死後事務委任契約を結ぶことによる解決策を示す。

また次に自らの意思表示が困難になる前の医療・介護に関する意思を伝える迅速な伝達については、市の提示する書面に記入して、市が配布する「救急医療情報キット」と、それを自分の住居に保管することによって、容態急変時に医療機関等に対してこの書面の内容が、伝達されるという方法を提示している。（写真1）

そして、本人に大小2枚のカード渡し、小さいカードは本人が常時携帯し、大きいカードは玄関など目立つ場所に



写真1 救急医療情報キット

揭示するよう助言している。カードには市の連絡先、本人の医療・介護の意思の保管先が書かれている。

### (3) 預託金と内容

本人が協力葬祭事業者を選択したら、死後事務委任契約を結び、予め葬儀・火葬・納骨の費用を預託しなければならない。

この費用は原則として、その年度の生活保護法による葬祭扶助基準額に1.4を乗じた額としている。ちなみに2021年（令和3）4月1日現在では基本プラン（火葬のみ＋合葬）で28万8400円で、協力葬儀社は3社ある。

しかし、本人の葬儀や火葬、納骨に関わる希望やと所得や資産の状況により、基本額を上回る費用を要する死後事務を行うことがこの事業の目的にかなうと考えられる場合は、本人と葬祭事業者の合意による。また、墓じまい等ははっきりした特別な費用がかかる場合は、それを加算することができる。

また墓があり、寺院まで遺骨を送骨する場合、寺院が受け取ってくれるかやり取りしてから、送ることになる。さらに、本人の希望で「お経を上げてほしい」場合も費用をプラスすることもある。これらは葬儀社に費用を預託しておくことになる。

家財や荷物の片付けもある。これも追加料金で、葬儀社と相談してもらう。

そして、「(本人)が熱海市終活支援事業あんしんに登録し、生前に死後事務委任契約を締結した葬儀社が火葬及び埋葬を執り行うことについて同意いたします」という「承諾書」を取っている。

さて、協力葬祭事業者が市民と契約した後は、死後事務委任契約をした事業者はこのあんしん事業に登録し、また履行の確認を実施報告にて行っている。しかし、預託金の保全はどうなのだろうか。この預託金は1年に最低4回保全確認をしている。

### (4) 課題と方向性

最も重要なことは、情報の速やかな伝達と共有である。

自宅で倒れ、救急車で病院へ搬送された場合、どうするか。延命治療等医療

単身化社会における個々の死（終活）にかかる行政サービスの現状と課題や介護などへの意思、連絡先を書いた「救急医療情報キット」に入れて“冷蔵庫に保管”してあり、救急隊が来た時にそれで知らせる。それ以前に「熱海だいたいノート」を長寿支援室が市民に配布していて、その中の医療・介護についてのページを記入しておく。そのページを「のちにコピーして「救急医療情報キット」に入れてください」とノートに書かれているためである。

救急車が病院に着いた時、このページを見て判断する。

医療についての項目として、①病名と余命の告知、②延命治療、③高度医療、④臓器提供・献体、そして介護についての項目は、①どこで介護してほしいか、②誰に介護してほしいか、③介護にかかる費用について、④高齢者相談センター、⑤ケアマネジャーの連絡先を記入するようになっている。

本人の財布に入れてある市が発行した「カード」と「救急医療キット」で情報が関係者に伝達されるしくみになっている。昨年2022年から電子版バージョンにしている。万一の場合に備えて、登録者に書いてもらった情報を市が入力し、救急隊が来た時、あんしん登録者は名前からタブレットで見ることができ

る。例えば、自宅で倒れ、救急車が来た時、登録の有無を調べ、市に連絡する。もし、自宅で亡くなっている場合は病院から、市役所や協力葬儀社に連絡する。

昨年から契約確認を兼ねて、本人と市の面会が行われている。昨年は1回だった回数は、今年は2回に増えている。また「時間のある人は福祉センターのスペースへ」と他の人との交流機会を作っている。（一社）静岡県医師会も、もしもの時のために「救急かけはし」に登録を呼びかけていて、市の同課と協力している<sup>11)</sup>。

