

かゆいところに手が届く！ —多摩・島しょ自治体お役立ち情報—

「かゆいところに手が届く！多摩・島しょ自治体お役立ち情報」は、市町村の職員が日頃の業務で感じている疑問や他の自治体、民間企業などの動向、今さら聞けない行政用語など、知りたいと考えている事項について自治調査会が調査し、問題点や課題などを明らかにすることを目的に実施しています。

基礎自治体における終活支援事業について

調査課研究員 小平 円（日野市派遣）

1. はじめに

令和3年版高齢社会白書によると、65歳以上の一人暮らしの人は男女ともに増加傾向にあり、昭和55年には男性約19万人、女性約69万人、65歳以上人口に占める割合は男性4.3%、女性11.2%であったが、平成27年には男性約192万人、女性約400万人、65歳以上人口に占める割合は男性13.3%、女性21.1%となっています。このことから自治体が行う高齢者（特に一人暮らしの方）に関する支援などについて、新たな取組が必要となってきます。

そのような中、高齢者ご自身が元気なうちに、ご自身に関する情報や今後の要望、希望を記載する「エンディングノート」を自治体で作成し住民に配布している取組があります。高齢者がこれまでの人生を振り返り終末を迎えるにあたって、残りの人生をよりよくしたいと考え、人生の最期を迎えるための準備を行う「終活」を希望する人が増えてきていることが背景にあると筆者は考えます。

本稿では、終活支援の取組を既に実施している自治体の事例を紹介することで、今後も増加傾向が見込まれる高齢者の方に対する自治体の取組の参考となる事例をご紹介します。

なお、「高齢者」には一律の定義はありませんが、ここでは65歳以上の方とします。

2. 終活支援事業の取組

（1）行政として先駆的に終活支援を実施

（神奈川県横須賀市）

まず、終活支援に2015年から取り組んでいる横須賀市の事例をご紹介します。横須賀市では「エンディングプラン・サポート事業」と「終活情報登録伝達事業（以下、わたしの終活登録という。）」を行っています。

◆「エンディングプラン・サポート事業」

①取組の経緯

横須賀市では無縁納骨堂を持っており、本来、身元不明で引取り手のないご遺骨を「墓地、埋葬等に関する法律第9条¹（以下、墓埋法9条という。）」の適用者として納めていました。しかし1993年頃から引取り手のないご遺骨が増えました。そして身元の分かるご遺骨まで納めるようになり、ついには身元の分かる一般市民のご遺骨ばかり納めるようになったことに職員たちが気づき始めました。理由としては携帯電話の普及により、固定電話が減少し、ご親族との連絡が困難になったことが考えられます。墓埋法9条の扱いを受け、読経も讃美歌もなく無縁納骨堂に納められる実態があります。しかし生前に相談に応じ、ご本人の希望を聞いていれば、火葬され無縁納骨堂に納められる以外の選択肢

1 死体の埋葬又は火葬を行う者がいないとき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。

もとれたのではないか、そのためには何らかの支援が必要なのではないか、という機運が職員の間を高まりました。

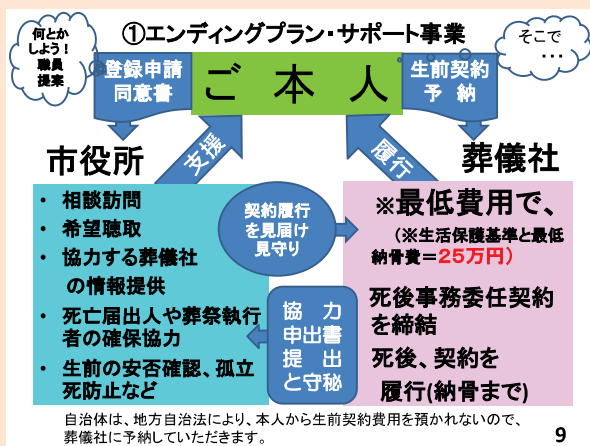
以上のような理由から、生前に相談を受け、ご本人に最低限の葬儀・納骨費用を葬儀社に払ってもらい、市はご本人の死後、ご本人が葬儀社と交わした契約の履行（葬儀から納骨まで）を見届ける方法を定め、2015年7月1日から事業を開始しました。