情報の伝達において問題となるのは、認知症の不安である。これに対して、「成年後見制度」について説明している。

預託金について、「重要!!申込者と葬儀社との契約のため、預託金について市は補償できません」と書かれている。ほとんど預貯金のない人の場合、もし葬儀社が倒産すれば、終末期のあんしんは無になる。

## Ⅳ 横須賀市「エンディングプラン・サポート事業」と「終活情報伝達事業」の並行、発展

神奈川県横須賀市は2015年（平成27）に「エンディングプラン・サポート事業」を開始し、その後2018年（平成30）にその発展形として「終活情報伝達事業」を立ち上げている。現在は2事業を並行して実施している。なぜ事業の発展形が必要になったのか、内容と理由を探る。

### A. 「エンディングプラン・サポート事業」

#### 1. 背景

横須賀市は三浦半島に位置し、高齢化率は約30%で、神奈川県内で高齢化率は最も高い。同市の人口の内、約12万人が高齢者で、ひとり暮らし高齢者が2015年（平成27）に1万人を超えた。この年に「エンディングプラン・サポート事業」<sup>12)</sup>が始められた。

全国で引き取り手のない遺骨は政令指定都市など大都市に多い。横須賀市は前年の平成26年度では60柱であるが、最も多いのは大阪市2999、次いで横浜市979、名古屋607、神戸市425などである。横須賀市で引き取り手が無い遺骨は1%だが、ほとんどが住民登録のある市民でなおかつ看取られている人であった。

同市の引き取り手のいない遺骨の内訳の推移を見ると、1995年度（平成7）の頃、身元不明と身元判明の人がほぼ同じになり、しばらく同数状態が続く。（図1）しかし2005年になると身元不明はずっとほぼ同数であるが、急に身元判明者の方が急増する。

そして、同サポート事業が始まる2015年（平成27）から身元不明者は急に減っていく状況が見て取れる。

#### 2. 事業の内容

##### （1）対象者

筆者は「単身化社会・無縁社会の進行と葬送・墓制の三つの方向性」の中で、

### 横須賀市の引取手のない遺骨数の推移

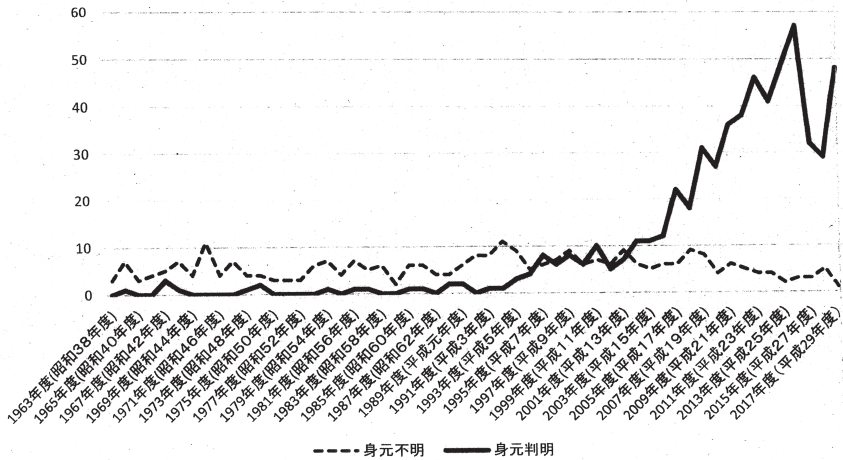


図1 引取手のない遺骨数の推移（横須賀市提供）

大阪市、京都市に次いで行政の対応3として横須賀市のエンディングプラン・サポート事業を紹介している。同事業は対象者を低所得、低資産、頼れる親族がないひとり暮らし高齢者に限定している。①月収は18万円まで（生活保護基準×1.3+障がい者加算平均）、②資産は要保護者向けリバースモーゲージに準拠（固定資産評価額が500万円まで）、③頼れる親族がない。この要件に当てはまる高齢者にだけ、低額で葬儀から納骨までの社会貢献的なプランを提供できる協力葬儀社を案内している。

対象者の項目に「本人の意思を明確に示すことができる」ことがある。認知症等で意思が明瞭でない場合でも、明瞭であった時の意思が判然としており、（例：配偶者がすでに死亡し、納骨されている墓があるなど）、本事業に登録しなければ同市の無縁納骨堂等、本来本人が納骨されるべきでないところに納骨されてしまうことが明白で、かつ後見人等代理人が本事業の登録を希望する場合を除く。

まず事前相談カードで「生活困窮者自立支援法」の該当者であれば、横須賀

市福祉部生活福祉課自立支援係に登録申し込みに行く。市民は詳細を記入して登録申込書を渡す。また、市長あてに「同意書」も出す。

## (2) 協力葬祭事業

協力葬祭事業者リストは2018年（平成30）では10社あり、「死後事務委任契約書」を交わす。同契約書には、死亡後の事務処理のための代理権を付与して、細かい事務や、また通夜、告別式等での宗教的な葬儀形式も書いておくことができる。また、納骨や埋葬に希望があれば施設名を書いておく。預託費用の内訳もある。

市役所は、本人から登録申請同意書を得たら、相談訪問する。

## 3. 課題と方向性

### (1) 事業のリスクが判明

しかし、この事業にはリスクがあることが判明した。事業のみ実施と葬祭事業者の倒産リスクである。高齢者本人が約25万円を予納して生前契約しても、葬儀者が倒産すれば火葬するものがない。そうなれば、「墓地、埋葬等に関する法律」により自治体が火葬義務を負うことになる。サポート事業を実施した場合、自治体は葬儀社倒産リスクだけを負う。しかし、同事業を実施せず、本人の予納もない場合は、「このままだと近い将来、毎年、自治体内の死亡者の10%の火葬に要する費用のすべてを自治体が負う可能性がある」と考えられた。

また、最近の生活をめぐる変化が激しい事象にどう対応するかの課題が分かってきた。

横須賀市の引き取り手がない遺骨数の推移を見ると、「家族の人数が3人以下になった時期と携帯電話が広まり始めた時期と引き取り手のない遺骨が増え始めた時期はほとんど同じではないか」という担当者の北見万幸氏の見方である。

「家族が二人暮らしでも妻が認知症で、夫が突然倒れたら、緊急連絡先さえ

単身化社会における個々の死（終活）にかかる行政サービスの現状と課題  
分からない時代になる。また、以前なら住民票から本籍を調べ、親族の住所・氏名が判明して親族に支援を依頼できたが、これからは住民票と戸籍の2つの制度だけでは誰が支援者か分からない時代に、さらに墓が分からない時代になる。3つの時代変化が来ている」、また「そもそも、自分の家族の概念はあっても、親族の概念は無い、わからないのではないかと」、同担当者は考えている<sup>16)17)</sup>。

## （2）墓がわからない時代への対応

“墓がわからない時代”というのは、先立った夫の墓、遠方の甥や姪は墓の場所を知らない、「父は叔父の葬式に行ったが、父は死に、私は叔父の墓を知らない」、また「後から亡くなった妻の遺骨は、夫の納骨先がわからない」「夫が先に亡くなり墓を二人で契約したが、その場所が分からず、妻の遺骨は無縁納骨堂に入れられてしまった」、等々である。

また葬儀社と生前契約していても、病院や警察、福祉事務所はどこに問い合わせればよいか分からない、連絡先もすぐに分からない、別の葬儀社になってしまう、など生前契約も無駄になるケースが出てきた。

「エンディングプラン・サポート事業登録申込書」には多くの項目がある。しかし、例えば、献体では1割の遺体が大学に運び込まれない、葬儀生前契約では1割が解約や未履行、遺骨では5割の遺骨が引き取られない、という現実があった。この大きな原因は、“情報が伝わっていない”からである。つまり、“情報のハブがない”と考えられた。

そこで次に考案されたのが「わたしの終活登録事業」である。「エンディングプラン・サポート事業」の発展形とも言える。

## B. 「わたしの終活登録事業」—希望する“すべての市民”が対象

「わたしの終活登録事業」<sup>13)</sup>は2018年（平成30）に始められた。同事業は、正式には「横須賀市市民終活情報登録伝達事業」<sup>13)14)</sup>である。重要なのは、情報登録だけではなく、“情報を伝達する”点にある。

### (1) すべての市民が対象、登録項目を自由選択

登録<sup>15)</sup>は、同市福祉こども部地域福祉課終活支援担当となっている。

特徴は、第一に希望するすべての市民が対象で、自分の意思で登録できると、第二に登録できる11項目を自由に選択でき、かつ追加・変更・削除も随時可能なことである。また、登録は電話だけでできる。