②事業の概要及び意義

本事業の概略は、低所得者などを対象に葬儀や埋葬の契約を生前に交わすサポートをするものです。

対象者は、一人暮らしで頼れる親族がいない、月収18万円以下などの経済的条件を満たす65歳以上の方です。ただし、障害をお持ちの方や、余命宣告を受けている方については年齢要件がありません。生活保護受給者も葬祭扶助に納骨の費用は含まれていませんので、納骨の費用をご負担いただければ対象となります。

▼ 横須賀市エンディングプラン・サポート事業



<出典>横須賀市提供

上記の要件を設定した理由は、誰もご遺体・ご遺骨の引取り手が無く、亡くなったらそれで終わりという死後の尊厳保持が危ぶまれる市民に絞ったこと。また、この事業が生活困窮者を対象としており、通常では契約していただけない社会貢献的な最低限度の価格で、民間の葬儀会社に葬儀・納骨までお願いするため、民業圧迫にならないように配慮したことによります。

主な事業内容としては、対象者が心配してい

る葬儀、死亡届出人の確保、納骨、リビングウィル（延命治療意思）などについて相談を受け、必要な情報を提供し、葬儀社との生前契約、その契約の支援プランを策定するなどです。支援プランは市で保管します。リビングウィルも市と協力葬儀社の双方で保管することにより、医療機関からの照会に24時間対応します。また存命中は、最低月1回は安否確認を電話や家庭訪問により行います。死後は納骨まで見届けます。

行政が終活支援事業を行う意義としては、事業が福祉的観点から支援するものであり、対象者の認定や、民間の葬祭事業者への社会貢献的な価格での協力要請、生活保護受給者も排除しない事業展開は、行政でなければなしえないものです。

また、この事業の対象となるような独居者が往来で倒れ本人の周辺情報が分からなければ、警察や病院は市役所に問い合わせてきます。この事業に登録していれば、いざという時の問い合わせに答えられます。ここにも行政が終活支援を行う意義があります。

この事業を行ってきて、担当者たちは、動物さえ葬送のような行為を行うものもいる中で、法事や何回忌という人の死を悼む行為が、十分に行われなくなりつつある、という現状に対する危機意識を抱くようになりました。そして、人の死を悼むという文化を残すことが大切であるという考えに至りました。

③終活支援の窓口を開設した理由

市に相談する機会もなく、墓埋法9条により、亡くなって宗教色を排除して火葬する、というのではなく、頼れる親族がいない一人暮らしの方が増えているのだから、生前にどのような葬儀にしたいのか等をあらかじめ聞いておくことが大切なのではないか、という想いから窓口を開設しました。

④利用実績及び取組効果

2021年度の「エンディングプラン・サポート事業」の利用実績については、相談件数が433人、登録者数が27人でした。これまで事業の対象となり、葬儀社と契約した方は105人(2021年度末時点)

で、そのうち39人の方は既に他界されました。

ご本人の生前の意向を聴き、死後の尊厳を守る策を講じることで、墓埋法9条の適用も減るため、市が負担する費用が減り、結果として財政面も助けることにつながります。

⑤今後の課題について

「エンディングプラン・サポート事業」の対象者は、墓埋法9条と整合性を図るため、親族・所得・資産・年齢・独居・市民などの要件をつけているので急増はしません。それでも徐々に登録者が増加するため、現状の体制(正規2名、委託1名)で、どこまで対応できるのかという点が課題です。

◆「わたしの終活登録」

①取組の経緯

市では「エンディングプラン・サポート事業」開始当初の2015年7月には、すでにこの事業も着想していました。暮らしにゆとりがあり、葬祭事業者や寺社に十分費用を支払える市民でも、緊急連絡先、かかりつけ医、墓の所在地など、周没期(亡くなる前後)の情報が全く分からないことが増えてきています。周没期関連情報(終活情報)を市役所に登録してもらい、いざという時に、救急隊・医療機関・警察などから問合せがあれば登録内容を回答して、早期にご本人を救い、尊厳を守るために2018年5月から始めました。

②事業の概要及び意義

本事業の概略は、申請者が終活登録申請書を記載し市で保管します。市は終活登録証を発行します。0歳以上の全ての横須賀市民が対象です。未成年者は親権者の意思に基づき登録が可能です。