その11項目とは、①本籍・筆頭者 ②緊急連絡先 ③支援事業所、終活サークルなど ④医師・アレルギー ⑤リビングウィルの保管場所 ⑥エンディングノートの保管場所 ⑦臓器提供に関する意思表示 ⑧葬儀・納骨・遺品整理の生前契約、献体の登録 ⑨遺言書の保管場所と回答対象者 ⑩お墓の所在地 ⑪その他、自由登録事項（自分で書いておきたいこと）である。

### (2) 同事業の登録者

対象者は希望するすべての市民で、登録できる人は原則として本人若しくは後見人である。ただし、本人に疾病や障害があるなど特別な場合は事情に応じて親族も登録することができる。知人については一部の項目についてのみ登録できるが、この場合は知人自身が緊急連絡先になることが必須となっている。

同事業は、緊急連絡先やお墓の所在地等の終活関連情報を、本人が意識障害に陥ったり、死亡した場合、特定の人からの問い合わせに限定開示することで、本人の尊厳を守るとともに、安心した人生を送ってもらうことを目的としている。

そのため病院、警察、消防署、福祉事務所、指定者から問い合わせがあった場合、市役所が回答するシステムになっている。

「同事業実施要領」によると、これらの個人情報については登録者から生前に各項目について同意をもらっている。これには“生前”開示と“死後”開示で内容が異なっている。

### (3) 情報の生前開示と、死後開示

①生前開示は、生前、当事者が認知症や意識障害、重度の障害のために、登録内容を伝えられなくなり、かつ本人の身体、生命、財産を保護する必要があ



単身化社会における個々の死（終活）にかかる行政サービスの現状と課題  
ると認められた場合に、医療機関、消防署、警察署、福祉事務所、また本人が  
指定したもので、照会があった時は登録情報を開示するものである。しかし遺  
言書の保管場所とその場所を開示する対象者、さらに墓の所在地は開示されな  
い。

②死後開示は、「遺言書の保管先」は本人の死後、本人が指定した者から照  
会があった時に、その者に対してのみ開示する。また「お墓の所在地」につい  
ては本人の死後、納骨又は墓参を希望するすべての第三者の紹介に対し、開示  
する、としている。

#### （４）登録情報の保存期間

これらの登録情報の保存（保持）期間はどうか。

「登録者本人の死亡の事実が確認された場合、原則としてその死亡日から起  
算して33年を経た前日までを「登録情報保持期間」としている。ただし、すべ  
ての墓参希望者に墓の所在地を開示する必要性から、さらにこの期間を超えて  
保存することを妨げない。」とする。

### 3. 「私の終活登録事業の登録」の傾向

登録者の2023年（令和5）5月現在の年代別分布は、70代が最も多く253人、  
次いで80代216人、60代が83人である。これは年齢を問わないため、10代、30  
代も数人いる。50代36人、90代21人ある。男女別では男性265人、女性365人  
である。（表1）

本籍の登録数は78.9%。本籍を除く項目で登録者が多い項目は、11項目の内、  
1位緊急連絡先590人、2位かかりつけ医など551人で、それぞれ93.7%、  
87.5%が記入している。3位は墓（寺等）の所在地で364人、57.8%、4位は葬  
儀等生前契約先で180人、28.6%が記入している。

緊急連絡先やかかりつけ医といった“死に直面した時点”と、墓の所在地と  
いう“死後の行先”が終活登録者にとって大きな関心事であることが推測され  
る。（表2）

表1 登録者の年代別分布 (名)

年代	男性	女性	合計
10代	1	0	1
20代	0	0	0
30代	2	2	4
40代	7	9	16
50代	13	23	36
60代	39	44	83
70代	116	137	253
80代	76	140	216
90代	11	10	21
計	265	365	630

(横須賀市提供)

表2 登録項目別傾向 (名) (%)

項目	登録数	記入割合
No. 1 本籍	497	78.9

本籍を除く項目で、登録者が多い項目順

1位	No. 2 緊急連絡先	590	93.7
2位	No. 4 かかりつけ医など	551	87.5
3位	No. 10 墓（寺等）の所在地	364	57.8
4位	No. 8 葬儀等生前契約先	180	28.6
5位	No. 3 所属コミュニティ	164	26.0
6位	No. 5 延命治療意思書の保管場所	141	22.4
7位	No. 7 臓器提供	129	20.5
8位	No. 6 終活ノートの保管場所	97	15.4
9位	No. 9 遺言書の保管場所	79	12.5
10位	No. 11 自由登録項目	21	3.3