緊急連絡先、かかりつけ医、血液型、アレルギー、介護などはどこの事業者とつながっているか、終活ノートはどこに保管したか、どこの葬祭事業者と生前契約をしているか、遺言書の有無や保管場所はどこか、お墓の所在地はどこか、などの終活情報を生前に登録してもらいます。往来で突然倒れてしまったり、認知症などにより伝えられなくなったり、亡くなられた時

に、病院・警察・救急隊・ご本人が指定した方からの問合せに、ご本人が登録した内容を伝え、早期にご本人を救済し、葬儀などの思いを実現する事業です。

登録は原則ご本人が、電話・電子申請・郵送申請で行います。また、既に認知症等でご本人意思が分からない場合でも、同居のご家族による代理登録などの対応も行っています。

電話申請の場合は、仮登録後に携帯用カードがご本人宅に届いた段階で、本人確認(本登録)完了としています。

「わたしの終活登録」を行政が行う意義は、「エンディングプラン・サポート事業」と重なりますが、万が一ご本人が街中で倒れた場合、警察や病院等は市役所に問い合わせてきます。その時に「わたしの終活登録」の情報を答えることでご本人の尊厳を守ることができるという点にあります。これは行政だからできる事業です。

③利用実績及び取組効果

2021年度の登録者数は96人で、延べ登録者数は512人です。制度に関する問合せや、相談だけの方もいます。

「わたしの終活登録」は、登録も回答も希望者や問い合わせてくる方がいない限り、市役所からは動きません。極めて少ない業務負担で済みますが、問合せが入り、当事者が登録していれば、その登録内容を伝えることで登録者を救うことができるという、大きな効果が得られる事業です。

④今後の課題について

コロナ禍以降は、登録を希望して来庁する方が激減しました。そこで、電話登録や電子申請もできるようにしましたが、今まで地域の町内会などから希望されると出向いて説明する「出前トーク」に頼っていた周知も、コロナ禍により回数が激減したことが影響して、登録件数は伸び悩んでいます。

「わたしの終活登録」は、「エンディングプラン・サポート事業」の予算(実質20万円弱)の範囲内で行っているため、登録者数をどのようにして増やしていくかが今後の課題です。

(2) 終活支援条例を制定

(神奈川県大和市)

次に、2021年7月から大和市終活支援条例を施行した神奈川県大和市の「おひとり様などの終活支援事業」をご紹介します。

①取組の経緯

大和市の高齢化率は、全国平均と比べて低いのですが、65歳以上の方を含む世帯における一人暮らし世帯の割合は全国より高く、今後、国の推計値と同様に増加した場合、2040年には、65歳以上の方を含む世帯の半分近くが、一人暮らし世帯になる可能性があります。このような中、身寄りがいない、頼れる人がいないという高齢者が増加すると見込んだ市長の発案により、2015年から「高齢者に対する葬儀等に関する支援」について検討を始めました。

2016年7月から親戚など身寄りがなく、経済的にもゆとりがない方を対象に、葬儀等の生前契約を支援する「葬儀生前契約支援事業」を始めました。しかし事業開始後の相談者の傾向としては、「身寄りがいないわけではない」、「経済的に困っているわけではない」という方が多数でした。そのような状況であったため、2018年6月から支援対象を拡大し、事業名も変更して「おひとり様などの終活支援事業」としてリニューアルしました。

②事業の概要及び意義

葬儀を任せられる身寄りがいないなどの理由で、生前に葬儀等の契約を締結することや、死後の遺品整理などの段取りができるように、葬祭事業者や神奈川県司法書士会などと大和市が連携して支援を行います。

この事業は、対象者や葬祭事業者等に対して、大和市が補助金を支給する事業ではありません。あくまでも、対象者が葬祭事業者等をご自身で探し、ご自身で契約するものです。そのため最初に市は協力葬祭事業者リストの提供や葬儀納骨についての情報提供などの支援を行います。