(横須賀市提供)

#### 4. エンディングプラン・サポート事業と終活登録の相談・登録・プラン実施件数について

次に、エンディングプラン・サポート事業と終活登録事業の2つの相談・登録・プラン実施件数の表（2023年（令和5）3月31日現在）から傾向を見よう。

エンディングプラン・サポート事業は2015（平成27）年度～2022（令和4年）年度で、相談総数は1424人、登録件数は124人、プラン実施件数は54人である。相談者に対する登録者の割合は8.7%になる。プラン実施割合は登録者の死亡を意味するので、登録者の死亡割合は43.5%である。

一方、終活登録は平成30年度～令和4年度で、相談総数は1412人、登録件数は623人、プラン実施件数は11人。相談件数に対して登録件数は44%になる。登録者に対する「問い合わせ割合」は1.8%となっている。プラン実施件数の中に問い合わせが含まれるのだろう。

## 5. 引き取り手のいない遺骨と2つのプラン事業の実施

このエンディングプラン・サポート事業と終活登録事業の2つは、生前に本人の情報を登録してもらうことで、無縁になることを防いでいる。同市での平成27年度～令和4年度の引き取り手のない遺骨数を見ると、平成27年度が35柱、続いて24、51、63、64、37、46、61である。8年間で381柱になる。名前がわかっていても引き取り手がいない遺骨は無縁納骨堂に埋葬されている。

「墓地、埋葬等に関する法律」<sup>9)</sup>の第9条により、「死体の埋葬又は火葬を行うものがない時又は判明しないときは、死亡地の市町村長が、これを行わなければならない。

2 前項の規定により埋葬又は火葬を行ったときは、その費用に関しては、行旅病人及び行旅死亡人取扱法の規定を準用する」となっている。

もし、終活の相談や登録などプランを実施していたら、無縁者を少なくすることができるかもしれない。担当者の北見氏は、「事業の登録者を30%まで増やすと、無縁遺骨は80%まで減らせるのではないか」と考えている。

## 考察とまとめ

以上、各市の個々の死（終活）にかかる行政サービス、一般的に“安心サービス事業”の事業内容の背景、現状、課題等を見てきた。各市では対象者や登録にあたっての質問項目、所得限度、葬儀社との契約、情報の伝達方法など異なり、独自の内容もある。

### (1) 各市の特徴と共通項

京都市は、事業を（社福）京都市社会福祉会協議会に委託、対象者の要件に不動産の非所有・賃貸住宅入居者を上げ、葬儀・納骨では葬儀社のホールに遺体を安置、納骨は京都市深草墓園に限定している。希望者には残置処分費用、葬儀社と利用者と社会福祉協議会で三者契約を結び、契約の履行確認後、社協が葬儀社に預託金を支払っている。

熱海市は、対象者に所得条件がないこと、医療機関等に対する医療・介護に関する医師の迅速な伝達の方法として終活ノートの医療介護編に記入し、「救急医療情報キット」に入れ、住居のわかりやすい所（冷蔵庫等）に保管すること、所得や資産状況を踏まえて基本額を上回る費用を要する死後事務を行うことが目的にかなう場合、協力葬儀事業者と合意した額にできる。預託金の保全のため最低年4回確認、他の制度等の情報を常に積極的に収集し、他の制度の実施者と連携する。登録者の情報を緊急時のために、電子版バージョンにしている。

高砂市は、終活の安心サービス事業としては基本的な形で進めている。所得制限を超える場合もあり、市では対応できないため司法書士や弁護士を案内している。サービスの普及と実際の実施は難しい状況もあり、成年後見制度も進めようとしている。

横須賀市の特徴は、全国に先駆けて「エンディングプラン・サポート事業」を始めたことであり、問題意識の根底に、遺骨の引き取り手がない無縁者を少なくしたいとの考えがある。

事業実施後のリスクの分析から、対象者を希望するすべての市民とし、「私の終活登録事業」に進化させている。

各市の共通事項は、市の担当課や協力葬儀社、救急医療機関に本人の情報提供が早く行われるように、安心サービスの「登録カード」を配布している点である。

## （2）各市の個々の死（終活）に関わる事業のパターン

『人口減少・単身化社会における生活の質（QOL）と死の質（QODD）の担保に関する調査研究事業報告書』（2023年3月）<sup>18)</sup>によれば、自治体の終活関連事業のパターンとして3つ挙げている。①葬儀生前契約型 ②情報登録伝達型 ③事業者提携型である。

①は、「死後の葬儀・火葬・納骨について葬儀社との生前契約をあっせんし、

単身化社会における個々の死（終活）にかかる行政サービスの現状と課題

自治体が契約の情報を把握するもの」

②は、「終末期から死後の支援を行う際に必要な情報を住民が自主的に登録できるもの」

③は、「終活関連の相談があった場合にその事業者を紹介するもの」

同報告書では、横須賀市と熱海市と高砂市を①としていて、横須賀市（終活登録事業）の方を②としている。

### （3）情報伝達の重要性和可能性—情報セキュリティの確立と電子版化

最も重要なことは、登録者の情報の伝達である。情報伝達とスピード、確実性がキーだと考える。横須賀市の終活登録事業で登録項目が最も多かったのは緊急連絡先とかかりつけ医と墓の所在地であり、“死に直面した時”と“死後の行先”であったように、この情報が確かに関係者に届くことが最も需要になる。

本人の「登録カード」から市や葬儀社に連絡を取ることができるが、救急隊など情報セキュリティを確立しながら電子版化すると、本人の情報が迅速に伝えることができると考えられる。

### （4）対象者の範囲

市の多くは、対象者を年齢65歳以上とし、所得に上限を設定している。各市の登録者は人口に比較して極めて少ない。年齢では身体的状況等により若年層でも対象者になりうる。所得を生活保護水準に限定すると、高齢者世帯の中で限定され、死に直面した時、死後の行先に不安を持つ市民層は多い。所得に関係なく、緊急時の連絡先がない人など他の条件に合う人もいると考えられる。あんしんサービスへの登録者は少ない理由は何であるのか、詳細な分析が必要である。その一つと考えられるのは次の点である。

#### リビングウィルなど終末期医療に対するの難しさ

各市でも発行しているエンディングノートなどに、医療や介護について書く

ようになっている。しかし、「リビングウィル」は、終末期医療について、病名や余命の告知、延命治療、高度医療、臓器提供・献体、など聞かれても、自分や身近な人の経験がなければ、実際に書くのは難しいと考える。

例えば、高度医療でも「心肺蘇生」「気管挿管や人工呼吸器」「胃ろう・経鼻栄養」「輸血」「透析治療」など、どのようなものかよくわからないと考えられる。

### 用語（言葉）のむつかしさと判断能力

また対象者は判断能力があることが条件だが、成年後見制度の利用と言われても、一人暮らしで縁者がいない場合、誰がどのようにするか、法律内容と契約がよくわからないと考えられる。

予納金の保証について、社協との三者契約はあるが、本人と葬儀社との契約では実施されないリスクもある。年に何回か、確認する必要がある。

登録後のサービスとして本人宅へ訪問があるが、訪問回数に課題がある。

## まとめ

各市の安心事業は、日本の急速に進む少子・高齢・人口減少社会の進行と、個人化、単身化社会が進む中で、市民の個々の死（終活）にかかる、人生の終末期と死後の安心を創っていく、自治体の行政サービスの取り組みの1つである。

中でも登録者数が少ない理由はなぜなのか、を考える必要がある。

要件を外し、市民が必要な情報を自主的に登録できる方向が、社会の変化に対応できる可能性がある。以前『現代日本の葬送と墓制』<sup>1)</sup>(P.113の図9)、死の前後のしなければならない多くの仕事は、①従来の家や家族の手から離れ「従来の葬送の方法」が縮小し、②「自ら準備する葬送」と、③「行政の関与する葬送」が拡大することを示した。

自ら準備する葬送は、死の前後の諸情報も多く、所得や意思決定が十分できる人を筆者は想定している。行政の関与する葬送は、先の自治体の安心サービスの対象者と無縁者の葬儀と納骨であった。各市の安心サービス事業は、筆者