対象者は、経済的な状況やご親族の有無は問わず、大和市内在住でご自身の死後に不安がある一人暮らしの方、夫婦や兄弟姉妹のみで暮ら

している方などです。「高齢の方」とパンフレットなどには記載していますが、年齢制限は設けていないため、実質どなたでも継続して支援を行う事業登録者となっています。

親族以外の方に、ご自身の死後の遺品整理や各種契約の解約手続きなどをご希望される場合は、司法書士などの専門家から指定された方に連絡が届くように大和市が手配します。

また、対象者の方でご希望される場合は、定期的な安否確認や、亡くなられた後にご親族、知人にお墓の所在地などの情報を提供します。

その他、記載したエンディングノートの保管場所がない方のノートは市で保管も行います。

相談についても、相談者である市民が必ず市役所に訪ねなければならないわけではなく、足が悪くて移動が出来なければ、職員がご自宅に伺うこともあります。

高齢者の中には、情報収集や終活に関する手続きを自ら行うことが苦手な方が多くいらっしゃいますが、市役所という公的機関に対してだからこそ安心して個人の事情や悩みの相談に対処できているのだろーと思われまゐす。市民の側に立って無償かつ回数の制限もなくアドバイスができる窓口は、市役所ならではの取組です。また、相談の中で生活保護、高齢者向けサービス、介護サービス等の行政サービスについて関係部署に即座につながることができるのも市役所の強みです。

③終活支援の窓口を開設した理由

終活はご本人のこれまでの生き方や、これからのことを整理する大切な作業であり、また、相談内容も葬儀・納骨、お墓、遺品整理、エンディングノートの書き方、死後事務委任、相続など多岐にわたり、個々の状況に応じて適切なアドバイスをする必要があります。そのため、市民に分かりやすい専門の窓口を常設し、市民の方が相談しやすい、訪ねやすい環境が必要であると判断したため、窓口を開設しました。

④利用実績及び取組効果

2021年度の相談件数は延べ285件で、事業に登録された方は7人でした。終活に関する相談

件数は、2021年度末で延べ1,000件を超えており、終活に対する市民のニーズは高いものと認識しています。また登録まで至らなくても、相談することにより安心したとおっしゃる方も多くおられます。

⑤大和市終活支援条例

本条例は2021年7月から施行しています。理念条例ですが制定した理由は、大和市として終活支援事業を正面から取り組み、今後も続けていくという強い意志を示すことで心豊かな市民生活の実現を目指すものです。

条例では、市の責務として「終活支援に関する施策を総合的に実施」、事業者の役割として「市民への終活支援と市の施策への協力に努める」、市民の役割として「自身の希望により終活に取り組むよう努める」と定めています。

条例化したことにより市民の関心も高まり、相談件数も増えています。

⑥今後の課題について

市では、市民の終活や事業における理解度を深めるためには、今後講習会など現場で直接事業内容等を話す機会を増やしていく必要があると考えています。

(3) エンディング（終活）支援事業

(東京都武蔵野市)

最後に「エンディング相談支援」「エンディングノートの配布と出前講座」を行っている武蔵野市の事例をご紹介します。

◆「エンディング相談支援」

①取組の経緯

武蔵野市では高齢者福祉計画・第7期介護保険事業計画から、団塊の世代が75歳になる2025年に向けて、市が目指す高齢者の姿とまちづくりとして、「いつまでもいきいきと健康に、一人暮らしでも、認知症になっても、中・重度の要介護状態になっても、誰もが住み慣れた地域で生活を継続できる」ことを基本方針としています。市民の約4.5人に1人が65歳以上の高齢者であり、一人暮らしの方も多くいらっしゃいます。調査の中でも「今は元気でも、病気にな

った時に不安。人生の締めくくりや没後のことについて不安がある」と回答する方が多くいらっしゃいました。当市では自分で意思決定できるうちに、自らについて考える機会を持ち、介護や医療、人生の最期の過ごし方について考え、最期までその人らしい人生を送ることができるよう、2019年4月からエンディング相談支援事業を始めました。

②事業の概要及び意義

最期の時にどんな手続きが必要か、終活といっても何をしたらよいのか、葬儀や家財整理はどうしたらいいのか等、エンディングに関する相談に応じ、ご本人が希望することがあれば、その実現のために必要な手続きや相談先、制度などをご案内します。介護保険や市のサービスなどのエンディングに関すること以外についても、相談を受け付けています。

ご相談内容によっては、より具体的な支援を行うことが出来る「公益財団法人武蔵野市福祉公社」を必要に応じてご案内します。最近では直接武蔵野市福祉公社へ相談に行く方も増えています。

市が終活支援を行う意義としては、エンディング相談であっても、一人暮らしの不安や体調を崩した時の不安などをご相談される方も多くいらっしゃいます。そのような方には介護保険制度の説明や市の福祉サービスをご案内することで、不安を解消できます。また、必要があればその場で申請を受け付けることで直接サービスへとつなげることができるため、この点は市が終活支援を行う大きな利点と考えています。

逆に、「契約するならどこの葬儀社が良いか」等の悩みについては、特定の業者を紹介することができないため、相談者にとって不便な面もあります。

③終活支援の窓口を開設した理由

エンディング（終活）といっても、実際に何をしたら良いのか分からないという方もいらっしゃるため、そのような方が気軽に相談できるように市役所に窓口を開設しました。

④利用実績及び取組効果

2021年度の高齢者支援課への延べ相談人数は38人で、その内武蔵野市福祉公社への案内は6人でした。武蔵野市福祉公社への延べ相談人数は31人でした。市民からは、相談できて安心したという声をよく聞きます。

⑤今後の課題について

新型コロナウイルス感染症の影響等もあり、2021年度は相談人数が伸び悩んでいるため、広報活動に工夫が必要であると考えています。

◆「エンディングノートの配布と出前講座」

①取組の経緯

「エンディング相談支援」と同様、自分で意思決定できるうちに、自らについて考える機会を持ち、介護や医療、人生の最期の過ごし方について考え、最期までその人らしい人生を送ることができるよう、2019年7月からエンディングノートの配布と出前講座を始めました。

②事業の概要及び意義

市内在住の概ね65歳以上の高齢者の方に、エンディングノートを配布しています。「終活」に興味・関心を持っていただき、実際に始めるきっかけにさせていただくために出前講座を行っています。出前講座では、市で行っているエンディング（終活）支援事業に関すること、エンディングノートの記入ポイントについて説明しています。

また、エンディングノートを書き進める上で、不安な点が出てきた際に、市の福祉サービスをご案内することにより、不安を解消することが出来ることは、市役所の強みです。

③利用実績及び取組効果

2021年度までの利用実績は、出前講座実施回数が53回、延べ受講者数が1,046人でした。ノートの配布数は6,320冊です。

エンディングノートを配布することで、今まで終活に興味がなかった方にも興味を持っていただく機会を作れました。

④エンディングノート作成上の工夫

2019年度及び2020年度は民間事業者と協定を結んで、フォーマットが決まったノートを配布

していましたが、2021年度から市独自のノートを作成して配布しています。市販のノートに比べて、記載項目を必要最小限としており、初めての方でも「書いてみよう」と思えるデザインになるよう工夫しました。

⑤今後の課題について

2021年度の緊急事態宣言期間中は、出前講座を中止していたため、受講者が限られていました。2022年度は広報に力を入れ、受講者を増やすことを目指しています。

3. おわりに

本稿では、終活支援事業の窓口を設けて既に取り組んでいる3つの自治体の取組状況をご紹介します。

横須賀市では、昔であれば法事など人の死を悼むという文化がありましたが、現在はそれが失われつつあるため何とか残したい、という思いを大切にして終活支援事業に取り組んでいます。大和市では終活支援条例を制定して、今後も継続して取り組んでいくという姿勢を示しました。武蔵野市ではエンディングノートの無料配布を行うとともに、独自のデザインで作成し、必要最低限の項目に絞るなど工夫しています。

3つの市の取組状況を確認していると、どんな経済状況であっても、ご自身の死の前後に対し、不安を抱えている市民が多数いることが分かります。大和市の担当の方が「終活支援事業は法律で決められているわけではないため、やらなければならないという事業ではありません。しかしニーズは必ずあります。」と言っていました。横須賀市や武蔵野市の担当の方からも、同じような趣旨のお話を聞くことが出来ました。

本稿が、終活支援事業に取り組むことを少しでも考えている自治体にとって、参考となれば幸いです。

<参考文献>

・内閣府（2021）『令和3年版高齢社会白書』