単身化社会における個々の死（終活）にかかる行政サービスの現状と課題が想定した「行政の関与する葬送」の拡大であり、それが進みつつあることがわかった。

横須賀市の後発の終活事業は、住民が所得や単身や年齢などの制限がない自主的に必要な情報を登録するという、筆者が示した②と③の境界線上にある。社会の変化と市民目線に合わせたものである。今後どのように実現されていくか注視したい。

課題として、リビングウィルのような終末期の対応について等の記述は難しく、本人にとっても困難が伴う。そのため、各市は市民に対して学習の場や相談、状況に応じた修正をどのようにサポートできるかである。

もう1つの課題は、無縁者への自治体の火葬と納骨の対応と経費についてである。

横須賀市地域福祉課の担当者も指摘するように、遺体の引き取り手がない場合、無縁者になり、自治体の火葬する費用の増加、さらに遺骨の保管、無縁堂などへの納骨業務も発生する。これらは自治体が税金で賄っていて、その増加も懸念されていることである。安心事業により、市民本人が無縁者にならず納骨されるだけでなく、自治体にとっても労力と税金の面で縮小される。

個々の死（終活）にかかる事象は、福祉部局、火葬については環境部局、墓地については都市計画部局と、自治体によって担当部局が異なるが、一般的に自治体の中で分かれている。関係部局の調整が必要になる。

これまで個々の死については家族、親族に委ねられてきたが、単身化社会がさらに進む中で、国の関係省庁と共に自治体内部の関係部局間の調整が必要となると考える。

## 謝 辞

本研究を進めるにあたり、現地でのヒアリングにご教示や資料提供をいただいた、京都市社会福祉協議会・京都市長寿すこやかセンター、高砂市福祉部人権福祉室地域福祉課、熱海市長寿介護課長寿支援室、横須賀市福祉こども部地

域福祉課終活支援担当の方々に、心より感謝申し上げます。

## 引用・参考文献

- 1) 横村久子：「単身化社会・無縁化社会の進行と葬送・墓制の三つの方向性」『現代日本の葬送と墓制～イェ亡き時代の死者のゆくえ』 p88-114、吉川弘文館、2018年
- 2) 高砂市：「エンディングプラン・サポート事業」
- 3) 「京都市単身高齢者万一あんしんサービス」
- 4) 「終活 人生終末期に向けての備え」2017年
- 5) 京都市社会福祉協議会・京都市長寿すこやかセンター：「わたしの備えノート」2019年 同：「シリーズあなたらしく生きていくための備え 総論編」「同 住まい編」「同 権利擁護編」「同 遺言・相続編」「同 葬儀・お墓編」「同 介護編」「同 ひとりでもいきがいをもって暮らすために編」「同 医療編」
- 6) 熱海市：「熱海市終活支援事業実施要領」
- 7) 熱海市：「死後事務委任契約書」
- 8) 熱海市：「熱海市終活支援事業「あんしん」相談・登録用紙」
- 9) 熱海市：「承諾書」
- 10) 熱海市：「熱海だいたいノート」
- 11) (一社) 静岡県医師会：「もしもの時のために「救急かけはし」に登録しよう！」
- 12) 横須賀市：「エンディングプラン・サポート事業 関係資料」
- 13) 横須賀市：「終活情報登録伝達事業「私の終活登録」関係資料」
- 14) 横須賀市福祉部生活福祉課自立支援担当：「横須賀市の終活支援」
- 15) 横須賀市：横須賀市終活情報登録伝達事業 申請書・登録カード
- 16) 横須賀市：「官民連携による社会的包摂 横須賀市2つの終活支援一周没期の課題解決—誰もひとりにさせない」 pp 資料 2023年9月6日
- 17) 北見万幸：「周没期の尊厳と行政の責務」「月報司法書士」2021年、6月 p24-32
- 18) 日本総合研究所：「人口減少・単身化社会における生活の質（QOL）と死の質（QODD）の担保に関する調査研究事業報告書」2023年3月（令和4年度厚生労働省老人保健健康増進等事業（老人保健事業推進費等補助金）
- 19) 「墓地、埋葬等に関する法律」第9条

受付日 令和5（2023）年10月6日 採用日 令和6（2024）年2月7日

## <キーワード>

single life society one's latter end administrative service  
the aged service for the aged